

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Durchführungsverordnung zur Festlegung der Präqualifikations- und Zuschlagskriterien für Erneuerbare Energien-Auktionen im Rahmen des Net Zero Industry Acts (EU) 2024/1735

Grundsätzliches

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine aktive und strategische Wirtschafts-, Energie-, Industrie- und Dienstleistungspolitik auf nationaler und EU-Ebene ein, um Innovationen, nachhaltige Wertschöpfung und Gute Arbeit zu fördern.

Hohe Energiepreise, geopolitische Umwälzungen und Auftragsrückgänge belasten die Industrie zunehmend. Wichtige Wettbewerbsregionen wie die USA und China haben umfangreiche staatliche Investitionsprogramme zur Transformation aufgelegt und damit entscheidende Wachstumsimpulse gesetzt. Gerade im Bereich der strategisch wichtigen Netto-Null-Technologien drängen Wettbewerber mit Überkapazitäten und Dumpingpreisen auf die europäischen Märkte und setzen europäische Unternehmen und damit hochwertige Beschäftigung unter Druck.

Um eine weiter fortschreitende Deindustrialisierung zu verhindern und bestehende Abhängigkeiten nicht zu verstärken, sind Maßnahmen zur Schaffung eines Level Playing Fields dringend erforderlich. Der Net Zero Industry Act (NZIA) setzt wichtige Impulse, um Wettbewerbsverzerrungen durch Billigimporte entgegenzuwirken, insbesondere durch die Verpflichtung zur Anwendung von Nachhaltigkeits- und Resilienz Kriterien bei Ausschreibungen für Erneuerbare Energien und bei der öffentlichen Beschaffung im Bereich der Netto-Null-Schlüsseltechnologien. Der DGB begrüßt den Vorstoß der Europäischen Kommission, mit dem NZIA dem Verlagerungsdruck und der abnehmenden Wertschöpfungstiefe in zentralen, für die Transformation wichtigen Sektoren entgegenzuwirken.

Aus Sicht des DGB reichen jedoch die im Rahmen des NZIA und der vorliegenden Durchführungsverordnung formulierten Vorgaben zu den Nachhaltigkeits- und Resilienz Kriterien in Art. 26, Ausschreibungen für Erneuerbare Energien, nicht aus, um den Zielsetzungen des NZIA Rechnung zu tragen.

Im Besonderen kritisiert der DGB, dass der NZIA und die vorliegende Durchführungsverordnung sich zwar stark auf die Beschleunigung der Einführung sauberer Technologien konzentrieren, dabei jedoch weitgehend die Beschäftigten ignorieren, die diese Technologien, Projekte und Innovationen überhaupt erst möglich machen. Auch bei den Vorgaben zu den Resilienz- und Nachhaltigkeitskriterien spielen soziale und beschäftigungspolitische Aspekte nur eine

17. Februar 2025

Deutscher Gewerkschaftsbund

Kontaktpersonen:

Sonja Hennen
Referentin für europäische
Transformationspolitik

sonja.hennen@dgb.de

Felix Fleckenstein
Referent für Energiepolitik

felix.fleckenstein@dgb.de

Leon Hasselmann
Referent für Industrie- und
Strukturpolitik

leon.hasselmann@dgb.de

untergeordnete Rolle. Ohne eine Priorisierung von fairen Löhnen, starken Mitbestimmungsrechten und gezielten Qualifizierungsmaßnahmen riskiert die Verordnung, die eigentliche Grundlage einer nachhaltigen grünen Wirtschaft zu untergraben. Eine nachhaltige Wirtschafts-, Energie-, Industrie- und Dienstleistungspolitik muss die Interessen der Arbeitnehmer*innen ebenso in den Mittelpunkt stellen wie den technologischen Fortschritt – nur so kann der Wandel sozial gerecht und wirtschaftlich erfolgreich gestaltet werden.

Im Folgenden werden einzelne Aspekte der Durchführungsverordnung kommentiert.

„Verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln“ mit aussagekräftigen Kriterien unterlegen

Der DGB begrüßt, dass Art. 26 (EU) 2024/1735 die Mitgliedstaaten verpflichtet, für den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen nichtpreisliche Präqualifizierungs- und Zuschlagskriterien auf mindestens 30 % der jährlich versteigerten Menge pro Mitgliedstaat oder alternativ auf mindestens 6 Gigawatt pro Jahr pro Mitgliedstaat anzuwenden. Bislang liegt der Fokus bei Erneuerbare Energien-Auktionen meist einseitig auf dem Preiskriterium, was europäische Unternehmen mit hohen sozialen und ökologischen Standards benachteiligen kann. Der DGB fordert schon lange, dass qualitative Ausschreibungskriterien bei öffentlichen Ausschreibungen erheblich gestärkt werden müssen. Aus Sicht des DGB dürfen niedrige Sozialstandards und Lohndumping nicht zu Wettbewerbsvorteilen führen. Gleichwohl erscheint der Anteil von mindestens 30 % der jährlich versteigerten Menge pro Mitgliedstaat oder alternativ mindestens 6 Gigawatt pro Jahr pro Mitgliedstaat gering bemessen.

Der DGB begrüßt, dass die Durchführungsverordnung zu Art. 26 „verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln“ als Präqualifizierungskriterium vorsieht, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten der Unternehmen *„mit den Bedürfnissen von Gesellschaft und Natur in Einklang stehen“* (S.2 Abs. 3).

Als Grundlage für die Entwicklung eines solchen Kriteriums verweist die Durchführungsverordnung auf die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs), den OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln sowie die ILO-Grundsatzserklärung für multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNE-Declaration). Der DGB begrüßt grenzüberschreitende Empfehlungen für unternehmerisches Handeln und international anerkannte Normen zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Allerdings definieren freiwillige, nicht sanktionsfähige Vereinbarungen nur Mindeststandards und können rechtlich bindende Regelungen aus Sicht des DGB immer nur ergänzen und niemals ersetzen. Die in o.g. Dokumenten festgehaltenen Empfehlungen liegen zudem unter den in Europa üblichen Standards.

Darüber hinaus verweist die Durchführungsverordnung auf die EU Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) (EU) 2022/2464 und die Corporate

Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) (EU) 2024/1760) als Grundlagen für das Kriterium „verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln“. Dass diese Richtlinien unter anderem mit Blick auf die Einbindung von Arbeitnehmer*innenvertretungen, Beschäftigteninteressen und Rechenschafts- und Publizitätspflichten für Unternehmen in Bezug auf Umwelt, Soziales und Menschenrechte verbesserungsbedürftig sind, hat der DGB an anderer Stelle ausgeführt.¹ Kritisch möchten wir an dieser Stelle hervorheben, dass es nicht nachvollziehbar ist, dass bestehende EU-Richtlinien als maßgebliche Referenz für die Einführung von effektiven Resilienz- und Nachhaltigkeitskriterien herangezogen werden, deren Abschwächung und Aussetzung aktuell vielfach diskutiert wird und deren zukünftige Ausgestaltung somit höchst ungewiss ist. Weiterhin sollte ohnehin vorausgesetzt sein, dass Unternehmen geltendes Recht berücksichtigen.

Der DGB fordert eine langfristige, konsistente und verlässliche Ausrichtung der europäischen Wirtschafts-, Energie-, Industrie-, und Dienstleistungspolitik und damit einhergehend auch der Resilienz- und Nachhaltigkeitskriterien des NZIA. Nur so können hochwertige Arbeits- und Lebensbedingungen, die Wettbewerbsfähigkeit und der Wohlstand in Europa und Deutschland langfristig gesichert werden.

Dass in der Durchführungsverordnung zu Art. 26 lediglich darauf verwiesen wird, dass das Präqualifikationskriterium für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln bei Auktionen für Erneuerbare Energien über die Sorgfaltspflicht in den bestehenden Richtlinien hinausgehen soll („*the introduction of a prequalification criterion on responsible business conduct in renewable energy auctions should go beyond the due diligence requirements in existing Union legislation*“ (S.2)) aber die Beurteilung, wie ein solches darüber hinausgehendes Kriterium aussehen könnte, den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen wird, ist aus Sicht des DGB unzureichend. Wer verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und Gute Arbeit fördern will, sollte dies auch mit konkreten Anforderungen und Kriterien hinterlegen.

Solche konkreten Präqualifizierungskriterien sollten aus Sicht des DGB folgende Indikatoren umfassen:

- **Tarifbindung bzw. branchenübliche Löhne angelehnt an die jeweils gültigen Tarifverträge** („*prevailing wages with the reference to collective bargaining agreements*“)
- **Ausbildungs- und Qualifizierungsquoten**
- **das Vorhandensein von Strukturen der betrieblichen Mitbestimmung und**
- **wo einschlägig – Unternehmensmitbestimmung**

¹ https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/SN_2_DGB_Umsetzung_CSRD_final_2.pdf

- keine Behinderung der Gewerkschafts- oder Mitbestimmungstätigkeit („Union Busting“)

Dies würde nicht nur effektiver auf das Ziel des NZIA einzahlen, „die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in der Union“ zu gewährleisten ((EU) 2024/1735, S. 73). Soziale Kriterien wie Beschäftigungsqualität (Tarifbindung) und Mitbestimmung sind auch besonders gut geeignet, etwaige Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Ausland auszugleichen und die resiliente Produktion strategischer Netto-Null-Technologien in Deutschland und Europa zu stärken.

Darüber hinaus würde ein klarer Kriterienkatalog dazu beitragen, einen europäischen Flickenteppich an Vorgaben zu den Resilienzkriterien zu vermeiden. Ein regulatorischer Flickenteppich würde das eigentliche Ziel des NZIA, die Produktion und Entwicklung von Net-Zero-Technologien in Europa zu stärken und die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Net-Zero-Technologien zu erhöhen, untergraben und die Energie- und Klimaziele Europas und Deutschlands gefährden.

Dass **soziale Konditionen wie Standort- und Tariftreue grundsätzlich anwendbar sind und nicht gegen nationales oder europäisches Recht verstoßen**, belegt ein vom DGB in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten². Auch die europäische Mindestlohnrichtlinie sieht ausdrücklich die Stärkung der tarifvertraglichen Abdeckung, insbesondere bei der Vergabe und Ausführung von öffentlichen Aufträgen und Konzessionsverträgen, vor.

Die gesamte Lieferkette einbeziehen

Aus Sicht des DGB ist es nicht hinnehmbar, dass sich die Präqualifikationskriterien in Art. 26 laut der Durchführungsverordnung nur auf das bietende Unternehmen selbst beziehen, während die gesamte Zuliefer- und Wertschöpfungskette von diesen Vorgaben ausgenommen bleibt. Dies öffnet Tür und Tor für fragwürdige Geschäftsmodelle, bei denen z.B. eine eigens für die Ausschreibung gegründete Kapitalgesellschaft die Kriterien des „verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns“ erfüllt, während nachgelagerte Unternehmen – etwa Windkraft- und Photovoltaikfertiger oder Errichter- und Installationsfirmen – nicht denselben Standards unterliegen.

Der DGB fordert daher, dass Bieter verpflichtet werden, nachzuweisen, dass auch ihre **gesamte Zuliefer- und Wertschöpfungskette die Präqualifikationskriterien erfüllt**. Nur so kann sichergestellt werden, dass gute Arbeitsbedingungen, Tarifbindung und soziale Standards konsequent durchgesetzt werden.

Kongruenz zwischen den Kriterien schaffen

Der DGB spricht sich dafür aus, dass die beschäftigungspolitischen Kriterien in Art. 25 (3a) und Art. 26 (EU) 2024/1735 kongruent zueinander sind. Idealerweise

² https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/DGB_Kurzgutachten_soziale_Konditionierung.pdf

entspricht das Präqualifizierungskriterium "verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln" in Art. 26 zu Erneuerbaren Energien-Ausschreibungen dem beschäftigungspolitischen Kriterium in Art. 25 (3a) zur öffentlichen Vergabe. **Der DGB fordert, dass sowohl bei Erneuerbare-Energien-Ausschreibungen als auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe das beschäftigungspolitische Resilienz-kriterium verbindlich angewendet werden muss.**

Ausnahmeregelungen für KMU

Um einen „*übermäßigen Verwaltungsaufwand*“ zu vermeiden, sieht die Durchführungsverordnung vor, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von der Verpflichtung ausgenommen werden, das Präqualifizierungskriterium des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns anzuwenden (S.2). Zu den KMUs zählen laut aktueller Definition 99,8 Prozent aller Unternehmen in der EU. **Der DGB lehnt diese pauschale Ausnahmeregelung ab.** Besonders kritisch sehen wir, dass die Ausnahmeregelung nur für das Kriterium „verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln“, nicht aber für die übrigen Präqualifizierungskriterien gelten soll. Dies ist nicht nachvollziehbar.

Regulatorische Ausnahmen für KMUs können aus Sicht des DGB gerechtfertigt sein, müssen aber gut abgewogen werden. Bei der Abschätzung der Kosten einer Regulierung müssen unbedingt auch die langfristigen Folgekosten einer Nicht-Regulierung benannt und möglichst quantifiziert werden. In diesem Fall wäre zu prüfen, inwieweit eine Ausnahmeregelung für KMU die Durchschlagskraft des NZIA im Hinblick auf seine Ziele beeinträchtigt. Hier muss eine klare Balance zwischen anspruchsvollen Kriterien und ausreichend niedrigschwelligem Zugangsvoraussetzungen gefunden werden. Nach Auffassung des DGB birgt die hier vorgeschlagene pauschale KMU-Ausnahme das erhebliche Risiko, die angestrebte Wirkung des NZIA wesentlich abzuschwächen.

Gleichzeitig weist der DGB darauf hin, dass sich verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Löhne durch die Anwendung von Tarifverträgen und das Vorhandensein von Mitbestimmungsstrukturen zeigt. KMU, die nachweisen können, dass sie Tarifverträge anwenden und die in Deutschland üblichen Mitbestimmungsstrukturen (wie bspw. Betriebsräte) aufweisen, könnten von zusätzlichen regulativen Pflichten zum Nachweis des "verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns" ausgenommen werden.

Kriterium der Cyber- und Datensicherheit

Der DGB begrüßt das Präqualifizierungskriterium zur Cyber- und Datensicherheit ausdrücklich. Dieses hat das Potential, die Resilienz des Erneuerbarenausbaus in Europa entscheidend zu stärken. Der DGB regt indes an, in Art. 5 1 b) die Vorgabe "*present a cybersecurity plan outlining how the bidder guarantees the security of the installation and of the overall system and more specifically take the necessary technical, operational and organisational measures to ensure that data*

used for or generated in their business activities related to the auction are stored in and not transferred outside the European Economic Area” zu streichen und Bieter bzw. Anlagen mit hohem Kompromittierungsrisiko stattdessen grundsätzlich von der Bezuschlagung auszuschließen.

Kriterium der Fähigkeit, das Projekt vollständig und fristgerecht durchzuführen

Der DGB begrüßt das Präqualifikationskriterium der Fähigkeit, das Projekt vollständig und fristgerecht durchzuführen (Art. 6). Nach Auffassung des DGB sollte das Kriterium indes so erweitert werden, dass auch das Vorhandensein von ausreichendem, angemessen qualifizierten Personal berücksichtigt wird. Dies sollte sich auch auf die genannten „*service providers, suppliers and any other contractors relevant to the project, such as the manufacturer of the renewable energy equipment*” (S.16) beziehen.

Die Beschäftigungsqualität muss berücksichtigt werden. Es muss ausgeschlossen werden, dass sich Bieter auf Kosten der Beschäftigten komplexer Subunternehmerketten bedienen. Stattdessen sollte in der gesamten Wertschöpfungskette das Vorhandensein von ausreichendem, angemessen qualifizierten Personal und hochwertigen Beschäftigungsbedingungen berücksichtigt werden.

Resilienz-kriterium

Der DGB begrüßt das Resilienz-kriterium (Art. 7). Es ist für die Zukunft von industrieller Wertschöpfung und Beschäftigung in Europa zentral, dass Europa Standort zukunftsfester und wachsender Transformations- und Energiewendeindustrien bleibt. Wir begrüßen daher, dass die Europäische Kommission hier Handlungsbedarf erkannt hat. Insbesondere begrüßen wir, dass auf den Komponenten „*direct drive generator and gearbox drivetrain*“ und Elektrolysestacks ein besonderes Augenmerk liegt.

Der DGB mahnt aber ein höheres Ambitionsniveau an. Das Kriterium muss greifen, bevor signifikante technologische Abhängigkeiten vom außereuropäischen Ausland bestehen und die Wertschöpfung bereits abgewandert ist.

Umweltbezogene Kriterien

Der DGB begrüßt die umweltbezogenen Kriterien (Art. 8). Der DGB hat sich wiederholt für derartige Kriterien ausgesprochen, die insbesondere die CO₂-Bilanz Transport und Ressourcen (auch hinsichtlich des Einsatzes von „grünem“ Stahl im geplanten Windkraftwerk), Zertifizierungen im Bereich Nachhaltigkeit der Komponenten, Endprodukte und Dienstleistungen, Reparierbarkeit und Recyclingfähigkeit von Anlagen sowie Austauschbarkeit von Teilen und Komponenten, und Transportwege berücksichtigen.

Überwachung und Wirksamkeit der Kriterien

Der DGB begrüßt, dass die Durchführungsverordnung Mitgliedsstaaten dazu auffordert, adäquate Überwachungsmechanismen und Garantien einzuführen, um die Einhaltung dieser Kriterien zu gewährleisten, und geeignete Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung festzulegen. Dies muss für den gesamten Projektzyklus gelten.

Zum Nachweis der Einhaltung der Präqualifikationskriterien für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln bei Erneuerbare-Energien-Ausschreibungen sollen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten von Dritten bestätigte Sorgfaltspflichterklärungen verlangen (S.11). Arbeitnehmer*innenvertretungen sind als anerkannte Expert*innen für arbeits- und arbeitsplatzbezogene Fragen bestens geeignet, Auswirkungen im Zusammenhang mit Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmer*innenrechten fundiert zu bewerten. **Daher ist es unerlässlich, dass Arbeitnehmer*innenvertretungen ein Recht auf Mitwirkung an der Bewertung erhalten.**

Zudem darf die Wirksamkeit der Nachhaltigkeits- und Resilienzstandards nicht durch weitreichende Ausnahmeregelungen konterkariert werden. Eine Aufweichung oder Aussetzung aufgrund von Kostensteigerungen würde die langfristigen Ziele der nachhaltigen und resilienten Energieversorgung gefährden. Um sicherzustellen, dass Nachhaltigkeits- und Resilienzstandards nicht durch wirtschaftliche Schwankungen unterlaufen werden, sollte von preislichen Ausnahmeklauseln abgesehen werden.