

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zu dem Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabebeschleunigungsgesetz)

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf eines Vergabebeschleunigungsgesetzes.

I Gesamteinschätzung:

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge beabsichtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) nach eigener Aussage, die öffentliche Beschaffung zu vereinfachen, zu beschleunigen und zu flexibilisieren. Damit soll die staatliche Reaktionsfähigkeit auf die aktuellen Herausforderungen, insbesondere etwa die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erneuerung und Verbesserung der Infrastruktur und die beschleunigte Digitalisierung unterstützt werden. Damit werden auch die wesentlichen im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD formulierten Reformziele zum Vergabe- und Beschaffungswesen zu großen Teilen umgesetzt. Der RefE knüpft in weiten Teilen an den Kabinettsentwurf eines Vergaberechtstransformationsgesetzes in der 20. Legislaturperiode an. Er bleibt aber auch in einigen Punkten hinter dem Vorgängerentwurf zurück. Dies betraf vor allem die Vorgaben der Konditionierung an sozial- oder umweltbezogene Aspekte in der Leistungsbeschreibung gem. § 120a GWB.¹

In Hinblick auf die Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Resilienz, des Local-Content-Ansatzes oder der Konditionierung an soziale und ökologische Kriterien bleibt der Entwurf deutlich hinter den Erfordernissen zurück, die mit den Zielen des Entwurfs benannt werden. Angesichts der finanziellen Möglichkeiten, die sich aufgrund des Sondervermögens Infrastruktur und der Ausnahmeregelung des Wehretats von der Schuldenbremse ergeben, ist es kaum nachvollziehbar, ja wirtschafts- und gesellschaftspolitisch geradezu unklug, Haushaltsmittel in dreistelliger Milliardenhöhe nicht oder unzureichend zur Sicherung der heimischen Wertschöpfung, von Arbeitsplätzen, der Klimaneutralität und der verpflichtenden sozialen Konditionierung einzusetzen. Hier besteht aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaft deshalb deutlicher Nachbesserungsbedarf am Referentenentwurf.

¹ Vgl. Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (Vergaberechtstransformationsgesetz – VergRTransfG) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, BT-Drs. 20/14344, S. 13f.

28. Juli 2025

Kontaktperson:

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

Deutscher Gewerkschaftsbund

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

michael.stamm@dgb.de

Nicht zuletzt: den Weg der Beschleunigung und Vereinfachung über die drastische Erhöhung der Schwellenwerte für Direktaufträge zu gehen, ist weder langfristig nachhaltig, noch wird damit den vergaberechtlichen Grundsätzen des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Gemessen an diesen Vorgaben besteht aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Mitgliedsgewerkschaften noch deutlicher Nachbesserungsbedarf:

- 1. Heimische Wertschöpfungsketten stärken und Local-Content zum Standard machen:** Gerade Angebote aus Drittstaaten ohne Marktöffnungsvereinbarung mit der EU sind immer wieder durch dumpingverdächtige Tiefstpreisangebote gekennzeichnet. Dies führt zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen und Marktungleichgewichten, zulasten der heimischen Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Neben dem Ausschluss dieser Drittstaaten vom nationalen und Vergaberecht muss der Local-Content-Ansatz im europäischen und nationalen Vergaberecht verankert werden, um heimische Wertschöpfungsketten zu stärken und Arbeitsplätze zu sichern. Insgesamt ist sicherzustellen, dass bei der öffentlichen Auftragsvergabe aller Waren-, Bau- und Dienstleistungen einen direkten Beitrag durch die Konditionierung an Tarifverträge, sozial- und arbeitsrechtliche Standards sowie Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele geleistet wird. Diese Prinzipien sind bisher im Referentenentwurf nur im Ansatz erkennbar und müssen fester Bestandteil dieses Reformvorhabens werden.
- 2. Grüne Leitmärkte etablieren:** Ziel muss es sein, verbindliche Quoten für klimafreundliche Produkte zu etablieren, um die grüne Transformation für eine klimaneutrale Republik aktiv zu begleiten. Um grüne Leitmärkte zu etablieren, bedarf es angebotsseitiger Förderungen, etwa über die Klimaschutzverträge. Dafür sind unter Beteiligung von Gewerkschaften und Umweltverbänden einheitliche europäische Standards für umweltfreundliche Produkte und Grundstoffe notwendig, die auch international anerkannt werden. Klimafreundliche Produkte sind in der Herstellung derzeit meist teurer als fossile Alternativen. Deshalb müssen nachfrageseitige Maßnahmen immer auch durch eine angebotsseitige Förderungen flankiert werden. Zugleich sollte der Local-Content-Ansatz mit der Etablierung grüner Leitmärkte bei der öffentlichen Beschaffung verknüpft werden. Bisher ist im Referentenentwurf nicht erkennbar, welche vergabestrategischen Ziele zu Grünen Leitmärkten dem Referentenentwurf zugrunde liegen.
- 3. Vergaberecht beachten – Direktaufträge auf ein Mindestmaß reduzieren:** Direktaufträge, insbesondere in der vom BMW geplanten Höhe von 50.000 Euro stehen nicht im Einklang mit den allgemeinen Vergabegrundsätzen des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Chancengleichheit. Die Regelung ist vergaberechtlich wenig

zielführend, haushaltsrechtlich äußerst bedenklich, mittelstands- und innovationsfeindlich und dürfte kaum mit dem europäischen Primärrecht vereinbar sein. Wir lehnen sie deshalb ab.

II im Einzelnen:

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen werden im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form bewertet. Die Gliederung der Bewertung folgt weitestgehend der Gliederung des Referentenentwurfs.

Zu Nummer 2: § 97 GWB (Allgemeine Grundsätze)

Zu Buchstabe a:

In Umsetzung des EuGH-Urteils „Kolin“ (C-652/22) wird § 97 Abs. 4, S. 4 GWB dahingehend angepasst, dass Unternehmen aus Drittstaaten, mit denen die EU keine internationalen Verpflichtungen hat (z. B. Vertragspartei des GPA oder Freihandelsabkommen), keinen automatischen Anspruch auf Marktzugang haben.

Bewertung:

Der DGB begrüßt die Regelung im Grundsatz. Wenn sich einerseits Staaten – wie China oder Indien – durch protektionistische Maßnahmen gegen deutsche oder europäische Unternehmen abschotten und ihnen den Marktzugang verweigern, dann können nicht gleichzeitig europäische Märkte offen für Waren und Dienstleistungen aus diesen Drittstaaten sein. Dies ist nur logisch und konsequent. Gerade industrielle Produkte aus Drittstaaten sind immer wieder durch dumpingverdächtige Tiefpreisangebote gekennzeichnet. Dies führt zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen und Marktungleichgewichten zulasten der heimischen Wertschöpfung. Im Extremfall kommt es zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten, wie es aktuell in der deutschen Stahlindustrie zu beobachten ist.

Allerdings bemängeln wir, dass die Norm nicht als Instrument zur Stärkung heimischer Wertschöpfungsketten und zur Herstellung eines Level Playing Field genutzt wird, um Arbeitsplätze langfristig zu sichern und neue Arbeitsplätze im Rahmen des Transformationsprozesses zu schaffen. Mit dem Local-Content-Ansatz könnten nicht nur klassische strategische Anwendungsbereiche gestärkt werden. Mit dem Ansatz könnte auch ein wichtiger Beitrag geleistet werden, die Abhängigkeiten von externen Lieferketten zu reduzieren. Die wirtschaftliche Resilienz würde dadurch gestärkt werden. Nicht zuletzt kann die regionale Produktion oder Dienstleistungserbringung deutlich schneller auf Marktveränderungen – etwa aufgrund globaler Krisen - reagieren.

Local-Content-Vorgaben finden sich auf europäischer Ebene im Net-Zero Industry (Act) oder im Clean Industrial Deal (CID). Ansätze im deutschen Vergaberecht für Local-Content finden sich etwa in § 55 Sektorenverordnung (SektVO).

Die Norm regelt die Behandlung von Angeboten, die Waren mit Ursprung in sonstigen Drittstaaten beinhalten. Sektorenauftraggeber sind demnach berechtigt, bei Lieferaufträgen Angebote von Waren mit einem Drittstaatenanteil von mehr als 50 % zurückzuweisen.

Zunächst sollten Bieter aus Drittstaaten, die weder der EU noch dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören und auch keine Marktöffnungsabkommen zum öffentlichen Auftragswesen mit der EU abgeschlossen haben, generell von Vergaben und Konzessionen ausgeschlossen werden. In einem weiteren Schritt sollte, etwa im Rahmen der Leistungsbeschreibung, der Eignung oder beim Zuschlag, geprüft werden, wie weitere Vorgaben gemacht werden können, um den Bieterkreis, etwa für bestimmte Warengruppen, einzuschränken.

Zudem weisen wir auf die Umgehungsmöglichkeit der Norm hin. Um sich doch an Vergabeverfahren beteiligen zu können, könnten Unternehmen aus sonstigen Drittstaaten Tochtergesellschaften mit Sitz in der EU gründen, die sich dann als „EU-Unternehmen“ als Einzelbieter oder als Teil einer Bietergemeinschaft an Ausschreibungen beteiligen. Es erscheint daher sinnvoll, die neue Regelung des § 97 Abs. 4, S. 4 GWB weiter zu konkretisieren. Zudem sollten Unterauftragnehmer aus derartigen Drittstaaten ebenfalls von dieser Regelung ausdrücklich erfasst sein.

Zu Nummer 12: § 113 GWB (Verordnungsermächtigung)

Zu Abs. 1, Nr. 9:

Mit der neuen Nr. 9 wird die Ermächtigungsgrundlage der Bundesregierung auch auf vergaberechtliche Regelungen zu verpflichtenden Anforderungen an die Beschaffung von klimafreundlichen Leistungen erweitert. Damit soll insbesondere die Schaffung von Leitmärkten als ein marktgerechtes Instrument gestärkt werden.

Bewertung:

Wir begrüßen dieses Vorhaben grundsätzlich. Allerdings bemängeln wir, dass die Aufnahme klimafreundlicher Leistungen lediglich auf dem Verordnungsweg erfolgen soll – konkrete Vorgaben fehlen jedoch bislang. **Somit bleibt die Regelung deutlich hinter dem Gesetzentwurf eines Vergabetransformationsgesetzes zurück dessen Geltung mit Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten wäre² Da das BMWF bislang weder einen Verordnungsentwurf vorgelegt**

² Vgl.: Vergaberechtstransformationsgesetz, a.a.O. zu § 120a, Abs. 4 und 5 sowie die dazugehörige AVV „AVV Sozial und umweltbezogen nachhaltige Beschaffung“. Mit der vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages, viel das Gesetzgebungsverfahren der Diskontinuität anheim.

hat noch einen Zeitplan, ist zu befürchten, dass die Konditionierung beliebig lange herausgezögert werden kann.

Negativ überrascht im Weiteren, dass der RefE die Option sozialer Kriterien, die durch die EU-Richtlinie ausdrücklich ermöglicht wird, und in § 120 a GWB (i.d.F. des VergRTransfG) immerhin als Zuschlagskriterium definiert hatte, keinen Niederschlag gefunden hat.

Aus Sicht der Gewerkschaften reicht das nicht aus. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Sondervermögen Infrastruktur ist jetzt Planungssicherheit gefragt. Die großen öffentlichen Investitionen sollten gezielt genutzt werden, um eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen und gleichzeitig einen Markt für klimafreundliche und zirkuläre Produkte, Materialien und Dienstleistungen zu etablieren.

Langfristig sollte der Staat verbindliche Quoten für den Einsatz klimafreundlicher und zirkulärer Grundstoffe festlegen.

Darüber hinaus sind einheitliche europäische Standards für umweltfreundliche Produkte notwendig, die auch international anerkannt werden. Diesem Thema muss die Bundesregierung größere Priorität einräumen. Das BMW-Konzept „Leitmärkte für klimafreundliche Grundstoffe“ muss perspektivisch auf Endprodukte und weitere Sektoren ausgeweitet werden. Bisherige Kennzeichnungsinitiativen (z. B. der „Low Emission Steel Standard“, LESS) und Labels sollten aufgegriffen und auf europäischer Ebene vereinheitlicht werden. Langfristig muss eine offizielle staatliche Kennzeichnung das Ziel sein.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass grüne Leitmärkte in der Einführungsphase nicht automatisch zu Kostensenkungen führen. Klimafreundliche Produkte sind in der Herstellung derzeit meist teurer als fossile Alternativen. **Deshalb müssen nachfrageseitige Maßnahmen immer auch durch angebotsseitige Förderungen flankiert werden.** Klimaschutzverträge (KSV) stellen ein wichtiges Instrument dar, um Industrieunternehmen Anreize zu geben, bereits jetzt in kostenintensive, aber CO₂-arme bzw. -neutrale Produktionsprozesse zu investieren. Die Bundesregierung muss daher sicherstellen, dass über das Jahr 2025 hinaus eine verlässliche Finanzierung weiterer KSV-Ausschreibungsrunden gewährleistet ist.

Zudem könnten die Verschuldungsprobleme der Kommunen und die angespannte Haushaltsslage dazu beitragen, dass die politische Bereitschaft dafür sinkt, klimaschonende Produkte und Grundstoffe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bevorzugen. Nachfrageseitige Anreize für grüne Leitmärkte haben daher das Risiko, ins Leere zu laufen, wenn sie nicht in eine umfassendere industrie- und wirtschaftspolitische Strategie eingebettet sind, die auch Fragen der Finanzierung, der europäischen Abstimmung und den ambitionierten Ausbau erneuerbarer Energien umfasst.

Angeichts der Energiewende, der tiefgreifenden Transformationsprozesse und geopolitischer Herausforderungen ist es essenziell, bestehende Abhängigkeiten von strategischen Rohstoffen, Grundstoffen und Produkten zu entschärfen. Gleichzeitig setzt die außereuropäische Konkurrenz zahlreiche

Industriebranchen durch Überkapazitäten und Dumpingpreise unter Druck. **Da-her ist es wichtig, neben der Förderung grüner Leitmärkte, auch Local-Content-Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen zu verankern.**

Eine solche (zumindest quotale) Verpflichtung zur Beschaffung heimischer Produkte – Deutschland, Europa und EFTA - muss ausdrücklich aufgenommen werden – hilfsweise auch in die Verordnungsermächtigung.

Dies gilt umso mehr, als dass durch die Verpflichtung nicht nur die von der Bundesregierung selbst erwarteten Hebel der volkswirtschaftlichen Belebung eher erreicht werden kann, sondern auch, um die von der EU und der Bundesregierung angemahnte Resilienz in Zeiten geökonomischer Verwerfungen zu fördern.

Ein entsprechender Nachweis könnte über die bereits in der EU implementierten Regelungen der „Rules of Origin“ erfolgen.

Zu Absatz 2:

§ 113, S. 3 – 7 regelt bisher das Mitwirkungsrecht des Bundestages im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens. Diese soll mit dem neuen Abs. 2 gestrichen werden, insoweit durch Verweise in Gesetzen oder Rechtsverordnungen eine Änderung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) erforderlich ist.

Bewertung:

Den neuen Abs. 2 lehnen wir ab. Allein aufgrund der vom BMWÉ geltend gemachten zeitlichen Gründe auf den Parlamentsvorbehalt des Bundestages zu verzichten, greift zu kurz. Die Norm des § 113, S. 3 – 7 geht selbst auf einen im Rahmen der parlamentarischen Beratung eingebrachten Änderungsantrag zurück. Damit nimmt der Bundestag seine zustehenden Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf den Inhalt der Rechtsverordnung wahr. Begründet wurde dies insbesondere mit der damaligen Zielvorgabe, die soziale und ökologische Beschaffung zu stärken. Das BMWÉ schreibt selbst hierzu im Kapitel II (wesentliche Inhalte) des RefE, dass „erst durch die Kombination und Verschränkung der Gesetzes- und Ordnungsänderungen es dem parlamentarischen Gesetzgeber möglich [ist], die Ziele des Änderungsvorhabens von der Verfahrensvereinfachung bis zur Stärkung der Nachhaltigkeit umfassend selbst zu verwirklichen.“³ Von dieser Möglichkeit muss der Bundestag als Souverän auch weiterhin Gebrauch machen können.

³ Vgl. RefE, a.a.O., S. 28.

Zu Nr. 16: § 122 GWB, § 48 VgV (Vereinfachung der Eigenerklärung und Nachweispflichten)

Mit den Änderungen in § 122 Abs. 3 GWB sowie § 48 Abs. 2 VgV-E sollen zukünftig der Eignungsnachweis und das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen *grundsätzlich* durch Eigenerklärungen erfolgen. Über Eigenerklärungen hinausgehende Unterlagen sollen nur noch von aussichtsreichen Bewerbern/Bietern gefordert werden. Die Nachweiserbringung kann künftig ganz oder teilweise durch die Teilnahme an einem Präqualifizierungsverfahren erbracht werden.

Bewertung:

Die Einführung von Eigenerklärungen als Nachweisstandard sehen wir ambivalent. Die Norm kann tatsächlich dazu führen, dass Vergabestellen und Bieter entlastet werden. Gerade Bieter können mit der Zusammenstellung der finalen Unterlagen bis zur Aufforderung des Auftraggebers abwarten. Die Vergabestellen können sich zunächst auf die Angebotsauswahl konzentrieren, bis sie eine Entscheidung der aussichtsreichsten Bieter getroffen haben.

Das Verfahren birgt aber auch gewisse Risiken: Ziel ist es, möglichst effizient die leistungsfähigsten Bieter aus dem Bewerberpool herauszufiltern. Dabei verlassen sich die Auftraggeber zunächst allein auf die Eigenerklärungen der Bieter. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die zu erbringenden Nachweise nicht den Tatsachen entsprechen und spätestens bei der Auswahl der aussichtsreichsten Bieter im Rahmen einer kritischen Prüfung durch die Auftraggeber zum Ausschluss führen. Wir wissen aus den Bundesländern, dass Eigenerklärungen oftmals leichtfertig unterschrieben werden und keine Gewähr für die Einhaltung der von den Auftraggebern gemachten Vorgaben bieten.

Dies kann dazu führen, dass im ungünstigsten Fall nur ungeeignete Bieter in den letzten Runden verbleiben - oder gar keine mehr. Am Ende droht gar eine Wiederholung des Verfahrens. Das verfolgte Ziel der Regelung würde so konterkariert werden.

Dass Präqualifizierungssysteme weiterhin einen hohen Stellenwert bei der Nachweiserbringung einnehmen, unterstützen wir ausdrücklich. Dadurch kann verhindert werden, dass Zuschläge für öffentliche Aufträge erteilt werden, ohne dass sichergestellt ist, dass sämtliche Eignungsvoraussetzungen erfüllt sind. Präqualifizierungssysteme haben gerade den Vorteil, dass dort sämtliche Dokumente hinterlegt sind und somit bei Zuschlagserteilung auch nicht mehr vom Bieter nachgereicht werden müssen.

Zu Nummer 18: § 128 GWB (Auftragsausführung)

Buchstabe a)

Mit der Änderung von Abs. 1 wird klargestellt, dass auch im Vergaberecht die auftragsausführenden Unternehmen zur Beachtung von Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern verpflichtet sind. Hintergrund ist die Umsetzung von Artikel 24 Abs. 1 der Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970).

Bewertung:

Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie fordert die Nationalstaaten auf, die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher und gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen zu stärken. Die zwingende Beachtung der rechtlichen Vorgaben über die Gleichbehandlung der Geschlechter in Bezug auf die Entgeltgleichheit durch Aufnahme in das Vergaberecht ist deshalb nur ein logischer und konsequenter Folgeschritt, den wir ausdrücklich begrüßen. Deutschland muss sie bis spätestens Juni 2026 in nationales Recht umsetzen. **Die Bundesregierung ist deshalb gefordert, jetzt möglichst schnell einen entsprechenden Gesetzentwurf dem Deutschen Bundestag zur Beratung vorzulegen.**

Buchstabe b)

In § 128 Abs. 2 wird die Möglichkeit eröffnet, dass auch „Belange der Versorgungssicherheit“ in den besonderen Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden können (also fakultativ), insoweit dies der Reduzierung strategischer Abhängigkeiten dient.

Bewertung:

Dass die Frage sogenannter „Belange der Versorgungssicherheit“ lediglich in die besonderen Ausführungsbedingungen des Abs. 2 aufgenommen werden soll, erscheint nicht sachgerecht. Wenn es um die Versorgungssicherheit der Bevölkerung geht, dann muss dieses Ansinnen einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen als lediglich aufgrund einer fakultativen Ausführungsbedingung. **Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften plädieren deshalb dafür, den Passus in Abs. 1 von § 128 GWB zu verankern.** Damit wird zugleich eine Konditionierung an bestehenden gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet.

Zudem muss der Passus deutlich ambitionierter ausfallen. Zwar wird durch das Wort „etwa“ deutlich gemacht, dass es um eine beispielhafte Aufzählung geht. **Angesichts der veränderten geo- und klimapolitischen Herausforderungen ist es unabdingbar, weitere konkrete Fallgruppen, die die Versorgungssicherheit gewährleisten, wie die Herstellung von Halbleitern, kritischen Rohstoffen, Grundstoffe oder der Energieversorgung, in der Norm zu**

verankern. Dies gilt umso mehr, als dass EU und Bundesregierung Resilienz als ein zentrales Handlungsfeld ihrer Industrie- und Wirtschaftspolitik definiert haben⁴.

Artikel 3: Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Mit dem neu hinzugefügten Absatz 3 in § 55 BHO werden die Anforderungen und der Schwellenwert für Direktaufträge auf Bundesebene erstmals gesetzlich geregelt. Danach wird die Wertgrenze, für die kein Vergabeverfahren durchzuführen ist, bei 50.000 Euro (netto) festgelegt. Ziel sei es, so in der Begründung, die Vergabestellen zu entlasten und öffentliche Beschaffungen zu beschleunigen.

Bewertung:

Direktaufträge, insbesondere in der vom BMWÉ geplanten Höhe, stehen nicht im Einklang mit den allgemeinen Vergabegrundsätzen, des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Chancengleichheit. Im Gegenteil: Die Norm führt zu erheblichen rechtlichen Risiken für die Vergabestellen selbst. Auch das Argument, die Vergabestellen würden so entlastet werden, erscheint nur auf den ersten Blick plausibel. Denn je höher die Wertgrenze für Direktaufträge gezogen wird, desto höher ist die Nachweiserbringung, sich an die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 BHO zu halten. Vorgenommene Preisvergleiche sind entsprechend haushaltsrechtlich zu dokumentieren. Bei einer geplanten fünfstelligen Auftragssumme dürften Direktaufträge, die ohne umfassende Markterkundung und einen umfassenden Preisvergleich vergeben werden, haushaltsrechtlich äußerst bedenklich, wenn nicht unzulässig sein.

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 günstigste 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. Das BMWÉ geht selbst davon aus „...dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass durch die Erhöhung der Direktauftragswertgrenze die Einkaufspreise – und damit die Ausgaben des Bundes – steigen werden.“⁵ Tatsächlich stellt das BMWÉ den vermeintlichen Effizienzgewinn für die Verwaltung vor Preis und Wettbewerb.⁶

⁴ Rein beispielhaft: Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung und des Königreichs Norwegen, Abschlusserklärung des Europarats vom 26.5.2025.

⁵ Vgl. RefE, a.a.O., S. 44.

⁶ Danach beziffert das BMWÉ die Einsparungseffekte auf 246 Millionen Euro. Vgl. RefE, S. 43.

Direktaufträge verhindern zudem fairen Wettbewerb 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 wie ein „Closed Shop“. Denn nur ein transparentes und offenes Verfahren trägt dazu bei, dass neue Ideen zum Zug kommen. Damit konterkariert das BMWV seine eigenen Bemühungen, das Vergaberecht gerade für kleine und jüngere Unternehmen zu öffnen.

Nicht ohne Grund muss zudem der gesamte Vergabeprozess transparent und öffentlich nachvollziehbar gestaltet sein. Direktaufträge sind jedoch das denkbar schlechteste Instrument im Vergaberecht, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Zwar sieht Abs. 3, S. 2 BHO (neu), analog zur UVgO vor, dass zwischen den beauftragten Unternehmen gewechselt werden soll, um Korruption und einem „Hoflieferantentum“ mittels Rotationsprinzip vorzubeugen. Die Praxis zeigt allerdings, dass häufig eben kein Wechsel stattfindet. Interessierte Unternehmen können so nicht nachprüfen, ob tatsächlich ein Wechsel stattfindet.

- Nicht zuletzt verstoßen Direktaufträge 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 Mitgliedstaaten bereits im Jahr 2006 in einer eigenen Mitteilung umfassend informiert. Ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse liegt vor, wenn etwa das Auftragsvolumen, die geografische Lage des Leistungsorts oder die technischen Merkmale des Auftrags hierfür sprechen. Es muss daher gewährleistet sein, dass Interessenten aus anderen EU-Mitgliedstaaten Kenntnis über den Auftrag erlangen und sich beteiligen können (ex-ante Bekanntmachung). Einen Hinweis auf die Beachtung der Binnenmarktrelevanz sucht man jedoch vergeblich im Entwurf.

Der DGB kommt deshalb im Ergebnis zu dem Schluss, dass die Norm vergaberechtlich wenig zielführend, haushaltsrechtlich äußerst bedenklich, mittelstands- und innovationsfeindlich ist und kaum mit dem europäischen Primärrecht vereinbar sein dürfte. Wir lehnen sie deshalb ab.

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.

Artikel 4: Änderung des Wettbewerbsregistergesetzes (WRegG)

Zu Nummer 2 (§ 6 WRegG):

Das WRegG erfordert bei öffentlichen Aufträgen bisher 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. Als Folge der Anpassung in § 55 Abs. 3 BHO sowie der vermutlich geplanten Anpassung des § 14 UVgO, die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen soll, soll der Schwellenwert zur Abfrage des Wettbewerbsregisters entsprechend der Wertgrenze für Direktaufträge auf 50 000 Euro angehoben werden.

Bewertung:

Die Pflicht zur Abfrage über den potenziellen Vertragspartner im Wettbewerbsregister ab der neuen Wertgrenze von 50.000 Euro lehnen wir als Folgeänderung von § 55 Abs. 3 BHO und einer möglichen Anhebung nach § 14 UVgO ab.

Das Ziel des Wettbewerbsregisters ist 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. Wie in der Begründung zu § 55 Abs. 3 BHO dargestellt, sind aber gerade Direktaufträge ein Einfallstor für Vetternwirtschaft und entsprechend korruptionsanfällig. Zwar wird im neuen Abs. 2 Nr. 3 nun klargestellt, dass auch bei Direktaufträgen die (freiwillige) Möglichkeit besteht, eine Abfrage beim Wettbewerbsregister durchzuführen⁸. Es bestehen aber erhebliche Zweifel daran, ob Auftraggeber diese Möglichkeit nutzen werden.

Die Argumentation, dass für Direktaufträge keine verpflichtende Abfrage möglich sei, weil sie „qua Definition kein Vergabeverfahren“ darstellen, mag formaljuristisch richtig sein. Angesichts der geplanten drastischen Erhöhung auf 50.000 Euro bzw. auf bis zu 443.000 Euro für Dienst- und Lieferleistungen bzw. 1.000.000 Euro für Bauleistungen nach der abweichenden Verwaltungsvorschrift im Rahmen des geplanten Bundeswehr Planungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetzes – BwPBBG überzeugt die Argumentation daher nicht.⁹ Bei mehreren zehntausend Aufträgen würde keine verpflichtende Abfrage mehr

⁸ Im Übrigen fehlt es bisher an einem Hinweis auf diese Möglichkeit im Leitfaden der registerführenden Stelle, vgl. auch: Nutzerleitfaden für das Wettbewerbsregister, abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Wettbew-Reg/Leitfaden_Nutzer.pdf?__blob=publicationFile&v=5

⁹ Die abweichende Verwaltungsvereinbarung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Deckung der Bedarfe der Bundeswehr ist abrufbar unter: <https://www.bundeshandelsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abweichende-verwaltungsvorschriften-fuer-die-vergabe-oeffentlicher-auftraege-zur-deckung-der-bedarfe-der-bundeswehr.html>

erfolgen. Hinzukommt, dass zahlreiche Bundesländer bereits Tatsachen geschaffen haben. Sie haben bereits die Schwellenwerte für Direktaufträge drastisch erhöht, wie etwa Baden-Württemberg (100.000 Euro) oder Bayern (100.000 Euro bzw. 250.000 Euro). Und natürlich kann die Legislative jederzeit von der Rechtsnorm in begründeten Fällen abweichen, soweit sie keine Grundrechte verletzt.

Wir bekräftigen deshalb nochmals deutlich unsere Forderung aus der Stellungnahme zum RefE des BwPBBG, dass auch für Direktaufträge eine verpflichtende Abfrage im WRegG einzuführen ist.¹⁰ Diese würde auch für die Bundesländer gelten.

Artikel 10: Änderung der Vergabestatistikverordnung (VergStatVO)

Mit der Änderung soll der Schwellenwert zur Meldepflicht zur Vergabestatistik ebenfalls auf 50.000 Euro angehoben werden. Dieser liegt gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 VergStatVO aktuell bei 25.000 Euro. Nach § 2 Abs. 2 i.V.m. § 3 Abs. 2 VergStatVO sind Direktaufträge ebenfalls nicht verpflichtend zu melden (anders als in Abs. 3 Nr. 3 WRegG verzichtet, das BMWV hier auf eine gesetzliche Klarstellung).

Bewertung:

Richtig ist, dass die Vergabestatistik ein „...wichtiges Instrument für eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik [ist], deren Nutzen von einer entsprechenden Datenerfassung abhängig ist“.¹¹ Durch die Erhöhung des Schwellenwerts auf 50.000 Euro im Rahmen der Meldepflicht zur Vergabestatistik droht eine systematische Unterfassung in der Vergabestatistik. Laut Erfüllungsaufwand für die Verwaltung geht das BMWV davon aus, dass zukünftig 117.000 öffentliche Aufträge auch als Direktaufträge vergeben werden könnten. Dies entspräche im Extremfall einem Auftragsvolumen von 5,85 Mrd. Euro¹².

Auch das Argument der Entlastung der Verwaltung greift zu kurz: Der Zeitaufwand pro Fall am Beispiel der Länder und Kommunen beträgt lediglich 11 Minuten. Die Erhöhung des Schwellenwertes um das Doppelte als Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Entlastung der Verwaltung zu deklarieren, wirkt tatsächlich eher konstruiert als gut begründet.¹³ Vielmehr sollte sich das BMWV

¹⁰ Stellungnahme des DGB zu dem Referentenentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung, Planung und Beschaffung für die Bundeswehr vom 3. Juli 2025, S. 5f.

¹¹ Vgl. RefE, a.a.O., S. 90.

¹² Das tatsächliche Potenzial liegt sogar bei 130.000 Fällen. Vgl. RefE, a.a.O., S. 45.

¹³ Im Evaluierungsbericht aus dem Februar 2025 zum Vergabemodernisierungsgesetzes (VerRModG) und der Vergabemodernisierungsverordnung (VerRModV) schreibt das BMWV, dass dem vielfältigen Nutzen der Vergabestatistik, keine erhebliche Bürokratiebelastung gegenüber stehe, vgl. S. 34, abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Gesetze-Verordnungen/evaluierung-des->

darauf konzentrieren, die Digitalisierung bzw. die Verknüpfung mit den unterschiedlichen Vergabeplattformen weiter voranzutreiben.

Außerdem plädieren wir für eine weitere Ausdifferenzierung der Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe nach § 3 Abs. 1 i.V.m. Anlag 9 VergStatVO um das Kriterium der Anwendung der Tariftreue in Hinblick auf das Tariftreuegesetz. Wir erachten dies als zwingend erforderlich, um die Anwendung und Steuerungswirkung des Tariftreuegesetzes mittels der Vergabestatistik bewerten zu können. Nicht zuletzt fordern wir – wie bereits in der Stellungnahme zum BwPBBG – die verpflichtende Meldung von Direktaufträgen in der VergStatVO.¹⁴

Weitere notwendige Änderungsbedarfe:

§ 124 (fakultative Ausschlussgründe):

Wir bemängeln, dass Verstöße gegen das Umwelt-, Arbeits- und Sozialrecht (§ 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB) weiterhin nur einen fakultativen und keinen zwingenden Ausschlussgrund nach § 123 GWB darstellen. Damit bleibt die Norm weiterhin hinter den Möglichkeiten der EU-Vergaberichtlinien zurück. Denn Art. 57 IV a) der Richtlinie 2014/24/EU eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, daraus einen zwingenden Ausschlussgrund zu machen. Gleichzeitig wäre gewährleistet, dass ein Verstoß gegen umwelt-, arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen als zwingender Ausschlussgrund nach § 123 GWB auch zur Kündigungsmöglichkeit nach § 133 Nr. 2 GWB führt. Nur durch Kontrollen und echte Sanktionsandrohungen ist es möglich, vergaberechtliche Verpflichtungen effektiv durchzusetzen. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen in unserer Stellungnahme zum Tariftreuegesetz vom 25.07.2025, insbesondere zu § 8 (Kontrollen).¹⁵

§ 127 GWB (Zuschlagskriterien):

Der niedrigste Preis darf kein alleiniges Zuschlagskriterium sein. hierzu ist in § 127 Abs. 1, S. 4 GWB-E das Wort „können“ durch die Worte „sollen im Regelfall“ zu ersetzen, damit soziale- und umweltbezogene Kriterien bei der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses verpflichtend berücksichtigt werden. Das entspricht auch der Intention des Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 Richtlinie 2014/24/EU. Danach haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den öffentlichen Auftraggebern vorzuschreiben, nicht ausschließlich preis- oder

[vergaberechtsmodernisierungsgesetzes-und-der-vergaberechtsmodernisierungsverordnung.pdf?_blob=publicationFile&v=20](#)

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des DGB zum BwPBBG, a.a.O., S. 7.

¹⁵ DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz), S. 13ff, abrufbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/2025-07-25_DGB_Stn_Tariftreuegesetz_final.pdf

kostenbezogene Merkmale zugrunde zu legen, sondern zugleich auch umweltbezogene oder soziale Kriterien zwingend zu berücksichtigen. § 58 Abs. 2 VgV (Zuschlag und Zuschlagskriterien) ist entsprechend anzupassen.

§ 131 GWB (Vergaben im Eisenbahnbereich):

Nach § 131 Abs. 3 GWB „soll“ der Schienenpersonennahverkehr (SPNV)-Aufgabenträger für den Fall eines Betreiberwechsels die Übernahme des Personals durch den/die neuen Betreiber verlangen. Die Einführung dieser Regel hatte eine positive Wirkung auf die Entwicklung des SPNV und hat sich im Prinzip bewährt. Allerdings besteht Nachbesserungsbedarf: Einige Aufgabenträger interpretieren diese Bestimmung so, dass nur bestimmte Berufsgruppen (etwa Triebfahrzeugführer*innen, Zugbegleiter*innen und Disponent*innen) zu übernehmen sind. Diese Interpretation ist weder sachgerecht noch geht sie aus der Norm oder seiner damaligen Begründung hervor. Auch die Beschäftigten in den Werkstätten, im Vertrieb, bei der Reinigung etc. sind für die Durchführung der SPNV-Leistungen notwendig – sonst rollt kein einziger Zug. **Eine entsprechende Klarstellung durch Gesetz oder Verordnung ist erforderlich. Außerdem ist die „soll“-Regelung durch ein „muss“ zu ersetzen, um den Aufgabenträgern weniger Umgehungsmöglichkeiten zu bieten.**

Direktvergabe im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)/Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV):

Nach § 131 Abs. 1 und Abs. 2 GWB sind für den SPNV von wenigen Ausnahmen abgesehen nur europaweite Ausschreibungen und In-House-Vergaben möglich. Dadurch werden Flexibilität und Entscheidungsfreiheit der Aufgabenträger unnötig eingeschränkt; die Vergabeverfahren werden z.T. sehr aufwändig und kaum noch steuerbar, wie das Beispiel des Landes Berlin gezeigt hat. Nach EU-Recht sind Direktvergaben zulässig, denn mit §131, Abs. 2 GWB setzt das deutsche Vergaberecht unnötig engere Grenzen als das europäische Recht (VO 1370/2007/EG) ermöglicht.

Direktvergaben sollten deshalb auch hierzulande wieder als ein mögliches Regelverfahren gesetzlich etabliert werden. Dabei müssen hohe Sozial- und Tarifstandards verpflichtend vorgegeben werden – Direktvergaben dürfen nicht zur Vermeidung guter Beschäftigungsbedingungen genutzt werden.

§ 131 GWB (Vergaben im ÖPNV gemäß § 1 PBefG):

Auch für den Busverkehr ist eine entsprechende Lösung zum Personalübergang erforderlich, um auch in diesem Verkehrsegment die Beschäftigten zu schützen, die Branche für Arbeitskräfte wieder attraktiv zu machen und so wieder für die notwendige Zuverlässigkeit des Verkehrsangebotes zu sorgen. **Der Bund hat die Möglichkeit, dies ebenfalls in § 131 GWB festzulegen (oder als**

§ 131a GWB). Wir fordern, von dieser Möglichkeit jetzt endlich Gebrauch zu machen. Dabei ist sicherzustellen, dass der Personalübergang auch beim Übergang zwischen eigenwirtschaftlichen Betreibern sowie beim Übergang von eigenwirtschaftlichen zu bestellten Verkehren (und umgekehrt) vorgegeben wird.

Personalübernahme im SPNV/ÖPNV sicherstellen:

Da die Personalübernahme im GWB und nicht im Arbeitsrecht verankert ist, können Arbeitnehmer*innen ihr Recht auf Personalübergang nicht sicher einklagen. Gerade durch das EuGH-Urteil (C-298/18) zur Feststellung des Betriebsübergangs bei Betreiberwechseln im ÖPNV wird der § 613a BGB künftig an Bedeutung gewinnen. Da es sich beim deutschen § 613a BGB nur um eine Mindestumsetzung der RL 2001/23/EG handelt, braucht es Verbesserungen für die Arbeitnehmer*innen. Dazu zählt insbesondere, dass die Fortgeltung der bisherigen Arbeits- und Entgeltbedingungen nicht mehr auf ein Jahr beschränkt wird. **Das BMWI wird zusammen mit dem BMAS deshalb in diesem Sinne gebeten, § 613a BGB zunächst für den SPNV/ÖPNV zu ergänzen.**

Einschränkung von missbräuchlichen Unterauftragsvergabeketten

Arbeitnehmer*innen, insbesondere migrantische Beschäftigte, im Bausektor und personalintensiven Branchen im Dienstleistungsbereich sind oft mit Problemen wie Arbeitsunfällen, unbezahlten Löhnen und fehlenden Sozialversicherungsbeiträgen konfrontiert. Ein Hauptrisikofaktor dafür sind lange und komplexe Unterauftragsvergabeketten, die zu Ausbeutung, Betrug und anderen Arbeitsrechtsverletzungen führen können. Dies erschwert die Kontrolle und Durchsetzung der Ansprüche der Beschäftigten, aber auch der Sozialversicherungsträger oder der Sozialkassen.

Auch dieser Referentenentwurf sieht keinerlei Regelungen zur Begrenzung von Unteraufträgen vor und erfüllt daher nicht die Anforderungen aus der Richtlinie 2014/24/EU. In Art. 71 Abs. 1 wird unmissverständlich geregelt, dass die Einhaltung der in Art. 18 Abs. 2 genannten Verpflichtungen von Unterauftragnehmern durch geeignete Maßnahmen der zuständigen nationalen Behörden zu gewährleistet ist.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher dringend, eine Umsetzung von Art. 71 Abs. 1 Richtlinie 2014/24/EU im GWB sowie Untervergabeketten ein- und desselben Auftragsgegenstand gesetzlich auf höchstens zwei zusätzliche Glieder zu begrenzen. Für bestimmte Branchen, Sektoren und Tätigkeiten (z. B. im Verkehrsbereich) darf nur max. ein „Kettenglied“ zugelassen werden.