

2. Idee der corporate social responsibility

Diese Erkenntnisse sind auch der Kommission nicht verborgen geblieben. Sie weist unter dem Stichwort *corporate social responsibility* inzwischen verstärkt auf die positiven Effekte hin, welche eine intensivere Berücksichtigung des Faktors Humankapital auf Produktivität, Gewinne und Wachstum haben kann¹⁴⁰⁰. Direkte positive Effekte von *corporate social responsibility* ergäben sich beispielsweise aus einem besseren Arbeitsumfeld, welches Motivation und Produktivität der Arbeitnehmer steigere, sowie aus einer effizienteren Nutzung der natürlichen Ressourcen¹⁴⁰¹. Indirekte positive Effekte ergäben sich aus einer gesteigerten Attraktivität für Verbraucher und Investoren. Dagegen könne ein diesbezüglicher schlechter Ruf Vermögenswerte wie Image und Marke beeinträchtigen¹⁴⁰². Wie beim Qualitätsmanagement sollten daher die damit verbundenen Aufwendungen als Investitionen betrachtet werden, nicht als Kosten¹⁴⁰³. Angesichts der Tendenz von vielen Unternehmen in der Gemeinschaft, zu wenig in Humankapital zu investieren, forderte die Kommission die öffentlichen Hand in den Mitgliedstaaten auf, derartige Investitionen zu fördern¹⁴⁰⁴.

3. Ergebnis

Die Mobilisierung von Humankapital in Form des *diversity management* führt den privaten Wirtschaftsteilnehmern in der Gemeinschaft einen beträchtlichen Mehrwert zu, da sie ihnen Effizienzgewinne verschafft und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit erhöht¹⁴⁰⁵.

II. Soziale Vergabekriterien als Ausfluß des Querschnittsinstruments Mainstreaming

Soziale Vergabekriterien entsprechen auch der wachsenden Bedeutung, die inzwischen gemeinschaftsweit dem auf Art. 2 EG, Art. 3 Abs. 2 EG basierenden¹⁴⁰⁶ und in Art. 127 Abs. 2 EG niedergelegten¹⁴⁰⁷ Querschnittsinstrument des *mainstreaming* beigemessen wird¹⁴⁰⁸.

1400 Kommission, Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, KOM (2001), 366 endg., Rdnr. 24.

1401 Kommission, Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, KOM (2001), 366 endg., Rdnr. 24.

1402 Kommission, Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, KOM (2001), 366 endg., Rdnr. 24.

1403 Kommission, Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, KOM (2001), 366 endg., Rdnr. 12.

1404 Kommission, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/human_de.htm.

1405 Vgl. Art. 1 Ziel 3 VO 1260/1999/EG des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. 1999, L 161, S. 1 ff.; Wirtschafts- und Sozialausschuß, Stellungnahme des zum Thema "Ältere Arbeitnehmer", ABl. 2001, C 14, S. 50 ff, Rdnr. 1.5.

1406 Pirstner-Ebner, EuZW 2004, 205 (205); Tondorf, WSI-Mitteilungen 2001, 434 (434).

1407 Schulte, ZFSH/SGB 2001, 67 (71).

1408 Vgl. Gurlit, in: Recht und Geschlecht, 153 (170).

1. Definition des mainstreaming-Ansatzes

Hinter *mainstreaming* verbirgt sich die Forderung, daß soziale Mißstände wie die Marginalisierung von bestimmten Randgruppen systematisch auf allen Politikfeldern und auf allen Stufen des Entscheidungsprozesses – von der Planung und Durchführung bis zur Evaluierung – von allen Akteuren berücksichtigt werden¹⁴⁰⁹. *Mainstreaming* trägt die Perspektive dieser gesellschaftlich marginalisierten Gruppen in alle Gemeinschaftspolitiken und Tätigkeitsfelder (*issues not only become part of the mainstreaming, they reorient the nature of the mainstream*¹⁴¹⁰)¹⁴¹¹. Das Instrument des *mainstreaming* verdankt seinen Erfolg der Einsicht, daß Gleichstellung nicht isoliert über Spezialmaßnahmen in bestimmten Aktionsfeldern betrieben werden kann¹⁴¹². Der Kampf gegen soziale Mißstände muß vielmehr an sämtlichen Fronten ausgefochten werden. Da Probleme sozialer Ausgrenzung komplexe Formen annehmen, muß zur Realisierung der Gleichberechtigung die gesamte Palette der Entscheidungsträger für sämtliche Ressorts und Gemeinschaftspolitiken mobilisiert werden¹⁴¹³.

Seit ihrem Debüt 1995 auf der Vierten UN-Weltfrauenkonferenz zum Thema der Gleichberechtigung von Männern und Frauen hat diese Methode des *good governance* einen Siegeszug durch die Institutionen der Gemeinschaft angetreten und hat inzwischen in einer Reihe offizieller Dokumente Niederschlag gefunden¹⁴¹⁴. Mit ihrem *Vorschlag zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen*¹⁴¹⁵ hat sie das *mainstreaming*-Konzept nun auch erstmals außerhalb des Bereichs der Beschäftigung angewandt¹⁴¹⁶. *Mainstreaming* ist längst nicht mehr allein auf die Problematik der Gleichstellung der Geschlechter beschränkt, sondern empfiehlt sich, wie Initiativen von Rat¹⁴¹⁷ und Kommission¹⁴¹⁸ zeigen, als probates Mittel für die Integration aller bislang benachteiligter Gruppen und Minderheiten¹⁴¹⁹.

1409 Vgl. *Kommission*, Mitteilung an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen vom 30. Oktober 2003 Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan, KOM (2003), 650 endg. Rdnr. 2.5.

1410 Vgl. *Pollack/Hafner-Burton*, JEPP 2000, 432 (450).

1411 Vgl. *McCrudden*, FILJ 1999, 1696 (1718); *Pollack/Hafner-Burton*, JEPP 2000, 432 (434).

1412 *Gebhardt-Benischke*, in: *Recht und Geschlecht*, 137 (140 ff.); *Kocher*, RdA 2002, 167 (171); *Mazey*, JEPP 2000, 333 (334).

1413 *Mazey*, JEPP 2000, 333 (334); *Pirstner-Ebner*, EuZW 2004, 205 (205).

1414 *Kommission*, Mitteilung vom 7. Juni 2000 an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), KOM (2000), 335 endg., Rdnrn. 2.1.; 3.2.1.; *eadem*, Bericht an den Rat, das EP, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen vom 5. März 2003, „Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union – Jahresbericht 2002, KOM (2003), 98 endg., Rdnr. II. 3.

1415 *Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen KOM (2003), 657.

1416 Vgl. *Pirstner-Ebner*, EuZW 2004, 205 (209).

1417 *Rat*, Beschluß 95/593/EG vom 22. Dezember 1995 über ein Viertes mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000), ABl. 1995, L 335, S. 37 ff.; *idem*, Beschluß vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, ABl. 2003, L 197, S. 13 ff., Anhang Rdnr. 6.

1418 *Kommission*, Mitteilung vom 21. Februar 1996 „Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft, KOM (1996), 67 endg.

1419 Vgl. *Kommission*, Mitteilung an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen vom 30. Oktober 2003 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan, KOM (2003), 650 endg. Rdnrn. 1; 2.1.; 2.5.

2. Vorteile des mainstreaming-Ansatzes

Mainstreaming führt dank des gesteigerten Problembewußtseins bei den Akteuren zu einer höheren Qualität der Entscheidungsprozesse und einer nachhaltigeren Gleichstellungsentwicklung¹⁴²⁰. Anstatt auf gesellschaftliche Realitäten von Privilegierung und Benachteiligung lediglich zu reagieren, steht *mainstreaming* für eine proaktive Analyse geplanter Aktionen¹⁴²¹. *Mainstreaming* erschöpft sich nicht in einem einmaligen Akt der *ex ante* Qualitätssicherung, sondern ist durch das Folgenabschätzungsverfahren (*impact assessment*) mit seiner Kosten-/Nutzenrechnung sowie der Aufschlüsselung der Statistiken und Daten nach den jeweils zu berücksichtigenden Gruppeninteressen darauf angelegt, die Entscheidungsprozesse dauerhaft zu optimieren. Die angewandten Strategien werden in regelmäßigen Abständen auf ihre Tauglichkeit hin überprüft und einer Feinabstimmung unterzogen¹⁴²². Auch die Kommission honoriert sowohl im *Grün-* als auch *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* die Bedeutung dieser Strategie¹⁴²³. Nach Ansicht der Kommission ist Evaluation das Kernelement guten europäischen Regierens¹⁴²⁴.

3. Analyse und Bewertung

a. Chancengleichheit als Querschnittsstrategie

Der *mainstreaming*-Ansatz und soziale Vergabekriterien sind beides Querschnittsinstrumente, um Chancengleichheit in der Gesellschaft zu fördern. Dem *mainstreaming*-Ansatz und der Idee sozialer Vergabekriterien liegt die Erkenntnis zugrunde, daß gleichstellungsspezifische Aspekte bei allen Entscheidungen mit Außenwirkung berücksichtigt werden müssen und daß es keine Reservate zur Verfolgung von Chancengleichheitszielen geben darf. Die staatliche Nachfrage ist ein solcher Akt mit Außenwirkung. Wie vom *mainstreaming*-Ansatz gefordert (*mainstreaming should be everyone's business*¹⁴²⁵) hat der Anknüpfungspunkt der staatlichen Nachfrage den Vorteil, daß alle staatlichen Einrichtungen gleichermaßen für das Ziel der Chancengleichheit sensibilisiert werden. Die horizontale Wirkungsweise korrespondiert daher mit dem „Querschnittscharakter der mithilfe von sozialen Vergabekriterien verfolgten Zielen“¹⁴²⁶. Querschnittsziele werden am besten mit Quer-

1420 Pirstner-Ebner, EuZW 2004, 205 (205); Pollack/Hafner-Burton, JEPP 2000, 432 (441); Tondorf, WSI-Mitteilungen 2001, 434 (434).

1421 Kocher, RdA 2002, 167 (167).

1422 Kommission, Mitteilung an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen vom 30. Oktober 2003 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan, KOM (2003), 650 endg. Rdnr. 4.

1423 Kommission, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003), 270, endg., Rdnr. 94; eadem, Mitteilung vom 12. Mai 2004 an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, KOM (2004), 374 endg., Rdnr. 2.1.

1424 Kommission, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003), 270, endg., Rdnr. 94; eadem, Weißbuch, Europäisches Regieren, KOM (2001), 428 vom 25. Juli 2001; eadem, Bericht vom 17. Oktober 2001 für den Europäischen Rat in Laeken, KOM (2001), 598, Rdnr. 41 ff.; eadem, Mitteilung zur Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vom 18. Juni 2002, KOM (2002), 331 endg., Rdnr. 1 ff.; eadem, Mitteilung vom 18. Juni 2002 zur Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, KOM (2002), 331 endg., Rdnr. 1.

1425 Beveridge/Nott/Stephan, JEPP 2000, 385 (390).

1426 Ziekow, NZBau 2001, 72 (78).

schnittsinstrumenten durchgesetzt. Zudem führen soziale Vergabekriterien zu einem Umdenkungsprozeß in der Privatwirtschaft. Der Erfolg von Gleichstellungsmaßnahmen hängt ultimativ davon ab, ob es der öffentliche Hand gelingt, die Privatwirtschaft zu mobilisieren, welche an dem sozialen Mißstand der Segmentierung des Arbeitsmarktes mit verantwortlich ist. Denn die Summe der Ausleseentscheidungen, die in der Privatwirtschaft getroffen werden, perpetuiert und reproduziert die sozialen Ungleichheiten¹⁴²⁷. Es reicht daher nicht, daß Absichtserklärungen abgegeben werden bzw. sich einzelne Pionierunternehmen gegen den Trend stemmen¹⁴²⁸. Es muß für die Privatwirtschaft attraktiv werden, betriebsangepaßte Gleichstellungspolitiken einzuführen¹⁴²⁹.

Der Anreiz über soziale Vergabekriterien rangiert herbei genau in der Mitte zwischen den Polen staatlichen Zwangs und des *soft law*-Ansatzes des *mainstreaming*. Interessierte Bieterunternehmen haben weiterhin die Option, sich sozialen Vergabekriterien zu entziehen, indem sie sich entweder auf eine private Klientel kaprizieren oder sich über die rein betriebswirtschaftlichen Vergabekriterien zu profilieren suchen. Soziale Vergabekriterien verwirklichen damit auch die Idee der Kommission, die eine Kombination von *mainstreaming* und spezifischen Gleichstellungsmaßnahmen für die aussichtsreichste Lösung hält¹⁴³⁰. In diesem Zusammenhang ist signifikant, daß die Kommission in der Vergangenheit eine Mitteilung zu gleichstellungspolitischen Potentials des öffentlichen Auftragswesens in Erwägung gezogen hatte¹⁴³¹.

b. Soziale Vergabekriterien als Bindeglied zwischen *mainstreaming* und gemeinschaftlicher Beschäftigungsstrategie

Soziale Vergabekriterien sind das ideale Bindeglied, um den *mainstreaming*-Ansatz mit der gemeinschaftlichen Beschäftigungsstrategie in Einklang zu bringen. Die Kommission, die Arbeit und Beschäftigung weiterhin für das wirksamste Mittel hält, um uneingeschränkte soziale Integration zu verwirklichen¹⁴³², fordert neuerdings, daß die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten das übergeordnete Ziel eines integrativen Arbeitsmarktes¹⁴³³, i.e. die Einbeziehung sämtlicher benachteiligter Menschen, berücksichtigen¹⁴³⁴. Die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie der nationalen Aktionspläne sol-

1427 Kocher, RdA 2002, 167 (169).

1428 Kocher, RdA 2002, 167 (172).

1429 Vgl. Kocher, RdA 2002, 167 (167).

1430 Vgl. Kommission, Bericht an den Rat, das EP, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen vom 5. März 2003, „Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union – Jahresbericht 2002, KOM (2003), 98 endg., Rdnr. II. 4.

1431 Kommission, Mitteilung vom 7. Juni 2000 an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), KOM (2000), 335 endg., Rdnr. 3.1.3.

1432 Vgl. Kommission, Mitteilung an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen vom 30. Oktober 2003 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan, KOM (2003), 650 endg. Rdnrn. 2.5; 3.1.

1433 Kommission, Mitteilung an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen vom 30. Oktober 2003 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan, KOM (2003), 650 endg. Rdnr. 3.2.1.

1434 Vgl. Rat, Entschließung vom 15. Juli 2003, ABl. 2003, C 175, S. 1.

len daher nach dem Willen der Kommission unter Berücksichtigung des *mainstreaming*-Ansatzes erfolgen¹⁴³⁵.

c. Anforderungen des *mainstreaming* an soziale Vergabekriterien

Um einschätzen zu können, ob die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Auftragsvergabe auch die gewünschten nachhaltigen Wirkungen zeitigt, ist eine periodische Evaluierung notwendig¹⁴³⁶. Der Kriterienkatalog der öffentlichen Auftraggeber muß der sozialen Realität je nach den Resultaten der Evaluation angepaßt werden. Dabei ist darauf zu achten, daß sich das Thema Chancengleichheit mangels konkreter Verantwortlichkeiten nicht zu einem leeren Schlagwort verbraucht (*if a social issue is everybody's responsibility, it's nobody's responsibility in particular*). Deshalb sind nach der *top-down*-Methode¹⁴³⁷ innerhalb des für die Vergabeentscheidung verantwortlichen Gremiums Schlüsselpersonen zu benennen.

III. Soziale Vergabekriterien als Ausfluß der sozialen Integration der Gemeinschaft

Die sozialen Vergabekriterien bedeuten zudem eine konsequente Umsetzung des Wandels, welcher die gesamte Gemeinschaftsrechtsordnung ergriffen hat, nämlich den Übergang von einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zu einer Werte- und Sozialgemeinschaft¹⁴³⁸. Der Umfang der vorliegenden Untersuchung läßt keine erschöpfende Darstellung der Gemeinschaftsrechtsordnung zu. Dennoch erscheint es sinnvoll, exemplarisch einige Normen herauszugreifen, welche vom sozialen Engagement der Gemeinschaft zeugen, um den integrationspolitischen Paradigmenwechsel nachzuzeichnen, dem durch soziale Vergabekriterien Rechnung getragen werden kann.

1. Primärrecht

a. EWG-Vertrag als Ausgangspunkt

In ihren Anfängen definierte sich die Gemeinschaft in erster Linie über das Ziel der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes gemäß Art. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag)¹⁴³⁹. Die soziale Dimension spielte eine nur untergeordnete Rolle. Die Bürger der Mitgliedstaaten wurden zuförderst in ihrer Rolle als Arbeitnehmer und damit als Produktionsfaktoren wahrgenommen¹⁴⁴⁰. Auch die einzige sozialpolitische Vorschrift von Belang, das Recht auf gleiches Entgelt für Männer und Frauen gemäß ex Art. 119 EGV, war aufgrund wettbewerbspolitischer Erwägungen eingefügt worden¹⁴⁴¹.

1435 *Kommission*, geänderter Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002 KOM (2001), 669 endg.; ABl. 2002, C 51, S. 349 ff.; Rdnr. E.

1436 Vgl. *Arrowsmith*, ELR 2002, 3 (13); *eadem/Linarelli/Wallace*, *Regulating Public Procurement*, 291.

1437 *Gebhardt-Benischke*, in: *Recht und Geschlecht*, 137 (150); *Kocher*, RdA 2002, 167 (172).

1438 Vgl. *Schulte*, in: *Soziale Dienste im Europäischen Binnenmarkt*, 79 (107).

1439 Vgl. *Egger*, in: *Europarecht im Wandel*, 73 (73); *Schulte*, ZFSH/SGB 2001, 67 (67).

1440 *Graser*, ZIAS 2000, 336 (347).

1441 *Rebhahn*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 136 EG, Rdnr. 5.