



Stellungnahme

Michael Stamm / Deutscher Gewerkschaftsbund

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe
öffentlicher Aufträge**
BT-Drucksache 21/1934

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Möglichkeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge Stellung nehmen zu dürfen.

I. Gesamtbewertung:

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (VBG-E) beabsichtigt die Bundesregierung, 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. Die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD formulierten Reformziele zum Vergabe- und Beschaffungswesen werden somit im Wesentlichen umgesetzt.

Das VBG-E knüpft in weiten Teilen an den Kabinettsentwurf eines Vergaberechts-transformationsgesetzes aus der 20. Legislaturperiode an.¹ Der Entwurf bleibt in einigen Punkten hinter dem Vorgängerentwurf zurück. Dies betrifft vor allem die damalige Zentralnorm zur nachhaltigen Beschaffung (§ 120a GWB – VergR-TransfG-E) mit verbindlichen und gleichzeitig flexiblen Vorgaben zur Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte im Rahmen einer „Soll“-Vorschrift.²

Mit Blick auf die wirtschaftliche Sicherheit, ökonomische Resilienz und zunehmende Wettbewerbsverzerrungen durch Dumpingimporte aus Drittstaaten ist es höchste Zeit, Local-Content-Vorschriften strategisch zu nutzen. Wichtige Wertschöpfungsketten in Deutschland und Europa und tarifgebundene Arbeitsplätze werden so erhalten, Produktionsverlagerungen und strategische Abhängigkeiten verhindert. Der Entwurf erfüllt diese Erfordernisse nicht. Angesichts der finanziellen Möglichkeiten, die sich aufgrund des Sondervermögens Infrastruktur und der Ausnahme des Verteidigungshaushalts von der Schuldenbremse ergeben, ist es unverständlich, Haushaltsmittel in dreistelliger Milliardenhöhe nicht oder unzureichend zur Sicherung der heimischen Wertschöpfung zu sichern. Hierdurch könnten Arbeitsplätze gesichert, faire Arbeitsbedingungen gewährleistet und zugleich der Weg zur Klimaneutralität gefördert werden.

6. November 2025

Kontaktperson:

Michael Stamm
Referent Tarifkoordination
Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

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

michael.stamm@dgb.de

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (Vergaberechts-transformationsgesetz – VergRTransfG), BT-Drs. 20/14344 vom 20.12.2024.

² Ebd., S. 13f.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen deshalb am Entwurf deutliche Nachbesserungsbedarfe. Diese betreffen vor allem folgende Punkte:

- 1. Heimische und europäische Wertschöpfungsketten stärken und Local-Content-Vorschriften zum Standard machen:** Gerade Angebote aus Drittstaaten ohne Marköffnungvereinbarung mit der EU sind immer wieder durch dumpingverdächtige Tiefstpreisangebote gekennzeichnet. Dies führt zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen und Marktungleichgewichten zulasten der heimischen Wertschöpfung und tarifgebundener Arbeitsplätze. **Neben dem Ausschluss von Drittstaaten vom nationalen Vergaberecht – im Rahmen europäischer und internationaler Verpflichtungen – müssen Local-Vorschriften im europäischen und nationalen Vergaberecht verankert werden.**
- 2. Grüne Leitmärkte etablieren:** Nationale und europäische Klimaziele sind nur zu erreichen, indem gezielt Investitionen in klimafreundliche Produktionsverfahren getätigt werden. Verbindliche Quoten für klimafreundliche Produkte sorgen dafür, die grüne Transformation für eine klimaneutrale Republik aktiv zu begleiten. Notwendig ist eine angebotsseitige Förderung, 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 zudem in der Herstellung noch meist teurer als fossile Alternativen. Deshalb müssen nachfrageseitige Maßnahmen durch eine angebotsseitige Förderung flankiert werden. Auch hier sollten Local-Content-Vorschriften mit der Etablierung grüner Leitmärkte bei der öffentlichen Beschaffung verknüpft werden. **Bisher ist im Entwurf des VBG nicht ausreichend erkennbar, welche vergabestrategischen Ziele zu grünen Leitmärkten zugrunde gelegt werden.**
- 3. Soziale Kriterien zwingend berücksichtigen:** Es muss sichergestellt werden, dass soziale Kriterien während des gesamten Vergabeverfahrens berücksichtigt werden. Insbesondere die Konditionierung an Tarifverträge, sozial- und arbeitsrechtliche Standards durch „Soll“-Vorschriften leisten hierzu einen direkten Beitrag im Rahmen von Local-Content-Vorschriften. **Im Regierungsentwurf fehlt es bisher an entsprechenden Regelungen. Sie müssen fester Bestandteil dieses Reformvorhabens werden.**
- 4. Vergaberecht beachten – Auftragswertgrenze für Direktaufträge auf ein Mindestmaß reduzieren:** Direktaufträge mit einer Auftragswertgrenze in 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 höchstproblematisch, haushaltsrechtlich bedenklich, noch mittelstands- noch innovationsfreundlich. Mit dem europäischen Primärrecht dürfte sie kaum vereinbar sein. Wir lehnen es in dieser Form ab.**

II. Im Einzelnen:

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen werden im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form bewertet. Die Gliederung der Bewertung folgt der Gliederung des Entwurfs.

Zu Nummer 3a: § 97 GWB (Allgemeine Grundsätze)

In Umsetzung der EuGH-Urteile in den Rechtssachen C-652/22 (Kolin) sowie C-266/22 (CRRC Qingdao) wird § 97 Abs. 2 GWB neu gefasst. Unternehmen aus Drittstaaten, mit denen die EU keine internationalen Verpflichtungen hat (z. B. Vertragspartei des „Agreement on Government Procurement“ – GPA oder bilaterale EU-Freihandelsabkommen), können zukünftig vom Vergabeverfahren und dem Vergaberechtsschutz ausgeschlossen werden.

Bewertung:

Die Möglichkeit, Bieter aus Drittstaaten, die keinem Abkommen über den Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt angehören, vom Vergabeverfahren ausschließen zu können, begrüßt der DGB seine Mitgliedsgewerkschaften, ist aber nicht weitreichend genug.

Wenn sich einerseits asiatische Staaten – etwa 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 und Komponenten aus Drittstaaten sind immer wieder durch dumpingverdächtige Tiefstpreisangebote 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.

Die Norm ist deshalb nicht ausreichend, um sie als Instrument zur Stärkung heimischer Wertschöpfungsketten und zur Herstellung eines Level Playing Field zu nutzen, um tarifvertraglich abgesicherte Arbeitsplätze langfristig zu sichern und neue Arbeitsplätze im Rahmen des Transformationsprozesses zu schaffen.

Wir schlagen deshalb vor, dass **Bieter aus Drittstaaten, mit denen die EU keine bilateralen EU-Freihandelsabkommen oder keinerlei Marktöffnungsvereinbarung zum öffentlichen Auftragswesen im Rahmen internationalen Verpflichtungen hat, von Vergaben und Konzessionen ausgeschlossen werden sollten**, um Wettbewerbsverzerrungen durch Überkapazitäten oder niedrigere Umwelt- und Sozialstandards zu vermeiden und so nationale wie auch europäische Hersteller zu schützen.

Eine uneinheitliche Anwendung durch Auftraggeber würde zu einer geringen Wirksamkeit führen. Dort, wo ein vollständiger Ausschluss nicht möglich oder nicht verhältnismäßig ist, kann eine Benachteiligung von Drittstaatsanbietern – etwa über Leistungsbeschreibung oder die Gewichtung der Zuschlagskriterien – eine geeignete zweite Option darstellen. Sollte es in einzelnen Fällen zu einem Mangel an Angeboten kommen, könnten Öffnungsklauseln genutzt werden, um die Beschaffung in Einzelfällen sicherzustellen.

Mögliche Umgehungsversuche durch Drittstaatenanbieter über EU-Niederlassungen, Tochtergesellschaften oder Beteiligungen an EU-Unternehmen, um dennoch Zugang zu Vergabeverfahren zu erhalten, müssen durch klare Herkunfts- und Kontrollregelungen sowie prüfbare Nachweispflichten erfolgen. Damit wird sichergestellt, dass öffentliche Mittel tatsächlich in die nationale und europäische Wertschöpfung fließen.³

Sollte es in einzelnen Fällen zu einem Mangel an Angeboten kommen, könnten Öffnungsklauseln genutzt werden, um die Beschaffung in Einzelfällen sicherzustellen.

Damit Auftraggeber rechtssicher die insbesondere in der allgemeinen europäischen Vergaberichtlinie 2014/24/EU vorgesehene Ausschlussmöglichkeit für Unternehmen aus solchen Drittstaaten nutzen zu können, sollte 97 Abs. 2 GWB-E wie folgt gefasst werden:

Unternehmen aus Drittstaaten

„(1) Abweichend vom Gleichbehandlungsgrundsatz in § 97 Abs. 2 dürfen Auftraggeber die Teilnahme an einem Vergabeverfahren zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens auf Bewerber oder Bieter beschränken, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind. Nur diese sind gemäß § 160 Abs. 2 in einem Nachprüfungsverfahren antragsbefugt.

(2) Absatz 1 umfasst auch Unternehmen, die in einem Staat ansässig sind, der Vertragspartei über den Europäischen Wirtschaftsraum ist. Gleiches gilt für Unternehmen, die in einem Drittstaat ansässig sind, der dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1994 (ABl. C 256 vom 3.9.1996, S. 1), geändert durch das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (ABl. L 68 vom 7.3.2014, S. 2) oder anderen, für die Europäische Union bindenden internationalen Übereinkommen beigetreten ist, wenn der öffentliche Auftrag in den Anwendungsbereich des jeweiligen Übereinkommens fällt. Satz 1 und 2 gelten entsprechend für Waren und Dienstleistungen sowie die hierfür zu erbringenden Komponenten aus diesen Staaten.“

³ Anknüpfungspunkte können hier der Clean Industrial Deal, der Net-Zero Industry Act oder der EU Chips Act sein, die das Ziel verfolgen, strategisch wichtige Produktionskapazitäten in Europa aufzubauen und Abhängigkeiten von Drittstaaten zu verringern.

Dies Regelung knüpft an § 11 der Absätze 1 und 5 des [Entwurfs eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr](#) an.⁴ Es wäre deshalb nur konsequent, auch für das VBG-E diese Regelung zu normieren. Darüber hinaus sollte zusätzlich auf Art. 25 der Richtlinie 2014/24/EU verwiesen werden, um die Rechtsanwendung der Vergabestellen zu erleichtern.

Zu Nummer 9: § 113 GWB (Verordnungsermächtigung)

Zu Abs. 1 (Satz 2 Nr. 9):

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

Bewertung:

Wir begrüßen diese Ergänzung. Allerdings bemängeln wir, dass die Aufnahme klimafreundlicher Leistungen lediglich auf dem Verordnungsweg erfolgen soll. Somit bleibt die Regelung deutlich hinter dem Gesetzentwurf des VergRTransfG-E zurück. Sollte es bei der Rechtsverordnungsermächtigung bleiben, schlagen wir folgende Formulierungen vor:

§ 113 Abs. 1 GWB wird wie folgt um die Nrn. 9 und 10 ergänzt:

„Nr. 9: verpflichtende Anforderungen an die Klimafreundlichkeit bei der Beschaffung von Leistungen, insbesondere unter Verwendung von in Deutschland und der Europäischen Union produzierten emissionsarmen Grundstoffen, die durch ein unabhängig geprüftes, transformationsanreizendes und international anschlussfähiges Label gekennzeichnet sind“.

Nr. 10: „verpflichtende Beschaffung von in Deutschland oder der Europäischen Union hergestellten Produkten aus Gründen der Wirtschaftssicherheit und europäischen Wertschöpfungsaspekten (EU-Präferenzen).“ „In Deutschland und der Europäischen Union hergestellte Produkte“ im Sinne dieses Gesetzes meint insbesondere strategische Grundstoffe, die in Deutschland, einem EU-Mitgliedstaat oder einem EFTA-Staat hergestellt werden und zur Einhaltung von Sozial-, Mitbestimmungs- und Umweltstandards sowie zur Stärkung der geoökonomischen Sicherheit Europas beitragen.“

„Europäische Wertschöpfungsaspekte (EU-Präferenzen) im Sinne von Satz 1 umfassen insbesondere in der Europäischen Union produzierte und die Verwendung von in der Union hergestellten Vorprodukten.“

⁴ Vgl. Entwurfs eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr, BT-Drs. 21/1931, S. 13f.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften müssen deshalb im ersten Schritt öffentliche Aufträge konsequent mit Local Content-Vorgaben verknüpft werden. Deutsche und europäische Wertschöpfung, tarifgebundene Arbeit und nachhaltige industrielle Entwicklung wird dadurch gesichert und verstärkt. Local Content-Vorschriften müssen deshalb nicht die Ausnahme, sondern der verbindliche Maßstab öffentlicher Beschaffung und Vergabe sowie industriepolitischer Förderung sein. Über die Regelungen zu Vergabe und Förderung hinaus müssen weitere industriepolitische Instrumente genutzt werden, um den Local Content-Gedanken zu verankern.

Ansätze aber nicht ausreichende Local Content-Vorgaben finden sich bereits 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) oder im § 11 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr.

Darüber hinaus müssen Local-Content-Vorschriften durch die Schaffung von Leitmärkten flankiert werden. 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 (wie z. B. der Klimaschutzverträge) flankiert werden.

Die Bundesregierung sollte zudem noch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bereits Eckpunkte vorlegen, welche Grundstoffe (Stahl, Zement etc.) aus heimischer und europäischer Produktion und welche verbindlichen zertifizierten Nachhaltigkeitslabels (LESS – Stahl oder CCC – Zement.) nachgewiesen werden müssen. Hierfür sind verbindliche Quoten für emissionsarme Grundstoffe, die in Deutschland und der EU produziert werden, festzulegen.

Nicht zuletzt kritisieren wir, dass beschäftigungspolitische Kriterien, die eine Konditionierung unter sozialen und weiteren nicht-ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten ermöglichen, nicht in § 113 VBG-E berücksichtigt werden. In § 120a GWB (i.d.F. des VergRTransfG) waren diese als Zuschlagskriterium definiert. **Wir fordern deshalb, die Einführung von sozialen Kriterien im Rahmen der Verordnungsermächtigung.** Dies hatte auch der Bundesrat in der Empfehlung der Ausschüsse vorgeschlagen.⁵

Mittel- bis langfristig sind beschäftigungspolitische Kriterien sogar wirksamer als rein ökologische Anforderungen. Denn Länder wie China verfügen nicht über ein vergleichbares Tarif- und Mitbestimmungssystem. Gleichzeitig hat gerade China die Fähigkeit unter Beweis gestellt, seine Wertschöpfungsketten relativ schnell zu dekarbonisieren. Das bedeutet: **Wer nur auf ökologische Kriterien setzt, läuft Gefahr, dass deutsche Produzenten trotzdem unter Druck geraten.**

⁵ Vgl. Bundesrat, Empfehlung der Ausschüsse zu BR-Drs. 380/1/25, Nr. 11, S. 14.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „Infrastruktur“ ist jetzt Planungssicherheit gefragt. Diese Investitionen müssen gezielt genutzt werden, um eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen und gleichzeitig einen Markt für heimische klimafreundliche und zirkuläre Produkte, Materialien und Dienstleistungen zu etablieren. Den Fokus allein auf vermeintlichen Bürokratierrückbau zu legen, wird die Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie gegenüber Wettbewerbern aus Drittstaaten, die zu deutliche niedrigeren Sozial- und Umweltstandards produzieren, bei weitem nicht ausgleichen können!

Zu Nr. 13: § 122 GWB, § 48 VgV (Vereinfachung der Eigenerklärung und Nachweispflichten)

Mit den Änderungen in § 122 Abs. 3 GWB-E 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 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 Eigenerklärungen nicht den Tatsachen entsprechen und spätestens bei der Auswahl der aussichtsreichsten Bieter im Rahmen einer kritischen Prüfung durch die Auftraggeber dann doch nicht berücksichtigt werden können. 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 - oder gar keine mehr vor der eigentlichen Zuschlagserteilung verbleiben. Es besteht dann die Gefahr, dass das Verfahren wiederholt werden muss. 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.

Artikel 3: Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO)

§ 55 Abs. 2 BHO-E:

Mit der Neufassung von Abs. 2 in § 55 BHO-E werden die Anforderungen und die Wertgrenze für die Durchführung eines Vergabeverfahrens grundsätzlich nicht erforderlich, ist aber auf Bundesebene gesetzlich geregelt. Danach wird die Wertgrenze für Direktaufträge auf 50.000 Euro (netto) festgelegt. Die Vergabestellen sollen so entlastet und öffentliche Beschaffungen beschleunigt werden.

Bewertung:

Direktaufträge, insbesondere in der von der Bundesregierung geplanten Höhe, stehen nicht im Einklang mit den allgemeinen Vergabegrundsätzen, des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Gleichbehandlung und – nicht zuletzt der Berücksichtigung von sozialen und umweltbezogenen Aspekten. Im Gegenteil: Die Norm führt zu erheblichen rechtlichen Risiken für die Auftraggeber selbst. Auch das Argument, die Auftraggeber würden so entlastet werden, ist nicht plausibel: Je höher die Wertgrenze für Direktaufträge gezogen wird, desto höher sind die Dokumentationspflichten, 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 eines Auftrags. 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 tragfähige Kosten-Nutzen-Analyse zu verzichten. Die Bundesregierung 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.“⁶ **Tatsächlich stellt die Bundesregierung den vermeintlichen Effizienzgewinn für die Verwaltung vor Preis und Wettbewerb.**⁷

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

⁶ Vgl. VBG-E, a.a.O., S. 43.

⁷ Die Einsparungen werden auf 274 Millionen Euro beziffert. Vgl. VBG-E, ebd., S. 40.

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. **Das Vergaberecht gerade für kleine und jüngere Unternehmen weiter zu öffnen, wird dadurch konterkariert.**

Nicht zuletzt kann bei Direktaufträge gegen das Prinzip der Binnenmarktrelevanz verstoßen werden, 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.⁸ Hierzu gehören auch Direktaufträge. 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).

Zudem führt die Neufassung von Abs. 2 BHO-E dazu, dass die Tariftreueverpflichtung nach dem Bundestariftreugesetz (BTTG) oder andere Nachhaltigkeitskriterien bis zu einer Höhe von 50.000 Euro (netto) nicht zur Anwendung kommen. Durch den neu hinzugefügten Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 („sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine höhere Wertgrenze rechtfertigen“) kann zusätzlich durch abweichende Verwaltungsvorschriften von dieser Höhe deutlich abgewichen werden. Mit diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis können jederzeit neue Ausnahmereiche untergesetzlich geregelt werden. Bereits für dieses Jahr sind abweichende Verwaltungsvorschriften für die Sicherheitsbehörden des Bundes und sogenannte Start-ups in Höhe von 100.000 Euro geplant.⁹ Weitere Ausnahmen können für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Gerade das BTTG würde so weiter unterminiert werden.

Der DGB kommt deshalb im Ergebnis zu dem Schluss, dass die Norm des § 5, Abs. 2 BHO-E vergaberechtlich wenig zielführend, haushaltsrechtlich äußerst bedenklich, mittelstands- und innovationsfeindlich und kaum mit dem europäischen Primärrecht vereinbar sein dürfte. Wir lehnen die Regelung in dieser Form und Höhe deshalb entschieden ab.

Sollte die Bundesregierung dennoch an dieser Regelung festhalten, ist durch eine ex-ante-Veröffentlichung der eingeholten Angebote ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten. Zudem sollte auch im Gesetzestext festgehalten werden, dass die Binnenmarktrelevanz zu beachten ist. **Nicht zuletzt muss in § 55 Abs. 2 BHO-E unmissverständlich festgeschrieben werden, dass die Tariftreueverpflichtung nach § 3 BTTG-E auch bei Direktaufträgen stets Anwendung finden muss.**

Vgl. auch 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).

⁹ Vgl. VBG-E, a.a.O., S. 70.

Artikel 4: Änderung des Wettbewerbsregistergesetzes (WRegG)

Zu Nummer 2 (§ 6 WRegG):

Das Wettbewerbsregistergesetz 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. Als Folge der Anpassung in § 55 Abs. 2 BHO sowie der geplanten Anpassung von § 14 UVgO, soll der Schwellenwert zur Abfrage des Wettbewerbsregisters entsprechend ebenfalls auf 50 000 Euro erhöht werden.

Bewertung:

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 unserer Bewertung zu § 55 Abs. 2 BHO dargestellt, sind Direktaufträge korruptionsanfällig. Zwar wird im neuen § 6 Abs. 2 Nr. 3 klargestellt, dass auch bei Direktaufträgen die (freiwillige) Möglichkeit besteht, eine Abfrage beim Wettbewerbsregister durchgeführt werden kann. Wir haben 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 Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr überzeugt die Argumentation daher nicht.¹⁰

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. 2 BHO ab. Sollte es dennoch bei dieser Höhe bleiben, ist eine verpflichtende Abfrage im WRegG für Direktaufträge geboten.

Artikel 11: 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. Eine gesetzliche Klarstellung der freiwilligen Meldemöglichkeit, wie nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 WRegG vorgesehen, fehlt indes.

¹⁰ Abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abweichende-verwaltungsvorschriften-fuer-die-vergabe-oeffentlicher-auftraege-zur-deckung-der-bedarfe-der-bundeswehr.html>

Bewertung:

Durch die Erhöhung des Schwellenwerts auf 50.000 Euro im Rahmen der Meldepflicht zur Vergabestatistik droht eine systematische Unterfassung in der Vergabestatistik. Auch das Argument Verwaltungsentlastung greift zu kurz: Der Zeitaufwand pro Fall am Beispiel der Länder und Kommunen beträgt lediglich 10 Minuten (S. 42 VBG-E). 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.¹¹ **Damit die Vergabestatistik auch weiterhin eine „valide und umfassende Datengrundlage“ zur Verfügung stellen kann (S. 87 VBG-E), sollte eine Erhöhung des Schwellenwertes aus unserer Sicht deshalb unterbleiben. Wie beim WRegG sollte auch in der VergStatVO eine verpflichtende Meldung von Direktaufträgen erfolgen.**

Zudem plädieren wir für eine weitere Ausdifferenzierung der Nachhaltigkeitskriterien nach § 3 Abs. 1 i.V.m., Anlage 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.

III 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 wie nach § 123 GWB darstellen. Damit bleibt die Norm weiterhin hinter den Möglichkeiten der EU-Vergaberichtlinien zurück. Art. 57 IV a) der Richtlinie 2014/24/EU eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines zwingenden Ausschlussgrunds. Gleichzeitig wäre gewährleistet, dass ein Verstoß gegen umwelt-, arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen auch zur Kündigungsmöglichkeit nach § 133 Nr. 2 GWB führt. Nur durch Kontrollen und echte Sanktionsandrohungen ist es möglich, vergaberechtliche Verpflichtungen effektiv durchzusetzen.¹²

¹¹ Im Evaluierungsbericht aus dem Februar 2025 zum Vergabemodernisierungsgesetz (VerRModG) und der Vergabemodernisierungsverordnung (VerRModV) schreibt das BMWi, dass dem vielfältigen Nutzen der Vergabestatistik, keine erhebliche Bürokratiebelastung gegenüberstehe, vgl. S. 34, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Gesetze-Verordnungen/evaluierung-des-vergaberechtsmodernisierungsgesetzes-und-der-vergaberechtsmodernisierungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=20

¹² Zur Wirkung von Kontrollen vgl. auch: DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz), BT-Drs. 21/1941, S. 10ff, abrufbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/2025-10-29_Stn_BT-Anh%C3%B6rung_DGB_Tariftreuegesetz_final.pdf

§ 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 der Richtlinie 2014/24/EU. Danach haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den öffentlichen Auftraggebern vorzuschreiben, nicht ausschließlich preis- oder 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 Vergabe von öffentlichen Aufträgen über Personenverkehrsleistungen im Eisenbahnverkehr

In seiner Empfehlung (DRS 380/1/25) zum Entwurf des VBG-E hat der Bundesrat drei wesentliche Ergänzungen gefordert.¹³ Sie betreffen die Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) auf der Basis der durch die EU-VO 1370/2007/EG in der aktuellen Fassung von 2016 (VO 2016/2338) eröffneten Möglichkeiten. **Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen diese Forderungen ausnahmslos.**

Direktvergabe für Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenverkehrsdienste

Direktvergaben für SPNV-Dienstleistungsverträge sollten wieder als Regelverfahren neben wettbewerblicher Ausschreibung und Inhouse-Vergaben möglich sein. Die vergaberechtlichen Bestimmungen bieten aktuell zu wenig Möglichkeiten, um während längerer Laufzeiten die Verträge nachzusteuern. Dies regt auch der Bundesrat an (Ziffer 5). § 131 GWB sollte entsprechend ergänzt werden, sofern die Vorgaben des Art. 5 Abs. 4a der VO (EG) Nr. 1370/2007 in der aktuellen Fassung eingehalten werden. Direktvergaben böten eine flexiblere Möglichkeit, um den Vertrag während seiner Laufzeit an geänderte Bedingungen anzupassen oder erneut direkt zu beauftragen. Zudem könnten die Kosten und Betriebseinschränkungen im Falle von Notvergaben deutlich reduziert werden. **Insgesamt erwarten wir, wie die Länder, von der Direktvergabe einfachere und transparentere Verfahren, geringere Verfahrenskosten und eine bessere Qualität der Angebote.**

¹³ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge, BR-Drs. 380/25 (Beschluss) vom 26.09.2025.

Direktvergabe für Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenverkehrsdienste bei geringen Vertragsvolumen

Zudem regt der Bundesrat an, § 131 GWB zusätzlich zu ergänzen. Künftig sollen Direktvergaben im SPNV auch in den Fallkonstellationen des Art. 5 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1370/2007 ermöglicht werden (Ziffer 6). Es geht um kleinere Dienstleistungsaufträge mit begrenztem Auftragswert (1 Mio. Euro bzw. 7,5 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt, je nach Fallkonstellation) bzw. begrenzter beauftragter Betriebsleistung (300.000 bzw. 500.000 jährliche Zugkilometer). Grundsätzlich gelten auch für diese Fallkonstellationen die Argumente für Direktvergaben, wie sie für die Ziffer 5 des Bundesrates beschrieben wurden. **Wir unterstützen deshalb auch diesen Vorschlag vorbehaltlos.**

Verpflichtende Personalübernahme im Falle eines Betreiberwechsels im öffentlichen Personenverkehr auf der Straße

Nicht zuletzt fordert der Bundesrat, die Vorgaben des § 131 Abs. 3 GWB zur Übernahme des Personals bei Betreiberwechseln im SPNV auf den öffentlichen Personenverkehr auf der Straße (ÖPSV) auszuweiten. (Ziffer 7). Nach gegenwärtiger Rechtslage sind Busfahrer*innen und übriges Personal von Busunternehmen im Zuge von Neuvergaben etwa alle fünf bis zehn Jahre vom Verlust ihres Arbeitsplatzes, Lohneinbußen oder dem Zwang, an einen anderen Ort umzuziehen, bedroht. Die Beschäftigten können zu Recht erwarten, nicht Spielball eines Vergabeverfahrens zu werden. Funktionierende Busverkehrsdienste sind auf existenzsichernde Löhne und gute Arbeitsbedingungen mit möglichst wenig Fahrer*innenfluktuation angewiesen. **Eine bundesweit zwingende gesetzliche Vorgabe der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel für die gesamte ÖPNV-Branche ist deshalb aus unserer Sicht unerlässlich.**

Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Nicht zuletzt ist es dringend geboten, die bestehende Soll-Vorschrift zur Übernahme der Beschäftigten durch den neuen Betreiber im SPNV in § 131 Abs. 3 Satz 1 GWB in eine „Muss“-Vorschrift umzuwandeln. Dieser Vorschlag im Plenum des Bundesrats fand keine Mehrheit¹⁴. Obwohl sich die verbindliche Vorgabe zum Personalübergang in vielen Landestariftreuegesetzen bewährt hat. Es spricht daher nichts dagegen, diese Regelung ins GWB zu überführen. Jedenfalls muss Satz 2 von Abs. 3 des § 131 GWB gestrichen werden. Danach sollen nur diejenigen Arbeitnehmer*innen übergehen, „die für die Erbringung der übergehenden Verkehrsleistung unmittelbar erforderlich sind.“ In der Folge bleibt zwingend für den Eisenbahnbetrieb benötigtes Personal zum Beispiel in der Instandhaltung, im Vertrieb oder der Reinigung außen vor und fehlt später bei der Betriebsaufnahme. Dies führt zu instabilen Betriebsaufnahmen.

¹⁴ Vgl. Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge, BT-Drs. 380/1/25 vom 15.09.2025.

Begrenzung von Unterauftragsketten

Auch der Entwurf des VBG-E 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 gewährleisten ist.

Komplexe Unterauftragsketten werden häufig dazu genutzt, um Arbeitskosten zu drücken. Betrügerische Unternehmen nutzen grenzüberschreitende Unterauftragnehmer, um Lohnwettbewerb, Sozialdumping und Schwarzarbeit auf dem Rücken der Beschäftigten zu betreiben. Diese Unternehmen verwenden häufig komplexe Subunternehmervereinbarungen, um Arbeitsverhältnisse zu verschleiern, Steuer- und Sozialversicherungspflichten zu umgehen und sich der Haftung und der Kontrolle durch Arbeitsinspektionen zu entziehen. Nicht entrichtete Steuern- und Sozialversicherungsbeiträge verursachen finanzielle Schäden zulasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit in Milliardenhöhe.

Schäden entstehen auch durch Mängel bei der Auftragsausführung, den Auftraggebern selbst. Dann ist kaum nachweisbar, wer tatsächlich für die Beseitigung von Mängeln und Schäden haftbar gemacht werden kann, bzw. wer sie beseitigt.

Wir schlagen deshalb vor, Unterauftragsketten, mit denen Unternehmen die immer gleiche Teilleistung in einer Kette weiter nach unten vergeben, auf maximal zwei Glieder zu begrenzen, um kaskadenartiges Sozialdumping bei der Unterauftragsvergabe bei ein und derselben Leistung zu verhindern. Nur so kann eine direkte Verantwortung für die Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.