

# **Bedeutung der nachhaltigen öffentliche Beschaffung im Rahmen des GPA 2012**



**Dr. Reto Malacrida**

**Counsellor and Head of the Government Procurement and Competition  
Policy Group**

**Intellectual Property, Government Procurement and  
Competition Division, WTO Secretariat**

---

Online-Tagung nachhaltige öffentliche Beschaffung  
30. März 2021



WTO OMC

# Einführung

## Anmerkung:

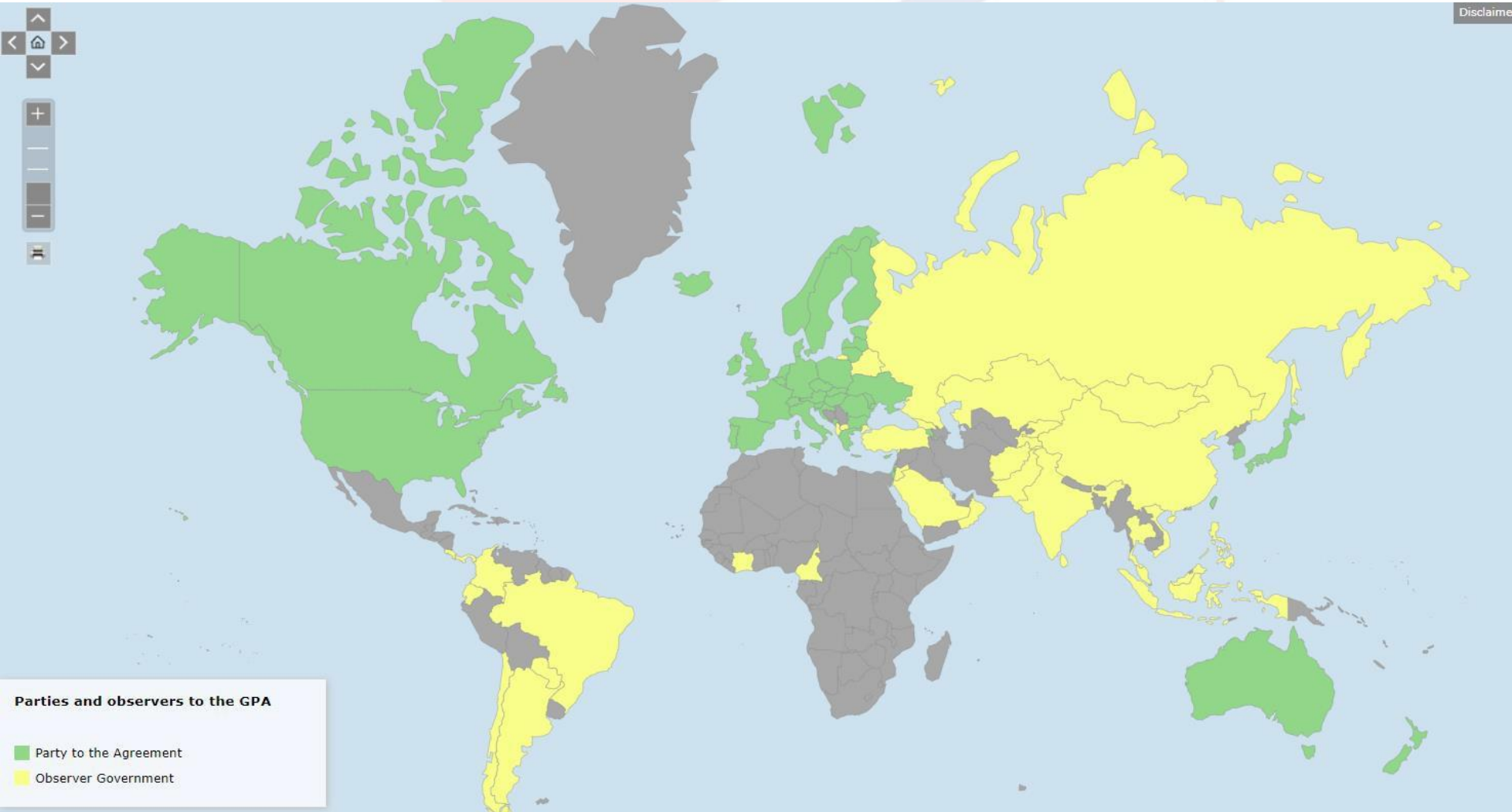
Sämtliche Meinungsäusserungen sind jene des Autors und weder den GPA Parteien noch dem WTO Sekretariat zuzuschreiben.



# GPA 2012 Signatarstaaten (grün) und Beobachter-Staaten (gelb)



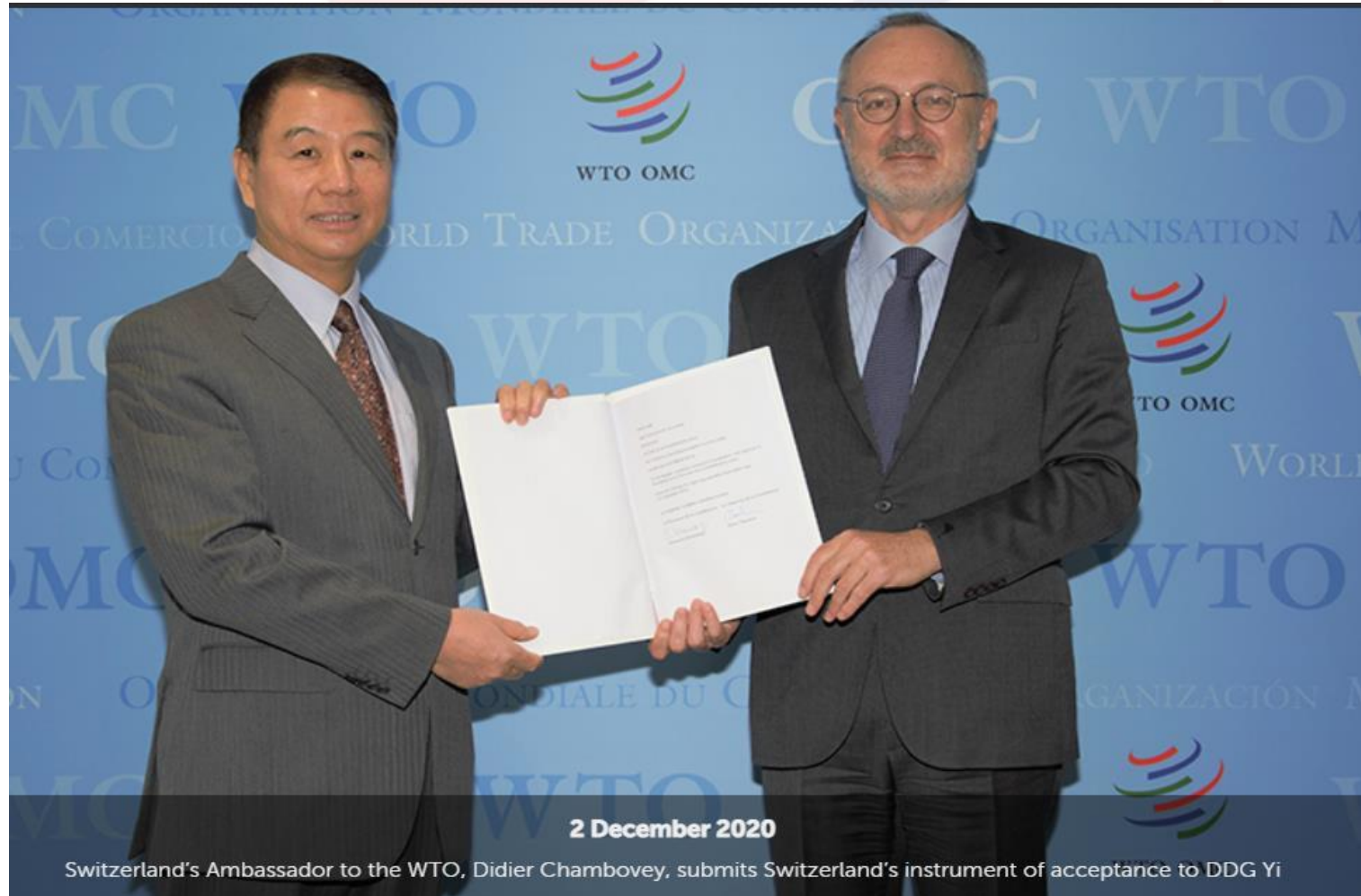
WTO OMC



# Schweizer Beitritt zum GPA 2012: Erst am 1.1.2021



WTO OMC

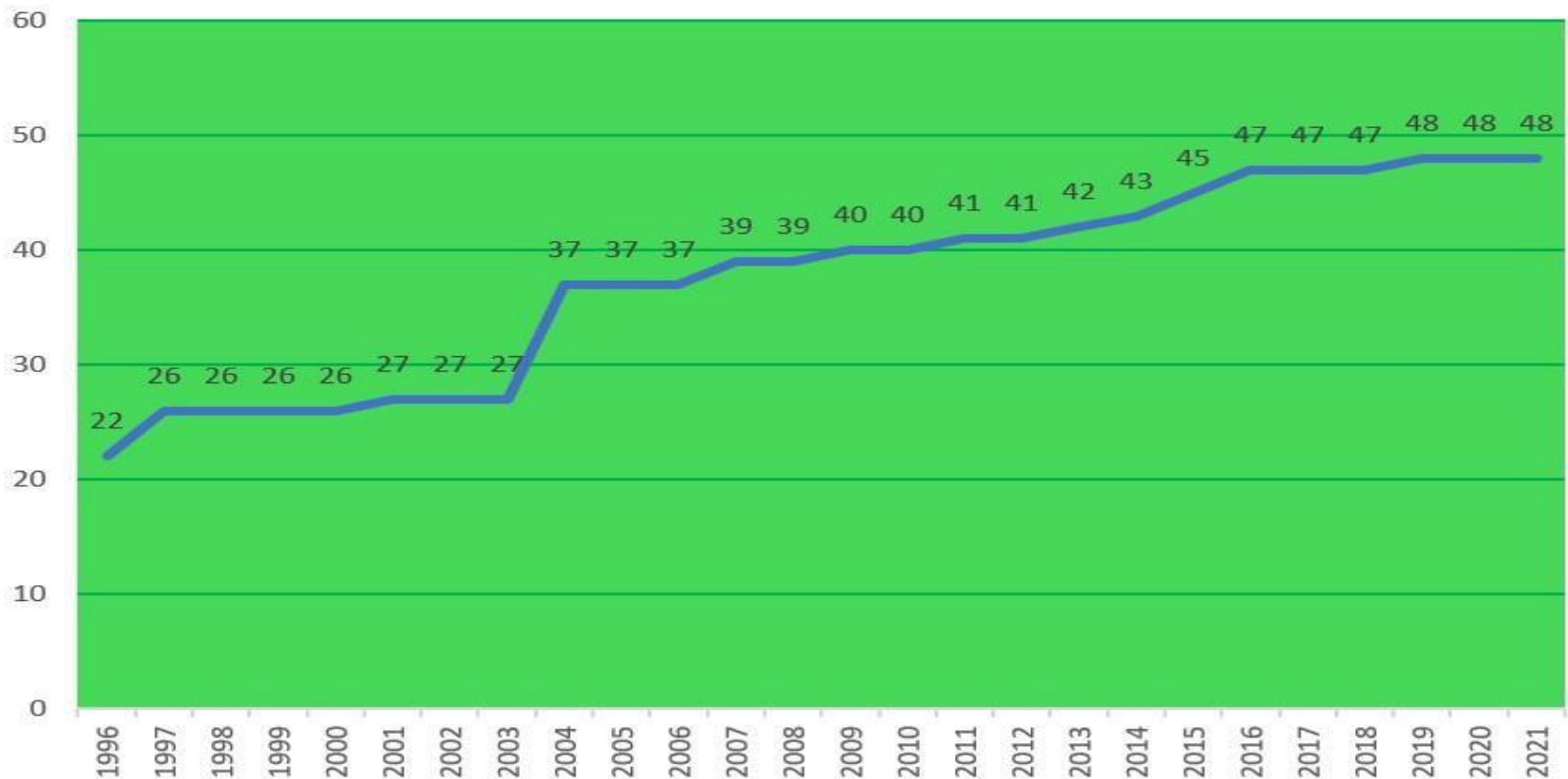


# Zunehmendes Interesse am GPA (1): Steigende Zahl von Signatarstaaten



WTO OMC

WTO Members covered by the GPA



# Zunehmendes Interesse am GPA (2): Aktives Wartezimmer

---

- **7 laufende Beitrittsverhandlungen:** Brasilien, China, Kasachstan, Krigisien, Nordmazedonien, Russland, Tadschikistan
- **4 zurzeit inaktive Beitrittsverhandlungen:** Albanien, Georgien, Jordanien, Oman
- **4 Länder mit Verpflichtung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen:** Afghanistan, Mongolien, Saudi Arabien, Seychellen.

# GPA Regeln als Referenzpunkt und “gold standard” für Freihandelsabkommen

---

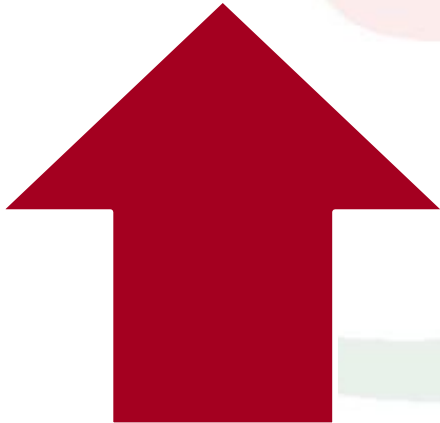
- Freihandelsabkommen **übernehmen** sehr oft integral oder mit Anpassungen den Text des GPA 2012.
- ➔ Die Regeln des GPA 2012 haben damit auch für gewisse Nicht-Signatarstaaten Gültigkeit.



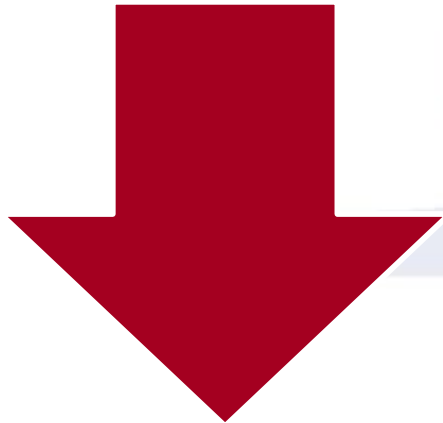
# GPA als internationales Handelsabkommen (1)



WTO OMC



Zugang der **Schweizer** Exporteure von Gütern und DL zu unterstellten ausländischen Beschaffungsmärkten (oberhalb der Vertragswertschwellen)



Zugang **ausländischer** Produzenten von Gütern und DL zu unterstellten Schweizer Beschaffungsmärkten (oberhalb der Vertragswertschwellen)





# GPA als internationales Handelsabkommen (2)

---



WTO OMC

- Vorteile für die Schweiz sind u.a.:
  - mehr Bieter **wettbewerb**
  - verbesserter Ressourceneinsatz (**value for money**)



# Ökonomische Bedeutung des GPA



WTO OMC

- Geschätzter Wert des Zugangs zur Gesamtheit der unterstellten öffentlichen Beschaffungsmärkte:

**1'700 Milliarden US\$**

- Gewisse politische Stimmen u.a. in den USA sprechen von **asymmetrischer** Marktöffnung zugunsten kleiner GPA Signatarstaaten.



# Das GPA als “security patch”

- Es geht beim GPA **nicht** um internationale “Kodifikation” (systematische/abschliessende Regelung) oder Rechtsharmonisierung.
  - Es geht um **selektive** “Rechts**ergänzung**” und **Mindeststandards**.
- ➔ Das GPA is vergleichbar einem “**software patch**”, mit dem ein Risiko minimiert werden soll – das Risiko nicht handelsneutraler öffentlicher Beschaffungen.



WTO OMC

# **Das GPA 2012 und nachhaltige öffentliche Beschaffung (NÖB)**



# Arten von zentralen Vertragspflichten gem. GPA 2012, inkl. im Bereich von NÖB

## Kern

- **Nichtdiskriminierungspflicht**  
ggü. Gütern/DL/Werken  
und Anbietern anderer  
GPA Signatarstaaten (Art.  
IV:1)

## Erweiterung

- **Pflicht zu aktiver  
Rücksichtnahme**  
ggü. Gütern/DL/Werken  
und Anbietern anderer  
GPA Signatarstaaten (z.B.  
Art. X:1)

# Art. IV – Allgemein Grundsätze



WTO OMC

1. In Bezug auf Massnahmen, die das unterstellte Beschaffungswesen betreffen, behandelt jede Vertragspartei, einschliesslich ihrer Auftraggeber, die **Waren und Dienstleistungen sowie die Anbieter einer anderen Vertragspartei**, die Waren oder Dienstleistungen anbieten, genauso umgehend und bedingungslos und nicht ungünstiger, als die Vertragspartei, einschliesslich ihrer Auftraggeber:

a) **inländische** Waren, Dienstleistungen und Anbieter behandelt, und

b) Waren, Dienstleistungen und Anbieter **einer anderen Vertragspartei** behandelt.



# Art. X:I – Technische Spezifikationen

---



WTO OMC

1. Die Auftraggeber dürfen weder **technische Spezifikationen** ausarbeiten, annehmen oder anwenden noch dürfen sie Verfahren für die Konformitätsbescheinigung vorschreiben, **in der Absicht oder mit der Folge, unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel zu schaffen.**





Handelsneutrale  
öffentliche  
Beschaffung

Handelsgerechte  
öffentliche  
Beschaffung

# Das GPA als “home improvement” Projekt



WTO OMC

**1979:**

**Negative** Verpflichtung:

nicht gegen ausländische Güter/DL/Werke  
und Anbieter diskriminieren

**2012:**

+ Good governance:

**Positive** Verpflichtung, interne  
Governance-Bedingungen zu  
schaffen, damit Handelsaus-  
dehnung möglich wird

**20xx?:**

+ **“Trade and  
Sustainable Public  
Procurement”**:  
nähere Bestimmung  
des Spielraums?



# Entwicklungsstand des jetzigen Abkommens



WTO OMC

- Keine explizite Bezugnahme auf NÖB in der **Präambel** des GPA 2012

Man bedenke:

- Der **Text** des GPA 2012 wurde bereits **2006** festgelegt.
- Die 2030 Agenda for Sustainable Development der UNO mit 17 **SDGs** wurde erst im September **2015** angenommen.



# Art. X – Technische Spezifikationen

---



WTO OMC

6. Im Interesse grösserer Rechtssicherheit können Vertragsparteien, einschliesslich ihrer Auftraggeber, im Rahmen dieses Artikels **technische Spezifikationen zur Förderung der Erhaltung ihrer natürlichen Ressourcen oder des Umweltschutzes** ausarbeiten, annehmen oder anwenden.



# Art. I – Begriffsbestimmungen

---



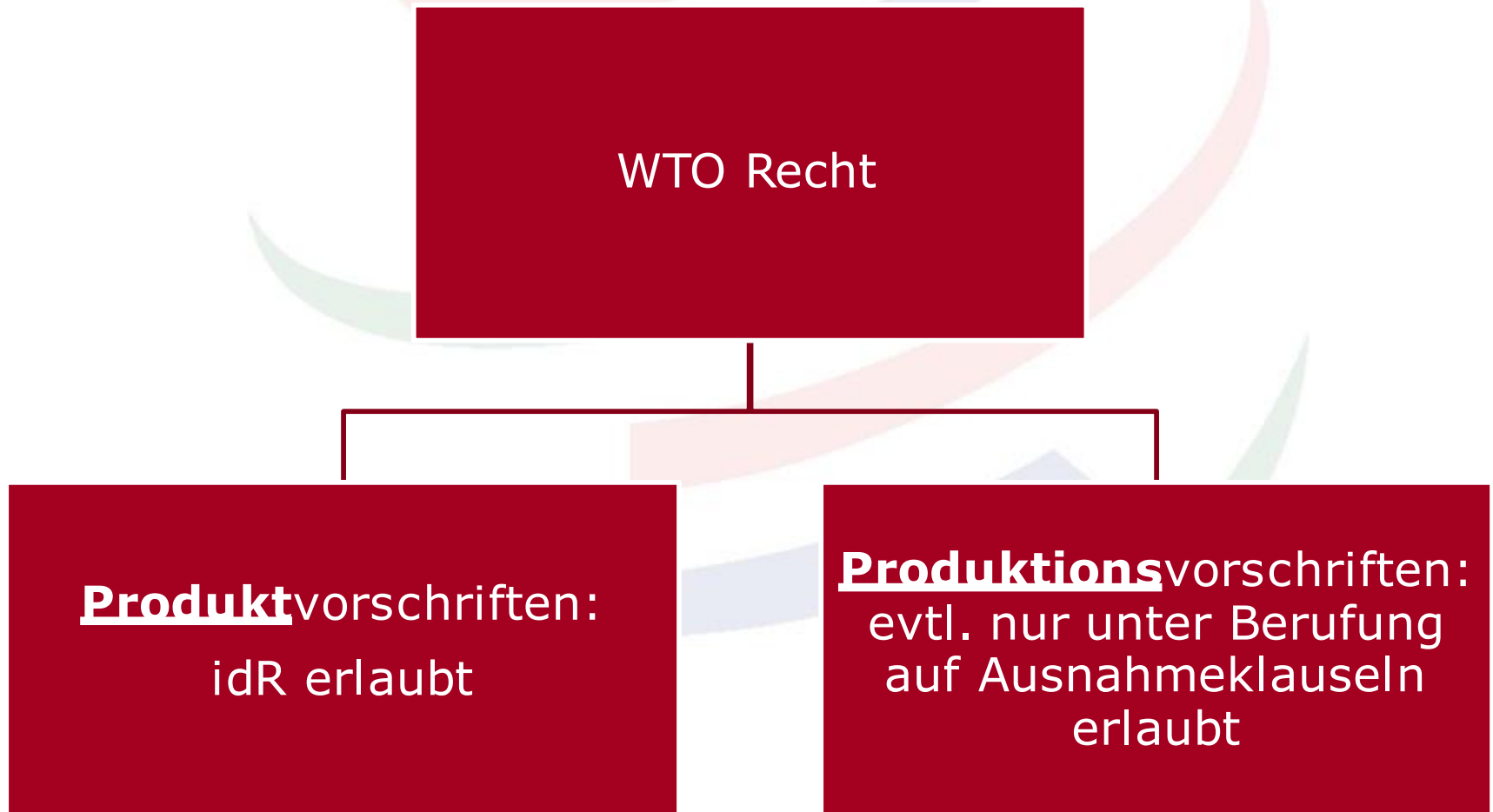
WTO OMC

Im Sinne dieses Übereinkommens gilt:

- u) Technische Spezifikationen** sind Anforderungen, die:
  - i) die Merkmale einschliesslich Qualität, Leistung, Sicherheit und Abmessungen einer zu beschaffenden Ware oder Dienstleistung **oder die Produktionsprozesse und -verfahren** festlegen,



# Art. I – “Produktionsprozesse und –verfahren”



# Art. X – Technische Spezifikationen



WTO OMC

2. Schreibt ein Auftraggeber technische Spezifikationen für die zu beschaffenden Waren oder Dienstleistungen vor, so:

a) ...

b) gründet er die technische Spezifikation, soweit vorhanden, auf **internationale Normen**, ansonsten auf nationale technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Bauvorschriften.

## Art. I Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens gilt:

s) Eine **Norm** ist ein Dokument, das von einem anerkannten Gremium gebilligt wurde und das für die allgemeine und wiederholte Nutzung Richtlinien oder Eigenschaften für Waren oder Dienstleistungen oder **verwandte Produktionsverfahren und -methoden** liefert, deren Anwendung nicht verpflichtend ist...





# Art. X – Ausschreibungsunterlagen



WTO OMC

7. Die Auftraggeber stellen den Anbietern Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung, die alle erforderlichen Angaben enthalten, um entsprechende Angebote einzureichen. Die Ausschreibungsunterlagen enthalten eine vollständige Beschreibung folgender Punkte, sofern sie nicht bereits in der Ausschreibung enthalten sind:

...

c) **sämtliche Zuschlagskriterien**, welche der Auftraggeber bei der Zuschlagserteilung anwendet, **mit ihrer relativen Bedeutung**, sofern der Preis nicht das einzige Kriterium ist,



# Art. X – Ausschreibungsunterlagen

---



WTO OMC

9. Die in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen aufgestellten **Zuschlagskriterien** können **unter anderem den Preis und andere Kostenfaktoren**, die Qualität, technische Argumente, **Umweltmerkmale** und Lieferbedingungen umfassen.



# Art. VIII – Teilnahmebedingungen



WTO OMC

4. Sofern Beweise dafür vorliegen, kann eine Vertragspartei, einschliesslich ihrer Auftraggeber, einen Anbieter unter anderem aus folgenden Gründen **ausschliessen**:

- a) Konkurs,
- b) unwahre Aussagen,
- c) erhebliche oder anhaltende Mängel bei der Erfüllung einer wesentlichen Anforderung oder Verpflichtung im Rahmen von früheren Aufträgen,**
- d) rechtskräftige Urteile betreffend schwere Verbrechen oder sonstige schwere Delikte,**
- e) berufliches Fehlverhalten, Handlungen oder Unterlassungen, die die berufliche Ehre und Integrität des Anbieters beeinträchtigen,
- f) Nichtbezahlung von Steuern.



# Art. III – Allgemeine Ausnahmen



WTO OMC

2. Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Massnahmen **nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung** zwischen Vertragsparteien, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, oder zu einer versteckten Beschränkung des internationalen Handels führen, **darf keine Bestimmung dieses Übereinkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert**, Massnahmen zu beschliessen oder durchzusetzen:
- a) [die **notwendig** sind] **zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit**, Ordnung und Sicherheit,
  - b) [die **notwendig** sind] **zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen**,
  - c) [die **notwendig** sind] zum Schutze des geistigen Eigentums,
  - d) **in Bezug auf von Behinderten, Wohltätigkeitseinrichtungen oder Strafgefangenen hergestellte Waren.**



# Art. XV – Zuschlagserteilung

---



WTO OMC

5. Sofern der Auftraggeber nicht im öffentlichen Interesse beschlossen hat, keinen Auftrag zu vergeben, erteilt er den Zuschlag dem Anbieter, von dem er festgestellt hat, dass er in der Lage ist, die Bedingungen des Auftrags zu erfüllen, und der **ausschliesslich aufgrund der spezifischen Zuschlagskriterien** in den Anzeigen und Ausschreibungsunterlagen:

a) das **günstigste Angebot** eingereicht hat, oder

b) wenn der Preis das einzige Kriterium ist: den tiefsten Preis geboten hat.



# Fazit: Weiterer Klärungs- und/oder Regulierungsbedarf?

- Bezüglich **umweltrelevanter** Überlegungen:
  - Inwieweit dürfen nicht waren- oder dienstleistungsbezogene Produktionsprozesse und –verfahren bei der Ausarbeitung der **technischen Spezifikationen** und/oder der Festlegung der **Zuschlagskriterien** berücksichtigt werden?
  - Oder muss teilweise auf die **allgemeinen Ausnahmebestimmungen** zurückgegriffen werden?
- Wenig Bezugnahme auf **soziale** Überlegungen



WTO OMC

# Weiterentwicklung des GPA 2012





# Art. XXII – Schlussbestimmungen



WTO OMC

## Künftige Arbeitsprogramme

8. a) Der Ausschuss führt weitere Arbeiten durch, um die Umsetzung dieses Übereinkommens und die Verhandlungen gemäss Absatz 7 zu fördern, indem er **Arbeitsprogramme zu den folgenden Punkten** verabschiedet:

- i) Behandlung kleiner und mittlerer Unternehmen,
- ii) Erhebung und Verbreitung statistischer Daten,
- iii) Behandlung nachhaltiger Beschaffungen,**
- iv) Ausschlüsse und Beschränkungen in den Annexen der Vertragsparteien
- v) Sicherheitsnormen im internationalen Beschaffungswesen.



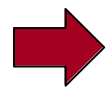
# Arbeitsprogramm zu nachhaltigen Beschaffungen (Komiteebeschluss vom März 2012) – Fragestellungen

2. Das Arbeitsprogramm wird sich unter anderem mit den folgenden **Fragen** befassen:

- a) **Ziele** nachhaltiger Beschaffungen;
- b) Art und Weise, **wie** das Konzept der nachhaltigen Beschaffung **in die nationalen und subnationalen Beschaffungspolitiken integriert** ist;
- c) Art und Weise, wie nachhaltige Beschaffungen in **Übereinstimmung mit dem Grundsatz des optimalen Ressourceneinsatzes** [value for money] durchgeführt werden können; und
- d) Art und Weise, wie nachhaltige Beschaffungen in **Übereinstimmung mit den internationalen Handelsverpflichtungen** der Vertragsparteien durchgeführt werden können.

# Arbeitsprogramm zu nachhaltigen Beschaffungen (Komiteeentschluss vom März 2012) – Output

3. Der Ausschuss wird **Massnahmen und Politiken bestimmen**, die er als nachhaltige Beschaffungspraktiken **in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des optimalen Ressourceneinsatzes** [value for money] **und mit den internationalen Handelsverpflichtungen** der Vertragsparteien betrachtet und wird einen **Bericht erstellen**, in dem die Massnahmen und Politiken aufgeführt sind, welche die besten Praktiken darstellen.



Die Beratungen und relevanten Dokument sind derzeit **nicht öffentlich zugänglich**. Bis dato liegt noch **kein Bericht** des Komitees vor.

# WTO Symposium über NÖB vom Februar 2017

---



WTO OMC

- Organisiert auf Wunsch des Komitees
- Beiträge verschiedener Expert/innen aus Regierungs- und Nicht-Regierungskreisen
- Weitere Informationen sind hier erhältlich:  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_symp\\_22feb17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_symp_22feb17_e.htm).



# Hauptergebnisse des 2017 Symposiums



WTO OMC

- Das GPA 2012 bietet schon jetzt “**significant scope** for appropriate reflection of sustainability considerations” (“policy space”) für unterstellte Beschaffungen und ist “besonders” klar bezüglich **Umwelt**überlegungen.
- Das GPA 2012 ist “**less explicit**” bezüglich **Sozial**überlegungen.
- Für weitere Informationen: WTO Dokument GPA/W/341 vom 30. Mai 2017.



# Weitere konkrete mögliche Schritte der GPA Parteien – Innerhalb der WTO (1)

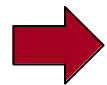


- **Nachvollzug auf WTO-Ebene** von zwei wichtigen parallelen Entwicklungen:
  1. Auf **nationaler** Ebene: zunehmende Verbreitung von **NÖB-Politiken**
  2. Auf **international** Ebene: Umsetzung der UNO **SDGs bis 2030** (2030 Agenda for Sustainable Development)



# Weitere konkrete mögliche Schritte der GPA Parteien – Innerhalb der WTO (2)

1. **Beschluss des Komitees** mit dem Ziel, den Spielraum zur Implementierung von NÖB zu klären
2. **Vertragsänderung** im Rahmen der nächsten GPA-Verhandlungsrunde mit dem Ziel, das Verhältnis zwischen dem GPA und NÖB punktuell vertiefter zu behandeln



Problem: Der **Konsens** der GPA Parteien ist in beiden Fällen **nötig**.

3. **Gemeinsame Erklärung zum GPA 2012 gleichgesinnter GPA Parteien** mit NÖB Bezug zum Zwecke des “consensus-building” und der Richtungsbestimmung



# Weitere konkrete mögliche Schritte der GPA Parteien – Ausserhalb der WTO (1)

---



- “**Freihandelsabkommen** sind die Kantone des Welthandels.”  
➔ “Laboratories of democracy/world trade”
- Gelegenheit zur Weiterentwicklung von/zum Experimentieren mit neuen Handelsregeln mit NÖB Bezug



# Weitere konkrete mögliche Schritte der GPA Parteien – Ausserhalb der WTO (2)



- **Beispiel: Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement von 2018/2020:**

- Art. 9(6) of the Chapter on Public Procurement, under “Technical specifications”:

“A Party may allow procuring entities to **take into account environmental and social considerations**, provided they are **non-discriminatory and they are linked to the subject-matter of the contract.**”



# Weitere konkrete mögliche Schritte der GPA Parteien – Ausserhalb der WTO (3)



- **Beispiel: Trade and Cooperation Agreement between the EU and the UK** von 2020:
  - Art. 10 of the Chapter on Public Procurement:  
“Each Party shall ensure that its procuring entities may **take into account environmental, labour and social considerations throughout the procurement procedure**, provided that those considerations are compatible with the rules established by Chapters 1 and 2 [incl. non-discrimination] and are indicated in the notice of intended procurement or in another notice used as a notice of intended procurement or tender documentation.”



# Weitere konkrete mögliche Schritte der Schweiz – Ausserhalb der WTO (4)

---



- Auch die **Schweiz** könnte **allein oder zusammen mit** den stark NÖB-orientierten **EFTA-Partnerstaaten** das Potenzial nutzen, via Freihandelsverhandlungen **Impulse zu setzen** für die progressive Weiterentwicklung des Texts des GPA 2012.



# Wichtige Scharnierfunktion der zentralen und subzentralen Schweizer Beschaffungsstellen (1)



WTO OMC

## Nach aussen:

- Beschaffungsstellen sind nicht einfach “environment takers”, sondern auch “**environment makers**”.
- Regelmässiges “**upward feedback**” an Seco durch Beschaffungsstellen als “GPA stakeholders”:
  - ⑦ Welche Anpassungen des GPA 2012/von Freihandelsregeln sind nötig/wünschenswert?



# Wichtige Scharnierfunktion der zentralen und subzentralen Schweizer Beschaffungsstellen (2)



WTO OMC

## Nach innen:

- **“GPA advocacy”** durch Beschaffungsstellen, auch wegen der Exportindustrie
  - Das GPA 2012 ist innenpolitisch unterstützungsbedürftig.
- Z.B. durch:
1. Ausschöpfen des bestehenden NÖB-Spielraums
  2. aktive Informationspolitik, um **NÖB-Spielraum und Vorteile von GPA-Verfahren** darzulegen (Wettbewerb, value for money, Qualität öffentlicher DL);
  3. Publikation von **“success stories”**.

