

SOZIALE AUFTRAGSVERGABE

Projektvorbereitung für eine soziale Auftragsvergabe bei öffentlichen
Ausschreibungen in Graz

ENDBERICHT

Dr. Thomas Leitner
Beschäftigungsbetriebe Steiermark (bbs)
Keesgasse 3
8010 Graz

Graz, Juni 2017

Die vorliegende Studie wurde in enger Zusammenarbeit mit Gerd Kronheim (Obmann Beschäftigungsbetriebe Steiermark) von Dr. Thomas Leitner im Namen der Beschäftigungsbetriebe Steiermark erstellt.

Graz, im Juni 2017.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	V
VORWORT	VII
A. EINLEITUNG	1
B. RECHTSGRUNDLAGEN.....	4
I. EINLEITUNG.....	4
II. PRIMÄRRECHTLICHE RECHTSGRUNDLAGEN.....	5
1. ALLGEMEIN.....	5
2. DAS ALLGEMEINE DISKRIMINIERUNGSVERBOT	5
3. DIE GRUNDFREIHEITEN	7
4. WEITERE AUS DEM PRIMÄRRECHT ABGELEITETE FORDERUNGEN.....	8
III. SEKUNDÄRRECHTLICHE RECHTSGRUNDLAGEN	9
1. ALLGEMEIN.....	9
2. DIE RICHTLINIE 2014/24/EU.....	10
IV. RECHTSPRECHUNG DES EUGH.....	14
1. RECHTSSACHE BEENTJES (1988).....	14
2. RECHTSSACHE NORD-PAS-DE-CALAIS (2000).....	15
3. RECHTSSACHE CONCORDIA (2002)	15
4. RECHTSSACHE WIENSTROM (2003).....	16
5. RECHTSSACHE EKO/MAX HAVELAAR (2012).....	17
V. DAS BUNDESVERGABEGESETZ 2006.....	19
VI. ZUSAMMENFASSUNG.....	22
C. BESTEHENDE MODELLE	25
I. DAS MODELL „BARCELONA“	25
1. EINLEITUNG.....	25
2. VORBEHALTENE AUFTRÄGE	27
3. ZUSCHLAGSKRITERIEN	28
4. AUSFÜHRUNGSBEDINGUNGEN	29
5. ÜBERBLICK: MODELL „BARCELONA“	31

II. DAS MODELL „STRABBURG“	32
1. EINLEITUNG.....	32
2. RELAIS CHANTIERS	35
3. ÜBERBLICK: MODELL „STRABBURG“	38
III. DAS MODELL „EMILIA-ROMAGNA UND BOLOGNA“	39
1. EINLEITUNG.....	39
2. VORBEHALTENE AUFTRÄGE	41
3. DIE ANWENDUNG VON SOZIALKLAUSELN ALS ZUSCHLAGSKRITERIEN UND AUSFÜHRUNGSBEDINGUNGEN	43
4. ÜBERBLICK: MODELL „EMILIA-ROMAGNA UND BOLOGNA“	45
IV. MODELL „KASTILIEN UND LEÓN“	46
1. EINLEITUNG.....	46
2. VORBEHALTENE AUFTRÄGE	47
3. DIE ANWENDUNG VON SOZIALKLAUSELN ALS ZUSCHLAGSKRITERIEN UND AUSFÜHRUNGSBEDINGUNGEN	48
4. „PROYECTOS DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL“	50
5. ÜBERBLICK: MODELL „KASTILIEN UND LEÓN“	51
D. RÉSUMÉ UND VORSCHLAG FÜR DAS MODELL „GRAZ“	52
E. BIBLIOGRAFIE	58
F. ANHANG 1.....	60
G. ANHANG 2	66
H. ANHANG 3	68
ANHANG 4.....	70

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 26. Oktober 2012, ABl C 326, 47
Art.	Artikel
bbs	Beschäftigungsbetriebe Steiermark
BGBI	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVergG 2006	Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006), BGBI I Nr. 17/2006
bzw.	beziehungsweise
CEE	Centros Especiales de Empleo
ebd	ebenda
EI	Empresas de Inserción
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgend(e/er)
ff.	und die folgenden
gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
idF	in der Fassung
LGBl	Landesgesetzblatt
lit	litera(e)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

RL	Richtlinie
Rz	Randzahl
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VRL	Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG
vgl.	vergleiche

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen eines Auftrages zur Projektvorbereitung „*Soziale Auftragsvergabe bei öffentlichen Ausschreibungen*“, der vom Sozialamt der Stadt Graz, Referat Arbeit und Beschäftigung, im Frühjahr 2017 an die Beschäftigungsbetriebe Steiermark (bbs) erteilt wurde und dessen Ziel es ist, die Grundlagen dafür zu erarbeiten, die öffentliche Auftragsvergabe der Stadt Graz sozialer zu gestalten. Dank gebührt dem Sozialamt der Stadt Graz für die finanzielle Unterstützung dieses Projekts. Außerdem haben zahlreiche Personen zur Entstehung dieser Studie beigetragen. Auch ihnen soll hier herzlich gedankt werden. Dank soll an dieser Stelle an Magistratsdirektor Mag. Martin Haidvogel, Magistratsdirektorstellvertreterin Mag.^a Verena Ennemoser, Mag. Helmut Schmalenberg (Leiter des Referats für Verfassung und Vergaberecht), ebenso an Stadtrechnungshofdirektor Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA, Mag. Kerstin Ammer-Feichtinger (Stadtrechnungshof) und Ing. Hans Horvath (Leiter der Abteilung für Einkauf der Holding Graz) für das bereitwillige Bereitstellen von Informationen ausgesprochen werden. Weiters wurden Gespräche mit den an der sozialen Auftragsvergabe beteiligten Personen in den Modellstädten bzw. Modellregionen Barcelona, Straßburg, Bologna, Emilia-Romagna und Kastilien und León geführt. Insofern gilt folgenden Personen ein herzlicher Dank für ihre Hilfsbereitschaft und Unterstützung: Francisco Blanco López, César Sánchez, Ignasi Parody Nuñez, Elisabeth Díaz, Bruno Koebel, Martine Schmider, Jean-Louis Doppler, Gilles Grosclaude, Nadine Gerard, Laura Venturi, Antonella Lazzari, Luca Lelli, Rachele Caputo, Giovanni Zonin, Rebecca Minghetti, Laura Zambrini, Massimo Semprini, Carlo Urbinati, Benedicto Caminero Pérez, Reyes Pérez Rico, Antonio Leon, María del Rocío Andrés, Juan Recio und Jorge de Dios. Außerdem soll Mag.^a Bettina Absenger, Carmen Hartmann, Mag.^a Charlotte Gruber, Claudio Muhr, Franz Wolfmayr, Mag.^a Gudrun Jedinger, Kurt Söllner, Peter Wagner und Tommy Blengl, MA, für die inhaltliche Begleitung und konstruktive Kritik herzlich gedankt werden.

Graz, am 1. Juni 2017

Gerd Kronheim, Dr. Thomas Leitner

A. Einleitung

In der vorliegenden Studie sollen die Grundlagen für eine sogenannte „soziale Auftragsvergabe“ in der Stadt Graz erarbeitet werden. Darunter wird im Wesentlichen verstanden, dass im Rahmen öffentlicher Aufträge Personen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind¹ – wie insbesondere junge Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, BezieherInnen der Mindestsicherung, anerkannte Flüchtlinge, Menschen mit Behinderung, Wiedereinsteigerinnen oder auch arbeitslose Personen, die aufgrund ihres Alters schwer vermittelbar sind –, in Ausbildung und Beschäftigung gebracht werden.

Für eine derartige soziale Auftragsvergabe sprechen gewichtige Gründe: Derzeit leben in Österreich etwa 1,54 Mio. Menschen, die armuts- oder ausgrenzungsgefährdet sind.² Gleichzeitig werden jährlich rund 45,2 Mrd. € und damit rund 13,3 % des Bruttoinlandsprodukts im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ausgegeben.³ Diese nachgefragte Wirtschaftsleistung stärkt nicht nur die Privatwirtschaft, sondern kann auch für sozialpolitische Zielsetzungen genutzt werden.⁴ Eine sozial gestaltete Auftragsvergabe erhöht die Beschäftigungschancen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen und vermittelt ihnen die Möglichkeit, ein Einkommen für den eigenen Lebensunterhalt und den Familienunterhalt zu verdienen. So kann beigetragen werden, Arbeitslosigkeit und daher Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und letztlich sozialen Zusammenhalt zu fördern.⁵ Dabei handelt es sich um Ziele, die nicht nur auf lokaler Ebene verfolgt werden,⁶ sondern auch von der Europäischen Union (EU)⁷ sowie von den Vereinten Nationen – auf globaler Ebene – angestrebt werden.⁸

Weiters geht es darum, durch die Auftragsvergabe den Sektor der Sozialunternehmen zu stärken und so die Abhängigkeit des Sozialsektors von Förderungen der öffentlichen Hand zu

¹ Soweit in der vorliegenden Studie von „benachteiligten Personen“ die Rede ist, sind immer Personen gemeint, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind.

² Statistik Austria: EU-SILC 2016, 81.

³ Europäische Kommission (DG GROW): Public Procurement Indicators 2015, 8 f.

⁴ Vgl. schon die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 5.10.2001 und den von der Europäischen Kommission unter dem Titel „Sozialorientierte Beschaffung“ herausgegebenen Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen.

⁵ Vgl. auch Eurocities, Beschaffung, 31.

⁶ Siehe das derzeitige Regierungsübereinkommen von ÖVP und FPÖ in Graz: Agenda Graz 22, Zukunftsprogramm 2017–2022.

⁷ Europäische Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010, KOM(2010) 2020.

⁸ United Nations: Transforming our world – the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1.

reduzieren. Ebenso eröffnet die soziale Auftragsvergabe für „normale“ Wirtschaftsunternehmen eine Chance. Denn wer sich im europäischen Wettbewerb rechtzeitig auf die Verwendung sozialer Kriterien einstellt, hat einen Wettbewerbsvorsprung. Schließlich liegt ein weiterer Vorteil darin, dass eine soziale Auftragsvergabe die Möglichkeit bietet, die Sozialausgaben zu reduzieren – indem insbesondere BezieherInnen der Mindestsicherung in Beschäftigung gebracht werden – und daher staatliches Handeln effizienter zu gestalten.

Nun kurz dazu, was unter einer sozial gestalteten Auftragsvergabe hier konkret verstanden wird: Unter sozialer Auftragsvergabe ist bspw. daran zu denken, im Rahmen von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen einen gewissen Anteil der gesamten Arbeitsstunden durch junge Arbeitslose oder langzeitarbeitslose Personen ausführen zu lassen – oder auch Ausbildungsmaßnahmen für diese Personen anzubieten. So wurde zum Beispiel für die Möblierung des olympischen Dorfes für die Olympischen Jugendwinterspiele, die im Jahr 2012 in Tirol stattfanden, ein Auftrag mit einem Gesamtwert von 950.000 € ausgeschrieben, wobei zumindest 50 % der zur Ausführung des Auftrags eingestellten MitarbeiterInnen als langzeitarbeitslose, langzeitbeschäftigungslose oder schwer vermittelbare Personen eine Chance auf Ausbildung und Beschäftigung erhalten sollten.⁹

Auch in Graz bestehen bereits Bestrebungen, die öffentliche Auftragsvergabe sozialer zu gestalten. So wurde, um diese Bemühungen zu verstärken, per Präsidialerlass Nr. 16/2013 vom 24. Juni 2013 eine Pflicht zur Dokumentation festgelegt: In den von der Präsidialabteilung zu erstellenden Informationsberichten an den Stadtsenat zu Auftragsvergaben ist zu jeder Auftragsvergabe über einem Bestellwert von 0,01 v.H. der Jahreseinnahmen – derzeit rund 90.000 € – eine kurze Angabe darüber zu machen, ob und wie soziale und auch ökologische Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigt wurden.

Inwiefern soziale Kriterien bereits im Rahmen der Auftragsvergabe in Graz berücksichtigt werden, wurde bereits in einem Bericht des Stadtrechnungshofes¹⁰ vom 24. Februar 2017 dargelegt. Fazit ist, dass im Kontrollzeitraum von 01.06.2013 bis 31.12.2015 „soziale Aspekte [...] bei Auftragsvergaben des Magistrates nur teilweise berücksichtigt“¹¹ wurden. Weiters stellte der Stadtrechnungshof fest, „dass regelmäßig an den Stadtsenat Bericht erstattet wurde. Entgegen der Ausführung im Präsidialerlass ...‘*ob und wie soziale und ökologische Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigt wurden*‘ ..., wurde die Art der Umsetzung in keinem Bericht oder Beilage angeführt.“¹² Auch prüfte der Stadtrechnungshof stichprobenartig Beteiligungen der Stadt Graz: „*In Bezug auf soziale Aspekte stellte der Stadtrechnungshof fest, dass diese*

⁹ Konkret handelte es sich um ein Zuschlagskriterium, für das 40 % der Gesamtpunkte vergeben wurden (arbeit plus, Vergabe, 8 f.; mit näheren Informationen zu diesem Auftrag).

¹⁰ Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz: Kontrollbericht 3/2017 zum Thema Einhaltung von Kriterien bei Auftragsvergaben des Hauses Graz.

¹¹ Ebd, 5; daran hat sich auch nach Ende des Kontrollzeitraums laut Mag. Helmut Schmalenberg nichts Wesentliches geändert.

¹² Ebd, 15; Hervorhebung im Original.

dahingehend berücksichtigt wurden, dass im Ausschreibungstext auf das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz und Ausländerbeschäftigungsgesetz Bezug genommen wurde. Somit setzten einige der kontrollierten Gesellschaften die Bestimmungen der Novelle des Bundesvergabegesetzes 2015 und der Einführung des Bestbieterprinzips bei öffentlichen Bauaufträgen hinsichtlich Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping am heimischen Arbeitsmarkt vor In-Kraft-Treten um.“¹³

Somit kann festgehalten werden, dass hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer Belange bei der Auftragsvergabe ein gewisses Verbesserungspotenzial besteht. Daher empfiehlt der Stadtrechnungshof letztlich, die Möglichkeiten einer sozialen Auftragsvergabe stärker zu nützen.¹⁴ Auch wurde das Anliegen der sozialen Auftragsvergabe von Mag. Helmut Schmalenberg (Leiter des Referats für Verfassung und Vergaberecht) und Ing. Hans Horvath (Leiter der Abteilung für Einkauf der Holding Graz) als sinnvoll gutgeheißen und die Bereitschaft ausgesprochen, dieses Projekt grundsätzlich zu unterstützen.

Hier setzt die vorliegende, im Auftrag des Sozialamts der Stadt Graz und im Namen der Beschäftigungsbetriebe Steiermark (bbs) durchgeführte Studie an. Ziel ist es, wie bereits erwähnt, die Grundlagen für eine sogenannte „soziale Auftragsvergabe“ bei öffentlichen Ausschreibungen in Graz zu erarbeiten und Empfehlungen für eine entsprechende Umsetzung zu geben.¹⁵ Zu diesem Zweck geht es im ersten Teil der vorliegenden Studie – Kapitel B. – um die Rechtsgrundlagen für eine soziale Auftragsvergabe. Vor dem Hintergrund des Unionsrechts, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sowie des österreichischen Vergaberechts – und der derzeit stattfindenden Vergaberechtsreform – werden die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, soziale Kriterien im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen, dargestellt. Im zweiten Teil – Kapitel C. – werden vier Modelle, die bereits in unterschiedlichen Städten und Regionen Europas bestehen, dargestellt. Es handelt sich um die Modelle sozialer Auftragsvergabe der Verwaltungen der Stadt Barcelona, der Stadt Straßburg, der Region Emilia-Romagna und der Stadt Bologna sowie der Region Kastilien und León. Diesbezüglich wurden Interviews mit den jeweils zuständigen Personen geführt. Schließlich wird im letzten Teil dieser Studie – vor dem Hintergrund der rechtlichen Möglichkeiten, soziale Aspekte im Rahmen der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, und auf Basis der bereits bestehenden Modelle – eine Empfehlung für die Einrichtung eines Modells sozialer Auftragsvergabe in Graz gegeben.

¹³ Ebd, 6 (Hervorhebung nicht im Original); siehe dazu Näheres unter 18 ff.

¹⁴ Ebd, 33.

¹⁵ Vorweg sei angemerkt, dass es hier um jene Aufträge geht, die nicht unter den Kontrahierungszwang gemäß Präsidialerlass Nr. 12/2012 vom 9. August 2012 fallen und daher nicht an bestimmte Beteiligungsgesellschaften der Stadt Graz zu vergeben sind.

B. Rechtsgrundlagen

I. Einleitung

Im folgenden Abschnitt geht es um die Rechtsgrundlagen für eine soziale, öffentliche Auftragsvergabe. Es werden die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, soziale Belange im Rahmen öffentlicher Auftragsvergaben zu berücksichtigen, erörtert. Dies erfolgt mit Blick auf das Recht der Europäischen Union – sowohl Primärrecht, als auch Sekundärrecht –, die Rechtsprechung des EuGH und das österreichische Vergaberecht, das Bundesvergabegesetz 2006.

Mit Blick auf die Auftragsvergabe – daher der Sache nach – geht es letztlich um drei Bereiche, in denen die Einbeziehung sozialer Kriterien besonders naheliegend ist: Erstens geht es darum, inwiefern Aufträge bestimmten Sozialunternehmen vorbehalten werden dürfen und daher so ausgeschrieben werden, dass nur solche Unternehmen sich um den Auftrag bewerben dürfen. Zweitens stellt sich die Frage, inwiefern soziale Kriterien zur Bewertung und zur Auswahl der Angebote – daher als Zuschlagskriterien – herangezogen werden dürfen. Drittens wird behandelt, inwiefern Bedingungen für die Ausführung des Auftrages festgelegt werden dürfen, die soziale Belange umfassen bzw. inwiefern soziale Kriterien im Rahmen der Festlegung der Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden dürfen.

Hier noch eine Anmerkung: Das Vergaberecht regelt grundsätzlich nicht die Frage, ob und welche Leistung zu beschaffen ist, sondern bindet den öffentlichen Auftraggeber erst dann, sobald dies feststeht bzw. regelt das Verfahren zur Beschaffung der Leistung. Soziale Aspekte können im Rahmen der Auftragsvergabe daher schon dadurch berücksichtigt werden, dass der Auftragsgegenstand entsprechend gewählt wird. So beispielsweise indem – wie in der Stadt Straßburg – anlässlich der Sanierung städtischer Problemzonen als *primäres* Ziel des Auftrags nicht die Sanierung an sich, sondern die Beschäftigung von ortsansässigen jungen Arbeitslosen festgelegt wird.¹⁶ Freilich ist die Freiheit, den Auftragsgegenstand zu wählen, nicht unbegrenzt. So darf der Auftragsgegenstand bspw. nicht so gewählt werden, dass sein Ziel oder sein Ergebnis die Beschränkung des Marktzugangs bzw. Benachteiligung von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten ist.¹⁷

¹⁶ Zu diesen sogenannten „Integrationsaufträgen“ („les marchés d’insertion“) siehe auch unter C.II.2.a.

¹⁷ Siehe Europäische Kommission, Soziale Belange, 6 f und auch Europäische Kommission, Sozialorientierte Beschaffung, 23 f; zum allgemeinen Diskriminierungsverbot und den Grundfreiheiten sogleich Näheres.

II. Primärrechtliche Rechtsgrundlagen

1. Allgemein

Auf der Ebene des Primärrechts der Europäischen Union besteht kein eigens geregelter Abschnitt zur öffentlichen Auftragsvergabe, aber eine Reihe von Regelungen, die für die Auftragsvergabe große Relevanz haben. Zu denken ist insbesondere an das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV und an die Grundfreiheiten, wobei vor dem Hintergrund von Lieferaufträgen in der Regel die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34, 35 und 36 AEUV), vor dem Hintergrund von Bau- und Dienstleistungsaufträgen in der Regel die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 und 57 AEUV) und Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) berührt sind. Teils ist auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) einschlägig. Außerdem leitet der Europäische Gerichtshof weitere Forderungen aus dem Primärrecht ab. Nun näher zur Frage, inwiefern die Berücksichtigung sozialer Belange vor dem Hintergrund der angesprochenen primärrechtlichen Gebote zulässig ist.

2. Das allgemeine Diskriminierungsverbot

Das sogenannte allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge.¹⁸ Vom Schutzbereich umfasst sind sowohl natürliche als auch juristische Personen. Konkret schützt Art. 18 AEUV erstens vor sogenannten offenen bzw. unmittelbaren Diskriminierungen. Damit sind Regelungen gemeint, die formal an die unterschiedliche Staatsbürgerschaft anknüpfen; so bspw., wenn Aufträge ausdrücklich nur an österreichische Unternehmen vergeben werden.

Zweitens schützt das Diskriminierungsverbot nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht nur vor offenen Diskriminierungen, sondern auch vor sogenannten versteckten bzw. mittelbaren Diskriminierungen, „die mit Hilfe der Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu demselben Ergebnis führen.“¹⁹ Darunter fallen solche Regelungen, die zwar nicht ausdrücklich an die Staatsbürgerschaft anknüpfen – daher formal für alle Bieter unterschiedslos gelten –, in ihrer tatsächlichen Wirkung aber von Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten schwerer bzw. gar nicht zu erfüllen sind.²⁰ Dies ist bspw. dann der Fall,

¹⁸ In den Anwendungsbereich der Verträge fällt eine mitgliedstaatliche Regelung – laut EuGH – nicht nur dann, wenn sie einen Bereich betrifft, der in die Zuständigkeit der Union fällt, sondern schon wenn eine unionsrechtlich geregelte Situation vorliegt (Holoubek, Art. 18 AEUV, Rz 25 ff, demzufolge kaum mehr Situationen vorstellbar sind, in denen eine mitgliedstaatliche Regelung nicht mehr in den Anwendungsbereich der Verträge fällt). Jedoch ist zu beachten, dass Art. 18 AEUV nicht zur Anwendung kommt, sollte bereits ein in den Verträgen geregeltes besonderes Diskriminierungsverbot – bspw. die aus den Grundfreiheiten abgeleiteten Diskriminierungsverbote – anwendbar sein (dazu Näheres bei Holoubek, Art. 18 AEUV, Rz 48 ff).

¹⁹ Bspw. EuGH 7. Mai 1998, C-350/96, *Clean Car Autoservice*, Rz 27; EuGH 1. Oktober 2009, C-103/08, *Arthur Gottwald*, Rz 27.

²⁰ Holoubek/Fuchs/Holzinger, Vergaberecht, 17; so auch Bungenberg, Auftragsvergabe, Rz 24 mit Verweis auf EuGH 7. Mai 1998, C-350/96, *Clean Car Autoservice*.

wenn die Auftragsvergabe davon abhängig gemacht wird, dass das Unternehmen eine Niederlassung in Österreich hat.

Weiters ist zu erwähnen, dass derartige Regelungen – bzw. Ungleichbehandlungen – laut EuGH nicht in jedem Fall das Diskriminierungsverbot verletzen. Denn grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass sie „objektiv gerechtfertigt“ werden. So stellte der EuGH bspw. hinsichtlich einer österreichischen Regelung, der zufolge die Jahresvignette für ein Kraftfahrzeug zur Benützung mautpflichtiger Bundesstraßen auf jene Menschen mit einer näher bestimmten Behinderung beschränkt wird, die im Inland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, fest, dass es sich dabei um eine verdeckte Diskriminierung handle. Diese verletze nur dann nicht das allgemeine Diskriminierungsverbot, wenn die Regelung auf objektiven Erwägungen beruht, die von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängig sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht legitimerweise verfolgten Zweck stehen. Weiters hielt der Gerichtshof den mit der Regelung verfolgten Zweck – nämlich *„sowohl die Förderung der Mobilität und der Integration von Behinderten als auch der Wille, das Bestehen einer gewissen Verbindung zwischen der Gesellschaft des betroffenen Mitgliedstaats und dem Empfänger einer Leistung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden sicherzustellen“* – für legitim bzw. für *„objektive Erwägungen des Allgemeininteresses“* und die konkrete Ausgestaltung der Regelung letztlich für geeignet und notwendig, um dieses Ziel zu erreichen.²¹

Schließlich hat der EuGH – hinsichtlich der Anwendung sozialer Kriterien im Rahmen der Auftragsvergabe – bereits in der Rechtssache *Beentjes* (1988) bezüglich einer Ausführungsbedingung, der zufolge die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verlangt wurde, entschieden, dass eine derartige Bedingung dann gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen könnte, wenn *„sich herausstellen sollte, daß eine solche Bedingung nur von einheimischen Bietern oder daß sie von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten nur mit größeren Schwierigkeiten erfüllt werden könnte“*.²² Die konkrete Ausgestaltung der Bedingung – nämlich, dass 70 % des zur Ausführung des Auftrags beschäftigten Personals aus Langzeitarbeitslosen bestehen sollten, die von der örtlichen Arbeitsbeschaffungsstelle vermittelt wurden – beurteilte der Gerichtshof jedoch nicht.

²¹ EuGH 1. Oktober 2009, C-103/08, *Arthur Gottwald*, Rz 23 ff.

²² EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes*, Rz 30; siehe zu dieser Rechtssache auch unter IV.1. Näheres zur Frage der Förderung der Regionalität und daher der potenziellen Diskriminierung von Unternehmen anderer Mitgliedstaaten auch in Public Social Responsibility Institut, Qualitätskriterien, 140 ff.

3. Die Grundfreiheiten

Wie bereits erwähnt, sind für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vor allem die Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit, aber auch die Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit relevant. Der EuGH leitet aus der jeweiligen Grundfreiheit sowohl ein Diskriminierungsverbot als auch ein Beschränkungsverbot ab.

Das Diskriminierungsverbot schützt vor Ungleichbehandlungen von UnionsbürgerInnen (bzw. aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Waren und Dienstleistungen) gegenüber InländerInnen (bzw. inländischen Waren und Dienstleistungen). Geschützt wird – auch hier – sowohl vor offener bzw. unmittelbarer als auch vor versteckter bzw. mittelbarer Diskriminierung.²³ Insofern konkretisieren die Grundfreiheiten das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV für den Schutzbereich der jeweiligen Grundfreiheit. Sind die Diskriminierungsverbote der Grundfreiheiten anzuwenden, tritt jenes des Art. 18 AEUV zurück.

Darüber hinaus schützt das Beschränkungsverbot davor, dass die Ausübung der jeweils geschützten Grundfreiheit beschränkt bzw. behindert wird. So formulierte der EuGH in der bekannten Leitentscheidung *Dassonville* (1974), dass „jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“, eine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit darstellt. Diese sogenannte „*Dassonville-Formel*“ wurde vom Gerichtshof nach und nach – in Variation – auch auf die anderen Grundfreiheiten übertragen.²⁴ Im Unterschied zum Diskriminierungsverbot kommt es beim Beschränkungsverbot daher grundsätzlich nicht darauf an, ob ausländische Sachverhalte in Bezug auf die Ausübung einer Grundfreiheit gegenüber inländischen Sachverhalten benachteiligt werden – es ist unabhängig von den oben genannten Ungleichbehandlungen anwendbar –, sondern eben darauf, ob die Ausübung einer Grundfreiheit behindert wird.

Beispielsweise verletzte eine im Rahmen eines Auftrags für den Bau einer Brücke angewendete Klausel, der zufolge der Auftragnehmer angehalten ist, „soweit wie möglich dänische Baustoffe und Verbrauchsgüter sowie dänische Arbeitskräfte und Ausrüstungen zu verwenden“ die Warenverkehrsfreiheit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Dienstleistungsfreiheit.²⁵

Hinsichtlich der Verwendung sozialer Kriterien im Rahmen der Auftragsvergabe hat der EuGH in der Rechtssache *Nord-Pas-de-Calais* (2000)²⁶ vor dem Hintergrund einer mit dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhängenden Bedingung zwar die Bindung an die aus den Grundfreiheiten – in diesem Fall der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit – abgeleiteten Diskriminierungsverbote betont, sich letztlich aber – da die Kommission keinen

²³ Vgl. dazu die obigen Ausführungen zum allgemeinen Diskriminierungsverbot.

²⁴ Dazu Näheres bspw. bei Kingreen, Art. 34, 35 und 36 AEUV, Rz 41 ff.

²⁵ EuGH 22. Juni 1993, C-243/89, *Storebaelt*, Rz 4.

²⁶ EuGH 26. September 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais*, Rz 53; Näheres zu dieser Rechtssache auch unter IV.2.

diesbezüglichen Zweifel vorgebracht hatte – nicht näher damit auseinandergesetzt, ob die verwendete Bedingung eine der Grundfreiheiten verletzt.

4. Weitere aus dem Primärrecht abgeleitete Forderungen

Über die bereits genannten Gebote hinausgehend leitet der EuGH aus dem Primärrecht weitere Anforderungen für die öffentliche Auftragsvergabe ab. Ihnen kommt besondere Relevanz zu, soweit ein Auftrag nicht in den Anwendungsbereich des sekundären Vergaberechts fällt.

So hat der EuGH insbesondere aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot und dem Gleichbehandlungsgrundsatz eine Verpflichtung zur Transparenz abgeleitet. *„Kraft dieser Verpflichtung zur Transparenz muss der Auftraggeber zugunsten potenzieller Bieter einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit sicherstellen, der den Dienstleistungsmarkt dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt wurden.“*²⁷ Insbesondere muss potenziellen, in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Auftragnehmern vor der Auftragsvergabe Zugang zu angemessenen Informationen über den Auftrag ermöglicht werden, sodass sie gegebenenfalls Interesse am Auftrag bekunden können.²⁸ Dies bedeutet nicht, dass ein Auftrag, der einzig in den Anwendungsbereich des Primärrechts fällt, den Transparenzerfordernissen des sekundären Vergaberechts entsprechen muss. Es kann in diesen Fällen genügen, dass ein Auftrag in einer dem Gegenstand angemessenen, verkehrsüblichen Art und Weise öffentlich gemacht wird.²⁹

Weiters erfordert die Verpflichtung zu Transparenz etwa auch, dass Zuschlagskriterien in den Verdingungsunterlagen oder in der Bekanntmachung so gefasst werden, dass *„alle durchschnittlich fachkundigen Bieter sie bei Anwendung der üblichen Sorgfalt in gleicher Weise auslegen können“*.³⁰

²⁷ EuGH 7. Dezember 2000, C-324/98, *Telaustria*, Rz 62; EuGH 13. Oktober 2005, C-458/03, *Parking Brixen*, Rz 49.

²⁸ EuGH 21. Juli 2005, C-231/03, *Coname*, Rz 2; vgl. Bungenberg, Auftragsvergabe, Rz 90.

²⁹ Holoubek/Fuchs/Holzinger, Vergaberecht, 20; Bungenberg, Auftragsvergabe, Rz 91.

³⁰ EuGH 18. Oktober 2001, C-19/00, *SIAC*, Rz 42.

III. Sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen

1. Allgemein

Im Gegensatz zur Ebene des Primärrechts bestehen auf sekundärrechtlicher Ebene – mit einer Reihe von Richtlinien – spezifische Regelungen hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge. Seit dem Jahr 2014 ist das sekundärrechtliche Vergaberecht im Wesentlichen durch fünf Richtlinien geregelt. Zwei dieser Richtlinien betreffen den vergaberechtlichen Rechtsschutz, drei die inhaltlichen Vorgaben des Vergabeverfahrens: Die Richtlinie 2014/24/EU – die sogenannte „allgemeine“ bzw. „klassische Vergaberichtlinie“ (im Folgenden abgekürzt mit „VRL“) – regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge im Bau-, Lieferungs- und Dienstleistungsbereich. Die Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste ist durch die Richtlinie 2014/25/EU – die sogenannte „Sektorenrichtlinie“ – geregelt. Schließlich regelt die Richtlinie 2014/23/EU – die sogenannte „Konzessionsrichtlinie“ – die Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionen. Jede dieser drei Richtlinien ist im Unterschied zum Primärrecht erst ab gewissen Schwellenwerten – den geschätzten Auftragswerten – anzuwenden. Im Folgenden wird der Fokus auf die Richtlinie 2014/24/EU gerichtet, da sie jene Aufträge regelt, die in der vorliegenden Studie im Vordergrund stehen – wie bspw. Bauaufträge, Reinigungsaufträge oder Aufträge zur Grünlandpflege.

2. Die Richtlinie 2014/24/EU

a. Allgemeines

Wie bereits erwähnt, regelt die Richtlinie 2014/24/EU die Vergabe öffentlicher Aufträge im Bau-, Lieferungs- und Dienstleistungsbereich – und zwar solcher Aufträge, deren Auftragswert gewisse Schwellenwerte nicht unterschreitet.³¹ Nun zur Frage, inwiefern die Richtlinie 2014/24/EU die Berücksichtigung von sozialen Belangen bei der Auftragsvergabe zulässt – und zwar im Bereich der vorbehaltenen Aufträge, im Bereich der Zuschlagskriterien und im Bereich der Ausführungsbedingungen. Vorweg sei angemerkt, dass freilich immer die in Art. 18 Abs. 1 VRL festgelegten Grundsätze der Auftragsvergabe zu berücksichtigen sind: Die öffentlichen Auftraggeber haben alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nichtdiskriminierender Weise zu behandeln und handeln transparent und verhältnismäßig.

b. Vorbehaltene Aufträge

Da geschützte Werkstätten und soziale Unternehmen teils nicht in der Lage sind, unter normalen Wettbewerbsbedingungen Aufträge zu erhalten, aber eine wichtige Rolle für Beschäftigung und Beruf und damit für die Integration in die Gesellschaft und für Chancengleichheit spielen können, dürfen sie im Rahmen des Art. 20 begünstigt werden.³² Gemäß Art. 20 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten *„das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren geschützten Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmern, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist, vorbehalten oder sie können bestimmen, dass solche Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden, sofern mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Werkstätten, Wirtschaftsteilnehmer oder Programme Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer sind“*

Unter anderem kann somit geschützten Beschäftigungsprogrammen und solchen Unternehmen das Recht, an Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen teilzunehmen, vorbehalten werden, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von benachteiligten Personen – wie Arbeitslosen, Angehörigen benachteiligter Minderheiten oder auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängten Personen –³³ ist.

³¹ Die in Art. 4 VRL genannten Schwellenwerte wurden durch die Delegierte Verordnung (EU) 2015/2170 der Kommission vom 24. November 2015 angepasst. Sie liegen derzeit für öffentliche Bauaufträge bei 5.225.000 €, für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von zentralen Regierungsbehörden vergeben werden, und bei von diesen Behörden ausgerichteten Wettbewerben bei 135.000 €; für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von subzentralen öffentlichen AuftraggeberInnen – wie bspw. der Stadt Graz – vergeben werden, und bei von diesen Behörden ausgerichteten Wettbewerben bei 209.000 €; für öffentliche Dienstleistungsaufträge betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von Anhang XIV VRL bei 750.000 €. Für den Verteidigungsbereich gelten spezielle Regelungen.

³² Erwägungsgrund 36 RL 2014/24/EU.

³³ Erwägungsgrund 36 RL 2014/24/EU.

c. Zuschlagskriterien

Zuschlagskriterien dienen dazu, Angebote zu bewerten und letztlich zwischen mehreren Angeboten eines auszuwählen. Gemäß Art. 67 Abs. 1 VRL hat der öffentliche Auftraggeber den Zuschlag für einen Auftrag dem „wirtschaftlich günstigsten Angebot“ – daher der aus Sicht des Auftraggebers wirtschaftlich besten Lösung³⁴ – zu erteilen. Welches Angebot das wirtschaftlich günstigste ist, kann auf Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses, der besten Kostenwirksamkeit³⁵ oder auch des niedrigsten Preises³⁶ ermittelt werden.

Soziale Belange können im Rahmen der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses berücksichtigt werden, daher nun Näheres dazu: Gemäß Art. 67 Abs. 2 VRL kann zur Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses eine Reihe von möglichen Zuschlagskriterien – die qualitative, ökologische und soziale Aspekte umfassen – angewandt werden, und zwar sofern sie „mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen“.³⁷ Diese Kriterien sind nicht abschließend geregelt;³⁸ ausdrücklich genannt sind folgende:

„a) Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, Design für Alle, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;

b) Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann, oder

c) Kundendienst und technische Hilfe, Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfrist.“³⁹

³⁴ Erwägungsgrund 89 RL 2014/24/EU.

³⁵ Damit ist insbesondere die sogenannte „Lebenszykluskostenrechnung“, die in Art. 68 VRL geregelt ist, angesprochen. Dazu Näheres bspw. auch bei Hettich, Wertung, 69 ff.

³⁶ Wobei die Mitgliedstaaten gem. Art. 67 Abs. 2 aE VRL vorsehen können, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen; sie können deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken; vgl. für Österreich V.

³⁷ Art. 67 Abs. 3 VRL. Dies ist gemäß Art. 67 Abs. 3 VRL dann der Fall, wenn „sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen“. Damit sind insbesondere Faktoren eingeschlossen, die mit dem Prozess der Herstellung, der Bereitstellung oder des Handels oder mit einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium zusammenhängen (Art. 67 Abs. 3 lit a und b VRL.) Keine Verbindung zum Auftragsgegenstand besteht bei Anforderungen an die allgemeine Unternehmenspolitik, bspw. der Forderung nach einer bestimmten Politik der sozialen oder ökologischen Verantwortung (Erwägungsgrund 97 RL 2014/24/EU).

³⁸ Vgl. auch Erwägungsgrund 92 RL 2014/24/EU.

³⁹ Art. 67 Abs. 2 RL 2014/24/EU.

Im Erwägungsgrund 99 zur Richtlinie wird dies näher ausgeführt:

„Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der am Produktionsprozess beteiligten Arbeitskräfte, zur Förderung der sozialen Integration von benachteiligten Personen oder Angehörigen sozial schwacher Gruppen unter den für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Personen oder zur Schulung im Hinblick auf die für den betreffenden Auftrag benötigten Fähigkeiten können ebenfalls Gegenstand von Zuschlagskriterien oder von Bedingungen für die Auftragsausführung sein, sofern sie mit den im Rahmen des Auftrags zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen im Zusammenhang stehen. Derartige Kriterien oder Bedingungen können sich unter anderem auf die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder die Umsetzung von Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose oder Jugendliche im Zuge der Ausführung des zu vergebenden Auftrags beziehen. In technischen Spezifikationen können öffentliche Auftraggeber solche sozialen Anforderungen vorsehen, die die betreffende Ware oder die betreffende Dienstleistung unmittelbar charakterisieren, wie das Kriterium der Zugänglichkeit für Personen mit einer Behinderung oder das Kriterium ‚Design für Alle‘.“

Als Zuschlagskriterium kommt demnach auch infrage, ob und inwiefern ein Auftragnehmer Maßnahmen setzt, die entweder der Förderung der sozialen Integration von benachteiligten Personen oder Angehörigen sozial schwacher Gruppen unter den für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Personen oder der Schulung hinsichtlich der für die Ausführung des Auftrags benötigten Fähigkeiten dienen. Genannt ist weiters ausdrücklich, dass sich solche Kriterien unter anderem auf die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder auf die Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose oder Jugendliche im Rahmen der Auftragsausführung beziehen können.

Nun näher zu den allgemeinen Anforderungen an die Zulässigkeit der Anwendung von Zuschlagskriterien. Nach den Erwägungsgründen 90 und 92 sollten zur Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses nicht nur qualitative Kriterien herangezogen werden, sondern stets auch ein Kostenkriterium wie der Preis oder ein Kosten-Wirksamkeits-Ansatz wie der Lebenszyklus-Kostenansatz.⁴⁰ Weiters hat der Auftraggeber gemäß Art. 67 Abs. 5 VRL in den Auftragsunterlagen grundsätzlich anzugeben, wie die einzelnen Kriterien gewichtet werden. Wie stark das Kostenkriterium mindestens zu gewichten ist, darüber gibt die Richtlinie keine Auskunft.⁴¹ Schließlich, nach Art. 67 Abs. 4 VRL, dürfen die Zuschlagskriterien nicht zur Folge haben, dass dem Auftraggeber uneingeschränkte Wahlfreiheit eingeräumt wird. Weiters müssen sie einen wirksamen Wettbewerb ermöglichen und mit Spezifikationen einhergehen,

⁴⁰ Siehe Näheres dazu bei Hettich, Wertung, 62 ff und 69 ff.

⁴¹ Siehe dazu aber unter IV.4.

die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern übermittelten Informationen gestatten, damit bewertet werden kann, wie gut die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen.

d. Ausführungsbedingungen

Nach Art. 70 RL 2014/24/EU können öffentliche Auftraggeber „*besondere Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags festlegen, sofern diese gemäß Artikel 67 Absatz 3 mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und im Aufruf zum Wettbewerb oder in den Auftragsunterlagen angegeben werden. Diese Bedingungen können wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange umfassen.*“ Es ist somit zulässig, Bedingungen für die Auftragsausführung festzulegen, die „soziale oder beschäftigungspolitische Belange“ betreffen.

Nach dem oben angesprochenen Erwägungsgrund 99 der Richtlinie 2014/24/EU sind damit jedenfalls auch die bereits im Kontext der Zuschlagskriterien angesprochenen Maßnahmen umfasst: Auch im Rahmen der Festlegung von Ausführungsbedingungen können Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration von benachteiligten Personen oder Angehörigen sozial schwacher Gruppen oder zur Schulung von zur Auftragsausführung benötigten Fähigkeiten festgelegt werden. Zu denken ist auch hier bspw. an die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder an Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose oder Jugendliche.⁴²

Wie für Zuschlagskriterien gilt dabei Folgendes: Ausführungsbedingungen müssen – im Sinn des Art. 67 Abs. 3 VRL – mit dem Auftrag in Verbindung stehen.⁴³ Weiters dürfen freilich auch Ausführungsbedingungen nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung führen.⁴⁴

⁴² Siehe dazu bereits oben, insbesondere den dort zitierten Erwägungsgrund 99 der RL 2014/24/EU; siehe auch Erwägungsgrund 98 aE der RL 2014/24/EU: „Hinter Bedingungen für die Auftragsausführung könnte auch die Absicht stehen, die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz, die verstärkte Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben oder den Umwelt- oder Tierschutz zu begünstigen und im Kern die grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu erfüllen und mehr benachteiligte Personen als nach nationalem Recht gefordert einzustellen.“

⁴³ Dazu bereits Genauerer in Fußnote 26; vgl. auch Erwägungsgrund 104 RL 2014/24/EU.

⁴⁴ Vgl. Erwägungsgrund 104 RL 2014/24/EU.

IV. Rechtsprechung des EuGH

Im Folgenden wird die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Zulässigkeit sozialer Kriterien dargestellt. Vorweg sei darauf hingewiesen, dass diese Judikatur nicht auf Grundlage der Richtlinie 2014/24/EU, sondern auf Grundlage deren Vorgängerrichtlinien ergangen ist.

1. Rechtssache Beentjes (1988)

Der EuGH hatte bereits im Jahr 1988 in der Rechtssache *Beentjes*⁴⁵ vor dem Hintergrund der öffentlichen Ausschreibung eines Bauauftrages unter anderem eine Bedingung, welche die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verlangt, zu beurteilen. Konkret ging es darum, dass das niederländische Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei in der Ausschreibung hinsichtlich eines Auftrags zur Flurbereinigung die Bedingung festlegte, dass sich das beschäftigte Personal zu mindestens 70 % aus Langzeitarbeitslosen zusammensetzen muss, die von der örtlichen Arbeitsbeschaffungsstelle vermittelt wurden.⁴⁶

Eine derartige Bedingung hat laut Gerichtshof zwar weder mit der Prüfung der fachlichen Eignung der Unternehmer im Hinblick auf deren wirtschaftliche, finanzielle und technische Leistungsfähigkeit noch mit den in der Richtlinie genannten Zuschlagskriterien zu tun, ist aber dennoch grundsätzlich mit der Richtlinie 1971/305/EWG vereinbar. Um zulässig zu sein, muss sie weiters „*alle einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beachten, und zwar insbesondere die Verbote, die aus den für das Gebiet des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs vom Vertrag aufgestellten Grundsätzen folgen*“.⁴⁷ Insbesondere darf eine derartige Bedingung laut EuGH nicht unmittelbar oder mittelbar zu einer Diskriminierung der Bieter aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft führen. Dies führte der EuGH folgendermaßen genauer aus:

*„Das Erfordernis der Einstellung von Langzeitarbeitslosen könnte insbesondere gegen das in Artikel 7 Absatz 2 des Vertrages ausgesprochene Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstoßen, wenn sich herausstellen sollte, daß eine solche Bedingung nur von einheimischen Bietern oder daß sie von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten nur mit größeren Schwierigkeiten erfüllt werden könnte. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, unter Berücksichtigung aller Umstände des Sachverhalts zu prüfen, ob die Aufstellung einer solchen Bedingung unmittelbar oder mittelbar zu Diskriminierungen führt.“*⁴⁸

Um das Diskriminierungsverbot nicht zu verletzen, darf laut EuGH die konkrete Ausgestaltung einer Bedingung somit nicht dazu führen, dass sie nur von einheimischen Bietern oder von

⁴⁵ EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes*.

⁴⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Darmon – Rechtssache C-31/87 vom 20. September 1988, *Beentjes*, 6.

⁴⁷ EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes*, Rz 29.

⁴⁸ Ebd, Rz 30.

Bieter aus anderen Mitgliedstaaten nur mit größeren Schwierigkeiten erfüllt werden könnte. Wann dies der Fall ist, beurteilte der EuGH in dieser Rechtssache allerdings nicht.

2. Rechtssache Nord-Pas-de-Calais (2000)

In der Rechtssache *Nord-Pas-de-Calais* vom 26. September 2000⁴⁹ hatte der EuGH vor dem Hintergrund von öffentlichen Bauaufträgen betreffend den Bau und die Unterhaltung von Schulgebäuden unter anderem ein Zuschlagskriterium, das mit dem Kampf gegen Arbeitslosigkeit zusammenhing,⁵⁰ am Maßstab der Richtlinie 93/37/EWG zu beurteilen. Bei diesem Kriterium handelte es sich um ein subsidiäres Zuschlagskriterium bzw. ein „Zusatzkriterium“, das nur im Falle mehrerer gleichwertiger Angebote zum Einsatz kommen sollte.

Die Kommission beanstandete, dass ein derartiges Kriterium als Zuschlagskriterium gemäß Art. 30 der Richtlinie – dem zufolge entweder ausschließlich das Kriterium des niedrigsten Preises anzuwenden ist oder, wenn der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt, verschiedene auf den jeweiligen Auftrag bezogene Kriterien wie bspw. Preis, Ausführungsfrist, Betriebskosten, Rentabilität oder technischer Wert – unzulässig sei.

Demgegenüber stellte der EuGH fest, dass es nach Art. 30 der Richtlinie grundsätzlich zulässig ist, eine mit dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhängende Bedingung als Zuschlagskriterium zu verwenden, sofern diese *„die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, vor allem das Diskriminierungsverbot, beachtet, das aus den Bestimmungen des Vertrages zum Niederlassungsrecht und zum Recht des freien Dienstleistungsverkehrs folgt (vgl. Urteil Beentjes, Randnr. 29)“*.⁵¹ Weiters muss ein derartiges Kriterium nach Maßgabe aller Verfahrensvorschriften dieser Richtlinie, insbesondere der Publizitätsvorschriften, angewendet werden. Es muss daher auch in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich angegeben werden.⁵²

3. Rechtssache Concordia (2002)

In der Rechtssache *Concordia*⁵³ ging es um die Vergabe eines Auftrags für den Betrieb einer Linie des städtischen Busnetzes der Stadt Helsinki. Der EuGH hatte unter anderem die Zulässigkeit der Verwendung von Umweltschutzkriterien – wie die Höhe der Stickoxidemissionen oder den Lärmpegel der Busse – zu beurteilen und stellte Folgendes fest: Zunächst hielt der Gerichtshof fest, dass die in Art. 36 Abs. 1 lit a der Richtlinie 1992/50/EWG genannten Kriterien für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag an das wirtschaftlich günstigste Angebot – Qualität, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit der

⁴⁹ EuGH 26. September 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais*.

⁵⁰ Es ging darum, dass eine Bedingung bezüglich der Beschäftigung, die mit einer lokalen Maßnahme zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhing, ausdrücklich zum Zuschlagskriterium gemacht wurde.

⁵¹ EuGH 26. September 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais*, Rz 50.

⁵² Siehe zu diesem Erkenntnis bereits unter II.3.

⁵³ EuGH 17. September 2002, C-513/99, *Concordia*.

Leistung, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt, Ausführungszeitraum, Ausführungsfrist und Preis – nicht abschließend geregelt sind.

Zweitens stellte der EuGH fest, dass nicht jedes Vergabekriterium „*notwendigerweise rein wirtschaftlicher Art sein muss. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass Faktoren, die nicht rein wirtschaftlich sind, sich auf den Wert eines Angebots für diesen Auftraggeber auswirken können. Diese Feststellung wird auch durch den Wortlaut dieser Vorschrift, in dem die Ästhetik eines Angebots ausdrücklich als Kriterium genannt wird, bekräftigt.*“⁵⁴

Drittens stellte er fest, dass Art. 36 Abs. 1 lit a der Richtlinie 92/50/EWG die Möglichkeit nicht ausschließt, dass der Auftraggeber im Rahmen der Beurteilung, welches Angebot wirtschaftlich am günstigsten ist, Umweltschutzkriterien anwendet.

Schließlich spezifizierte der EuGH die Anforderungen an die Zulässigkeit derartiger Umweltschutzkriterien. Sie dürfen berücksichtigt werden, sofern sie mit dem Gegenstand des Auftrags zusammenhängen, dem Auftraggeber keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen, im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich genannt sind und sofern alle wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, vor allem das Diskriminierungsverbot, beachtet werden.⁵⁵

Hier noch eine Anmerkung: In diesem Erkenntnis geht es zwar nicht um die Beurteilung eines sozialen Kriteriums, aber die Anforderungen, die hier vor dem Hintergrund von Umweltschutzkriterien an Zuschlagskriterien gestellt werden, sind teils allgemeiner Art und daher auch auf soziale Kriterien übertragbar. Wie eben bspw., dass Zuschlagskriterien nicht rein wirtschaftlicher Art sein müssen, sondern es darum geht, dass sich der berücksichtigte Faktor auf den Wert eines Angebots für den Auftraggeber auswirken kann. So wie in diesem Fall die Reduktion des Schadstoffausstoßes dabei hilft, Kosten im Gesundheitsbereich einzusparen.

4. Rechtssache Wienstrom (2003)

In der Rechtssache *Wienstrom*⁵⁶ hatte der EuGH vor dem Hintergrund eines Auftrags über die Belieferung sämtlicher Verwaltungsdienststellen des Bundes in Kärnten mit elektrischem Strom die angewandten Zuschlagskriterien zu beurteilen. 55 % der Gesamtpunkte wurden für den Preis und 45 % dafür vergeben, wie viel Strom jeder Anbieter aus erneuerbaren Energieträgern jährlich zu liefern imstande war, wobei nur die Menge an Strom, die über den geschätzten jährlichen Gesamtbezug der Dienststellen hinausging, berücksichtigt wurde.

Diesbezüglich stellte der Gerichtshof unter anderem Folgendes fest: Zunächst bestätigte er die bereits in der Rechtssache *Concordia*⁵⁷ aufgestellten Anforderungen, dass nicht jedes

⁵⁴ EuGH 17. September 2002, C-513/99, *Concordia*, Rz 55.

⁵⁵ Ebd., Rz 64.

⁵⁶ EuGH 4. Dezember 2003, C-448/01, *Wienstrom*.

⁵⁷ Siehe 3.

Vergabekriterium, das der Auftraggeber festlegt, um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, notwendigerweise rein wirtschaftlicher Art sein muss⁵⁸ und dass Umweltschutzkriterien berücksichtigt werden dürfen, „sofern sie mit dem Gegenstand des Auftrags zusammenhängen, dem Auftraggeber keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen, ausdrücklich im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags genannt sind und bei ihnen alle wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Diskriminierungsverbot, beachtet werden“.⁵⁹ Weiters stellte der EuGH mit Blick auf die Bedeutung des Ziels des Umweltschutzes die Zulässigkeit der Gewichtung des gegenständlichen Kriteriums mit 45 % der Gesamtpunkte fest.⁶⁰ Außerdem stellte der Gerichtshof vor dem Hintergrund des aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung abgeleiteten Transparenzgebots fest, dass öffentliche Auftraggeber in der Lage sein müssen, „anhand der von den Bietern gelieferten Angaben und Unterlagen effektiv zu überprüfen, ob ihre Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen“,⁶¹ was in der vorliegenden Rechtssache jedoch nicht der Fall war, weshalb unter anderem eine Verletzung des Unionsrechts vorlag.

5. Rechtssache EKO/Max Havelaar (2012)

In der Rechtssache *EKO/Max Havelaar*⁶² ging es um die Verwendung der privatrechtlichen Gütezeichen „EKO“⁶³ und „MAX HAVELAAR“⁶⁴ hinsichtlich der Vergabe eines öffentlichen Auftrags über die Lieferung und die Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten in der Provinz Nord-Holland.

Der EuGH stellte unter anderem fest, dass nach Art. 26 der Richtlinie 2004/18 die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags insbesondere soziale Aspekte betreffen können. Darunter fällt grundsätzlich auch die Anforderung, dass der zu liefernde Tee und Kaffee von Kleinerzeugern aus Entwicklungsländern stammt, zu denen für diese günstige Handelsbeziehungen bestehen.⁶⁵

Auch stellte der Gerichtshof hinsichtlich der Verwendung der genannten Gütezeichen als Zuschlagskriterien eine Verletzung von Art. 53 Abs. 1 lit a der Richtlinie 2004/18 fest, da weder die Kriterien ausgeführt wurden, die diesen Gütezeichen zugrunde lagen, noch

⁵⁸ EuGH 4. Dezember 2003, C-448/01, *Wienstrom*, Rz 32.

⁵⁹ Ebd, Rz 33.

⁶⁰ Ebd, Rz 35 ff.

⁶¹ Ebd, Rz 50.

⁶² EuGH 10. Mai 2012, C-368/10, *EKO/Max Havelaar*.

⁶³ Das Gütezeichen EKO wird für Erzeugnisse vergeben, die zu mindestens 95 % aus ökologisch erzeugten Zutaten bestehen (EuGH 10. Mai 2012, C-368/10, *EKO/Max Havelaar*, Rz 34).

⁶⁴ Das Gütezeichen MAX HAVELAAR soll den Handel mit Erzeugnissen aus fairem Handel fördern und zertifiziert, dass die mit ihm versehenen Erzeugnisse zu einem fairen Preis und zu fairen Bedingungen von aus Kleinerzeugern in Entwicklungsländern bestehenden Organisationen erworben worden sind (EuGH 10. Mai 2012, C-368/10, *EKO/Max Havelaar*, Rz 37).

⁶⁵ EuGH 10. Mai 2012, C-368/10, *EKO/Max Havelaar*, Rz 76.

zugelassen wurde, dass der Nachweis darüber, dass ein Erzeugnis diesen Kriterien genüge, auch durch andere geeignete Beweismittel erbracht werden konnte.⁶⁶

⁶⁶ EuGH 10. Mai 2012, C-368/10, *EKO/Max Havelaar*, Rz 84 ff.

V. Das Bundesvergabegesetz 2006

In Österreich stellt das Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006)⁶⁷ die zentrale Rechtsgrundlage im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe dar. Es regelt unter anderem die Vergabe von öffentlichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sowie die Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionsverträgen durch öffentliche Auftraggeber. Im Folgenden geht es wieder – diesmal vor dem Hintergrund des BVerG 2006 – um die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Vorbehaltung von Aufträgen sowie um die Möglichkeit, im Rahmen der Festlegung von Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen soziale Aspekte zu berücksichtigen.

Vorweg sei angemerkt, dass aufgrund der Notwendigkeit, die unionsrechtlichen Vergaberichtlinien in österreichisches Recht umzusetzen, derzeit eine Reform des BVerG 2006 stattfindet.⁶⁸ Soweit der derzeit vorliegende Entwurf dieses Vergaberechtsreformgesetzes 2017 für die hier zu behandelnden Punkte relevante Änderungen mit sich bringt, wird auch darauf eingegangen.

Erstens zu den vorbehaltenen Aufträgen: Bislang besteht laut § 21 BVerG 2006 die Möglichkeit, Aufträge geschützten Werkstätten oder integrativen Betrieben, in denen die Mehrheit der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderung sind, vorzubehalten. Eine dem Art. 20 RL 2014/24/EU entsprechende Möglichkeit, Aufträge auch für solche Unternehmen vorzubehalten, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von sonstigen benachteiligten Personen ist, oder zu bestimmen, dass Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden, sofern mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Programme benachteiligte Arbeitnehmer sind, besteht bislang jedoch nicht.⁶⁹

Dies bedeutet freilich nicht, dass öffentlichen Auftraggebern keine rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung stünden, dennoch einen Teil der zu vergebenden Aufträge solchen Unternehmen, deren Zweck die Beschäftigung benachteiligter Personen ist, zugutekommen zu lassen. Denn bis zu einer bestimmten Betragsgrenze⁷⁰ können Aufträge ohnehin per Direktvergabe und somit freilich auch an Sozialunternehmen direkt vergeben werden.

⁶⁷ Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006), BGBl I Nr. 17/2006.

⁶⁸ Dazu Näheres unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00292/index.shtml, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2017.

⁶⁹ Siehe Näheres dazu bereits unter III.2.b.

⁷⁰ Die Direktvergabe nach § 41 Abs. 2 BVerG 2006 ist derzeit bis zu einem Betrag von 100.000 € zulässig (vgl. Schwellenwertverordnung 2012 idF BGBl. II Nr. 250/2016), im Entwurf des Vergaberechtsreformgesetzes 2017 liegt dieser Betrag bei 50.000 € (vgl. § 46).

Schließlich ist in § 23 Abs. 1 des Entwurfs des Vergaberechtsreformgesetzes 2017 die Möglichkeit vorgesehen, Aufträge vorzubehalten, um die Beschäftigung von benachteiligten Personen zu fördern:

Vorbehaltene Aufträge zugunsten sozialer und beruflicher Integration

§ 23. (1) Der öffentliche Auftraggeber kann bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen vorsehen, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten, integrative Betriebe oder sonstige Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von sonstigen benachteiligten Personen ist, teilnehmen können oder dass die Erbringung von Aufträgen im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu erfolgen hat, wobei mindestens 30 % der Arbeitnehmer des den Auftrag ausführenden Unternehmens Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer sein müssen.

Sollte die Bestimmung des § 23 in dieser Form verabschiedet werden, bestünde in Österreich eine dem Art. 20 RL 2014/24/EU entsprechende Möglichkeit, Aufträge vorzubehalten – und zwar auch für Aufträge unterhalb des Schwellenwerts.

Nun zweitens zu den Zuschlagskriterien: Gemäß § 130 Abs. 1 BVergG 2006 ist der Zuschlag entweder dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot oder dem Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen. In bestimmten Fällen – wie bspw. der Beschaffung geistiger Dienstleistungen oder gewisser Lebensmittel – ist der Zuschlag jedenfalls dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen.⁷¹ Als Zuschlagskriterien, die anlässlich der Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebots zur Anwendung kommen können, sind in § 2 Z 20 lit d sublit aa BVergG 2006 demonstrativ Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt und Lieferungs- bzw. Ausführungsfrist genannt. Weiters sind in § 19 BVergG 2006 die Grundsätze des Vergabeverfahrens geregelt. In Absatz 6 dieser Bestimmung wurde geregelt, dass im Vergabeverfahren „auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden (kann). Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung derartiger Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.“ Soziale Belange – bspw. inwiefern im Rahmen der Auftragsausführung langzeitarbeitslose Personen beschäftigt werden

⁷¹ Vgl. § 79 Abs. 3 BVergG 2006.

– können somit nach BVergG 2006 bei der Festlegung konkreter Zuschlagskriterien grundsätzlich berücksichtigt werden.⁷²

Schließlich, drittens zu den Ausführungsbedingungen: Auch was die Berücksichtigung sozialer Belange im Rahmen der Festlegung von Ausführungsbedingungen angeht, ist auf den gerade genannten § 19 Abs. 6 BVergG 2006 zu verweisen, der dies ausdrücklich für zulässig erklärt. Ergänzend ist in § 99 Abs. 1 Z 13 BVergG ausgeführt, dass im Leistungsvertrag Ausführungsbedingungen *„insbesondere sozialen (wie zB frauen-, behinderten-, sozial- und beschäftigungspolitische Belange) oder ökologischen Inhaltes, die während der Erbringung der Leistungen zu erfüllen sind“*, aufgenommen werden können, *„sofern diese Bedingungen bereits in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gemacht worden sind“*.

⁷² Vgl. auch Berger in Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht, Rz 1452 ff.

VI. Zusammenfassung

Im vorliegenden Abschnitt wurde behandelt, inwiefern es rechtlich zulässig ist, soziale Aspekte im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Das Primärrecht enthält zwar keine eigenen Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe, dennoch ergeben sich insbesondere aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot und den Grundfreiheiten bestimmte Anforderungen an die Zulässigkeit der Berücksichtigung sozialer Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Auf sekundärrechtlicher Ebene besteht eine Reihe von Richtlinien, die ab gewissen Schwellenwerten⁷³ für unterschiedliche Sachbereiche die Auftragsvergabe – und eben auch die Frage des Vorbehalts von Aufträgen sowie die Frage der Festlegung gewisser Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen – regeln. Hier wurde der Fokus auf die Richtlinie 2014/24/EU gelegt. Weiters wurde die Judikatur des EuGH zu den gerade angesprochenen Fragen einbezogen. Die für die Auftragsvergabe zentrale Bestimmung im österreichischen Recht stellt schließlich das Bundesvergabegesetz 2006 dar, das derzeit einem Reformprozess unterliegt. Zusammengefasst ergibt sich hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit der Berücksichtigung sozialer Aspekte folgendes Bild:

Erstens ist für den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU – also hinsichtlich der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen – in Art. 20 der Richtlinie die Möglichkeit, Aufträge gewissen sozialen Unternehmen vorzubehalten, klar geregelt: Der österreichische Gesetzgeber kann das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren unter anderen solchen sozialen Unternehmen bzw. Wirtschaftsteilnehmern, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von benachteiligten Personen ist, vorbehalten – oder auch bestimmen, dass solche Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden. Bedingung dafür ist, dass mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Wirtschaftsteilnehmer oder Programme Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer sind. Wobei der Begriff der benachteiligten Arbeitnehmer weit verstanden wird. In den Erwägungsgründen werden als Beispiele Arbeitslose, Angehörige benachteiligter Minderheiten oder auch auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängte Personen genannt.⁷⁴ Das österreichische Bundesvergabegesetz 2006 sieht eine derartige Möglichkeit bislang nicht vor. Allerdings wurde im Entwurf zum Vergaberechtsreformgesetz 2017 die in der Richtlinie bestehende Möglichkeit übernommen, weshalb sie vermutlich bald auch für die öffentliche Auftragsvergabe in Österreich bestehen dürfte.⁷⁵ Auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, besteht die Möglichkeit, im Wege der Direktvergabe einen gewissen Anteil der gesamten öffentlichen Aufträge sozialen Unternehmen zugutekommen zu lassen.⁷⁶

⁷³ Siehe III.1.

⁷⁴ Siehe II.2.b.

⁷⁵ Siehe V.

⁷⁶ Siehe V.

Zweitens ist die Berücksichtigung sozialer Belange – wie bspw. die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Personen oder junger Arbeitsloser – im Rahmen der Festlegung von Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen nach Unionsrecht grundsätzlich zulässig. Dies ergibt sich teils schon aus der Rechtsprechung des EuGH zu den Vorgängerrichtlinien der Richtlinie 2014/24/EU⁷⁷ und ist mittlerweile ausdrücklich in Art. 67 und Art. 70 der Richtlinie 2014/24/EU geregelt.⁷⁸ Vergabekriterien müssen eben nicht „*notwendigerweise rein wirtschaftlicher Art sein* [...]“. *Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass Faktoren, die nicht rein wirtschaftlich sind, sich auf den Wert eines Angebots für diesen Auftraggeber auswirken können.*⁷⁹ So ist es bspw. zulässig, als Zuschlagskriterium das Kriterium anzuwenden, wie viele Arbeitsstunden im Rahmen der Auftragsausführung durch vormals langzeitarbeitslose Personen ausgeführt werden oder inwiefern Ausbildungsmaßnahmen hinsichtlich der zur Auftragsausführung benötigten Fähigkeiten für vormals junge Arbeitslose angeboten werden.

Jedenfalls müssen die wesentlichen Grundsätze des Unionsrechts – wie insbesondere das allgemeine Diskriminierungsverbot bzw. die aus den Grundfreiheiten abgeleiteten Diskriminierungsverbote –⁸⁰ und weitere vom EuGH aus dem Primärrecht abgeleitete Forderungen wie das Transparenzgebot⁸¹ eingehalten werden. In der Rechtssache *Beentjes* hat der EuGH festgestellt, dass das Diskriminierungsverbot dann verletzt wird, wenn eine Bedingung „*nur von einheimischen Bietern oder [...] von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten nur mit größeren Schwierigkeiten erfüllt werden könnte*“.⁸²

Weiters stellt die Richtlinie 2014/24/EU für Aufträge im Oberschwellenbereich⁸³ eine Reihe weiterer Anforderungen – vor allem allgemeiner Natur – ausdrücklich auf.⁸⁴ Zuschlagskriterien müssen mit dem Gegenstand des betreffenden Auftrags in Verbindung stehen und es sollte zusätzlich zu qualitativen Kriterien – wie bspw. sozialen Kriterien oder Umweltschutzkriterien – auch ein Kostenkriterium zur Anwendung kommen. Zudem ist in den Auftragsunterlagen

⁷⁷ EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes*; EuGH 26. September 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais*; Näheres zu diesen beiden Erkenntnissen unter IV.1. und IV.2.

⁷⁸ Siehe III.2.c. und III.2.d.

⁷⁹ Dies hat der EuGH vor dem Hintergrund der Anwendung von Umweltschutzkriterien in der Rechtssache *Concordia* aus dem Jahr 2002 festgestellt (EuGH 17. September 2002, C-513/99, *Concordia*, Rz 55 – siehe IV.3.; so auch EuGH 4. Dezember 2003, C-448/01, *Wienstrom*, Rz 32 – siehe IV.4.)

⁸⁰ Vgl. EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes*; EuGH 26. September 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais*; EuGH 4. Dezember 2003, C-448/01, *Wienstrom*.

⁸¹ Siehe II.4.

⁸² Vgl. EuGH 20. September 1988, C-31/87, *Beentjes* – siehe Näheres unter IV.1. Auch zu erwähnen ist, dass sich der EuGH in der Rechtssache *Nord-Pas-de-Calais* (EuGH 26. September 2000, C-225/98) vor dem Hintergrund der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit nicht näher mit der Zulässigkeit einer mit dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhängenden Bedingung auseinandersetzte, da die Kommission keinen diesbezüglichen Zweifel vorgebracht hatte (siehe II.3.)

⁸³ Siehe III.2.a.

⁸⁴ Dazu Genauerer auch unter III.2.c.

grundsätzlich anzugeben, wie sämtliche Zuschlagskriterien zu gewichten sind, wobei die Richtlinie nicht regelt, wie hoch gewisse Kriterien mindestens oder maximal zu gewichten sind. Jedenfalls stellte der EuGH in der Rechtssache *Wienstrom* fest, dass die Gewichtung des Preises mit 55 % der Gesamtpunkte und des Umweltschutzkriteriums mit 45 % zulässig ist.⁸⁵

Schließlich räumt auch das österreichische Bundesvergabegesetz 2006 öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit ein, soziale Aspekte bei der Festlegung von Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen – und zwar auch im nicht durch die Richtlinie 2014/24/EU geregelten Unterschwellenbereich.⁸⁶

⁸⁵ EuGH 4. Dezember 2003, C-448/01, *Wienstrom*, Rz 35 ff – siehe IV.4.

⁸⁶ Näheres dazu unter V.

C. Bestehende Modelle

I. Das Modell „Barcelona“

1. Einleitung

In der Stadt Barcelona – mit etwa 1,6 Mio. EinwohnerInnen Hauptstadt der spanischen Region Katalonien – werden jährlich vonseiten der Stadtverwaltung etwa 12.000 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von etwa 590 Mio. € vergeben. Dies entspricht fast 25 % des Budgets der Stadt. Rechnet man die Beteiligungsgesellschaften der Stadt dazu, beträgt das Gesamtauftragsvolumen mehr als 1.000 Mio. €.⁸⁷

Seit dem Jahr 2013 besteht ein Dekret, das die Stadtverwaltung Barcelonas und deren Beteiligungsgesellschaften bindet⁸⁸ und mit dem unter anderem soziale Kriterien in die Auftragsvergabe einbezogen werden. Wesentlicher Bestandteil des Dekrets ist die Verpflichtung, einen gewissen Anteil der Arbeitsstunden jedes öffentlichen Auftrags entweder durch sozial benachteiligte Personen – wie bspw. BezieherInnen der Mindestsicherung, Personen, die einen Behinderungsgrad von mehr als 33 % aufweisen oder Personen, die älter als 45 Jahre und länger als zwölf Monate arbeitslos sind –⁸⁹ ausführen zu lassen oder einen gewissen Anteil des Auftrags per Subauftrag an bestimmte Unternehmen, die diese Personen beschäftigen,⁹⁰ weiter zu vergeben. Durch Ausschöpfung der ersten, der zweiten oder beider Möglichkeiten müssen insgesamt zumindest 10 % der gesamten im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu leistenden Arbeitsstunden der Beschäftigung sozial benachteiligter Personen dienen. Ausnahmsweise können die öffentlichen Auftraggeber jedoch entscheiden, dass die Natur eines Auftrags die Anwendung von Sozialklauseln überhaupt nicht oder nur teilweise zulässt, was dann entsprechend zu begründen ist.

Mittlerweile hat diese Regelung – da ihre Einhaltung nicht ausreichend kontrolliert wurde – an Kraft verloren. In Zukunft soll die Kontrolle daher anders gestaltet werden. Sie soll nicht mehr über die jeweiligen öffentlichen Auftraggeber selbst, sondern – zentralisiert – über ein öffentliches Unternehmen namens „Barcelona Activa“, das unter anderem im Bereich der Beschäftigungspolitik tätig ist, abgewickelt werden.

Im Laufe des Jahres 2016 wurde, ausgehend von der für das öffentliche Auftragswesen zuständigen Abteilung („Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa“),⁹¹ ein

⁸⁷ Siehe <http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es>, zuletzt abgerufen am 27. April 2017.

⁸⁸ Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona sobre Contratación pública responsable con criterios sociales y ambientales vom 20. November 2013 (im Folgenden: Dekret vom 20. November 2013).

⁸⁹ Vgl. Art. 5 Dekret vom 20. November 2013.

⁹⁰ Gemeint sind sogenannte „centros especiales de trabajo“ und sogenannte „empresas de inserción“. Zu diesen beiden Gesellschaftsformen Näheres unter 2.

⁹¹ Dabei handelt es sich um eine Abteilung, die den ausschreibenden Stellen der Stadtverwaltung beratend zur Seite steht.

Reformprozess initiiert, in dessen Verlauf eine Reihe von Stakeholdern eingebunden wurde.⁹² Bisheriges Ergebnis dieses Prozesses ist ein Leitfaden für soziale Auftragsvergabe⁹³ – in dem eine Reihe von Möglichkeiten vorgeschlagen wird, soziale Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe der Stadt Barcelona zu berücksichtigen –, der insbesondere verwaltungsintern zu einem Bewusstseinswandel beitragen soll.

Weiters soll vor dem Hintergrund dieses Leitfadens ein neues Dekret zur nachhaltigen öffentlichen Auftragsvergabe erlassen werden, das die bislang ausgebliebene Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU antizipieren, die Einhaltungskontrolle wie bereits erwähnt neu gestalten und inhaltlich über das bestehende Dekret hinausgehen soll.

Hier wird im Folgenden sowohl auf das Dekret vom 20. November 2013 als auch auf den Leitfaden eingegangen, und zwar wieder mit Blick auf die Bereiche der Auftragsreservierung sowie der Anwendung von Zuschlags- und Ausführungsbedingungen.

⁹² Eingebunden wurden folgende Organisationen: Asociación Catalana de Empresas de Limpieza (Ascen), Asociación Catalana de Empresas de Servicios Auxiliares y Multiservicios (Adedsa), Asociación Catalana de Empresas del Ocio, la Educación y la Cultura (Acellec), Asociación Española para la Competitividad de las Pymes (Aecpymes), Cámara de Comercio de Barcelona, Cámara de Contratistas de Obras de Cataluña (CCOC), Cecot, Comissions Obreres de Catalunya (CC. OO.), Confederación de Cooperativas de Cataluña (COOPCAT), Discapacidad Intelectual Cataluña (Dincat), Entidades Catalanas de Acción Social (ECAS), Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB), Federación de Centros Especiales de Trabajo de Cataluña (FECETC), Federación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña, Fomento del Trabajo Nacional, Fundación Internacional de la Mujer Emprendedora (Fidem), Gremio de Constructores de Obras, La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya, Patronal Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Cataluña (PIMEC), Red de Economía Solidaria (XES), Unió General de Treballadors de Catalunya (UGT).

⁹³ Ajuntament de Barcelona: Guía de contratación pública social, abrufbar unter <http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/pdf/guia-contractacion-publica.pdf> und auf Englisch abrufbar unter <http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/pdf/social-public-procurement-guide.pdf>, zuletzt abgerufen am 27. April 2017.

2. Vorbehaltene Aufträge

Gemäß Art. 10 Dekret vom 20. November 2013 ist jährlich ein Betrag zu bestimmen, der für gewisse Unternehmen vorbehalten wird. Für das Jahr 2017 wurden Aufträge in der Höhe von 9 Mio. € derart reserviert. Bei den Unternehmen, für die diese Auftragssumme vorbehalten wird, handelt es sich um „entidades sin ánimo de lucro“ (Non-Profit-Organisationen), um sogenannte „Centros Especiales de Empleo“ (CEE) bzw. „Centros Especiales de Trabajo“, die der Integration von Menschen mit Behinderung dienen, und um sogenannte „Empresas de Inserción“ (EI), Unternehmen, die im Rahmen herkömmlicher wirtschaftlicher Tätigkeiten, das Ziel verfolgen, Personen, die sich in einer Situation sozialer Exklusion befinden, in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Um den Rechtsstatus einer EI zu erlangen, muss ein Unternehmen die Voraussetzung des Gesetzes 44/2007⁹⁴ erfüllen und sich in ein Register eintragen lassen. Insbesondere müssen in den ersten drei Jahren ihrer Tätigkeit zumindest 30 % – und danach 50 % – der Belegschaft vormals arbeitslose Personen sein, die sich in einer Situation sozialer Exklusion befinden, bei der spanischen Arbeitskräftevermittlung gemeldet und besonders schwer vermittelbar sind. Darunter fallen folgende Personen:

- BezieherInnen der Mindestsicherung oder ähnlicher Beihilfen sowie Personen, die aus gewissen Gründen die Mindestsicherung oder ähnliche Beihilfen nicht (mehr) beziehen können, bspw. wegen einer zu kurzen Aufenthaltsdauer oder des Ablaufs der maximalen Bezugsdauer;
- Junge Erwachsene zwischen 18 und 30 Jahren, die von einer Jugendschutzeinrichtung kommen;
- Drogenabhängige oder andere Personen mit Suchtstörungen, die sich in Rehabilitation oder einem Prozess der sozialen Reintegration befinden;
- Bestimmte Insassen einer Strafanstalt, deren Haftsituation eine Beschäftigung zulässt, bedingt Entlassene und ehemalige Gefangene;
- Bestimmte minderjährige Straftäter;
- Personen, die in alternativen Unterbringungszentren untergebracht sind;
- Personen, die von bestimmten Einrichtungen, die dem Zweck der Prävention und sozialen Integration dienen, kommen.⁹⁵

Weiters müssen zumindest 51 % der Gesellschaftsanteile einer EI von nicht gewinnorientierten Organisationen gehalten werden. Auch müssen zumindest 80 % des Überschusses jedes Geschäftsjahres in die Verbesserung oder Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit oder der Reintegrationstätigkeiten investiert werden.⁹⁶

⁹⁴ Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

⁹⁵ Art. 2 Ley 44/2007.

⁹⁶ Art. 5 Ley 44/2007.

3. Zuschlagskriterien

Nach Art. 19 des Dekrets sind bei Aufträgen, die nach bestimmten Vergabeverfahren⁹⁷ vergeben werden – in jedem Fall, in dem dies möglich ist –, das Ziel der Förderung der Beschäftigung von Zielgruppenpersonen als Gegenstand des Auftrags aufzunehmen und darüber hinausgehend folgende Zuschlagskriterien festzulegen:

1. Für die Beschäftigung von Zielgruppenpersonen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Beschäftigung hinausgeht (siehe Näheres bereits unter 1.), sollen 5 bis 10 % der Gesamtpunkte vergeben werden.
2. Für die Vergabe von Subaufträgen an Centros Especiales de Trabajo und Empresas de Inserción, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Vergabe von Subaufträgen hinausgeht (siehe 2.), sollen 5 bis 10 % der Gesamtpunkte vergeben werden.

Der öffentliche Auftraggeber kann aufgrund der Natur des Auftrages auch nur eines der beiden Zuschlagskriterien einsetzen und dafür 10 bis 20 % der Gesamtpunkte vergeben oder beide einsetzen und die Punkte für diese Kriterien – 10 bis 20 % der Gesamtpunkte – ungleich zwischen ihnen verteilen. Auch in diesem Kontext können die öffentlichen Auftraggeber ausnahmsweise entscheiden, dass die Natur eines Auftrags die Anwendung von Sozialklauseln überhaupt nicht oder nur teilweise zulässt, was dann entsprechend zu begründen ist.

Weiters wird im Leitfaden für soziale Auftragsvergabe insbesondere vorgeschlagen, an jene Unternehmen mehr Punkte zu vergeben, die Personen, die an der Ausführung des Auftrags arbeiten, freiwillig Gehälter über dem Mindestlohn bezahlen, wobei auf dieses Kriterium bis zu 10 % der Gesamtpunkte des Auftrages entfallen können. Ebenso wird vorgeschlagen – soweit bei einem Auftrag keine neuen Arbeitskräfte übernommen werden –, Punkte in Bezug auf die Stabilität der Arbeitsverhältnisse jener Personen, die an der Ausführung des Auftrags arbeiten, zu vergeben. Auch auf dieses Kriterium können bis zu 10 % der Gesamtpunkte entfallen. In beiden Fällen wird argumentiert, diese Kriterien würden letztlich dazu führen, dass Aufträge besser ausgeführt werden. Zudem wird die Verwendung anderer sozialer Kriterien nicht ausgeschlossen, jedoch sollten soziale Kriterien insgesamt nicht mehr als etwa ein Drittel der Gesamtpunkte des Auftrages – neben einem Drittel für den Preis und einem Drittel für andere Qualitätskriterien – ausmachen. Schließlich wird auch deswegen vorgeschlagen, den angebotenen Preis mit nicht mehr als 35 % der Gesamtpunkte zu bewerten, um bei Aufträgen, bei denen die Personalkosten einen entscheidenden Faktor darstellen, Lohndumping zu begegnen. In diesem Fall ist es auch möglich, festzulegen, dass die Maximalpunkte für dieses Kriterium erst ab einer bestimmten Preisreduktion (vom in der Ausschreibung enthaltenen Preis) vergeben werden.

⁹⁷ Gemeint sind das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren und das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung.

4. Ausführungsbedingungen

Über die im Dekret vom 20. November 2013 festgelegten Ausführungsbedingungen, die bereits oben genannt wurden (unter 1.), wird im Leitfaden eine Reihe von weiteren Vorschlägen gemacht, im Rahmen der Ausführungsbedingungen soziale Belange zu berücksichtigen.

So wird als Ausführungsbedingung vorgeschlagen, dass – je nach Art des Auftrages – ein gewisser Teil oder gewisse Teile des Auftrags vom Auftragnehmer an sogenannte „empresas de economía social“ (sozialökonomische Unternehmen) per Subauftrag zu vergeben sind. Damit sind Unternehmen wie die bereits erwähnten CEE und EI (siehe dazu bereits unter 2.), aber darüber hinaus auch andere Unternehmen gemeint, die unter das Gesetz 5/2011⁹⁸ fallen. Diese Unternehmen müssen bestimmte in Art. 4 des Gesetzes festgelegte Prinzipien einhalten – wie den Vorrang der Person und des sozialen Ziels vor dem Kapital, dass Gewinne primär zur Erreichung des sozialen Ziels eingesetzt werden sollten, die Unabhängigkeit von der Politik, die Förderung der Solidarität, insbesondere die Förderung lokaler Entwicklung, Chancengleichheit von Mann und Frau, soziale Kohäsion, die Reintegration von Personen, die sich in Gefahr sozialer Exklusion befinden, die Förderung von stabiler und qualitativer Beschäftigung, die Vereinbarkeit von Privatleben, Familienleben und Arbeit sowie die Förderung der Nachhaltigkeit. Die vom Auftragnehmer vorgeschlagenen Subunternehmer dürfen nicht in Abhängigkeit zum Auftragnehmer stehen, sie müssen ihre Eignung, den Auftrag ausführen zu können, nachweisen und die auf diesem Wege an Subunternehmer vergebenen Teile dürfen nicht mehr als 35 % des gesamten Auftragsvolumens ausmachen.

Weiters kann in den Ausführungsbedingungen vorgesehen werden, dass, soweit der Auftragnehmer seinen Subunternehmer nicht fristgemäß bezahlt – nachdem dem Auftragnehmer die Möglichkeit gegeben wird, den Zahlungsverzug in einer Anhörung zu erklären –, der Subunternehmer seine Bezahlung direkt von der den Auftrag vergebenden Stelle erhalten und die Zahlung von der an den Auftragnehmer zu entrichtenden Zahlung abgezogen werden kann. Diese Bedingung ist allgemein formuliert und gilt daher für sämtliche Unternehmen und nicht nur für Subunternehmer, die bspw. den Status eines sozialökonomischen Unternehmen besitzen. Anzumerken ist, dass diese Bestimmung vorgeschlagen wird, da Auftragnehmer in Spanien ihre Subunternehmer teils ein Jahr lang nicht bezahlen.

Im Rahmen der Ausführungsbedingungen werden auch Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung vorgeschlagen. So kann ein Gleichstellungsplan gefordert werden, indem Maßnahmen zur Beseitigung von Stereotypen und zur Förderung effektiver Gleichstellung der Geschlechter vorzusehen sind. Weiters kann vorgesehen werden, dass hinsichtlich der Personen, die den Auftrag ausführen, je nach den jeweiligen Berufsbereichen eine Parität der Geschlechter herzustellen ist. Zudem soll sichergestellt werden, dass weder sexistische Sprache noch Bilder im Rahmen der Ausführung des Auftrags verwendet werden. Schließlich sind

⁹⁸ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Maßnahmen festzulegen, mit denen sexuelle Belästigungen und Belästigungen aufgrund des Geschlechts oder aufgrund der sexuellen Orientierung verhindert oder beseitigt werden.

Auch können Ausführungsbedingungen vorgesehen werden, die dazu dienen, Privatleben und Beruf in Einklang zu bringen. Dies kann bspw. Maßnahmen umfassen, die es dem/der ArbeitnehmerIn erleichtern, sich um seine/ihre Kinder oder um pflegebedürftige Personen zu kümmern, aber auch arbeitsbezogene Maßnahmen wie bspw. kürzere Arbeitszeiten.

Weiters ist in den Ausführungsbedingungen vorzusehen, dass Auftragnehmer – soweit sie die gesetzliche Verpflichtung erfüllen – nachzuweisen haben, dass sich 2 % ihrer Belegschaft aus Menschen mit Behinderung zusammensetzen. Andernfalls haben sie nachzuweisen, dass sie die gesetzlich vorgesehenen alternativen Verpflichtungen erfüllen.

5. Überblick: Modell „Barcelona“

Es bestehen folgende rechtliche Verpflichtungen:

- Jährlich ist ein gewisses Volumen an **Aufträgen** Sozialunternehmen **vorzubehalten**. Derzeit – für das Jahr 2017 – werden Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 9 Mio. € drei Arten von Sozialunternehmen vorbehalten.
- Es sind grundsätzlich **zumindest 10 % der** gesamten im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe **zu leistenden Arbeitsstunden für die Beschäftigung sozial benachteiligter Personen zu nutzen**, indem diese Personen entweder direkt beim Auftragnehmer eingestellt und zur Auftragsausführung eingesetzt werden und/oder indem Anteile von Aufträgen per Subauftrag an Unternehmen weitervergeben werden, die diese Personen beschäftigen. Dies erfolgt im Rahmen der Festlegung der Ausführungsbedingungen.
- Bei Aufträgen, die nach bestimmten Vergabeverfahren vergeben werden, ist grundsätzlich das Ziel der Förderung der Beschäftigung von Zielgruppenpersonen als Gegenstand des Auftrags aufzunehmen. Im Rahmen der Zuschlagskriterien sind **10 % bis 20 % der Gesamtpunkte für die Beschäftigung von Zielgruppenpersonen**, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Beschäftigung hinausgeht, **und/oder für die Vergabe von Subaufträgen**, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Vergabe von Subaufträgen hinausgeht, zu vergeben.

Außerdem besteht ein **Leitfaden** für die Auftragsvergabe, der zahlreiche **weitere Vorschläge und auch Musterformulierungen** zur Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der Ausführungsbedingungen und Zuschlagskriterien enthält, bspw. Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern oder Maßnahmen, um Privatleben und Beruf leichter miteinander vereinbaren zu können.

II. Das Modell „Straßburg“

1. Einleitung

Einleitend werden zunächst die Rechtslage in Frankreich und die Entwicklung der sozialen Auftragsvergabe in der Stadt Straßburg kurz umrissen: In Frankreich setzte die Normsetzung im Bereich der sozialen Auftragsvergabe Anfang der 1990er Jahre ein. Aktuell stellen die Ordonnance n° 2015-899 und das Décret n° 2016-360, die Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge regeln, sowie für den Bereich der Bau- und Dienstleistungskonzessionen die Ordonnance n° 2016-65 und das Décret n° 2016-86 die zentralen Rechtsgrundlagen dar. Heute entspricht die Rechtslage hinsichtlich der für diese Studie relevanten Bereiche jedenfalls den durch die Richtlinien der EU – insbesondere durch die Richtlinie 2014/24/EU – festgelegten Mindestanforderungen.

Einige Bestimmungen sind darüber hinaus hervorzuheben: So bestimmt Art. 30 Ordonnance n° 2015-899,⁹⁹ dass vor Beginn der Konsultation Art und Umfang des zu deckenden Bedarfs unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und umweltspezifische Dimensionen festzulegen sind. Auch wenn die Nichteinhaltung dieser Bestimmung keine Sanktionen nach sich zieht, so kommt doch der klare politische Wille zum Ausdruck, dass ausschreibende Stellen die Verantwortung dafür tragen bzw. gesetzlich verpflichtet sind, bei jeder Auftragsvergabe unter anderem die soziale Dimension zu berücksichtigen. Es ist daher vor dem Hintergrund des jeweiligen Auftrages *zumindest* zu prüfen, inwiefern die Einbeziehung von sozialen Aspekten möglich und sinnvoll ist.

Hinsichtlich der Regelung der Zulässigkeit von Ausführungsbedingungen ist Folgendes hervorzuheben: Art. 9¹⁰⁰ der genannten Bestimmung hält nicht nur ausdrücklich fest, dass unter anderem soziale Aspekte im Rahmen der Festlegung der Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden können, sondern auch, dass eine auf den Kampf gegen Diskriminierung gerichtete Unternehmenspolitik berücksichtigt werden kann.

In Bezug auf die Auftragsvorbehaltung wurde in Art. 36 Abs. 2¹⁰¹ der genannten Bestimmung geregelt, dass öffentliche Aufträge oder einzelne Lose von Aufträgen – sofern es sich nicht um die Bereiche Verteidigung und Sicherheit handelt – Institutionen vorbehalten werden können, welche die Integration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen durch wirtschaftliche

⁹⁹ „La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.“

¹⁰⁰ „Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public. Elles peuvent aussi prendre en compte la politique menée par l'entreprise en matière de lutte contre les discriminations.“

¹⁰¹ „Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés.“

Tätigkeit fördern (sogenannte „structures d'insertion par l'activité économique“, vgl. Art. L. 5132-4 code du travail) oder für gleichwertige Einrichtungen, die einen gesetzlich festgelegten Mindestanteil von benachteiligten Personen beschäftigen. Dieser Mindestanteil wurde in Frankreich mit 50 % festgelegt.

Eine weitere Bestimmung sieht vor, dass bei zumindest 10 % der Ausschreibungen des Staates Frankreich die Sozialklausel anzuwenden ist.¹⁰² Diesbezüglich ist zwar nicht näher geregelt, in welcher Variante die Sozialklausel anzuwenden ist, jedoch versteht man darunter in der Praxis, dass 5 % der Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen geleistet werden sollen.

Schließlich wurde frankreichweit ein Programm zur Stadtsanierung (ANRU – L'Agence nationale pour la rénovation urbaine) eingerichtet, in dessen Rahmen bis zu 30 % der Kosten für Renovierungen im urbanen Raum übernommen werden – und zwar unter anderem unter der Bedingung, dass zumindest 5 % der Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen geleistet werden.¹⁰³

Nun näher zu Straßburg: Die Stadt Straßburg ist Hauptstadt der Region Grand Est und hat etwa 280.000 EinwohnerInnen. Im hier vorliegenden Kontext ist allerdings die Eurometropole Straßburg – die aus der Stadt Straßburg und weiteren 27 umliegenden Gemeinden besteht und in der etwa 480.000 EinwohnerInnen leben – die relevante Größe, da für sie ein gemeinsamer Verwaltungsapparat besteht und auch die hier näher vorzustellende Koordinationsstelle Relais Chantiers (siehe 2.) im Raum der gesamten Eurometropole tätig ist.

In Straßburg werden bereits seit Ende der 1980er Jahre bei der Vergabe einzelner Aufträge soziale Kriterien einbezogen. So wurden bspw. bei der Anschaffung von Straßenbahnen, aber auch beim Bau des Europäischen Parlaments (1994) gezielt Jugendliche und junge Erwachsene beschäftigt.

Heute besteht mit Relais Chantiers ein Verein, der in enger Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung, den ausschreibenden Stellen, den Auftragnehmern und benachteiligten Personen das Ziel verfolgt, im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge benachteiligte Personen dauerhaft in Beschäftigung zu bringen. In seiner jetzigen Form besteht Relais Chantiers seit fünf Jahren, kann allerdings auf MitarbeiterInnen zurückgreifen, die teils bereits seit mehr als 20 Jahren in diesem Bereich arbeiten.

Derzeit vermittelt Relais Chantiers jährlich etwa 800.000 Stunden im Rahmen der Sozialklausel an benachteiligte Personen. Dies würde etwa der Schaffung von 450 Vollzeitarbeitsstellen entsprechen. Tatsächlich werden mehr als 1.600 Personen über den Verein vermittelt. Weiters

¹⁰² Circulaire du Premier Ministre du 3 décembre 2008.

¹⁰³ Siehe das Gesetz 2003/710 (Charte ANRU).

ergab eine Evaluierung der Tätigkeit von Relais Chantiers für den Zeitraum 2011 bis 2013, dass 55 % der begünstigten Zielgruppe – die Arbeitsstunden im Rahmen eines Auftrags, bei dem die Sozialklausel angewendet wurde, geleistet haben – noch sechs bis zwölf Monate nach dem Auftrag in Beschäftigung oder Ausbildung waren.

Bei etwa der Hälfte aller Aufträge der Eurometropole kommt die Sozialklausel zum Einsatz. Bei der anderen Hälfte der Aufträge macht dies, weil der Auftrag entweder zu klein ist oder keine geeigneten Personen aus der Zielgruppe zur Verfügung stehen, schlicht keinen Sinn. Im Rahmen dieser Vermittlungsarbeit arbeitet Relais Chantiers mit etwa 400 Wirtschaftsunternehmen und ca. zehn der etwa 40 in der Eurometropole bestehenden Sozialunternehmen zusammen.

Neben Relais Chantiers bestehen innerhalb der Verwaltung der Eurometropole weitere Einrichtungen, die sich mit unterschiedlichen Aspekten der sozialen Auftragsvergabe auseinandersetzen: Die Materie des öffentlichen Vergabewesens ist in der Abteilung „Service Achats et Commande Publique“ angesiedelt. Sämtliche Abteilungen der Stadtverwaltung können sich hinsichtlich Fragen, die auszuschreibende Aufträge betreffen, an diese Abteilung wenden; bei Aufträgen ab 90.000 € besteht die Verpflichtung, sie über diese Stelle frankreichweit ausschreiben zu lassen.

Außerdem ist die Abteilung für wirtschaftliche Entwicklung für das Projekt der Sozialklausel zuständig, ist Ansprechpartnerin für Relais Chantiers in der Stadtverwaltung und setzt politische Vorgaben um. So geht es insbesondere darum, Überzeugungsarbeit zu leisten und die Sozialklausel bekannter und besser sichtbar zu machen. Es wurden bspw. ein Film über die Sozialklausel gedreht und ein Logo entwickelt, zudem werden Preise in mehreren Kategorien an Personen in der Stadtverwaltung vergeben, die sich besonders um die Sozialklausel verdient gemacht haben.

2. Relais Chantiers

a. Tätigkeitsbereiche

Wie bereits erwähnt, ist es Ziel von Relais Chantiers, benachteiligte Personen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe in Beschäftigung zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist Relais Chantiers im Wesentlichen in folgenden Bereichen tätig: der Unterstützung von ausschreibenden Stellen, der Unterstützung von Unternehmen bei der Umsetzung der Sozialklausel, der Auswahl und Vermittlung von geeigneten Personen aus der Zielgruppe und schließlich der Begleitung, Kontrolle und Evaluierung. Vorweg sei angemerkt, dass es vorwiegend um Bau- und Dienstleistungsaufträge geht, Sozialklauseln in Zukunft aber auch vermehrt im Bereich öffentlicher Dienstleistungen¹⁰⁴ und beim Verkauf von Grundstücken der Eurometropole¹⁰⁵ eingesetzt werden sollen.

Erstens unterstützt Relais Chantiers Auftraggeber dabei, auszuschreibende Aufträge zu analysieren, um letztlich beurteilen zu können, ob es überhaupt sinnvoll ist, die Sozialklausel anzuwenden und – wenn ja – in welcher Variante dies geschehen soll. Soweit das notwendig ist, werden Auftraggeber auch bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen – hinsichtlich der Sozialklausel – unterstützt. Am häufigsten und wichtigsten ist die Einbeziehung von sozialen Kriterien im Rahmen der Festlegung der Ausführungsbedingungen und der Zuschlagskriterien. Soziale Kriterien werden teils aber auch bei der Festlegung des Auftragsgegenstandes – daher im Rahmen von sogenannten „Integrationsaufträgen“ („les marchés d’insertion“)¹⁰⁶ – sowie im Wege des Auftragsvorbehalts berücksichtigt.

Auftragsvorbehalte werden bspw. im Bereich von Foto- und Druckaufträgen oder der Grünlandpflege angewandt. Das Mittel des *Integrationsauftrags* wurde bspw. gewählt, um ortsansässige jugendliche Arbeitslose etwa im Rahmen der Sanierung von städtischen Problemzonen oder der Erneuerung der Parkbänke in Beschäftigung zu bringen.

Im Rahmen der Festlegung der *Ausführungsbedingungen* und der *Zuschlagskriterien* werden zwei Arten von Sozialkriterien – deren Ausformung freilich von dem konkreten, zu vergebenden Auftrag abhängt – verwendet: Das erste Kriterium betrifft die Anzahl der Arbeitsstunden, die im Rahmen eines Auftrages von benachteiligten Personen geleistet werden sollen. Insofern ist zunächst zu klären, wie viele Arbeitsstunden der Auftrag insgesamt umfasst, welche Kompetenzen und Qualifizierungen notwendig sind, um die geforderte Leistung auszuführen, und inwiefern geeignete Personen aus der Zielgruppe zur Verfügung stehen, um Teile der

¹⁰⁴ So soll bspw. bei dem Betrieb der städtischen Bäder oder der Schulkantinen die Sozialklausel angewandt werden.

¹⁰⁵ Bspw. kann ein Grundstück unter der Bedingung verkauft werden, dass bei dem auf diesem Grundstück geplanten Bau eines Altersheims die Sozialklausel angewandt wird und so ein gewisser Anteil an Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen geleistet werden soll.

¹⁰⁶ Als primäres Ziel des Auftrags wird bei diesen Integrationsaufträgen nicht die Leistung an sich, sondern die Beschäftigung bestimmter Zielgruppenpersonen festgelegt.

Leistung zu erbringen.¹⁰⁷ Soweit ein Auftrag nicht zumindest 70 Arbeitsstunden für benachteiligte Personen umfasst und geeignete Personen vorhanden sind, um die notwendigen Leistungen in der geforderten Qualität zu erbringen, rät Relais Chantiers von vornherein davon ab, eine Sozialklausel anzuwenden.

Das zweite Kriterium betrifft die Ausbildung. So werden bspw. im Rahmen von Reinigungsaufträgen Ausbildungskurse zur Vermittlung der französischen Sprache oder auch zur Frage einer gesunden Körper- bzw. Arbeitshaltung gefordert; oder im Rahmen eines Auftrages zur elektrischen Instandhaltung eine Qualifizierung im Elektrobereich. Dieses Kriterium wird erst ab einer Auftragslänge von mindestens sechs Monaten angewandt.

Beide Aspekte – Arbeitsstunden sowie Ausbildung – werden teils sowohl im Rahmen der Festlegung von Ausführungsbedingungen als auch bei der Festlegung von Zuschlagskriterien berücksichtigt. Bspw. können fünf Stunden Ausbildung als Minimum bzw. als Ausführungsbedingung festgelegt und freiwillige Mehrleistungen zusätzlich mit Punkten belohnt bzw. im Rahmen der Festlegung der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Gleiches gilt für das Kriterium der Arbeitsstunden, wobei hier als freiwillige Mehrleistung nicht mehr als das Doppelte der mindestens zu leistenden Stunden akzeptiert wird. Werden bspw. 500 Arbeitsstunden als Ausführungsbedingung festgelegt, werden im Rahmen der Zuschlagskriterien nicht mehr als 1.000 Arbeitsstunden akzeptiert. Die Gewichtung der verwendeten sozialen Kriterien als Zuschlagskriterien ist freilich je nach Auftrag unterschiedlich, liegt aber in aller Regel – neben dem Preis und der Qualität – zwischen 5 % und 35 % der Gesamtpunkte. Stark gewichtet werden soziale Kriterien insbesondere bei Aufträgen, die Problemviertel betreffen, zum Beispiel bei Integrationsaufträgen zur Sanierung eines Problemviertels. Hier sei noch auf Anhang 1 hingewiesen, der ein Beispiel dafür zeigt, wie in Straßburg bei der Vergabe öffentlicher Aufträge soziale Aspekte einbezogen werden.

Zweitens unterstützt Relais Chantiers die Auftragnehmer dabei, die Sozialklausel umzusetzen. Das Unternehmen wird – soweit erforderlich – über die Sozialklausel informiert. Es werden Personen aus der Zielgruppe erfasst,¹⁰⁸ deren Fähigkeiten, formale Qualifizierungen und Erfahrungen erhoben, eine Vorauswahl von Personen getroffen, die für die Auftragsausführung geeignet sind, und diese dem Unternehmen vorgeschlagen. Weiters bietet Relais Chantiers Beratung hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten, diese Personen zu beschäftigen, an.

¹⁰⁷ So wird zum Beispiel bei einem Bauauftrag mit einem Volumen von 1.000.000 € davon ausgegangen, dass vom gesamten Auftragsvolumen 35 %, daher 350.000 €, auf die Arbeitsleistung entfallen. Eine Arbeitsstunde wird mit 30 € veranschlagt. Der gesamte Auftrag umfasst daher geschätzte 11.667 Arbeitsstunden. Bei Bauaufträgen werden im Rahmen der Sozialklausel typischerweise zwischen 5 % und 8 % der Arbeitsstunden gefordert (bei Dienstleistungsaufträgen sind es – da hier in der Regel weniger Qualifizierung notwendig ist – zwischen 10 % und 30 %). Wird nun veranschlagt, dass 5 % der Arbeitsstunden von Zielgruppenpersonen zu leisten sind, wären dies 583 Arbeitsstunden. Soweit geeignete Personen zur Verfügung stehen, wird dann vorgeschlagen, die Leistung von 583 Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen als Ausführungsbedingung festzulegen.

¹⁰⁸ Sie wenden sich teils direkt an Relais Chantiers und werden teils über die französische Arbeitskräftevermittlung an Relais Chantiers vermittelt.

Schließlich steht Relais Chantiers als Ansprechpartner für Unternehmen und ArbeitnehmerInnen zur Verfügung und hilft bei der Lösung allfälliger Probleme. Freilich richtet sich dieses Angebot nicht nur an die Auftragnehmer, sondern auch an die ArbeitnehmerInnen. Sie haben den Vorteil, dass ihr Profil erhoben wird, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung für sie gesucht und vermittelt wird und sie in Relais Chantiers auch während ihrer Beschäftigungszeit einen Ansprechpartner finden.

Schließlich begleitet und evaluiert Relais Chantiers diese Maßnahmen. Es wird kontrolliert, ob die Auftragnehmer Zielgruppenpersonen einstellen und diese die geforderte Stundenanzahl leisten bzw. ob allfällige weitere soziale Kriterien erfüllt werden. Pro nicht geleisteter Arbeitsstunde fällt für den Auftragnehmer in der Regel eine Strafe in der Höhe von 35 € an und pro ArbeitnehmerIn, der/die eine vorgesehene Ausbildung nicht erhalten hat, 1.500 €. Zuletzt wird an den Auftraggeber rückgemeldet, inwiefern die Sozialklausel erfüllt wurde.

b. Mittel: Organisation, Personal, Finanzierung

Relais Chantiers ist ein Verein nach französischem Recht („association“), in dem verschiedene Interessensgruppen – insbesondere VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung und der französischen Arbeitskräftevermittlung – bzw. jeweils eine gewisse Zahl an Mitgliedern den Vorstand bestellen.

Was seine Tätigkeit angeht, ist der Verein autonom und arbeitet grundsätzlich mit sämtlichen Auftraggebern und Unternehmen in der Eurometropole Straßburg zusammen.

Relais Chantiers hat neben seinem Direktor sieben weitere MitarbeiterInnen und ein Jahresbudget von etwa 600.000 €. 40 % des Budgets werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF), 15 % über die abgewickelten Aufträge und die übrigen 45 % durch die Eurometropole Straßburg gedeckt.

3. Überblick: Modell „Straßburg“

- **Einrichtung einer Unterstützungsstruktur** („Relais Chantiers“), die das Ziel verfolgt, im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge benachteiligte Personen in Beschäftigung zu bringen. Zu diesem Zweck werden insbesondere öffentliche Auftraggeber bei der Ausschreibung und Unternehmen bei der Umsetzung der Sozialklausel unterstützt, Zielgruppenpersonen vermittelt und begleitet und die Einhaltung der Sozialklauseln kontrolliert.
- Rechtliche Verpflichtung, bei jedem Auftrag zu **prüfen**, inwiefern die Einbeziehung von sozialen Aspekten möglich und sinnvoll ist.
- Ansonsten besteht keine rechtliche Verpflichtung, Aufträge vorzubehalten oder soziale Aspekte im Rahmen von Zuschlagskriterien und/oder Ausführungsbedingungen einzusetzen. Dies geschieht auf **freiwilliger Basis** und daher nur dann, soweit dies im Dialog zwischen ausschreibender Stelle und Unterstützungsstruktur als sinnvoll und durchführbar betrachtet wird.
- **Bewusstseinsbildende Maßnahmen und Sichtbarmachen** der sozialen Auftragsvergabe: So wurden bspw. ein Film über die Sozialklausel gedreht, ein Logo entwickelt und Preise in mehreren Kategorien an Personen in der Stadtverwaltung vergeben, die sich besonders um die Sozialklausel verdient gemacht haben.

III. Das Modell „Emilia-Romagna und Bologna“

1. Einleitung

Die öffentliche Auftragsvergabe ist italienweit im Decreto Legislativo Nr. 50 vom 18. April 2016 geregelt. Damit sind die in den Richtlinien der EU vorgesehenen Möglichkeiten, soziale Aspekte in der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, auch in Italien gesetzlich vorgesehen.¹⁰⁹ Weiters besteht mit dem Gesetz 381/1991 eine zentrale Rechtsgrundlage hinsichtlich sogenannter Sozialgenossenschaften, in der insbesondere die Möglichkeit der Reservierung von Aufträgen für ebendiese näher ausgestaltet ist. Zudem besteht für die Region Emilia-Romagna mit dem Regionalgesetz – Legge Regionale Nr. 12 vom 17. Juli 2014 – eine Regelung zur Förderung und Entwicklung dieser Sozialgenossenschaften. Schließlich bestehen teils auch auf lokaler Ebene derartige Regelungen – so wie für die Stadt Bologna das Regolamento delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio vom 27. Mai 2014 –, die im Wesentlichen den inhaltlichen Regelungen des Regionalgesetzes folgen und sich auf die lokale Ebene erstrecken bzw. die lokale Verwaltung binden. Für die öffentliche Auftragsvergabe der Region Emilia-Romagna und der Stadt Bologna – mit etwa 380.000 EinwohnerInnen die Hauptstadt der italienischen Region Emilia-Romagna – ergibt sich somit folgendes Bild:

Erstens bestehen folgende Möglichkeiten, soziale Aspekte bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen:

- Soweit die Auftragshöhe unter 40.000 € liegt, ist grundsätzlich eine Direktvergabe – und somit auch eine Direktvergabe an Sozialunternehmen – möglich.
- Liegt die Auftragshöhe über 40.000 €, aber unter dem Schwellenwert des Unionsrechts (derzeit 209.000 € für Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von der Region vergeben werden), dann können Aufträge für Unternehmen, die in einer gewissen Gesellschaftsform verfasst sind – sogenannte „Sozialgenossenschaften des Typs B“ –, reserviert werden.
- Liegt das Auftragsvolumen über dem Schwellenwert, dann ist der Auftrag offen für alle Wirtschaftsteilnehmer auszuschreiben. In diesem Fall können soziale Aspekte im Rahmen der Ausführungsbedingungen und der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden.

Zweitens besteht die Verpflichtung hinsichtlich jener Aufträge, die unter dem Schwellenwert liegen, einen gewissen Anteil – in der Höhe von zumindest 5 % – zu bestimmen, der dazu eingesetzt wird, um Beschäftigung für benachteiligte Personen zu schaffen, und zwar durch Sozialgenossenschaften des Typs B.¹¹⁰ Es wird derzeit allerdings nicht kontrolliert, ob dieser

¹⁰⁹ Vgl. insbesondere Art. 50, 95, 100 und 112 D. lgs. 50/2016.

¹¹⁰ Vgl. Art. 11 Abs. 1 und 2 L.R. 12/2014 und Art. 4 Regolamento delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio vom 27. Mai 2014.

Prozentsatz tatsächlich erreicht wird, zudem werden auch keine statistischen Daten erfasst, inwiefern Sozialklauseln unabhängig von der Reservierung von Aufträgen tatsächlich zur Anwendung kommen.

Im Folgenden wird zunächst näher auf die Reservierung von Aufträgen eingegangen und sodann dargestellt, inwiefern soziale Kriterien bei Aufträgen über dem Schwellenwert berücksichtigt werden.

2. Vorbehaltene Aufträge

Wie erwähnt, ist das Vorbehalten von Aufträgen unter dem Schwellenwert für die bereits angesprochenen Sozialgenossenschaften zulässig. Es dürfen daher nur derartige Unternehmen an der Ausschreibung teilnehmen. Hier sei diese Gesellschaftsform kurz dargestellt: Mit dem Gesetz 381 aus dem Jahr 1991 wurden italienweit zwei Arten von Sozialgenossenschaften gesetzlich eingerichtet: die sogenannten „Sozialgenossenschaften des Typs A“ („Cooperative sociali di tipo A“) und die „Sozialgenossenschaften des Typs B“ („Cooperative sociali di tipo B“). Beide dienen gemäß Art. 1 dazu, das allgemeine Interesse der Gemeinschaft – die menschliche Förderung und die soziale Integration der BürgerInnen – zu fördern. Die Sozialgenossenschaften des Typs A verfolgen dieses Ziel durch die Wahrnehmung von sozio-sanitären, kulturellen und erziehungsbezogenen Dienstleistungen. Die Sozialgenossenschaften des Typs B – um die es im hier vorliegenden Kontext geht – sind darauf gerichtet, dieses Ziel zu erreichen, indem sie im Rahmen von verschiedenen Tätigkeiten – etwa im Landwirtschafts-, Industrie-, Handels- und Dienstleistungssektor – sozial benachteiligte Personen („persone svantaggiate“) in die Arbeitswelt wiedereingliedern.

Mindestens 30 % der ArbeitnehmerInnen einer Sozialgenossenschaft des Typs B müssen sozial benachteiligte Personen sein, außerdem sollten sie, soweit es mit ihrer tatsächlichen Lage vereinbar ist, Mitglieder der Genossenschaft sein. Darunter fallen Personen, die körperlich, psychisch oder sensorisch beeinträchtigt sind, aus psychiatrischen Kliniken entlassen wurden, in psychiatrischer Behandlung sind, drogen- und alkoholabhängige Personen, Minderjährige im arbeitsfähigen Alter mit einer schwierigen familiären Situation, in den Strafvollzugsanstalten Inhaftierte und Internierte sowie gerichtlich Verurteilte und Internierte.

Neben dieser Möglichkeit der Auftragsreservierung besteht darüber hinaus, wie bereits erwähnt, die gesetzliche Verpflichtung laut Art. 11 Regionalgesetz 12/2014, dass die Region, die von ihr abhängigen Organisationen und Beteiligungsgesellschaften zumindest 5 % der Aufträge unter dem Schwellenwert Sozialgenossenschaften des Typs B vorzubehalten haben.

Außerdem wurden im Regionalgesetz 12/2014 einige Konkretisierungen festgelegt: Zielgruppenpersonen sind nicht nur die gerade genannten Personen, sondern gemäß Art. 3 auch Personen, die eine Phase der Vulnerabilität, wirtschaftlichen Schwäche und des sozialen Übergangs erleben („persone in condizione di fragilità“). Darunter fallen insbesondere die in Art. 2 Z 18 und 19 Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 genannten Personen, nämlich Personen, die:

- in den vorangegangenen sechs Monaten keiner regulären bezahlten Beschäftigung nachgegangen sind;
- über keinen Abschluss der Sekundarstufe II bzw. keinen Berufsabschluss verfügen (ISCED 3);
- älter als 50 Jahre sind;

- als Erwachsene alleine leben und mindestens einer Person unterhaltsverpflichtet sind;
- in einem Wirtschaftszweig oder einem Beruf in einem Mitgliedstaat arbeiten, wo das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen mindestens 25 % höher ist als das durchschnittliche Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen, das in dem betreffenden Mitgliedstaat in allen Wirtschaftszweigen insgesamt verzeichnet wird, und zu der betreffenden Minderheit gehören;
- Angehörige einer ethnischen Minderheit in einem Mitgliedstaat sind und die ihre sprachlichen oder beruflichen Fertigkeiten ausbauen oder mehr Berufserfahrung sammeln müssen, damit sie bessere Aussichten auf eine dauerhafte Beschäftigung haben;
- seit mindestens 24 Monaten ohne Beschäftigung sind.

Weiters wurde im Regionalgesetz festgelegt, dass – auch soweit ein Auftrag Sozialgenossenschaften des Typs B vorbehalten wird – bei der Bewertung der Angebote gewisse soziale Aspekte wie bspw. die Anzahl der angestellten benachteiligten Personen oder die Anzahl, Qualifizierung und Erfahrung der sozialpädagogischen BetreuerInnen miteinzubeziehen sind (vgl. dazu Näheres unter 3.).¹¹¹

Schließlich ist vorgesehen, dass in jener Kommission, welche die Angebote bewertet, ein Experte/eine Expertin für Fragen der sozialen Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt vertreten sein muss.

Angemerkt sei schließlich, dass auch auf lokaler Verwaltungsebene teils derartige Bestimmungen bestehen. So besteht für die Stadt Bologna mit dem bereits erwähnten Regolamentoo vom 27. Mai 2014 eine derartige Regelung, die insbesondere eine der 5 %-Verpflichtung entsprechende Regelung enthält, die Zielgruppe ebenso erweitert und auch vorsieht, dass ein Experte/eine Expertin in der Kommission vertreten sein muss, welche/r die Angebote bewertet.¹¹²

¹¹¹ Vgl. Art. 11 Abs. 3 L.R. 12/2014.

¹¹² Siehe Art. 2 und 4 Regolamentoo delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio vom 27. Mai 2014.

3. Die Anwendung von Sozialklauseln als Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen

Für den Fall, dass das Volumen eines Auftrages über dem Schwellenwert liegt, werden mehrere Arten von Sozialklauseln in einem von der Region herausgegebenen Leitfaden vorgeschlagen¹¹³ bzw. von öffentlichen Auftraggebern in der Praxis angewandt:

In Bezug auf *Zuschlagskriterien* wird in dem Leitfaden vorgeschlagen, dass eine gewisse Punkteanzahl für die Beschäftigung und Betreuung von benachteiligten Personen vergeben wird, und zwar für folgende Aspekte:

- für die Anzahl der benachteiligten Personen, die in Beschäftigung gebracht werden, und zwar unter Einbezug der Arbeitsstunden, der Tätigkeiten und der arbeitsvertraglichen Regelung;
- für die Qualität, Kontinuität und Personalisierung der sozialpädagogischen Betreuung unter Einbezug der Anzahl, Qualifizierung und Erfahrung des Personals, das diese Betreuung durchführt;
- für die Methodologie, mit der benachteiligte Personen ausgewählt und vermittelt werden;
- für die begleitenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die vorgesehen werden, um eine effektive Eingliederung zu gewährleisten;
- für die Methodologie, die angewandt wird, um benachteiligte Personen während ihrer Beschäftigung sozialpädagogisch zu betreuen;
- für die Einbeziehung von absolvierten Programmen zur Vorbereitung auf die Beschäftigung;
- für Instrumente zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten (insbesondere unbefristete Arbeitsverträge).

Diesbezügliche Verpflichtung besteht laut Regionalgesetz 12/2014 keine. Doch ist – wie schon im Kontext der Auftragsreservierung erwähnt – auch in diesem Fall festgelegt, dass eines der Mitglieder jener Kommission, welche die Angebote bewertet, ein Experte/eine Expertin für Fragen der sozialen Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt sein muss.¹¹⁴ Darüber hinausgehend wurde im für Bologna geltenden Regolamento vom 27. Mai 2014 festgelegt, dass, soweit dies möglich ist, bei jedem Auftrag solche Zuschlagskriterien anzuwenden sind, welche die Beschäftigung benachteiligter Personen fördern. Für diese Kriterien sind zumindest

¹¹³ Assessorato al Welfare e alle Politiche Abitative (Hrsg): Linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, Bologna 2016, 26 f. und 38 ff. (40).

¹¹⁴ Art. 13 L.R. 12/2014.

15 % der Gesamtpunkte des technischen Angebots zu vergeben, wobei auch geregelt ist, welche Aspekte bei der Bewertung zu berücksichtigen sind.¹¹⁵

Bspw. wurden im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags – in der Höhe von 1,7 Mio. € und mit einer Laufzeit von vier Jahren (2017–2020) – hinsichtlich gewisser Aufgaben in Zusammenhang mit der Verwaltung eines Friedhofs soziale Aspekte bei der Festlegung der Zuschlagskriterien berücksichtigt.¹¹⁶ Die Zuschlagserteilung wurde nach dem Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis festgelegt. Von den 100 maximal zu vergebenden Gesamtpunkten wurden 30 aufgrund des Preises und 70 aufgrund des technischen Angebots vergeben. Von den maximal 70 Punkten, die für das technische Angebot vorgesehen waren, wurden 26 Punkte für die Beschäftigung von benachteiligten Personen im Sinne des Gesetzes 381/1991 vorgesehen, und zwar im Detail folgendermaßen:

- sieben Punkte für die Anzahl der von dieser Zielgruppe zu leistenden Stunden;
- sieben Punkte für die Zusammensetzung bzw. Vielfalt dieser Zielgruppe;
- sechs Punkte für die Klarheit der Beschreibung der durch die Zielgruppenpersonen zu leistenden Arbeiten, der Art der Arbeitsorganisation und der Ausbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen;
- sechs Punkte für die Methodologie und die Instrumente, mit denen Zielgruppenpersonen begleitet und unterstützt werden, sowie für die Qualifikation jener Personen, die für die Begleitung und Unterstützung verantwortlich sind.

Außerdem wurden sechs Punkte für die Beschäftigung von Personen, die in den letzten zwei Jahren arbeitslos waren und älter als 45 Jahre sind, vorgesehen. Desto mehr Personen und Arbeitsstunden angeboten wurden, desto höher wurde ein Angebot nach diesem Unterkriterium bewertet.

Als *Ausführungsbedingungen* werden zwei Arten von Bedingungen vorgeschlagen. Erstens, dass ein gewisser Prozentsatz der für die Auftragsausführung herangezogenen ArbeitnehmerInnen sozial benachteiligte ArbeitnehmerInnen im Sinne des Art. 3 Regionalgesetz Nr. 12/2014 (siehe dazu schon unter 2.) sein müssen. Zweitens, dass – soweit ein bereits bestehender Auftrag an einen neuen Auftragnehmer vergeben wurde – der neue Auftragnehmer das Personal des alten Auftragnehmers zu übernehmen hat.

So wurde beispielsweise im Rahmen des Auftrages zur Reinigung von zwölf Einrichtungen der Gemeinde Ozzano für einen Zeitraum von drei Jahren und in der Höhe von etwa 300.000 € festgelegt, dass mindestens 30 % der Angestellten in die Kategorie der sozial benachteiligten Personen fallen müssen.

¹¹⁵ Im Wesentlichen geht es auch hier um die bereits oben genannten Aspekte. Zusätzlich ist bspw. die Art der Benachteiligung der Zielgruppe in die Bewertung einzubeziehen. Siehe Art. 16 Regolamento delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio vom 27. Mai 2014.

¹¹⁶ Identifikationsnummer des Auftrags („C.I.G.“): 6897868CBC.

4. Überblick: Modell „Emilia-Romagna und Bologna“

Es besteht die rechtliche Möglichkeit, Aufträge unter 40.000 € direkt – und somit auch an Sozialunternehmen – zu vergeben und Aufträge über 40.000 € und unter 209.000 € bestimmten Sozialunternehmen, nämlich Sozialgenossenschaften des Typs B, vorzubehalten. Aufträge über 209.000 € müssen offen für alle WirtschaftsteilnehmerInnen ausgeschrieben werden, wobei soziale Aspekte im Rahmen der Ausführungsbedingungen und der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden können. Weiters bestehen folgende rechtliche Verpflichtungen:

- Es sind **zumindest 5 % aller Aufträge unter dem Schwellenwert** Sozialgenossenschaften des Typs B **vorzubehalten**.
- Grundsätzlich sind bei der Auftragsvergabe der Stadtverwaltung Bolognas bestimmte Zuschlagskriterien anzuwenden, um die Beschäftigung benachteiligter Personen zu fördern; für diese sind **zumindest 15 % der Gesamtpunkte des technischen Angebots** zu vergeben. Es besteht keine derartige Verpflichtung für die Verwaltung der Region.
- Soweit soziale Aspekte im Rahmen der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, muss eines der Mitglieder jener Kommission, welche die Angebote bewertet, ein **Experte/eine Expertin** für Fragen der sozialen Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt sein.

Zudem wurde von der Verwaltung der Region ein **Leitfaden** herausgegeben, in dem **weitere Vorschläge und Muster** enthalten sind, soziale Aspekte im Rahmen der Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen.

IV. Modell „Kastilien und León“

1. Einleitung

In der Verwaltung der Region Kastilien und León bestehen etwa seit dem Jahr 2008 erste Bestrebungen, die öffentliche Auftragsvergabe sozialer zu gestalten. Ein erstes sogenanntes Acuerdo¹¹⁷ – ein die Verwaltung intern bindender Akt – wurde im Jahr 2012 in Kraft gesetzt, das aktuell gültige Acuerdo 44/2016¹¹⁸ stammt aus dem Jahr 2016. Mit diesem Acuerdo wurden für das Beschaffungswesen der Verwaltung der Region Kastilien und León rechtlich verbindliche Vorgaben geschaffen, soziale Aspekte zu berücksichtigen, und zwar im Wesentlichen im Wege der Reservierung von Aufträgen, der Einbeziehung von Sozialklauseln und der Durchführung sogenannter „Proyectos de inserción“.¹¹⁹

In erster Linie ging es darum, Menschen mit Behinderung an der Ausführung dieser Aufträge teilhaben zu lassen. Mittlerweile werden auch, allerdings in deutlich geringerem Ausmaß, Personen, die sich in einer Situation sozialer Exklusion befinden, einbezogen. Dies hängt damit zusammen, dass in der Region Kastilien und León der Sektor der Unternehmen, die mit Menschen mit Behinderung zusammenarbeiten, wesentlich stärker ausgeprägt ist als jener der Beschäftigungsbetriebe. Im Folgenden werden die drei genannten Instrumente zur Berücksichtigung sozialer Aspekte, die im Acuerdo 44/2016 vorgesehen sind, näher dargestellt.

¹¹⁷ Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

¹¹⁸ Acuerdo 44/2016, de 21 de Julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de aspectos sociales en la contratación.

¹¹⁹ Lokale Verwaltungen, insbesondere Stadtverwaltungen, sind dadurch nicht gebunden.

2. Vorbehaltene Aufträge

Laut Art. 5 des Acuerdo sind in den unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung der Region Kastilien und León gewisse Anteile der gesamten Auftragsvergabe – die etwa 580 Mio. € pro Jahr ausmacht – für zwei Arten von Unternehmen vorzubehalten. Dabei handelt es sich um die bereits im Abschnitt zu Barcelona (siehe dazu Näheres unter I.2.) erwähnten Gesellschaftsformen: die sogenannten „centros especiales de empleo“ (CEE), die der Integration von Menschen mit Behinderung dienen, und die sogenannten „empresas de inserción“ (EI), die der Reintegration von Personen in den Arbeitsmarkt dienen, die sich in einer Situation sozialer Exklusion befinden.

Für Erstere werden laut Annex II des Acuerdo zurzeit Aufträge mit einem Volumen von 10 Mio. € vorbehalten, für Letztere 500.000 €, wobei am meisten für die Verwaltungsbereiche Bildung (4 Mio. € bzw. 180.000 €), Gesundheit (3 Mio. € bzw. 120.000 €) und Familie und Chancengleichheit (1,71 Mio. € bzw. 70.000 €) vorbehalten wird. Grundlage der Berechnung ist, dass jene Bereiche herangezogen werden, in denen die genannten Unternehmen tätig sind und es daher überhaupt ein Angebot dieser Unternehmen geben kann. Hinsichtlich jener Bereiche, in denen diese Unternehmen nicht tätig sind, werden auch keine Aufträge vorbehalten. Von dem gesamten Auftragsvolumen, das in diesen Bereichen vergeben wird, wurden 6,8 % für die genannten Unternehmen reserviert. Da es in der Region wesentlich weniger EI (12) gibt als CEE (209), erklärt sich auch der große Unterschied zwischen den für sie vorbehaltenen Auftragsvolumina.

Außerdem ist, soweit Aufträge für CEE vorbehalten werden und eine Höhe von 60.000 € übersteigen, als Ausführungsbedingung festzulegen, dass ein gewisser Anteil der Menschen mit Behinderung, die für die Ausführung des Auftrags beschäftigt werden, aufgrund ihrer Behinderung besonders schwer vermittelbar sind. Im Annex III des Acuerdo wurde im Detail festgelegt, wie hoch jeweils dieser Anteil an Menschen mit Behinderung zumindest sein muss. So muss er bspw. bei Dienstleistungen in Bibliotheken zumindest 50 % und bei Bauarbeiten zumindest 20 % betragen. Dies ist im Annex III des Acuerdo im Detail für 178 Güter und Dienstleistungen geregelt und diese Anteile variieren je nach Beschaffung zwischen 10 % und 50 %. Weiters kann im Rahmen der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, wenn Unternehmen freiwillig einen höheren Anteil an besonders schwer vermittelbaren Personen mit Behinderung einstellen. Schließlich ist, soweit aufgrund der Natur des Auftrags diese Vertragsbedingungen nicht angewendet werden können, dies zu begründen.

3. Die Anwendung von Sozialklauseln als Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen

Verpflichtend ist, dass in jedem ausgeschriebenen Auftrag – der im Rahmen von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen 18.000 € und im Rahmen von Bauaufträgen 30.000 € übersteigt – entweder Sozialklauseln aufgenommen werden oder, soweit deren Nichtaufnahme aufgrund der Natur des Auftrages nicht möglich ist, dies begründet wird. Freilich können auch bei Aufträgen, die diese Wertgrenzen nicht erreichen, Sozialklauseln eingesetzt werden. Hinsichtlich jeder Sozialklausel ist festzulegen, ob deren Nichteinhaltung eine Pönale oder die Vertragsauflösung nach sich zieht.

Annex I des Acuerdo enthält eine Liste von Vorschlägen für die Verwendung konkreter Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen als Zuschlagskriterien. Diese Liste ist nicht abschließend geregelt und es wird ausdrücklich festgehalten, dass auch andere von der ausschreibenden Stelle selbst entwickelte oder in der von der Region unterhaltenen Sammlung der Good-Practice-Beispiele¹²⁰ enthaltenen Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen angewandt werden können.¹²¹ Damit bestehen Musterformulierungen – welche das Kriterium bzw. die Bedingung selbst, die Anforderung für den Nachweis deren Einhaltung und die Folgen der Nichteinhaltung enthalten –, die von öffentlichen AuftraggeberInnen ohne großen Aufwand kopiert und verwendet werden können.

Als *Zuschlagskriterien* sind im Annex I fünf verschiedene Kriterien angesprochen. Es wird vorgeschlagen, Punkte dafür zu vergeben,

- inwiefern Menschen, die sich in einer Situation oder in Gefahr sozialer Exklusion befinden, eingestellt werden;¹²²
- dass ein Subauftrag an CEE oder an EI vergeben wird;
- inwiefern Personen eingestellt werden, die aufgrund ihrer Behinderung besonders schwer vermittelbar sind;
- inwiefern Personen eingestellt werden, die Opfer geschlechtsbezogener Gewalt sind;
- wie qualitativ hochwertig der sogenannte „plan de inserción socio-laboral“ – Plan zur sozialen und beruflichen Integration – ist.

Die hier zuletzt angesprochene Musterbedingung wird beispielhaft in Anhang 2 der vorliegenden Studie im Detail ausgeführt.

¹²⁰ Diese Sammlung – „Banco de buenas practicas“ – ist zurzeit noch im Aufbau.

¹²¹ Art. 4 Acuerdo 44/2016.

¹²² Dabei handelt es sich um die bereits unter 2.b. dargestellte Zielgruppe; daher jene Personen, die zumindest 30 % der Belegschaft einer EI auszumachen haben.

Im Falle, dass zwei Angebote die gleiche Punktezahl erhalten, ist laut Art. 4 Abs. 4 lit c Acuerdo 44/2016 jenem Angebot der Vorzug zu geben, das von bestimmten Unternehmen offeriert wird. Darunter fallen erstens Unternehmen, deren Anteil an Menschen mit Behinderung an der gesamten Belegschaft zumindest 2 % ausmacht; zweitens EI; drittens Unternehmen, die als Fair-Trade-Organisationen anerkannt sind, soweit es um die Anschaffung von Produkten geht, für die es auch fair gehandelte Alternativen gibt; und viertens Non-Profit-Organisationen, soweit es um die Beschaffung von sozialen Dienstleistungen geht.

Schließlich sind im Annex I auch ausdrücklich verschiedene *Ausführungsbedingungen* angesprochen. Insbesondere sind die Bedingungen genannt, dass

- ein gewisser Anteil der eingestellten Personen Menschen sein müssen, die sich in einer Situation oder in Gefahr sozialer Exklusion befinden;¹²³
- ein gewisser Anteil des gesamten Auftragsvolumens per Subauftrag an CEE oder an EI zu vergeben ist;
- ein gewisser Anteil der eingestellten Personen Menschen mit Behinderung sind, die aufgrund ihrer Behinderung besonders schwer vermittelbar sind;
- ein gewisser Anteil der eingestellten Personen Opfer geschlechtsbezogener Gewalt sind;
- ein gewisser Anteil an besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen einzustellen ist.

Auch hinsichtlich der hier zuletzt genannten Musterbedingung finden sich in Anhang 3 genauere Ausführungen.

¹²³ Dabei handelt es sich um die in Art. 2 Ley 44/2007 genannten Personengruppen. Siehe dazu bereits unter I.2.

4. „Proyectos de inserción sociolaboral“

Für sogenannte „Proyectos de inserción sociolaboral“ – Projekte, die das Ziel der sozialen Integration und Reintegration in den Arbeitsmarkt verfolgen – wird pro Jahr 1 Mio. € vorgesehen. Diese Form von Projekten ist vor dem Hintergrund der in der Region bestehenden Unternehmen – 209 CEE und zwölf EI – zu verstehen. Da die EI – wie insbesondere die spanische Caritas und das spanische Rote Kreuz – selbst keine Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten, sondern ausschließlich im Bereich der Ausbildung von insbesondere Langzeitarbeitslosen tätig sind, wurden diese Projekte konzipiert. Sie haben das Ziel, dass diese ausbildenden Institutionen stärker mit normalen Wirtschaftsunternehmen zusammenarbeiten. Es wird daher als Ausführungsbedingung eines Auftrags festgelegt, dass der Auftragnehmer – ein normales Wirtschaftsunternehmen – sozial benachteiligte Personen einzustellen hat, welche die für die Auftragsausführung notwendigen Fähigkeiten durch Ausbildungsprogramme der EI erworben haben. In diesem Fall geht es bei der Zielgruppe um BezieherInnen des Mindesteinkommens, die bereits in ein Programm zur sozialen Inklusion in der Region einbezogen sind, um Opfer geschlechtsbezogener Gewalt, deren Wohnsitz sich in der Region befindet, und um Menschen mit Behinderung, die ebenfalls in der Region Kastilien und León wohnen. Dieses Instrument wurde erst im Rahmen des neuen Acuerdo aus dem Jahr 2016 geschaffen, bislang wurde kein derartiges Projekt realisiert.

5. Überblick: Modell „Kastilien und León“

Es bestehen folgende rechtliche Verpflichtungen:

- In jenen Bereichen, in denen entsprechende Sozialunternehmen bestehen, sind **6,8 % aller Aufträge** diesen **vorzubehalten**. Zurzeit werden 10 Mio. € für solche Sozialunternehmen vorbehalten, die der Integration von Menschen mit Behinderung dienen (CEE), und 500.000 € für solche, die der Reintegration von Personen in den Arbeitsmarkt dienen (EI).
- Bei Aufträgen, die CEE vorbehalten werden und 60.000 € übersteigen, besteht die rechtliche Verpflichtung, einen gewissen Anteil von Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung besonders schwer vermittelbar sind, einzustellen.
- 1 Mio. € ist pro Jahr für sogenannte „Proyectos de inserción sociolaboral“ vorzubehalten. Das sind Projekte, bei denen der Auftragnehmer sozial benachteiligte Personen einzustellen hat, welche die für die Auftragsausführung notwendigen Fähigkeiten durch Ausbildungsprogramme bestimmter Sozialunternehmen (EI) erworben haben.
- Bei jedem Liefer- und Dienstleistungsauftrag über 18.000 € und bei jedem Bauauftrag über 30.000 € ist entweder eine **Sozialklausel einzusetzen oder**, soweit deren **Nichtaufnahme** aufgrund der Natur des Auftrages nicht möglich ist, dies zu **begründen**.
- **Sammlung und Bereitstellung von Mustern** für Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen, die von ausschreibenden Stellen ohne großen Mehraufwand kopiert und verwendet werden können.

D. Résumé und Vorschlag für das Modell „Graz“

Im ersten Teil dieser Studie wurde die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Berücksichtigung sozialer Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe – in Bezug auf das Vorbehalten von Aufträgen, die Festlegung von Zuschlagskriterien und von Ausführungsbedingungen – behandelt. Mittlerweile steht fest, dass soziale Aspekte – nach Unionsrecht und auch nach österreichischem Vergaberecht – grundsätzlich sowohl bei der Festlegung von Ausführungsbedingungen als auch von Zuschlagskriterien rechtlich zulässig sind.¹²⁴ Das Vorbehalten von Aufträgen für bestimmte soziale Unternehmen und Programme, welche die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen fördern, kann laut Art. 20 RL 2014/24/EU durch den jeweiligen Mitgliedstaat vorgesehen werden. Dem wurde in Österreich zwar bislang nicht gefolgt, jedoch findet sich diese Möglichkeit im Entwurf des Vergaberechtsreformgesetzes 2017 und dürfte vermutlich bald auch in Österreich bestehen.¹²⁵

Im zweiten Teil dieser Studie wurde untersucht, inwiefern soziale Aspekte im Rahmen der Auftragsvergabe der Verwaltungen von Barcelona, Emilia-Romagna und Bologna, Straßburg sowie der Region Kastilien und León bereits berücksichtigt werden. Von den vier in dieser Studie dargestellten Modellen bestehen mit Barcelona, Kastilien und León, Emilia-Romagna und Bologna drei Modelle, die primär vonseiten der Politik und Verwaltung getragen werden. Deren Zugang ist ein ähnlicher: Erstens besteht für die jeweilige Verwaltung bzw. Teilbereiche der Verwaltung und ihre Beteiligungsgesellschaften die rechtliche Verpflichtung, ein gewisses Volumen an Aufträgen für bestimmte Arten von Unternehmen zu reservieren. Dabei handelt es sich um Unternehmen, die in Form bestimmter Gesellschaftsformen organisiert sind, insofern einer Registrierung unterliegen und deren Ziel im Wesentlichen die Beschäftigung von benachteiligten Personen sein muss.¹²⁶

Zweitens besteht teils die Verpflichtung, einen gewissen Mindestanteil der Gesamtpunkte für Zuschlagskriterien, die dazu dienen, soziale Aspekte zu berücksichtigen, zu vergeben¹²⁷ – bzw. im Falle, dass zwei Angebote die gleiche Punktzahl erhalten, jenem Angebot den Vorzug zu geben, das von bestimmten Sozialunternehmen offeriert wird.¹²⁸

Teils ist auch festgelegt, dass in jener Kommission, welche die Angebote bewertet, ein Experte/eine Expertin für Fragen der sozialen Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt vertreten sein muss.¹²⁹

¹²⁴ Dazu bereits Näheres unter B.VI.

¹²⁵ Siehe B.VI. und B.V.; dort auch Näheres zur Möglichkeit, im Wege der Direktvergabe einen gewissen Anteil der gesamten öffentlichen Aufträge sozialen Unternehmen zugutekommen zu lassen.

¹²⁶ Siehe I.2., III.2. und IV.2.

¹²⁷ Siehe I.3. und III.3.

¹²⁸ Siehe IV.3.

¹²⁹ Siehe III.3.

Drittens ist die Verwaltung Barcelonas dazu verpflichtet, per Ausführungsbedingungen ein gewisses Mindestmaß an Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen ausführen zu lassen oder einen gewissen Anteil des Auftrags per Subauftrag an bestimmte Unternehmen, die der Beschäftigung benachteiligter Personen dienen, weiter zu vergeben.¹³⁰

Ist es aufgrund der Natur des Auftrages nicht möglich, Sozialklauseln einzusetzen, muss dies freilich nicht geschehen, ist aber entsprechend zu begründen.¹³¹ Teils besteht überhaupt keine Verpflichtung, derartige Mittel – Ausführungsbedingungen und Zuschlagskriterien zur Berücksichtigung sozialer Aspekte – einzusetzen. Es besteht nur die Verpflichtung, soweit überhaupt keine Sozialklausel eingesetzt wird, dies – mit der Natur des Auftrages – zu begründen.¹³²

Schließlich werden durch in Leitfäden oder in Gesetzen beigefügte, fakultativ einsetzbare Musterbedingungen öffentliche Auftraggeber dazu angehalten, über die gesetzlichen Verpflichtungen hinauszugehen bzw. weitere soziale Aspekte – wie bspw. Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter – einzubeziehen.¹³³

Demgegenüber besteht in Straßburg ein Modell, das weniger vonseiten der Verwaltung getragen wird als vielmehr auf einer engen Zusammenarbeit zwischen Relais Chantiers – einer privatrechtlich organisierten Unterstützungsstruktur – und der Verwaltung beruht. So ist zunächst anzumerken, dass es, auch wenn auf gesamtstaatlicher Ebene gewisse rechtliche Verpflichtungen hinsichtlich sozialer Auftragsvergabe bestehen, kaum derartige Pflichten für die Verwaltung der Eurometropole Straßburg gibt. Konkret ist die Verwaltung Straßburgs nur dazu verpflichtet, bei jeder Auftragsvergabe unter anderem die soziale Dimension zu berücksichtigen.¹³⁴ Stattdessen ist Relais Chantiers das Herzstück des Modells Straßburg. Dabei handelt es sich um eine Servicestelle, die in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung, normalen Wirtschaftsunternehmen sowie arbeitssuchenden, benachteiligten Personen dafür sorgt, dass im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe – soweit dies möglich ist – Beschäftigung für benachteiligte Personen geschaffen wird. Der Unterschied zu den stark von der Verwaltung ausgehenden Modellen ist, dass Relais Chantiers weitreichender tätig wird. So unterstützen zwar die für die Auftragsvergabe zuständigen Verwaltungsabteilungen auch in den anderen Modellen ausschreibende Stellen und leisten insbesondere Rechtsberatung, doch liegen die Unterstützung von Unternehmen bei der Umsetzung der Sozialklausel, die Auswahl und Vermittlung von geeigneten Personen aus der Zielgruppe und auch die Begleitung der

¹³⁰ Siehe I.1. und I.4.

¹³¹ Siehe I.3.

¹³² Siehe IV.3.

¹³³ Siehe I.3. und I.4., III.3., IV.4.

¹³⁴ Siehe II.1.

vermittelten Personen kaum im Blickfeld der Verwaltung.¹³⁵ Zudem übernimmt Relais Chantiers die Kontrolle der Einhaltung der Sozialklauseln, die somit zentralisiert ist. Für eine vergleichende grafische Darstellung der vier Modelle siehe auch Anhang 4.

Zur Beurteilung dieser beiden Arten von Modellen kann hier Folgendes angemerkt werden: Es scheint, dass stark von der Verwaltung ausgehende Modelle in der Regel gut geeignet sind, um die Auftragsvergabe im Wege der Vorbehaltung von Aufträgen für bestimmte Arten von Sozialunternehmen sozialer zu gestalten. Vorbedingung ist freilich, dass entsprechende Sozialunternehmen bestehen, die in der Lage sind, in vielen Bereichen Aufträge auszuführen. Weiters wirkt bei jedem dieser Modelle unterstützend, dass es rechtlich eingerichtete Gesellschaftsformen gibt, wie bspw. die italienische Sozialgenossenschaft des Typs B oder die spanische EI, die unter anderem einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanteil an benachteiligten Personen an der Gesamtbelegschaft einzustellen haben. Denn in diesem Fall bedarf es keiner externen Arbeitskräftevermittlung und Betreuung und es muss nicht hinsichtlich jedes Auftrags kontrolliert werden, ob die Zielgruppenpersonen tatsächlich im Rahmen der Auftragsausführung angestellt werden. Es reicht, dass diese Unternehmen einer Registrierung und damit verbundenen Kontrolle unterliegen.

Hinsichtlich der Förderung der Beschäftigung von benachteiligten Personen im Rahmen der Auftragsvergabe an normale Wirtschaftsunternehmen ergibt sich ein anderes Bild: Freilich kann, soweit keine statistischen Daten zum Einsatz und zur Einhaltung von Sozialklauseln außerhalb des Bereichs der Auftragsreservierung erhoben werden, nicht im Detail beurteilt werden, wie effektiv diese Ansätze tatsächlich sind, um die Auftragsvergabe sozialer zu gestalten bzw. wie viele benachteiligte Personen tatsächlich durch diese Instrumentarien in Beschäftigung gebracht werden. Allerdings ist klar, dass stark von der Verwaltung ausgehende Modelle in der Regel weniger über das Wissen und die Ressourcen verfügen, um die notwendigen Tätigkeiten auszuführen und so auch außerhalb des Bereichs der Auftragsreservierung effektiv tätig sein zu können. Trifft insbesondere den einzelnen öffentlichen Auftraggeber die Pflicht, Sozialklauseln einzusetzen und ist ausschließlich diese/r für die Kontrolle zuständig, dann kann dies problematisch sein. Denn: Soweit der jeweilige Auftrag in gewünschter Qualität abgeliefert wurde, müssten zusätzliche Zeit bzw. Ressourcen investiert werden, um zu kontrollieren, ob auch die Sozialklauseln eingehalten wurden. Dies liegt aber nicht unbedingt im Interesse des öffentlichen Auftraggebers/der öffentlichen Auftraggeberin. Insofern bedarf es einer zentralisierten Kontrolle. Aber auch die Auswahl, Vermittlung und Betreuung von Zielgruppenpersonen liegen zumeist gar nicht im Blickfeld der Modelle, die vonseiten der Verwaltung getragen werden. Demgegenüber ist das Straßburger

¹³⁵ Dies liegt wohl zumeist einfach daran, dass weder das notwendige Wissen noch die notwendigen Ressourcen dafür bereitstehen.

Modell das einzige, das seine Leistungsfähigkeit auch für den Bereich außerhalb der Auftragsreservierung kontrolliert und evaluiert und so tatsächlich unter Beweis gestellt hat.¹³⁶

Schlussendlich stehen die beiden Arten von Modellen aber nicht in Konkurrenz zueinander, sondern sind komplementär. Beispielsweise kann ohne weiteres ein System der Auftragsreservierung, das jenem in Kastilien und León ähnelt, zusätzlich zur Einrichtung einer nach dem Muster Straßburgs privatrechtlich organisierten Unterstützungsstruktur eingerichtet werden. Daher wird hier vorgeschlagen, in Graz ein Modell zu implementieren, das die Stärken beider Modelle eint. Das heißt, sowohl Elemente für die Stärkung des Sektors der Sozialunternehmen anzustreben als auch Instrumente einzurichten, um benachteiligte Personen im Rahmen von Aufträgen, die an normale Wirtschaftsunternehmen vergeben werden, in Beschäftigung zu bringen. Weiters sei nochmals darauf hingewiesen, dass der bestehende rechtliche Rahmen bereits heute weitgehende Möglichkeiten bietet, soziale Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Auch bestehen in Graz Bestrebungen, die öffentliche Auftragsvergabe sozialer zu gestalten. Insbesondere wurde mit dem Präsidialerlass Nr. 16/2013 vom 24. Juni 2013 für den Magistrat der Stadt Graz die Verpflichtung festgelegt, anzugeben, ob und wie unter anderem soziale Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigt werden.¹³⁷ Da jedoch soziale Belange bislang kaum berücksichtigt werden,¹³⁸ gilt es nun, durch geeignete Unterstützungsmaßnahmen die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten tatsächlich auszuschöpfen.

Um die Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt benachteiligter Personen zu erhöhen, Arbeitslosigkeit und damit Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt zu leisten, wird daher für das „Grazer Modell“ Folgendes vorgeschlagen:

- Die Einrichtung einer „*Servicestelle für soziale Auftragsvergabe*“ – in Anlehnung an das Straßburger Modell –, die folgende Hauptaufgaben übernimmt: Erstens dient sie der Unterstützung von öffentlichen Auftraggebern bei der Ausschreibung. Sie berät öffentliche Auftraggeber, inwieweit der Einsatz von Sozialklauseln vor dem Hintergrund des jeweiligen Auftrages sinnvoll ist und leistet gegebenenfalls rechtliche Beratung hinsichtlich deren Einsatzes. Zweitens unterstützt sie Unternehmen bei der Umsetzung von Sozialklauseln. Sie übernimmt die Auswahl, Vermittlung und Begleitung von geeigneten Personen aus der Zielgruppe, insbesondere von jungen Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen, BezieherInnen der Mindestsicherung, anerkannten Flüchtlingen, Menschen mit Behinderung, Wiedereinsteigerinnen oder auch arbeitslosen Personen, die aufgrund ihres Alters schwer vermittelbar sind. Drittens liegt die Kontrolle der

¹³⁶ Siehe C.II.1.

¹³⁷ Siehe A.

¹³⁸ Siehe dazu bereits unter A.

Einhaltung der Sozialklauseln in der Verantwortung der Servicestelle. Für die Pilotphase sollten zumindest zwei Vollzeitstellen für eine Laufzeit von mindestens zwei Jahren vorgesehen werden.

- Nun noch genauer zur ersten Hauptaufgabe der Servicestelle, der Unterstützung öffentlicher Auftraggeber hinsichtlich des Einsatzes von Sozialklauseln: Welche Variante von Sozialklausel zum Einsatz kommt, hängt freilich vom konkret zu vergebenden Auftrag ab. Typische Sozialklauseln wären aber bspw. eine Ausführungsbedingung, der zufolge zumindest 5 % der gesamten Arbeitsstunden durch benachteiligte Personen zu leisten sind, und zwar indem diese Personen entweder direkt beim Auftragnehmer eingestellt und zur Auftragsausführung eingesetzt werden und/oder indem Anteile von Aufträgen per Subauftrag an Unternehmen weiter zu vergeben sind, die benachteiligte Personen beschäftigen; weiters eine Ausführungsbedingung, der zufolge Maßnahmen zur Schulung von zur Auftragsausführung benötigten Fähigkeiten für benachteiligte Personen vorzusehen sind; oder ein Zuschlagskriterium, dem zufolge 10 % der Gesamtpunkte für die Beschäftigung von Zielgruppenpersonen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Beschäftigung hinausgeht, oder für die Vergabe von Subaufträgen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Vergabe von Subaufträgen hinausgeht, oder für die Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderten Ausbildungsmaßnahmen hinausgeht, vergeben werden; oder auch ein Zuschlagskriterium, dem zufolge – soweit zwei Angebote die gleiche Punktezahl erhalten – jenem Angebot der Vorzug zu geben ist, das von bestimmten Sozialunternehmen offeriert wird.
- Die Ergreifung bewusstseinsbildender Maßnahmen (z.B. Vorstellung des Serviceangebots; das Abhalten von Informationsveranstaltungen für jene Bedienstete, die für Ausschreibungen zuständig sind und die Zurverfügungstellung von geeigneten Musterbedingungen.)
- Die Einrichtung einer regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen der Servicestelle für soziale Auftragsvergabe, der Stadtverwaltung (insbesondere Referat Arbeit und Beschäftigung, Referat Verfassung und Vergaberecht und die ausschreibenden Stellen) und den für die Auftragsvergabe Zuständigen der Beteiligungsgesellschaften der Stadt Graz zur Förderung der sozialen Auftragsvergabe.
- Das Sichtbarmachen der sozialen Auftragsvergabe (zum Beispiel durch eine eigene Website mit Kurzinformationen, guten Beispielen sozialer Auftragsvergabe und geeigneten Musterbedingungen; Logo; Kurzfilm; einen verwaltungsinternen Preis und UnternehmerInnenpreis für herausragende Beispiele sozialer Auftragsvergabe).
- Weiters soll während der Pilotphase abgeklärt werden, inwieweit es Bereiche gibt, in denen auch das Instrument der Vorbehaltung von Aufträgen – wie es bereits in

Barcelona, Emilia-Romagna und Bologna sowie in Kastilien und León angewandt wird – sinnvoll eingesetzt werden kann.

- Auch soll während der Pilotphase geklärt werden, ob es notwendig ist, über die bislang bestehende Verpflichtung des Präsidialerlasses Nr. 16/2013 vom 24. Juni 2013 – der die Pflicht enthält, eine kurze Angabe darüber zu machen, ob und wie unter anderem soziale Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigt wurden – hinauszugehen.¹³⁹
- Schließlich soll nach Abschluss der Pilotphase eine interne Evaluierung durchgeführt werden, bei der zumindest festzustellen ist, bei wie vielen Aufträgen eine Sozialklausel eingesetzt wurde und wie viele Arbeitsstunden in diesem Wege an benachteiligte Personen vermittelt werden konnten.

¹³⁹ So empfiehlt bspw. der Stadtrechnungshof, „den Präsidialerlass 16/2013 dahingehend zu erweitern, dass vermerkt werden muss, warum die (unter anderem sozialen) Aspekte nicht berücksichtigt wurden“ (Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz: Kontrollbericht 3/2017 zum Thema Einhaltung von Kriterien bei Auftragsvergaben des Hauses Graz, 15).

E. Bibliografie

Ajuntament de Barcelona: Guía de contratación pública social.

arbeit plus: Öffentliche Vergabe und soziale Dienstleistungen, Themenpapier 2, 2016 [Vergabe].

Assessorato al Welfare e alle Politiche Abitative (Hrsg.): Linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, Bologna 2016.

Berger, Wolfgang: Exkurs: Vergabefremde Zuschlagskriterien – Berücksichtigung von umwelt- und sozialpolitischen Belangen, in: Heid Schiefer Rechtsanwälte/Preslmayr Rechtsanwälte (Hrsg.): Handbuch Vergaberecht, 4. Auflage, Wien 2015, Rz 1452 ff.

Bungenberg, Marc: Das primäre Binnenmarktrecht der öffentlichen Auftragsvergabe, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Band 4), Baden-Baden, 2015, § 16 [Auftragsvergabe].

Callies, Christian/Ruffert, Matthias: EUV/ AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage, München 2016.

Eurocities (Hrsg.): CARPE – Leitfaden für verantwortungsbewusste Beschaffung, Brüssel 2004 [Beschaffung].

Europäische Kommission (DG GROW): Public Procurement Indicators 2015, 2016.

Europäische Kommission: Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010, KOM(2010) 2020.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 5.10.2001, KOM (2001) 566 endg., ABl. 2001 C 333 [Soziale Belange].

Europäische Kommission: Sozialorientierte Beschaffung. Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen, 2011.

Heid Schiefer Rechtsanwälte/Preslmayr Rechtsanwälte (Hrsg.): Handbuch Vergaberecht, 4. Auflage, Wien 2015.

Hettich, Lars: Politisch-strategische Aspekte, in: Hettich, Lars/Soudry, Daniel (Hrsg.): Das neue Vergaberecht. Eine systematische Darstellung der neuen EU-Vergaberichtlinien 2014, Köln 2014, 74–80.

Hettich, Lars: Wertung, in: Hettich, Lars/Soudry, Daniel (Hrsg.): Das neue Vergaberecht. Eine systematische Darstellung der neuen EU-Vergaberichtlinien 2014, Köln 2014, 61–74 [Wertung].

Hettich, Lars/Soudry, Daniel (Hrsg.): Das neue Vergaberecht. Eine systematische Darstellung der neuen EU-Vergaberichtlinien 2014, Köln 2014.

Holoubek, Michael: Art. 18 AEUV, in Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann: EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012 [Art. 18 AEUV].

Holoubek, Michael/Fuchs, Claudia/Holzinger, Kerstin: Vergaberecht, Wien 2014.

Kingreen, Thorsten: Art. 34, 35 und 36 AEUV, in Callies, Christian/Ruffert, Matthias: EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage, München 2016 [Art. 34, 35 und 36 AEUV].

Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Band 4), Baden-Baden, 2015, § 17.

ÖVP-FPÖ-Regierungsübereinkommen: Agenda Graz 22, Zukunftsprogramm 2017–2022.

Public Social Responsibility Institut: Qualitätskriterien bei Beauftragung zur Erbringung sozialer Dienstleistungen; Bedarf, State-of-the-art und Rechtskonformität von Qualitätskriterien bei öffentlichen Aufträgen, 2015 [Qualitätskriterien].

Social Platform: Öffentliche Auftragsvergabe für sozialen Fortschritt. Ein Handbuch zur EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, 2015 [Auftragsvergabe].

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz: Kontrollbericht 3/2017 zum Thema Einhaltung von Kriterien bei Auftragsvergaben des Hauses Graz (GZ.: StRH – 036913/2016), Graz, 24. Februar 2017 [Kontrollbericht 3/2017].

Statistik Austria: Tabellenband EU-SILC 2016, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Wien 2017 [EU-SILC 2016].

United Nations: Transforming our world – the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1.

F. Anhang 1

Im Folgenden wird ein Beispiel dargestellt, wie unter Hilfestellung von Relais Chantiers soziale Aspekte bei der Auftragsvergabe in Straßburg konkret einbezogen werden. Übersetzt aus dem Französischen.

Anhang zum Leistungsvertrag

Das Unternehmen: _____, vertreten durch:

- erklärt, dass es die besonderen Bestimmungen des Art. 11 zur Kenntnis nimmt, insbesondere die Verpflichtung des Unternehmens, an einer Integrationstätigkeit teilzunehmen, um die Beschäftigung von Personen mit besonderen Problemen zu fördern und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.
- Es verpflichtet sich in diesem Auftrag zu:

Beschäftigung von Personen im Integrationsprozess in der Höhe von:

30 Stunden pro € 10.000 in Rechnung gestelltem Teilbetrag

Aus- und Weiterbildung von Personen im Integrationsprozess in der Höhe von:

8 Stunden pro € 100.000 in Rechnung gestelltem Teilbetrag

Anmerkung: In dem Ausmaß, in dem die Person, die sich im Integrationsprozess befindet, für die Ausbildungsstunden entlohnt wird, zählen diese Stunden zu den Integrationsstunden.

- Es verpflichtet sich in diesem Auftrag zur Teilnahme an einem halbjährlichen Monitoringtreffen zum Thema Integration.
- Es verpflichtet sich, am Ende eines Trimesters folgende Auskünfte an Relais Chantiers als **Vertreterin der Stadt Straßburg** zu liefern:

Alle tatsächlichen direkten oder indirekten Einstellungen mittels Kopie aller Lohnzahlungen oder Bestätigungen über Vergabe an einen Subunternehmer oder über die Einstellung von Personen aus sozialen Integrationsbetrieben.

Die durchgeführten Aus- und Weiterbildungen für die Personen im Integrationsprozess.

CCAP (CCAP bzw. Cahier des clauses administratives particulières) – Verzeichnis der besonderen administrativen Bestimmungen

Art. 11: Besondere Ausführungsbedingungen: Klausel zur Beschäftigungsförderung

Im Rahmen des Zieles einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere der sozialen und beruflichen Integration hat sich die Stadt Straßburg dazu entschieden, in Anwendung der Bestimmungen des Art. 38 der Verordnung Nr. 2015-899 vom 23. Juli 2015, eine verpflichtende Klausel zur Integration durch eine wirtschaftliche Tätigkeit in das Pflichtenheft aufzunehmen.

Der Auftragnehmer muss eine Eingliederungsaktion durchführen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt oder die Rückkehr in eine Beschäftigung für Personen mit sozialen und besonderen beruflichen Problemen fördert.

In diesem Rahmen verpflichtet sich der Auftragnehmer:

- die Anzahl der Integrationsstunden umzusetzen (30 Stunden pro Teilbetrag von € 10.000 an verrechneter Leistung).
- die Anzahl der Aus- und Weiterbildungsstunden umzusetzen (acht Stunden pro Teilbetrag von € 100.000 an verrechneter Leistung).
- zur Teilnahme an einer halbjährlichen Monitoringsitzung zu den sozialen Aspekten. Hier gibt es die Gelegenheit, mit der Stadt Straßburg mögliche lokale Partnerschaften zu besprechen.

11.1. – Zielgruppe

Die geltenden Bestimmungen sollen den Zugang oder die Rückkehr zu Beschäftigung für Personen in den folgenden Lebenslagen fördern: Langzeitarbeitslose; Bezieher von Mindestsicherung (RSA – revenu de solidarité active) oder Sozialhilfe; anerkannte Behinderte; Jugendliche, die ohne Berufsausbildung die Schule verlassen haben oder über keine berufliche Erfahrung verfügen und seit mehr als sechs Monaten arbeitslos sind; Personen, die sich in einem Eingliederungsprozess durch eine wirtschaftliche Tätigkeit befinden; oder ganz allgemein Personen, die mit einer ausreichenden Begründung durch verschiedene arbeitsmarktpolitische Einrichtungen als besonders arbeitsmarktfrem eingestuft werden und besondere Schwierigkeiten haben.

11.2 – Durchführungsbestimmungen

11.2.1. Integrations-/Eingliederungsstunden

Das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, reserviert einen Teil der Gesamtarbeitsstunden, die für die Auftragsausführung erforderlich sind, für eine Integrationstätigkeit mindestens in der Höhe, die im Leistungsvertrag festgehalten wird und kann diese auf eine der folgenden Arten erbringen:

1. Möglichkeit: Vergabe an einen Integrationsbetrieb entweder als Subunternehmer oder als Kooperationspartner
2. Möglichkeit: Einschalten einer Organisation, die Beschäftigte im Integrationsprozess zur Verfügung stellt (gemeinnütziger Integrationsüberlasser – ETTI, Integrationsbetrieb – AI)
3. Möglichkeit: direkte Anstellung beim ausführenden Unternehmen
4. Möglichkeit: auf eine Zeitarbeitsfirma zurückgreifen
5. Möglichkeit: auf eine Vereinigung von Arbeitgebern für Integration und Qualifikation zurückgreifen

11.2.2. Ausbildungsstunden

Durchführungsbestimmungen

Das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, reserviert einen Teil der für die Ausführung des Auftrags erforderlichen Stunden für Ausbildung und kann diese auf eine der drei unten angeführten Arten durchführen. Es müssen mindestens die im Leistungsvertrag genannten Stunden erbracht werden.

1. Möglichkeit: externe Ausbildungsmodule
2. Möglichkeit: vom Betrieb selbst organisierte Ausbildungsmodule. Die Ausbildung wird von einem Mitarbeiter bzw. einer Mitarbeiterin des Betriebs, der dafür abgestellt wird, erteilt. Das beauftragte Unternehmen muss in diesem Fall einen ausführlichen Lehrplan erstellen und vorlegen. Die Ausbildungsstunden müssen von der Person im Integrationsprozess gegengezeichnet sein.
3. Möglichkeit: Mischform zwischen interner und externer Ausbildung.

Aufteilung der Ausbildungsstunden zwischen den Personen im Integrationsprozess: 50 % der Ausbildungsstunden müssen mindestens 50 % der Personen im Integrationsprozess zugutekommen.

11.2.3. Monitoringsitzung zur sozialen Komponente

Dieses halbjährliche Treffen wird von Relais Chantiers oder der Stadt Straßburg einberufen. Der/die Betriebsverantwortliche wird mindestens zwei Wochen vorher per Post oder E-Mail eingeladen.

11.3. Begleitmaßnahmen für die Ausführung, Kontrolle und Evaluierung der Integrationsmaßnahmen

Auf Antrag des Vertreters der Vergabebehörde wird Relais Chantiers mit der Kontrolle der Ausführung und der Evaluierung der Integrationsmaßnahmen betraut und mit der Begleitung beauftragt.

Relais Chantiers
7 Rue du Verdon 67100 Strasbourg
M Gilles Grosclaude
03 88 23 32 81 -06 12 43 91 73

Der Firmeninhaber gibt ihnen die Kontaktdaten des Ansprechpartners für „Integration“ bekannt, der im Namen seines Betriebes für die Umsetzung der Klausel bestimmt wird.

Bei Auftragserteilung und während der Durchführung verpflichtet sich der Inhaber die Kontakte zwischen dem Kooperationspartner und den von der Integrationsklausel begünstigten Personen zu ermöglichen und alle benötigten Dokumente zur Evaluierung des Auftrags zu übermitteln.

Zu diesem Zweck gibt das beauftragte Unternehmen während der Auftragsdurchführung am Ende jedes Kalendermonats an Relais Chantiers die Informationen betreffend die direkten oder indirekten Anstellungen bekannt – mittels einer Kopie aller Lohnzahlungen oder Bestätigungen über die Vergabe an einen Subunternehmer oder Bestätigungen über die Einstellung von Personal über eine Form von Leiharbeit: E.T.T. – Entreprise de Travail Temporaire (Betrieb für befristete Beschäftigung), E.T.T.I – Entreprise de Travail Temporaire d’Insertion (Betrieb für befristete Beschäftigung zur Integration), A.I. – Association Intermédiaire oder d’Insertion (Vereinigung zur Eingliederung durch wirtschaftliche Tätigkeiten mit befristeten Dienstverhältnissen), G.E.I.Q. – Groupement d’Employeurs pour l’Insertion et la Qualification (Verband der Arbeitgeber für Eingliederung und Ausbildung).

Der Auftragnehmer muss auch mittels einer Bestätigung nachweisen, dass die Personen, die von der Sozialklausel begünstigt werden, der vereinbarten Zielgruppe entsprechen.

Das Fehlen oder die Weigerung, diese Informationen zu übermitteln, hat eine Pönale zur Folge, wie sie im Art. 12 des Pflichtenheftes für verspätete Übermittlung vorgesehen ist.

Bei Auftragsende wird über die Ergebnisse der Umsetzung der Integrationsklausel Bilanz gezogen. Diese Bilanz wird von Relais Chantiers erstellt und an den Auftraggeber übermittelt und führt die tatsächlich geleisteten Integrations- und Ausbildungsstunden an.

Im Fall der Nichteinhaltung der Anzahl der Integrations- oder Ausbildungsstunden, zu denen sich der Auftragnehmer im Anbot verpflichtet hat, erhält der Firmeninhaber eine Pönale wegen Nichteinhalten der Integrationsklausel, wie im Art. 12 des Pflichtenheftes vorgesehen.

11.4. Schwierigkeiten bei der Auftragsausführung

Alle Schwierigkeiten der Umsetzung der Integrationsklausel bei der Auftragsausführung müssen innerhalb von acht Tagen mit eingeschriebenem Brief mit Empfangsbestätigung an den Auftraggeber gemeldet werden sowie mit Kopie an den Vermittler (= Relais Chantiers).

In diesem Fall untersucht der Vermittler gemeinsam mit dem Firmeninhaber und in Absprache mit dem Auftraggeber, welche Mittel eingesetzt werden können, um die fixierten Integrations- und Ausbildungsstunden zu erfüllen.

Art. 12 Pönale in Bezug auf die Integrationsklausel

Im Fall der Nichteinhaltung der Anzahl der Integrationsstunden, zu der sich der Auftragnehmer in seinem Angebot verpflichtet hat, erhält der Firmeninhaber ohne vorheriges Aufforderungsschreiben eine Pönale in der Höhe von € 35 pro nicht geleisteter Integrationsstunde.

Im Fall der Nichteinhaltung der Anzahl der Ausbildungsstunden, zu der sich der Auftragnehmer in seinem Angebot verpflichtet hat, erhält der Firmeninhaber ohne vorheriges Aufforderungsschreiben eine Pönale in der Höhe von € 50 pro nicht geleisteter Ausbildungsstunde.

Im Fall der Nichteinhaltung der festgelegten Verteilung der Ausbildungsstunden zwischen den Beschäftigten in Integration, erhält der Firmeninhaber ohne vorheriges Aufforderungsschreiben eine Pönale in der Höhe von:

- bei Nichterreichen des Zieles von 50 % der Beschäftigten in Integration: € 150 pro Beschäftigtem in Integration, der keine Ausbildung erhalten hat, unter dem Schwellenwert von 50 %
- bei Nichterreichen des Zieles von 50 % der Stunden: € 30 pro Ausbildungsstunde unter dem Schwellenwert von 50 %

Im Fall der Nichtteilnahme an der halbjährlichen Monitoringsitzung zu den sozialen Aspekten erhält der Inhaber ohne vorhergehendes Aufforderungsschreiben eine Pönale von € 150 pro versäumtem Treffen.

Wenn innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach Ende des betreffenden Trimesters die erforderlichen Unterlagen nicht an Relais Chantiers übermittelt werden, schickt der Auftraggeber ein eingeschriebenes Aufforderungsschreiben.

Wenn dieses erfolglos bleiben sollte, wird eine Pönale von € 300 gefordert.

RC (Règlement de la consultation) – Regelwerk für öffentliche Ausschreibungen

Art. 2 Ausschreibungsbedingungen

2.5. – Besondere Bedingungen für die Ausführung

Integration durch wirtschaftliche Tätigkeit

Gemäß den Bestimmungen des Art. 38 der Verordnung Nr. 2015-899 vom 23. Juli enthält diese Ausschreibung soziale Ausführungsbedingungen, die im Detail im Verzeichnis der besonderen administrativen Bestimmungen (CCAP) angeführt sind.

30 Stunden pro € 10.000 in Rechnung gestelltem Teilbetrag

8 Stunden pro € 100.000 in Rechnung gestelltem Teilbetrag

Teilnahme an der halbjährlichen Monitoringsitzung zu den sozialen Aspekten

Die angegebenen Stunden sind eine verpflichtende Minimalvorgabe.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist eine Bedingung für die Erfüllung des Angebots.

Ein Angebot, das Einschränkungen enthält oder die besonderen Ausführungsbestimmungen nicht berücksichtigt, wird aus Gründen der Nichteinhaltung der Bestimmungen in der Leistungsbeschreibung für ungültig erklärt.

Der betroffene Firmeninhaber muss alle seine verfügbaren Mittel einsetzen, um die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Auftragsausführung umzusetzen.

Es wird kein Auftrag zugunsten eines Wirtschaftsakteurs reserviert, wie im Art. 13 des Dekrets 2016-360 vom 25. März 2016 bezüglich öffentlicher Aufträge angeführt.

G. Anhang 2

Plan zur sozialen und beruflichen Integration¹⁴⁰

Kriterium:

Für den Plan zur sozialen und beruflichen Integration werden bis zu maximal (X) Punkte vergeben. Zur Bewertung werden dessen Umfang, Qualität und Genauigkeit herangezogen. Die Bieter gehen auf folgende Bereiche ein:

- Design und Methodologie der personalisierten Wiedereingliederungspfade (bis zu X1 Punkte)
- das auf die Begleitung hinsichtlich der sozialen und beruflichen Integration spezialisierte Fachpersonal (bis zu X2 Punkte)
- die Indikatoren, die zur Begleitung und Bewertung der sozialen und beruflichen Integration verwendet werden (bis zu X3 Punkte)
- Plan zur beruflichen Weiterbildung und zur Vermittlung sozialer Kompetenzen (bis zu X4 Punkte)
- Vorschlag für eine Koordination mit anderen öffentlichen und privaten Stellen (bis zu X5 Punkte)
- Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Personen, die in einem Transit-arbeitsverhältnis stehen, in den primären Arbeitsmarkt (bis zu X6 Punkte)

Dokumentation:

Es ist eine Beschreibung der verschiedenen Aspekte des vom Auftragnehmer vorgeschlagenen Plans zur sozialen und beruflichen Integration mit Blick auf die anzuschaffende Leistung vorzulegen.

Nachweis der Einführung und Erfüllung des Plans:

Während der Auftragsausführung hat der Auftragnehmer die Einführung und Erfüllung des Plans zur sozialen und beruflichen Integration wie folgt nachzuweisen:

- Im Falle, dass die Leistung periodisch bezahlt wird, ist der Rechnung ein Bericht über die Einführung und/oder Umsetzung des Plans, inklusive Angabe inwieweit die gesetzten Meilensteine und Ziele erreicht wurden, beizulegen. Auch ist auf die in Beschäftigung gebrachten Arbeitnehmer und auf das für die Umsetzung des Plans zuständige Fachpersonal einzugehen.

¹⁴⁰ Die hier dargestellte Musterbedingung findet sich in Annex 1 Punkt I.2. Acuerdo 44/2016; übersetzt aus dem Spanischen; siehe dazu auch unter IV.3.

- Im Falle, dass die Leistung durch eine einmalige Bezahlung erfolgt, sind die genannten Dokumente vor Beendigung des ersten Monats dem öffentlichen Auftraggeber zu übermitteln; soweit der Auftrag länger als zwei Monate läuft, sind sie erneut zum Zeitpunkt der Rechnungslegung zu übermitteln.
- Sobald die Unterlagen vorgelegt werden, hat der für den Auftrag Verantwortliche, noch vor Zahlung der Rechnung, die Einhaltung dieser Verpflichtung zu bescheinigen.

Nichterfüllung:

Die Erfüllung des genannten Kriteriums stellt eine essenzielle Vertragsverpflichtung dar. Seine Nichterfüllung vonseiten des Auftragnehmers löst die im TRLCSP¹⁴¹ genannten Rechtsfolgen aus.

Die Erfüllung des genannten Kriteriums wird als besondere Ausführungsbedingung angesehen. Daher wird dessen Nichterfüllung mit den in den vorliegenden Ausschreibungsunterlagen vorgesehenen Vertragsstrafen sanktioniert.

¹⁴¹ Damit ist das spanische Vergabegesetz 3/2011 – Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – gemeint, dessen Art. 223 f. als Sanktion für die Verletzung einer essenziellen Vertragsverpflichtung die Auflösung des Vertrags vorsieht.

H. Anhang 3

Verpflichtung der Beschäftigung von arbeitslosen Personen¹⁴²

Bedingung:

Im Falle, dass der Bieter den Zuschlag erhält, hat sich die Belegschaft, die zur Ausführung des Auftrags eingesetzt wird, zu mindestens 20 % aus arbeitslosen Personen, die besonders schwer am Arbeitsmarkt vermittelbar oder den folgenden Kategorien zuordenbar sind, zusammenzusetzen. Dies sind:

- Personen, die körperlich, psychisch oder sensorisch beeinträchtigt sind oder geistige Krankheiten haben und bei denen die Möglichkeit der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besteht;
- BezieherInnen der Mindestsicherung;
- junge Erwachsene zwischen 16 und 30 Jahren, die von einer Jugend-schutzeinrichtung kommen;
- Drogen- oder Alkoholabhängige, die sich in Rehabilitation oder einem Prozess der sozialen Reintegration befinden;
- langzeitarbeitslose Personen, die älter als 45 Jahre sind.

Für die Berechnung der Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer werden nur volle Arbeitstage berücksichtigt. Werden Teilzeitkräfte eingestellt, sind daher deren Arbeitsstunden zu addieren und in äquivalente Vollzeitstellen umzurechnen.

Nachweis der Ausführung:

Während der Auftragsausführung hat der Auftragnehmer Folgendes nachzuweisen:

- Im Falle, dass die Leistung periodisch bezahlt wird, sind der Rechnung die Dokumente TC2¹⁴³ und, soweit notwendig, weitere Dokumente zur Identifizierung der vormalig arbeitslosen Personen beizulegen. Im Falle, dass die Leistung durch eine einmalige Bezahlung erfolgt, sind die genannten Dokumente vor Beendigung des ersten Monats dem öffentlichen Auftraggeber zu übermitteln; soweit der Auftrag länger als zwei Monate läuft, sind sie erneut zum Zeitpunkt der Rechnungslegung zu übermitteln.
- Mit erstmaliger Beibringung oben genannter Dokumente und sobald es Änderungen hinsichtlich der betroffenen Arbeitnehmer gibt, ist ein Nachweis hinsichtlich der Situation der vormalig arbeitslosen Personen, die nun beschäftigt

¹⁴² Die hier dargestellte Musterbedingung findet sich in Annex 1 Punkt II.6. Acuerdo 44/2016; übersetzt aus dem Spanischen; sieh auch IV.3.

¹⁴³ Dies ist das offizielle Dokument, mit dem die Anmeldung des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin bei der spanischen Sozialversicherung durch den/die ArbeitgeberIn erfolgt.

werden, mittels Bescheinigung der vormaligen Arbeitslosigkeit durch die öffentliche Arbeitskräftevermittlung beizubringen – oder mittels Behindertenausweis, Bescheinigung über den Bezug der Mindestsicherung, Bescheinigung darüber, junger Erwachsener zwischen 16 und 30 Jahren zu sein, der von einer Jugendschutzeinrichtung kommt, oder schließlich mittels Bescheinigung darüber, Drogen- bzw. Alkoholabhängiger zu sein, der sich in Rehabilitation oder einem Prozess der sozialen Reintegration befindet.

- Sobald die Unterlagen vorgelegt werden, hat der für den Auftrag Verantwortliche, noch vor Zahlung der Rechnung, die Einhaltung dieser Verpflichtung zu bescheinigen.

Nichterfüllung:

Die Erfüllung dieser Bedingung stellt eine essenzielle Vertragsverpflichtung dar. Ihre Nichterfüllung vonseiten des Auftragnehmers löst die im TRLCSP¹⁴⁴ genannten Rechtsfolgen aus.

Die Erfüllung der genannten Bedingung wird als besondere Ausführungsbedingung angesehen. Daher wird dessen Nichterfüllung mit den in den vorliegenden Ausschreibungsunterlagen vorgesehenen Vertragsstrafen sanktioniert.

¹⁴⁴ Siehe bereits Fußnote 141.

Anhang 4

UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN

	Modell „Barcelona“	Modell „Straßburg“	Modell „Emilia-Romagna und Bologna“	Modell „Kastilien und León“
Unterstützungsstruktur	Nein	Ja	Nein	Nein
Rechtsberatung für ausschreibende Stellen	Ja, durch die für Vergabewesen zuständige Verwaltungsabteilung. Außerdem wurde ein Leitfaden herausgegeben, der Musterbedingungen enthält.	Ja, durch die für Vergabewesen zuständige Verwaltungsabteilung und die Unterstützungsstruktur, welche gegebenenfalls ausschreibenden Stellen bis hin zur Formulierung der Sozialklauseln hilft.	Ja, durch die für Vergabewesen zuständige Verwaltungsabteilung. Außerdem wurde ein Leitfaden herausgegeben, der Musterbedingungen enthält.	Ja, durch die für Vergabewesen zuständige Verwaltungsabteilung. Außerdem wurden im Anhang des Acuerdo 44/2016 Musterbedingungen vorgeschlagen und es wird eine Sammlung von Good-Practice-Beispielen aufgebaut.
Öffentlichkeitsarbeit	Eigene Website mit Kurzinformationen zur sozialen Auftragsvergabe, Leitfaden.	Website mit Kurzinformationen, Logo, Kurzfilm, verwaltungsinterner Preis für herausragende Beispiele sozialer Auftragsvergabe.	Leitfaden	Website und öffentlich zugängliche Sammlung von Good-Practice-Beispielen im Aufbau.
Kontrolle	Bislang keine zentralisierte Kontrolle (in der Verantwortung der Auftraggeber), soll aber künftig zentralisiert werden.	Zentral organisiert und erfolgt durch die Unterstützungsstruktur.	keine zentralisierte Kontrolle	keine zentralisierte Kontrolle

RECHTLICHER RAHMEN 1

	Modell „Barcelona“	Modell „Straßburg“	Modell „Emilia-Romagna und Bologna“	Modell „Kastilien und León“
Auftragsvorbehalt	Rechtliche Verpflichtung jährlich ein gewisses Volumen an Aufträgen Sozialunternehmen vorzubehalten. Derzeit – für das Jahr 2017 – werden Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 9 Mio. € an drei Arten von Sozialunternehmen vorbehalten.	fakultativ	Rechtliche Verpflichtung, derzufolge zumindest 5 % aller Aufträge unter dem Schwellenwert Sozialgenossenschaften des Typs B vorzubehalten sind.	Rechtliche Verpflichtung 6,8% aller Aufträge in jenen Bereichen, in denen auch entsprechende Sozialunternehmen bestehen, diesen vorzubehalten. Zurzeit werden 10 Mio. € für solche Sozialunternehmen vorbehalten, die der Integration von Menschen mit Behinderung dienen (CEE), und 500 000 € für solche, die der Reintegration von Personen in den Arbeitsmarkt dienen (EI). Zudem ist bei Aufträgen, die CEEs vorbehalten werden und 60 000 € übersteigen, ein gewisser Anteil von Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung besonders schwer vermittelbar sind, einzustellen. Außerdem sind pro Jahr 1 Mio € für sogenannte „Proyectos de inserción sociolaboral“ vorzubehalten.
Zuschlagskriterien	Rechtliche Verpflichtung bei Aufträgen, die nach bestimmten Vergabeverfahren vergeben werden, grundsätzlich das Ziel der Förderung der Beschäftigung von Zielgruppenpersonen als Gegenstand des Auftrags aufzunehmen und im Rahmen der Zuschlagskriterien 10 % bis 20 % der Gesamtpunkte für die Beschäftigung von Zielgruppenpersonen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Beschäftigung hinausgeht, und/oder für die Vergabe von Subaufträgen, die über die in den Ausführungsbedingungen geforderte Vergabe von Subaufträgen hinausgeht, zu vergeben.	fakultativ	Grundsätzlich sind bei der Auftragsvergabe der Stadtverwaltung Bolognas bestimmte Zuschlagskriterien anzuwenden, um die Beschäftigung benachteiligter Personen zu fördern und für diese sind zumindest 15 % der Gesamtpunkte des technischen Angebots zu vergeben. Außerdem muss, soweit soziale Aspekte im Rahmen der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, eines der Mitglieder jener Kommission, die die Angebote bewertet, ein Experte für Fragen der sozialen Integration, bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt sein.	Soweit zwei Angebote die gleiche Punktzahl erhalten, ist jenem Angebot der Vorzug zu geben, das von bestimmten Sozialunternehmen offeriert wird. Ansonsten ist der Einsatz von sozialen Kriterien fakultativ.

RECHTLICHER RAHMEN 2

	Modell „Barcelona“	Modell „Straßburg“	Modell „Emilia-Romagna und Bologna“	Modell „Kastilien und León“
Ausführungsbedingungen	Rechtliche Verpflichtung grundsätzlich zumindest 10 % der gesamten im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu leistenden Arbeitsstunden für die Beschäftigung sozial benachteiligter Personen zu nutzen, indem diese Personen entweder direkt beim Auftragnehmer eingestellt und zur Auftragsausführung eingesetzt werden und/oder indem Anteile von Aufträgen per Subauftrag an Unternehmen weiter vergeben werden, die diese Personen beschäftigen.	fakultativ	fakultativ	fakultativ
Sonstige Begründungspflichten	-	Rechtliche Verpflichtung bei jedem Auftrag zu prüfen, inwiefern die Einbeziehung von sozialen Aspekten möglich und sinnvoll ist.	-	Bei jedem Liefer- und Dienstleistungsauftrag über 18 000 € und bei jedem Bauauftrag über 30 000 € ist entweder eine Sozialklausel einzusetzen, oder, soweit deren Nichtaufnahme aufgrund der Natur des Auftrages nicht möglich ist, ist dies zu begründen.