



# Reziprozität im öffentlichen Auftragswesen

Von David Escobar Gutiérrez und Christoph Bennerscheidt

*Der Begriff Reziprozität bedeutet Gegenseitigkeit oder Wechselseitigkeit und beschreibt das Prinzip, dass menschliche Handlungen auf Austausch beruhen. Der Beitrag behandelt den Grundsatz der Reziprozität im öffentlichen Auftragswesen, verankert in EU-Richtlinie 2014/25/EU Artikel 85. Trotz solider Rechtsgrundlage wird das Prinzip im Wassersektor kaum angewendet - hauptsächlich wegen mangelnden Regelungswissens. Länder wie Italien, Frankreich und Rumänien zeigen erfolgreiche Umsetzungsmodelle. Die Autoren argumentieren, dass Reziprozität kein Protektionismus ist, sondern faire Wettbewerbsbedingungen schafft und europäische Industriestrukturen sowie Qualitätsstandards schützt. Reziprozität ist somit ein legitimes Instrument zur Verteidigung europäischer Werte und Industriekompetenz.*

## 1. Einführung

In einem für die europäische Industriepolitik entscheidenden Moment konsolidiert sich das öffentliche Auftragswesen als strategischer Hebel – nicht nur für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen, sondern auch für die Förderung eines gerechten, nachhaltigen und autonomen Wirtschaftsmodells. In wichtigen Sektoren, wie etwa der Wasserwirtschaft, in denen Technologie, Umwelt, öffentliche Gesundheit und hochwertige Arbeitsplätze zusammentreffen, ist diese Funktion von besonderer Bedeutung.

## 2. Warum ist es heute wichtig, über den Grundsatz der Gegenseitigkeit zu sprechen?

Im Kontext eines intensiven globalen Wettbewerbs, der durch tiefgreifende regulatorische, arbeits- und umweltpolitische Asymmetrien gekennzeichnet

ist, ist das öffentliche Auftragswesen zu einem strategischen Hebel für die Erhaltung des europäischen Industriemodells geworden. In Schlüsselsektoren wie der Wasserversorgung, wo ökologische Nachhaltigkeit, technologische Innovation und der Schutz der öffentlichen Gesundheit zusammentreffen, ist die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen nicht nur eine wirtschaftliche Frage, sondern auch ein politisches Gebot.

### 2.1 Das öffentliche Auftragswesen als Instrument zum Schutz strategischer Sektoren

Die Europäische Union hat den strategischen Wert bestimmter Tätigkeiten – wie der Wasserversorgung und -aufbereitung – ausdrücklich anerkannt, indem sie einen spezifischen Rechtsrahmen für deren Vergabe geschaffen hat. Anders als in anderen Bereichen erlauben die

für diese Sektoren geltenden EU-Richtlinien die Einführung von Überlegungen zum gegenseitigen Zugang als Teil des Vergabeverfahrens. Dieser in Artikel 85 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegte Ansatz ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern, Angebote abzulehnen, die mehrheitlich aus Ländern stammen, die keinen vergleichbaren Zugang zu ihren eigenen öffentlichen Märkten bieten. Es handelt sich also um einen legitimen Mechanismus zur Korrektur von Ungleichgewichten, die das europäische Produktionsgefüge direkt betreffen.

### 2.2 Erhalt der wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Industriestruktur im Einklang mit der EU

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit ist keine protektionistische Geste, sondern eine Maßnahme, die mit den Grundsätzen der EU in Einklang steht. In einem



Binnenmarkt, in dem Unternehmen strenge Sozial-, Umwelt- und Arbeitsrechtsnormen einhalten müssen, stellt die Zulassung von Produkten, die diese Normen nicht erfüllen, eine doppelte Aushöhlung dar, und zwar wirtschaftlich und ethisch. Im speziellen Fall des Wassersektors, der eine dauerhafte Infrastruktur, zuverlässige Technologien und eine strenge Rückverfolgbarkeit der verwendeten Materialien erfordert, kann diese Inkonsistenz direkte Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen und die Gesundheitssicherheit haben. Wenn man heute von Gegenseitigkeit im Handel spricht, muss man daher auch von industrieller Souveränität, Wettbewerbsgerechtigkeit und politischer Verantwortung sprechen. Die europäische Wasserwirtschaft, die in Sachen Qualität und Innovation weltweit führend ist, darf nicht weiterhin einem unlauteren Wettbewerb ausgesetzt sein, der durch Untätigkeit geschützt wird. Und die öffentlichen Verwaltungen als Hauptabnehmer des Sektors haben die Möglichkeit – und die Pflicht –, zu handeln.

### 3. Was ist der Grundsatz der Gegenseitigkeit im öffentlichen Auftragswesen?

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit im öffentlichen Auftragswesen besagt, dass EU-Länder oder öffentliche Einrichtungen nicht verpflichtet sind, Produkte oder Unternehmen aus Ländern zu ihren Ausschreibungen zuzulassen, die europäischen Anbietern keinen gleichwertigen Zugang zu ihren eigenen Märkten gewähren. Mit anderen Worten: Wenn ein europäisches Unternehmen nicht zu gleichen Bedingungen an einer öffentlichen Ausschreibung in einem Drittland teilnehmen kann, kann dieses Land auch nicht automatisch vom Zugang zum europäischen Markt profitieren. Dieser Grundsatz entspricht einer grundlegenden Logik der Fairness in den internationalen Handelsbeziehungen und ist in Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragswesen, das etwa

14 % des BIP der EU ausmacht, besonders relevant. Eine bedingungslose Öffnung nach außen kann zu unfairer Wettbewerb führen, wenn die Bieter nicht denselben rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen oder aus arbeits-, umwelt- oder sozialrechtlichen Gründen dieselben Kosten zu tragen haben.

#### 3.1 Richtlinie 2014/25/EU (Artikel 85) und die Umsetzung in der Sektorenverordnung SektVO § 55

Der rechtliche Rahmen für diesen Grundsatz in Europa ist ausdrücklich in Artikel 85 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegt, der für als strategisch geltende Sektoren wie Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste gilt. Dieser Artikel erlaubt es den öffentlichen Auftraggebern, Angebote abzulehnen, die zu mehr als 50 % des Wertes Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern enthalten, mit denen die EU keine bilaterale oder multilaterale Vereinbarung über den gegenseitigen Zugang zu ihren öffentlichen Märkten geschlossen hat.

Diese Vorschrift wurde durch die Sektorenverordnung SektVO § 55 in deutsches Recht umgesetzt. Es gibt den

Auftraggebern rechtliche Instrumente an die Hand, um zu handeln, wenn sie eine Situation des nicht gegenseitigen Zugangs feststellen.

Es ist zu betonen, dass dieser Grundsatz nicht automatisch zum Ausschluss führt, sondern den Auftraggeber ermächtigt, dies zu tun, wenn die festgelegten Anforderungen erfüllt sind. Er erlaubt auch eine positive Bewertung innerhalb der Grenzen der Vergabekriterien, Einhaltung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit, Gleichsetzung mit anderen Elementen wie ökologische Nachhaltigkeit oder technische Innovation.

Kurz gesagt, es handelt sich um eine Rechtsvorschrift, die im europäischen Recht voll in Kraft ist und eine legitime und angemessene Antwort auf die negativen Auswirkungen der asymmetrischen Globalisierung darstellt. Ihre korrekte Anwendung durch die öffentlichen Verwaltungen ist der Schlüssel zum Schutz der Integrität des europäischen Binnenmarktes und insbesondere zur Gewährleistung der Lebensfähigkeit von Branchen wie der Wasserwirtschaft, die bei Ausschreibungen zunehmend unter Druck geraten.

Tabelle 1: Wichtige Schlussfolgerungen

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Begrenzte Anwendung</b>                   | Trotz seiner soliden Rechtsgrundlage wird der Grundsatz der Gegenseitigkeit im Wassersektor immer noch nur in sehr begrenztem Umfang angewandt, was vor allem auf mangelndes Wissen über Rechtsvorschriften und fehlende Ausbildung in den Regulierungsbehörden des Wassersektors zurückzuführen ist. |
| <b>Legitimes Werkzeug</b>                    | Sie ist keineswegs eine protektionistische Maßnahme, sondern ihre korrekte Anwendung ermöglicht es, faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, das europäische Industriegefüge zu schützen und die Einhaltung der EU-Werte bei Verträgen sicherzustellen.                                         |
| <b>Europäische Erfahrungen</b>               | Länder wie Italien, Frankreich und Rumänien haben das Prinzip bereits mit rechtlichem Rückhalt und guten Ergebnissen umgesetzt. Ihre Modelle dienen als Referenz, um ihre breite Einführung zu fördern.                                                                                               |
| <b>Die Rolle der öffentlichen Verwaltung</b> | Die öffentlichen Verwaltungen haben die Möglichkeit und die Verantwortung, Gegenseitigkeitsklauseln in die Beschaffungsunterlagen aufzunehmen und ihre Auswirkungen auf Nachhaltigkeit, Beschäftigung und industrielle Autonomie zu bewerten.                                                         |
| <b>Strategische Gelegenheit</b>              | Die Wasserwirtschaft ist ein vorrangiger Sektor für den ökologischen Wandel und die Reindustrialisierung Europas. Durch die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit kann das öffentliche Beschaffungswesen an diese strategischen Ziele angepasst werden.                                       |



#### **4. Unausgewogener globaler Wettbewerb**

In den letzten zehn Jahren ist bei öffentlichen Ausschreibungen in Europa ein deutlicher Anstieg der Beteiligung von Produkten aus Nicht-EU-Ländern zu verzeichnen. In Sektoren wie der Wasserwirtschaft hat sich dieser Trend in der Einführung von Komponenten, Ausrüstungen und Infrastrukturen niedergeschlagen, die von Herstellern aus Drittländern, insbesondere aus Asien, zu deutlich niedrigeren Preisen als von europäischen Unternehmen angeboten werden.

Diese Situation hat bei vielen Akteuren des Sektors Besorgnis ausgelöst, da sie feststellen müssen, wie ihre an strenge Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards angepassten Vorschläge von billigeren Angeboten verdrängt werden, die kaum unter gleichen Bedingungen konkurrieren können. Die Folge ist ein fortschreitender Verlust von Marktanteilen für die europäische Industrie, der sich direkt auf die Investitionen in Innovation, die Qualität der Arbeitsplätze und die Sicherheit der eingesetzten Lösungen auswirkt.

##### **4.1 Kostenunterschiede in Verbindung mit sozialen, ökologischen und regulatorischen Faktoren**

Der Preisunterschied vieler Produkte aus Drittländern ist nicht unbedingt auf Verbesserungen der Technologie oder eine höhere Produktionseffizienz zurückzuführen. In vielen Fällen ist er auf weniger anspruchsvolle Arbeitsbedingungen, laxere Umweltvorschriften oder sogar auf staatliche Subventionen zurückzuführen, die die tatsächlichen Kosten verzerren. Dies ist ein künstlicher Vorteil auf dem europäischen Markt, auf dem die Unternehmen Rechtsvorschriften unterliegen, die ein hohes Maß an Umweltschutz, Arbeitssicherheit, Rückverfolgbarkeit der Materialien und sozialer Verantwortung garantiert und fordert.

Für den Wassersektor sind diese Ungleichgewichte nicht nur ein kommerzielles Problem: Sie können zu technischen und betrieblichen Risiken werden. Die Langle-

bigkeit dieser kritischen Infrastrukturen, die Gesundheitssicherheit des aufbereiteten oder verteilten Wassers und die Einhaltung der europäischen Normen während des gesamten Produktlebenszyklus sind Faktoren, die nicht immer gewährleistet werden können, wenn ausschließlich aufgrund des niedrigsten Preises entschieden wird, ohne den Produktionskontext zu berücksichtigen.

##### **4.2 Kein gleichwertiger Zugang europäischer Unternehmen zu Märkten wie China, Indien usw.**

Dieser unausgewogene Wettbewerb wird durch das Fehlen von Gegenseitigkeit noch verschärft. Europäische Unternehmen, darunter viele aus dem Wassersektor, haben große Schwierigkeiten, Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen in Ländern wie China, Indien oder der Türkei zu finden. Diese Staaten haben das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) der Welthandelsorganisation nicht unterzeichnet und halten in vielen Fällen geschlossene Systeme oder starke nationale Präferenzen aufrecht, die sie daran hindern, unter gleichen Bedingungen zu konkurrieren.

Gleichzeitig können ihre Unternehmen am europäischen Markt teilnehmen und von der Offenheit des EU-Systems profitieren, ohne eine vergleichbare Gegenleistung zu erbringen. Diese Asymmetrie stellt ein politisches und wirtschaftliches Dilemma dar. Sollte die EU weiterhin freien und uneingeschränkten Zugang zu ihrem öffentlichen Markt gewähren, ohne gleichwertige Bedingungen zu verlangen? In diesem Szenario erweist sich der Grundsatz der Gegenseitigkeit als ein notwendiges Instrument zur Wiederherstellung eines grundlegenden Gleichgewichts. Seine Anwendung verhindert nicht den internationalen Wettbewerb, verlangt jedoch, dass er auf gemeinsamen Regeln basiert. In einem Sektor wie der Wasserversorgung, in dem Qualität, Langlebigkeit und Nachhaltigkeit nicht optional sind, ist die Verteidigung glei-

cher Wettbewerbsbedingungen ein Weg, um das öffentliche Interesse zu schützen.

##### **4.3 Europäische Kommission, europäische Hersteller und ausschreibende Stellen**

Der freie Warenverkehr innerhalb der EU ist ein hohes Gut, von dem alle EU-Bürger profitieren. Allerdings sind die Prinzipien, die diesen freien Warenverkehr ermöglichen und gleichzeitig sicherstellen sollen, dass sich auch der Warenverkehr aus der EU in Drittländern weiterentwickelt, den Stellen, die auf Grundlage der Vergaberichtlinie 2014/25/EU ausschreiben, unbekannt. Weitgehend unbekannt sind auch die von der Europäischen Kommission getroffenen Maßnahmen für die Fälle, wenn Hersteller aus Drittländern rücksichtslos gegen das Prinzip der Gegenseitigkeit verstoßen.

Rohre aus duktilem Gusseisen, produziert in Indien, sind dafür ein Beispiel. Unterstützt von europäischen Herstellern von duktilen Guss-Rohrsystemen, die in der European Association for Ductile Iron Pipe Systems (EADIPS) zusammengeschlossen sind, und unter Berufung auf die Verordnung 2016/1036/EU führte die Europäische Kommission im Anschluss an eine teilweise Interimsprüfung für diese Produkte – KN-Codes ex 7303 00 10 – einen Antidumpingzoll ein. Die durchgeführten Prüfungen sind, zusammen mit den festgelegten Antidumpingzöllen, ausführlich in der Durchführungsverordnung (EU) 2023/2605 der Kommission vom 22. November 2023 dargestellt.

Grundsätzlich wirkt das Prinzip der Gegenseitigkeit nur im Vierklang von Richtlinienverfasser, nationaler Umsetzung, Hersteller und den ausschreibenden Stellen, die für die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste zuständig sind, unter Nutzung des Artikel 85 der Richtlinie 2014/25/EU bzw. der jeweiligen nationalen Umsetzung (s. EADIPS-

Website „Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/25/EU in das nationale Recht der Mitgliedstaaten“). Der QR-Code führt zu dieser Übersicht.



## 5. Der europäische Rechtsrahmen: von der Anerkennung bis zur Umsetzung

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit im öffentlichen Auftragswesen entspringt einer strukturellen Notwendigkeit: dem Schutz des gleichberechtigten Zugangs für europäische Unternehmen im Kontext einer globalisierten Wirtschaft. Er wurde mit der Richtlinie 2014/25/EU über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber in strategischen Sektoren wie der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste in den Rechtsrahmen der Europäischen Union aufgenommen.

### 5.1 Umsetzung des Gesetzes in den deutschen Rechtsrahmen

Deutschland hat die Richtlinie 2014/24/EU über das öffentliche Auftragswesen durch die SektVO § 55 umgesetzt: Angebote, die Erzeugnisse aus Drittländern umfassen

(1) Der Auftraggeber eines Lieferauftrags kann Angebote zurückweisen, bei denen der Warenanteil zu mehr als 50 % des Gesamtwertes aus Ländern stammt, die nicht Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind und mit denen auch keine sonstigen Vereinbarungen über gegenseitigen Marktzugang bestehen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gibt im Bundesanzeiger bekannt, mit welchen Ländern und auf welchen Gebieten solche Vereinbarungen bestehen.

(2) Sind zwei oder mehrere Angebote nach den Zuschlagskriterien gleichwertig, so ist dasjenige Angebot zu bevorzugen, das nicht nach Absatz 1 zurückgewiesen werden kann. Die Preise sind als gleichwertig anzuse-



©AdobeStock/Igor

Bild 1: Täglich erreichen riesige Containerschiffe mit Waren aus Übersee, z. B. aus China und Indien, Häfen in Europa

*hen, wenn sie nicht um mehr als 3 % voneinander abweichen. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Bevorzugung zum Erwerb von Ausrüstungen führen würde, die andere technische Merkmale als die vom Auftraggeber bereits genutzten Ausrüstungen aufweisen und dadurch bei Betrieb und Wartung zu Inkompatibilität oder technischen Schwierigkeiten oder zu unverhältnismäßigen Kosten führen würde.*

In diesem Verordnungstext wurde der Grundsatz der Gegenseitigkeit in einer Form wiedergegeben, die Artikel 85 entspricht und es den öffentlichen Auftraggebern in bestimmten Sektoren ermöglicht, Angebote auszuschließen, deren Inhalt zu mehr als 50 % aus Ländern stammt, die keine Abkommen mit der EU geschlossen haben, und Bewertungskriterien im Zusammenhang mit der kommerziellen Gegenseitigkeit festzulegen.

### 5.2 Tatsächliche Umsetzung: betroffene strategische Bereiche und Grenzen

Die spanische Gesetzgebung – in Anlehnung an die europäische Richtlinie – beschränkt die Anwendung des

Grundsatzes der Gegenseitigkeit auf bestimmte strategische Sektoren, darunter z. B. den gesamten Wasserkreislauf. Dazu gehören sowohl öffentliche als auch private Einrichtungen, die in der Verwaltung von Wasserinfrastrukturen, der Versorgung, der Abwasserentsorgung und der Wasseraufbereitung tätig sind.

Die Anwendung erfolgt jedoch nicht automatisch. Der Ausschluss eines Angebots muss auf objektiven Kriterien beruhen und vom öffentlichen Auftraggeber ordnungsgemäß begründet werden. Darüber hinaus erfordert die Ausübung dieses Rechts die Kenntnisse der Rechtsvorschriften und eine Koordinierung zwischen den technischen und rechtlichen Bereichen der Verwaltung.

Andererseits gilt der Grundsatz nicht für alle öffentlichen Ausschreibungen, sondern nur für diejenigen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/25/EU fallen, d. h. für Aufträge in besonderen Bereichen und vorzugsweise für Lieferaufträge. Diese rechtliche Beschränkung hat zu einer gewissen Uneinheitlichkeit bei der praktischen Anwendung geführt, was die Notwendigkeit einer weiteren Sensibilisierung und Schulung der Vertrags-



verwaltungen in Bezug auf die Anwendung der Richtlinie unterstreicht.

## **6. Umsetzung in der Praxis: Lehren aus Europa**

Obwohl der Grundsatz der Gegenseitigkeit 2014 im EU-Rechtsrahmen verankert wurde, erfolgte seine praktische Umsetzung nur schrittweise und in vielen Fällen auf Druck der Industrie selbst. Länder wie Italien, Frankreich und Rumänien haben regulatorische Auslegungen und Verwaltungsentscheidungen entwickelt, die ein nützliches Modell für Europa als Ganzes und insbesondere für den Wassersektor darstellen.

europäischen Ursprungs im Falle einer technischen oder wirtschaftlichen Verbindung. Obwohl ihre Anwendung nicht obligatorisch ist, haben viele Auftraggeber im Wassersektor sie als Präventivklausel integriert, um ihre Angebote vor unlauterem Wettbewerb zu schützen. Der Fall Rumäniens hat auf europäischer Ebene große Auswirkungen gehabt. Im Jahr 2021 wurde durch eine Gesetzesreform die Teilnahme von Unternehmen aus Ländern, die das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) nicht unterzeichnet haben, an bestimmten öffentlichen Ausschreibungen untersagt. Dies führte zu einem Vorabentscheidungsverfahren vor

die öffentlichen Verwaltungen bei der Anwendung dieser Maßnahme sicher fühlen können.

Diese Urteile haben deutlich gemacht, dass der Grundsatz nicht gegen die europäischen Wettbewerbsregeln verstößt, da seine Anwendung auf Kontexte beschränkt ist, in denen es kein internationales Abkommen gibt, das europäischen Unternehmen einen fairen Zugang zu ausländischen Märkten garantiert. Darüber hinaus betonen sie die Notwendigkeit, dass die Ausschlüsse auf technischen und rechtlichen Kriterien beruhen müssen, was sowohl die Bieter als auch die öffentlichen Auftraggeber vor möglichen Anfechtungen schützt.

**Die öffentlichen Verwaltungen spielen eine Schlüsselrolle beim Schutz der europäischen Industrie. Sie sind die Hauptakteure im Ausschreibungsprozess in strategischen Sektoren, einschließlich der Wasserwirtschaft, und haben die rechtliche Fähigkeit und institutionelle Legitimität, den Grundsatz der Gegenseitigkeit im öffentlichen Auftragswesen anzuwenden.**

In Italien wurde dieser Grundsatz mit besonderem Nachdruck in den Codice dei Contratti Pubblici aufgenommen, dessen Artikel 170 den obligatorischen Ausschluss von Angeboten vorsieht, die zu mehr als 50 % aus Ländern stammen, die kein Abkommen mit der EU geschlossen haben, es sei denn, die Vergabestelle kann dies ausdrücklich und begründet rechtfertigen. Dieser „Comply or Explain“-Ansatz verlangt Transparenz und Rechenschaftspflicht für jede Ausschreibung. Seine Einhaltung wurde durch mehrere Urteile der italienischen Verwaltungsgerichte bestätigt, die sogar Vergaben für nichtig erklärt haben, wenn dieser Ausschluss nicht korrekt angewendet wurde.

In Frankreich sieht das französische Gesetzbuch für das öffentliche Auftragswesen seit Jahren die Möglichkeit vor, Angebote abzulehnen, die mehrheitlich aus Nicht-EU-Ländern stammen, und erlaubt eine positive Bewertung des

dem europäischen Gerichtshof (EuGH, C- 266/22), der bestätigte, dass Unternehmen aus Ländern, die nicht durch Gegenseitigkeitsabkommen gebunden sind, sich nicht auf EU-Recht berufen können, um Gleichbehandlung zu fordern. Obwohl der EuGH darauf hinwies, dass dieser Ausschluss nicht rückwirkend angewandt werden kann, bestätigte er ausdrücklich den Grundsatz des Inhalts.

### **6.1 Einschlägige Rechtsprechung und Verwaltungsentscheidungen**

Die europäische und nationale Rechtsprechung festigt die Legitimität des Grundsatzes der Gegenseitigkeit als rechtliches Instrument zur Wiederherstellung des internationalen Wettbewerbsgleichgewichts. Insbesondere die Entscheidungen der italienischen Verwaltungsgerichte und das EuGH-Urteil im rumänischen Fall haben eine solide Grundlage dafür geschaffen, dass sich

### **6.2 Verwendete Modellklauseln und Kriterien**

In den Ländern, die bei der Umsetzung dieses Grundsatzes Fortschritte gemacht haben, wurden verschiedene praktische Mechanismen eingeführt:

- Direkte Ausschlussklauseln, die im Einklang mit Artikel 85 der Richtlinie 2014/25/EU die Zulassung von Angeboten verhindern, die zu mehr als 50 % aus Ländern stammen, die nicht der Gegenseitigkeit unterliegen.
- Positive Bewertungskriterien, die zusätzliche Punkte für Angebote vergeben, die nachweislich die Bedingungen der kommerziellen Gegenseitigkeit erfüllen.
- Begründungspflichten, die den Auftraggeber verpflichten, seine Entscheidung zu begründen, wenn er ein Angebot auf der Grundlage des Ursprungslandes der angebotenen Waren annimmt oder ablehnt.



## STATEMENT

Wasserversorgung

Diese Klauseln können in klarer und transparenter Weise in die besonderen Verwaltungsvorschriften und -bedingungen (PCAP) aufgenommen werden, was ihre Überprüfung und Kontrolle durch Rechnungsprüfungsorgane und Verwaltungsgerichte ermöglicht.

Die europäische Erfahrung zeigt, dass der Grundsatz der Gegenseitigkeit, wenn er mit technischem Sachverstand und rechtlicher Unterstützung angewandt wird, nicht nur einer rechtlichen Prüfung standhält, sondern selbstverständlich auch zur Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Infrastruktur beiträgt, insbesondere in kritischen Sektoren wie der Wasserwirtschaft.

### 7. Die Rolle der öffentlichen Verwaltungen

Die öffentlichen Verwaltungen spielen eine Schlüsselrolle beim Schutz der europäischen Industrie. Sie sind die Hauptakteure im Ausschreibungsprozess in strategischen Sektoren, einschließlich der Wasserwirtschaft, und haben die rechtliche Fähigkeit und institutionelle Legitimität, den Grundsatz der Gegenseitigkeit im öffentlichen Auftragswesen anzuwenden. Dabei handelt es sich nicht um eine automatische Verpflichtung, sondern um eine in den europäischen und nationalen Vorschriften anerkannte Befugnis, die mit voller rechtlicher Rückendeckung ausgeübt werden kann, wenn die gesetzlich festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Die wirksame Anwendung dieses Grundsatzes erfordert die Aufnahme von Klauseln in die Ausschreibungsunterlagen, die zwei Arten von Mechanismen vorsehen:

- Der Ausschluss von Angeboten, die mehr als 50 % des Wertes an Waren mit Ursprung in Drittländern enthalten, die kein Abkommen über die öffentliche Auftragsvergabe mit der Europäischen Union geschlossen haben, wie in Artikel 85 der Richtlinie 2014/25/EU und deren Umsetzung in nationales Recht vorgesehen.
- Die Bewertung der Einhaltung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit als

Zuschlagskriterium, indem sie mit Faktoren wie Nachhaltigkeit, Innovation oder technischer Solvenz gleichgestellt wird. Auf diese Weise kann die Herkunft der Produkte einen positiven – aber nicht ausschließlichen – Einfluss auf die Bewertung der Angebote haben.

#### 7.1 Ausschluss von Angeboten, Bewertung anhand von Vergabekriterien

Beide Optionen ergänzen sich und können an die Art des Vertrags und den konkreten Sektor angepasst werden. Im Bereich der Trinkwasserversorgung beispielsweise, wo die Sicherheit und Qualität der Materialien von wesentlicher Bedeutung sind, kann ein direkter Ausschluss gerechtfertigt sein, wenn die angebotenen Produkte keine ausreichenden Garantien für die Rückverfolgbarkeit oder die Einhaltung von Vorschriften bieten. In anderen Fällen, wie bei der Lieferung von Industriekomponenten oder elektromechanischen Geräten, kann die Einführung der Gegenseitigkeit als technisches oder strategisches Bewertungskriterium gewählt werden, ohne dass ein Bieter von vornherein ausgeschlossen wird.

Die deutsche Gesetzgebung gewährt durch die SektVO § 55 den Auftraggebern im Wassersektor – unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private Auftraggeber handelt – die notwendigen Instrumente zur Umsetzung dieser Maßnahmen. Diese Entscheidung muss in der Vorbereitungsphase der Ausschreibung getroffen, in den Ausschreibungsunterlagen ordnungsgemäß vermerkt und in den Vertragsunterlagen begründet werden.

#### 7.2 Die Bedeutung der technischen und rechtlichen Ausbildung für die korrekte Anwendung

Eine große Herausforderung besteht heute darin, dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Verwaltungen dieses Instrument kennen und wissen, wie man es richtig einsetzt. Die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit

# WISSENS VERSORGER

- Pipelintech
- Korrosionsschutz
- Sanierungsverfahren
- Netzplanung
- Gas- und Wasserversorgung
- Abwasserentsorgung



### Jetzt ein halbes Jahr unverbindlich testen!

- 3R ein halbes Jahr frei Haus
- Exklusive Angebote zu unseren Fachbüchern und Veranstaltungen
- Spannende Fachberichte und Interviews in jeder Ausgabe
- Nach Ablauf der Zeit endet der Bezug automatisch



erfordert eine spezielle juristische und technische Ausbildung, um korrekt zu bestimmen, wann er angewendet werden kann, wie er in den Ausschreibungsunterlagen zu formulieren ist und wie er in den Akten zu dokumentieren ist.

In diesem Zusammenhang kommt den Beschaffungsstellen, den Rechtsberatern und den Technikern, die für die Erstellung der Leistungsbeschreibung und die Bewertung der Angebote zuständig sind, eine Schlüsselrolle zu. Ihr Handeln entscheidet nicht nur über den Erfolg des Verfahrens, sondern auch über den wirksamen Schutz des öffentlichen Interesses und des industriellen Gefüges.

chen und die gleichzeitig ihrerseits den Zugang europäischer Unternehmen zu ihren eigenen Märkten einschränken. Von Wirtschaftsverbänden bis hin zu Branchenführern herrscht Einigkeit darüber, dass Offenheit ohne Gegenseitigkeit die Wettbewerbsposition der europäischen Industrie schwächt. In einem Umfeld, in dem die öffentlichen Verwaltungen Rückverfolgbarkeit, Langlebigkeit, Energieeffizienz und die Einhaltung von Vorschriften fordern, stehen die lokalen Anbieter unter einem weitaus stärkeren Regulierungsdruck als viele Konkurrenten außerhalb der EU.

Das Ergebnis ist paradox: Es wird das Beste verlangt, aber oft der billigste

wertige Materialien, die schnell altern, Ausrüstungen ohne lokale technische Unterstützung, Lieferanten ohne lokale Präsenz oder Kenntnis des europäischen Rechtsrahmens. All dies wirkt sich auf die Widerstandsfähigkeit der Systeme und die Gesamtbetriebskosten aus, selbst wenn der Anschaffungspreis attraktiv erscheint.

## **8.2 Die Herausforderung, Preis, Qualität und soziale Verantwortung im öffentlichen Auftragswesen in Einklang zu bringen**

Die Wasserwirtschaft ruft nicht nach Protektionismus, sondern nach gleichen, fairen Wettbewerbsbedingungen. Es geht nicht um einen kommerzi-

## **Der Wassersektor braucht ein öffentliches Beschaffungswesen, das wertschätzt, was er bringt: technologische Innovation, Einhaltung von Vorschriften, Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort und Nachhaltigkeit.**

Die Förderung dieses Prinzips durch die Verwaltungen – sofern angemessen – ist keine protektionistische Haltung, sondern ein legitimes Mittel, um einen fairen und transparenten Wettbewerb im Einklang mit den Werten der Europäischen Union zu gewährleisten. Durch seine umsichtige und verantwortungsvolle Anwendung kann sichergestellt werden, dass die heute gebauten unterirdischen Infrastrukturen weder die Qualität noch die Nachhaltigkeit und die Widerstandsfähigkeit beeinträchtigen, die in Zukunft erforderlich sind.

### **8. Vision der Wasserwirtschaft**

Die europäische Wasserwirtschaft – bestehend aus Herstellern, Ingenieurbüros, Dienstleistungsunternehmen, Technologiezentren und spezialisierten Zulieferern – hat wiederholt ihre Besorgnis über die Auswirkungen des Wettbewerbs durch Produkte aus Ländern geäußert, die nicht den europäischen Regulierungsstandards entspre-

Preis vergeben, unabhängig von der Herkunft des Produkts und den Bedingungen, unter denen es hergestellt wurde.

### **8.1 Auswirkungen auf Nachhaltigkeit, Innovation und Beschäftigung**

Ein ausschließlich auf dem Preis basierender Wettbewerb hat Auswirkungen, die über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehen. Er hat direkte Auswirkungen auf die ökologische Nachhaltigkeit, indem er den Markteintritt von Produkten mit niedrigeren Effizienzstandards oder einem höheren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck ermöglicht. Er hat direkte Auswirkungen auf die Innovation, indem er es europäischen Unternehmen erschwert, ihre F&E-Investitionen wieder hereinzuholen, und er hat direkte Auswirkungen auf die Qualität der industriellen Beschäftigung, insbesondere in Sektoren, die noch eine nationale oder europäische Produktion beibehalten.

Im Wassersektor führen diese Auswirkungen zu operativen Risiken: minder-

ellen Vorteil, sondern um die Fähigkeit des Sektors, ein Maßstab für Qualität, Innovation und Nachhaltigkeit zu bleiben. Dazu muss sich das öffentliche Beschaffungswesen von einem rein wirtschaftlichen Ansatz hin zu einem Ansatz entwickeln, der auch den Produktionskontext, die Verpflichtung zu europäischen Werten und die Rückverfolgbarkeit über den gesamten Produktlebenszyklus berücksichtigt. Die Aufnahme des Grundsatzes der Gegenseitigkeit als Vergabekriterium – zusammen mit anderen Faktoren wie dem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck, der Kreislaufwirtschaft und nicht der Recyclingwirtschaft oder den sozialen Auswirkungen – ist eine Möglichkeit, das öffentliche Auftragswesen mit der europäischen Politik in den Bereichen Nachhaltigkeit, Reindustrialisierung und strategische Autonomie in Einklang zu bringen. Es ist auch eine Möglichkeit, den European Green Deal und die EU-Strategien für Wasser, Digitalisierung und Resilienz kohärent zu gestalten.



Der Wassersektor braucht ein öffentliches Beschaffungswesen, das wertschätzt, was er bringt: technologische Innovation, Einhaltung von Vorschriften, Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort und Nachhaltigkeit. Und das beginnt mit der entschlossenen und sachkundigen Anwendung der bereits vorhandenen rechtlichen Instrumente.

## 9. Herausforderungen und Chancen für die Zukunft

**9.1 Derzeitige Hindernisse für die wirksame Umsetzung des Grundsatzes** Trotz eines soliden Rechtsrahmens und einer klaren wirtschaftlichen und ethischen Rechtfertigung wird der Grundsatz der Gegenseitigkeit bei öffentlichen Ausschreibungen im Wassersektor noch immer nicht regelmäßig angewendet. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

- Mangelndes Regelungsbewusstsein bei vielen öffentlichen Auftraggebern, die nicht richtig erkennen, wann und wie dieser Grundsatz angewendet werden kann.
- Mangelnde technische und juristische Ausbildung, die die Erstellung von Spezifikationen verhindert, die mit dem Gesetz in Einklang stehen und möglichen Anfechtungen standhalten.
- Angst vor Rechtsstreitigkeiten oder Klagen, vor allem in kleinen oder mittleren Verwaltungen, die kontroverse Entscheidungen oft vermeiden wollen.
- Die Trägheit der Verwaltung, die Ausschreibungsmodelle bevorzugt, die sich ausschließlich auf den Preis konzentrieren, ohne andere strategische Faktoren zu berücksichtigen.
- Mangel an institutioneller Führung, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, um eine ehrgeizigere Anwendung des Prinzips in strategischen Sektoren wie der Wasserwirtschaft voranzutreiben.

Diese Hindernisse sind jedoch nicht unüberwindbar. Mit den richtigen Impulsen kann die Gegenseitigkeit zu einem regulären Instrument bei öffentlichen Ausschreibungen werden, im Einklang mit der von der Europäischen Union geförderten Politik des ökologischen Übergangs, der strategischen Autonomie und der Reindustrialisierung.

### 9.2 Empfehlungen für eine europäische industrielle Verteidigungsstrategie in der Wasserwirtschaft

Um zu einem gerechten, nachhaltigen und strategischen öffentlichen Beschaffungswesen zu gelangen, müssen konkrete Maßnahmen ergriffen werden, die die wirksame Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit im Wassersektor erleichtern. Wichtige Maßnahmen könnten sein:

- Technische und juristische Schulung von Beschaffungsbeauftragten, insbesondere in lokalen Verwaltungen und Dienstleistungsunternehmen.
- Musterklauseln und Standardbedingungen, die von Regulierungsbehörden oder spezialisierten Agenturen entwickelt werden, einschließlich klar definierter Gegenseitigkeitskriterien.
- Politische und institutionelle Unterstützung zum Schutz von Ausschluss- oder positiven Aufwertungsentscheidungen, wenn diese begründet und mit den bestehenden Vorschriften in Einklang gebracht werden.
- Europäische Koordinierung zur Vermeidung von Verzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten und zur Stärkung der Position der EU in internationalen Handelsverhandlungen.
- Bewertung der gesamten Lebenszykluskosten für alle Angebote unter Berücksichtigung von Faktoren wie Langlebigkeit, Rückverfolgbarkeit und Umweltverträglichkeit.
- Größere institutionelle Sichtbarkeit des Prinzips durch Förderung seiner

Einbeziehung in die industriellen, ökologischen und digitalen Strategien der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten.

Der Wassersektor verfügt über alle Voraussetzungen, um einer der Hauptnutznießer einer auf Gegenseitigkeit und Rechenschaftspflicht basierenden öffentlichen Beschaffungspolitik zu sein. Sein strategischer Charakter, seine Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel und sein industrielles Potenzial machen ihn zu einem Schwerpunkt für die europäische Nachhaltigkeits- und Autonomiepolitik.

Die Anwendung des Prinzips der Gegenseitigkeit bedeutet nicht, den Markt zu schließen, sondern ihn für diejenigen zu öffnen, die die gleichen Regeln einhalten. Es bedeutet, nicht nur die europäischen Unternehmen zu schützen, sondern auch die Bürger, die auf die Qualität, Innovation und Zuverlässigkeit der Wasserinfrastrukturen vertrauen. Und vor allem ist es ein Bekenntnis zu einem Wirtschaftsmodell, in dem Wettbewerb und Zusammenarbeit nicht im Widerspruch zu Fairness stehen.

**SCHLAGWÖRTER:** Reziprozität, öffentliche Ausschreibungen, Gleichbehandlung, Qualitätsstandards

## AUTOREN



**David Escobar Gutiérrez**  
iAgua, Madrid  
davidescobar@iagua.es



Dipl.-Ing. **Christoph Bennerscheidt**  
EADIPS/FGR, Herten  
Tel. +49 2366 9943 905  
c.bennerscheidt@eadips.org