

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zu dem Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung Planung und Beschaffung für die Bundeswehr

Einordnung:

Mit dem Referentenentwurf des Bundeswehr-Planungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetz – BwPBBG reagiert die Bundesregierung auf die veränderte sicherheitspolitische Lage mit weiteren vergaberechtlichen Erleichterungen zur Beschleunigung der Vergaben öffentlicher Aufträge sowie dem Abbau von Hürden bei Genehmigungsverfahren. Die Regelungen sollen im Wesentlichen zunächst für zehn Jahre gelten.

Es ist aus Sicht, vor allem des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), nachvollziehbar, dass der notwendige rasche Fähigkeitszuwachs der Bundeswehr nicht an zu komplexen Beschaffungsverfahren oder zu langen Genehmigungsverfahren scheitern darf. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften darf aber eine vergaberechtliche Beschleunigung sowie eine deutliche Erweiterung auf weitere Anwendungsbereiche (z.B. öffentliche Bauaufträge) nicht dazu führen, dass Arbeitnehmer*innenschutzrechte ausgehebelt werden.

Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der Ausnahme der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse und der geplanten massiven Erhöhung der Sicherheits- Verteidigungsausgaben in den kommenden Jahren¹. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind der Auffassung, dass gerade die geplanten konsumtiven Milliardeninvestitionen zur Stärkung der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit genutzt werden müssen, um gute Arbeit und faire Löhne zu sichern. Dies gilt insbesondere für das geplante Bundestariftreuegesetz (BTTG) bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen des Bundes.

Mit dem Entwurf abweichender Verwaltungsvorschriften als Teil des BwPBBG und der damit einhergehenden massiven Erhöhung der Schwellenwerte für Direktaufträge bei der öffentlichen Auftragsvergabe für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen, wird dieser Anspruch bereits im Ansatz konterkariert.

Diese Stellungnahme konzentriert sich deshalb im Wesentlichen auf den Entwurf der abweichenden Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Deckung der Bedarfe der Bundeswehr.

3. Juli 2025

Kontaktperson:

Michael Stamm
Referent Tarifkoordinierung
Abteilung Wirtschafts-, Finanz-
und Steuerpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

Keithstr. 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 34060-238
Mobil: +49 151 55898719

michael.stamm@dgb.de

¹ Allein im Zeitraum 2025 bis 2029 sind für Einzelplan 14 Ausgaben i.H. von 530 Mrd. Euro veranschlagt, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/presse/deutlicher-anstieg-des-verteidigungs-haushalts-ab-2025-5958092>

Zum Entwurf Abweichender Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Deckung der Bedarfe der Bundeswehr

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die Regelungen zur Deckung der Bedarfe der Bundeswehr im Unterschwellenbereich mittels abweichender Verwaltungsvorschrift (VV-E) ab. Direktaufträge in dieser exorbitanten Höhe tragen weder zu mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei, noch wird dem Verhältnismäßigkeits- und Transparenzgrundsatz Rechnung getragen. Im Gegenteil: Direktaufträge sind anfällig für Korruption und Manipulation. Sie können dem Wettbewerb und der Innovationsbereitschaft schaden.

Soweit Direktaufträge aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung dennoch für größere Beschaffungen vorgesehen werden sollten, sollten diese nicht außerhalb des Vergaberechtes stehen. Vielmehr sollten bestimmte Regeln auch auf diese Direktaufträge angewendet werden. Zu nennen sind aus unserer Sicht insbesondere:

- Verpflichtende Dokumentation der eingeholten Angebote und ex-post Veröffentlichung, um ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten;
- Vorgaben zur Tariftreue, wie sie für das geplante Bundestariftreuegesetz (BTTG) vorgesehen sind;
- Sicherstellung weiterer sozialer Kriterien, wie etwa der ILO-Kernarbeitsnormen;
- eine verpflichtende Abfrage im Wettbewerbsregister durch Aufnahme von Direktaufträgen in das Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) sowie
- eine verpflichtende Meldung an die Vergabestatistik durch Aufnahme von Direktaufträgen in die Vergabestatistikverordnung (Ver VergStatVO).

Durch den deutlich über das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dessen Behörden hinausgehenden Anwendungsbereich sowie die in Ziffer I und II festgesetzten Schwellenwerte besteht die erhebliche Gefahr einer präjudizierenden Wirkung auf das im Koalitionsvertrag ebenfalls vereinbarte Bundestariftreuegesetz (BTTG). Sollte dieses Beispiel schule machen, droht ein Dammbruch. Die aktuelle Tendenz in den Bundesländern, sich durch die Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge dem Vergaberecht im Unterschwellenbereich zu entledigen, würde so zusätzlich verstärkt. Die Wirkung der dortigen Tariftreuegesetze ist bereits jetzt erheblich in Gefahr oder wurde bereits eingeschränkt.

Das geplante BTTG darf deshalb keinesfalls durch die VV-E oder die Nichtberücksichtigung von Verteidigungs- oder sicherheitsspezifischen öffentlichen Aufträgen gem. [§ 104 GWB](#) in seinem sachlichen Anwendungsbereich und damit in seiner Wirkung geschmälert werden. Die Begründung der geo- und sicherheitspolitischen Lage bei der Beschaffung der Bundeswehr kann nicht als Ultima Ratio dienen, Arbeitnehmerinnen*schutzrechte auszuhebeln.

Vergaberechtliche Einordnung:

Während der Ref-E zum Bundeswehr-Planungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetzes – BwPBBG im Wesentlichen den Oberschwellenbereich gem. [§ 106 Abs. 2 GWB](#) abdeckt, zielt die VV-E auf eine Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich ab. Für die Vergaben öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge würde mittels Direktaufträgen von [§ 55 BHO](#) abgewichen werden. Danach muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände nicht eine Ausnahme rechtfertigen. Dabei sind die Vergabestellen des Bundes verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. [§ 7 BHO](#) zu beachten.

Bei einem Direktauftrag gem. [§ 14 Unterschwellenvergabeverordnung - UVgO](#) handelt es sich bereits nach der Legaldefinition es sich nicht um ein Vergabeverfahren, sondern um eine außerhalb des förmlichen Vergaberechts stattfindende Beschaffung. Es müssen in der Regel keine Vergleichsangebote eingeholt werden. Die Vergabestelle kauft das gewünschte Produkt oder die gewünschte Leistung direkt bei einem Lieferanten oder Unternehmen ein. Auftraggeber müssen zudem weder Fristen festlegen noch Vergabeunterlagen erstellen oder gar eine herstellernerneutrale Leistungsbeschreibung abgeben. Bislang gilt für Direktaufträge nach der UVgO und der VOB/A auf Bundesebene eine Wertgrenze für Liefer- und Dienstleistungen von 1.000 Euro netto ohne Umsatzsteuer und für Bauleistungen bei 3.000 Euro.² Tatsächlich handelt es sich hierbei um eine Bagatellgrenze. Ansonsten würde der Aufwand eines förmlichen Vergabeverfahrens den Nutzen übersteigen. Aufgrund der niedrigen Anforderungen soll mit den Schwellenwerten auch der Korruptionsanfälligkeit von Direktaufträgen entgegengewirkt werden.

Bewertung:

Zu Ziffer I und II:

Die VV-E sieht, abweichend von § 14 UVgO vor, dass für Liefer- und Dienstleistungen ab dem 1. August 2025 Direktaufträge zur Deckung der Bedarfe der Bundeswehr bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro und für Bauaufträge nach Teil A (VOB/A) von 500.000 Euro möglich sind. Dies bedeutet allein für Liefer- und Dienstleistungsaufträge eine Verhundertfachung des in der UVgO festgelegten Schwellenwerts. Die neuen Wertgrenzen stehen somit in keinem Verhältnis

² Allerdings gilt für den Bund seit dem 01.01.2025, befristet bis 31.12.2025 im Rahmen einer Abweichenden Verwaltungsvorschriften zur Vereinfachung der Vergabe von niedrigvolumigen öffentlichen Aufträgen im Unterschwellenbereich“ eine Wertgrenze von 15.000 Euro für Direktaufträge, vgl. BAnz AT 24.12.2024 B1. Der gleiche Betrag gilt für Bauleistungen nach VOB/A seit dem 02.04.2025, vgl. BAnz AT 02.04.2025 B7.

zum eigentlichen Gedanken einer Bagatellgrenze. Dieser wird somit ad absurdum geführt.

Zudem hatte der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in den Stellungnahmen des in der letzten Legislaturperiode bereits geplanten BTTG und des Vergabetransformationsgesetzes zu hohe Wertgrenzen für Direktaufträge deutlich kritisiert³. Nun wird erneut über vergaberechtliche Vorschriften versucht, die Wirksamkeit des geplanten BTTG zu schmälern.

Zu Ziffer IIII:

Der persönliche Anwendungsbereich umfasst das BMVg und die Behörden in seinem Geschäftsbereich sowie die Einrichtungen der Länder, denen nach § 5 b des Finanzverwaltungsgesetzes die Erledigung von Bauaufgaben im Geschäftsbereich des BMVg übertragen wurde. Wie im Ref-E in Artikel 1, Abs. 1, Nr. 1 c und d BwPBBG, können auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung sowie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben von den neuen Schwellenwerten für Direktaufträge nach Ziffer I und II Gebrauch machen.

Es ist fraglich, ob insbesondere Bauvorhaben, Bau- und Planungsvergaben tatsächlich beschleunigt werden können, nur weil jetzt Leistungen zu den jeweiligen Schwellenwerten nach Ziffer I und II direkt in Auftrag gegeben werden können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Bau- und Planungsvergaben insgesamt nicht merklich verringern werden.

Zu Ziffer. IV:

Mit den in Ziffer IV genannten Vergabe- und Haushaltsgrundsätzen, dem Hinweis auf die Richtlinie des Bundes zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sowie die Beachtung bei eindeutigen grenzüberschreitenden Interesse an einem öffentlichen Auftrag in der Europäischen Union (Binnenmarktrelevanz) sollen zumindest die Gefahren, die mit Direktaufträgen auf das öffentliche Beschaffungs- und Auftragswesen haben, minimiert werden.

Nach Auffassung des DGB werden die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung bei der öffentlichen Auftragsvergabe mit derart hohen Wertgrenzen eklatant verletzt. Der Bundesrechnungshof (BRH) kam bereits im Jahr 2012 in seinem Bericht zum damaligen Konjunkturpaket II zu dem Ergebnis, „...dass die mit den Vergabeerleichterungen verfolgten Ziele im Wesentlichen nicht erreicht wurden. Stattdessen mussten deutliche Nachteile beim Wettbewerb und bei der Wirtschaftlichkeit sowie eine erhöhte Korruptions-

³ Stellungnahme des DGB zum Referentenentwurf des BMAS und des BMWK eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes und weitere Maßnahmen (Tariftreuegesetz), abrufbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/241029_DGB_StN_Referentenentwurf_Tariftreuegesetz.pdf sowie Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (Vergaberechtstransformationsgesetz – VergRTransfG) abrufbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/2024-11-01_DGB-Stellungnahme_VTP_final.pdf.

und Manipulationsgefahr in Kauf genommen werden.“⁴ Die Bundesregierung ist offensichtlich drauf und dran, die gleichen Fehler von damals zu wiederholen. Dies sollte unter allen Umständen vermieden werden.

Dort wo kein Wettbewerb, keine Transparenz und keine Gleichbehandlung herrscht, wie dies bei Direktaufträgen der Fall ist, kann nicht erwartet werden, dass der Staat und seine Bürgerinnen und Bürger hochqualitative Leistungen zu marktgerechten Preisen erhalten. Das Gegenteil ist der Fall:

- Nach den Grundsätzen des Vergaberechts muss der gesamte Vergabeprozess transparent und öffentlich nachvollziehbar gestaltet sein. Dies gilt umso mehr für Bereiche mit hohem Korruptionspotential. **Direktaufträge sind deshalb das denkbar schlechteste Instrument im Vergaberecht, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.** Umso erstaunlicher ist, dass in Ziffer IV ausgerechnet auf die Richtlinie des Bundes zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung verwiesen wird. Diese wurde durch das Bundesbeschaffungsamt wiederholt nicht sachgerecht umgesetzt und durch das BMVg nur mangelhaft kontrolliert. Zu diesem Schluss kam der Bundesrechnungshof wiederholt. Zuletzt im Jahr 2022.⁵ Für Direktaufträge besteht zudem keine vergaberechtliche Dokumentationspflicht.⁶
- Das Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) erfordert bei öffentlichen Aufträgen ab einem geschätzten Auftragswert von 30.000 Euro die Pflicht zur Abfrage über den potenziellen Vertragspartner im Wettbewerbsregister gem. [§ 6 Abs. 1 S. 1 WRegG](#). Für Direktaufträge gilt diese Norm nicht. Das Ziel des Wettbewerbsregisters ist aber gerade die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und die Förderung eines fairen Wettbewerbs bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen. Es soll verhindern, dass Unternehmen, die wegen schwerwiegender Wirtschaftsdelikte verurteilt wurden, an öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen. **Es ist deshalb nicht plausibel, warum bei Direktaufträgen nach Ziffer I und II des VV-E keine Abfrage erfolgen muss. Andererseits ist es bei öffentlichen Aufträgen mit deutlich geringerem Auftragsvolumen aber zwingend erforderlich.** Der DGB fordert auch für Direktaufträge

⁴ Bundesrechnungshof (2012): „Bericht nach § 99 BHO vom 9. Februar 2012 des Bundesrechnungshofs über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes“, Seite 4. Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/vergabeerleichterungen-des-konjunkturpakets-ii-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (2022): „Korruptionsprävention im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft“, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/korruptionspraevention-bundeswehr-beschaffungsamt-volltext.html>

⁶ Bei Direktaufträgen sind lediglich die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Bedarfsfeststellung und die Beschaffungsentscheidung zu beachten. Die dienstliche Notwendigkeit für einen Direktauftrag ist zu begründen und zu dokumentieren (vgl. § 6 BHO).

eine verpflichtende Abfrage im WRegG einzuführen. Diese würde auch für die Bundesländer gelten.

- **Direktaufträge verhindern fairen Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit und sind innovations- und mittelstandsfeindlich.** Fehlt es an einer öffentlichen Ausschreibung und werden Unternehmen direkt beauftragt, fallen für andere Unternehmen Geschäftsmöglichkeiten weg. Denn nicht selten greifen Vergabestellen auf „alte Bekannte“ zurück. Dadurch werden gerade kleine- und mittelständische Unternehmen benachteiligt. Ein solides Geschäftsmodell auf Basis öffentlicher Aufträge ist so schlicht nicht möglich. Zudem wirken Direktaufträge gerade auf Innovationsunternehmen als „Closed Shop“. Denn nur ein transparentes und offenes Verfahren trägt dazu bei, dass neue Ideen zum Zug kommen. Zudem verzerren Direktaufträge die wirtschaftliche Bewertung. Das ist insbesondere für den öffentlichen Auftraggeber nachteilig. Er kann nicht bewerten, ob es sich tatsächlich um das wirtschaftlich günstige Angebot handelt. Keine Vergleichbarkeit bedeutet aber auch, auf eine strategische Steuerung zu verzichten, aus Fehlern zu lernen und auf eine tragfähige Kosten-Nutzen-Analyse zu verzichten.
- Direktaufträge dürfen nur „unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ nach § 7 BHO vergeben werden. **Bei den geplanten sechsstelligen Auftragssummen dürften Direktaufträge, die ohne umfassende Markterkundung und einen umfassenden Preisvergleich auskommen, haushaltsrechtlich kaum zulässig sein.** Das Risiko der Vergabestellen, aufgrund einer mangelnden Nachweis- und Dokumentationspflicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht umfassend nachgekommen zu sein, steigt damit deutlich. **Dies trägt zu einer unnötigen Rechtsunsicherheit der Vergabestellen selbst bei.**
- **Direktaufträge verstoßen gegen das Prinzip der Binnenmarktrelevanz, soweit das EU-Primärrecht nicht berücksichtigt wird.** Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Rahmen seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Binnenmarktregeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auch für Aufträge gelten, die nicht unter die Vergaberichtlinien fallen.⁷ Hierzu gehören auch Direktaufträge. Hierüber hat die Kommission die Mitgliedsstaaten bereits im Jahr 2006 in einer eigenen Mitteilung umfassend informiert.⁸ Ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse liegt vor, wenn etwa das Auftragsvolumen, die geografische Lage des Leistungsorts oder die

⁷ Rechtssache C-324/98 Teleaustria [2000] ECR I-10745; Rechtssache C-231/03 Coname, Urteil vom 21.07.2005, Urteil vom 13.10.2005 in der Sache C-458/03 Parking Brixen; Rechtssache C-318/15, Tecnoedi Costruzioni Srl, Urteil vom 6.10.2016.

⁸ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02) vom 01.08.2006, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&qid=1722411888952](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&qid=1722411888952)

technischen Merkmale des Auftrags hierfür sprechen. Es muss daher gewährleistet sein, dass Interessenten aus anderen EU-Mitgliedsstaaten Kenntnis von dem Auftrag erlangen und sich beteiligen können (ex-ante Bekanntmachung). **Der DGB bezweifelt, ob die Vorgaben, die sich aus EU-Primärrecht ergeben, mit dem bloßen Verweis auf die Beachtung des grenzüberschreitenden Interesses nach Ziffer IV ausreichend sind.**

- **Durch die Ausweitung von Direktaufträgen droht eine systematische Unterfassung in der Vergabestatistik.** Nach [§ 2 Abs. 2](#) i.V.m. [§ 3 Abs. 2](#) der Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) sind Direktaufträge nicht verpflichtend zu melden. Schon jetzt ist die Erfassung öffentlicher Aufträge in der Vergabestatistik nicht zufriedenstellend. Sollten die Schwellenwerte nach Ziffer II und II Anwendung finden und der persönliche Anwendungsbereich der Direktaufträge, etwa im geplanten Vergabebeschleunigungsgesetz, weiter ausgeweitet werden, wird es zu einer weiteren Unterfassung der öffentlichen Auftragsvergabe in der Vergabestatistik kommen. **Der DGB fordert deshalb spätestens mit dem geplanten Vergabebeschleunigungsgesetz die verpflichtende Meldung von Direktaufträgen in der VergStatVO.**

Fazit:

Direktaufträge können für Bagatellfälle ein geeignetes und sinnvolles Mittel sein, um die Verwaltungen zu entlasten. Der Trend der massiven Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge schießt jedoch aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften über das Ziel deutlich hinaus. **Derartig hohe Wertgrenzen sind weder mit vergabe- und haushaltsrechtlichen Grundsätzen vereinbar, noch sorgen sie für Rechtssicherheit bei den Vergabestellen.**

Falls dennoch an der bedenklichen Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge im Rahmen der abweichenden Verwaltungsvorschriften festgehalten werden sollte, fordern wir, dass eine entsprechende Ausnahmeklausel eingeführt wird: Demnach ist die Tariftreue-verpflichtung des geplanten Bundestariftreuegesetzes auch bei Direktaufträgen der unter den persönlichen Anwendungsbereich nach Ziffer III fallenden Institutionen anzuwenden. Diese Regelung orientiert sich an [§ 14b, Abs. 3 UVgO](#)-E der in der letzten Legislaturperiode geplanten, aber nicht mehr abgeschlossenen Reform der Unterschwellenvergabeordnung. Ohne diese Regelung würde das geplante BTTG bei Direktaufträgen nach der VV-E keine Anwendung finden. Darüber hinaus erachten wir es als notwendig, dass eine verpflichtende Dokumentation der eingeholten Angebote und ex-post Veröffentlichung zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an Transparenz in die VV-E aufgenommen wird. Ebenso muss im WRegG klargestellt werden, dass eine verpflichtende Abfrage ab einem Auftragswert von 30.000 Euro zu erfolgen hat. Nicht zuletzt müssen Direktaufträge an die Vergabestatistik verpflichtend gemeldet werden, um eine weitere Verzerrung der statistischen Datenerfassung von öffentlichen Aufträgen zu vermeiden.