

15.09.25**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Wi - AIS - Fz - In - R - U - Vk - Wo

zu **Punkt ...** der 1057. Sitzung des Bundesrates am 26. September 2025

**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe
öffentlicher Aufträge**

Der **federführende Wirtschaftsausschuss (Wi)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Finanzausschuss (Fz)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,
der **Rechtsausschuss (R)**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**,
der **Verkehrsausschuss (Vk)** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In
Vk
Wo1. Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 97 Absatz 4 Satz 3 bis Satz 6 GWB)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b § 97 Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

a) Satz 3 ist durch den folgenden Satz zu ersetzen:

„Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen ganz oder teilweise zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche, technische, zeitliche oder sachliche Gründe dies rechtfertigen.“

b) Satz 4 ist zu streichen.

(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 2
bis 5)

- c) Satz 5 ist wie folgt zu ändern:
- aa) Nach der Angabe „im Fall einer“ ist die Angabe „ganzen oder teilweisen“ einzufügen.
 - bb) Die Angabe „nach“ ist durch die Angabe „gemäß“ zu ersetzen.
 - cc) Die Angabe „oder 4“ ist zu streichen.
- d) Im bisherigen Satz 6 ist die Angabe „bis 4“ durch die Angabe „bis 3“ zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Neuformulierung des § 97 Absatz 4 Satz 3 und 4 GWB-E ist an den Entwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (BR-Drucksache 591/24) angelehnt, sie schließt neben zeitlichen Gründen aber auch sachliche Gründe mit ein.

Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die öffentliche Beschaffung einfacher, schneller und flexibler zu gestalten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist jedoch eine weitreichendere Flexibilisierung des Losgrundsatzes geboten.

Die aktuell vorgesehene Lockerung des Losgrundsatzes in § 97 Absatz 4 GWB-E ist auf Investitionsvorhaben aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ beschränkt. Zudem sind die Hürden für die Inanspruchnahme der neuen Ausnahmeregelung so hoch, dass zu erwarten ist, dass sie in der Praxis kaum Anwendung finden wird.

Eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes mit dem Ziel, die Umsetzung von Vorhaben zu beschleunigen, ist nicht nur im Kontext mit Investitionen aus dem Sondervermögen geboten, sondern grundsätzlich für öffentliche Vorhaben von Bedeutung. Gerade im Bereich von Baumaßnahmen kann eine weitreichendere Flexibilisierung des Losgrundsatzes, wie sie in den neu formulierten Sätzen 3 und 4 des § 97 Absatz 4 GWB-E zum Ausdruck kommen, einen wichtigen Beitrag zum Abbau des vorhandenen Investitionsstaus leisten.

Die losweise Vergabe kann im Einzelfall mit einem hohen Koordinierungsaufwand und einer starken Beanspruchung personeller Ressourcen verbunden sein. Dies führt dazu, dass öffentliche Vorhaben oft nicht in dem erforderlichen Umfang und in der notwendigen Qualität betreut werden können. Die Aufnahme sachlicher Gründe zur Begründung eines Verzichts auf die losweise Vergabe ermöglicht es, auch Erwägungen, die sachlicher Natur sind, in die Entscheidung einzubeziehen. Hierzu könnte beispielsweise der Umstand zählen, dass öffentliche Auftraggeber nicht über ausreichend qualifiziertes Personal zur Koordination der verschiedenen Gewerke verfügt. In solchen Fällen könnte es zur Sicherstellung eines reibungslosen Bauablaufs sachgerecht sein, auf die Unterstützung eines Generalunternehmers zurückzugreifen, um Projektrisiken zu minimieren und die fristgerechte Umsetzung nicht zu gefährden.

U 2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 97 Absatz 4 Satz 3 bis 6 GWB)

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1)

(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 3
bis 5)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ist § 97 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

- a) Satz 3 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Nach der Angabe „dürfen“ ist die Angabe „ganz oder teilweise“ einzufügen.
 - bb) Nach der Angabe „technische“ ist die Angabe „oder zeitliche“ einzufügen.
 - cc) Die Angabe „erfordern“ ist durch die Angabe „rechtfertigen“ zu ersetzen.
- b) Satz 4 ist zu streichen.
- c) Satz 5 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Die Angabe „können“ ist durch die Angabe „sollen“ zu ersetzen.
 - bb) Die Angabe „im Fall einer Gesamtvergabe nach Satz 3 oder 4“ ist zu streichen.
 - cc) Die Angabe „die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen“ ist durch die Angabe „mittelständische Interessen“ zu ersetzen.
- d) Im bisherigen Satz 6 ist die Angabe „bis 4“ durch die Angabe „bis 3“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahme vom Losbildungsgebot in § 97 Absatz 4 GWB greift zu kurz. Sie beschränkt sich ausschließlich auf Projekte des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ mit einem Auftragswert oberhalb des 2,5-fachen der EU-Schwellenwerte. Diese Einschränkung ist weder sachgerecht noch geeignet, das Ziel einer wirksamen Vergabebeschleunigung zu erreichen.

Zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen sind technisch komplex, funktional geplant, zeitlich herausfordernd und mit erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung verbunden. Nordrhein-Westfalen etwa plant im Rahmen seiner Sanierungsoffensive Infrastruktur NRW bis 2035 den Ersatzneubau von rund 400 Brücken. Solche Vorhaben erfordern durchdachte, gebündelte und risikoarme Vergabestrategien.

Der ursprüngliche Regelungsvorschlag im Referentenentwurf zum Vergabetransformationspaket sah eine Ausnahme vom Losbildungsgebot vor, wenn wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen. Dieser Maßstab ist sachgerecht und praxistauglich. Er entspricht der Realität der Vergabeverfahren, schafft hinreichende Flexibilität und wahrt zugleich die gebotene Einzelfallprüfung.

Die nun vorgesehene Fassung des Gesetzentwurfs verengt die Anwendungsmöglichkeiten erheblich. Die Streichung der „zeitlichen Gründe“ sowie die Anforderung, dass eine Gesamtvergabe „erforderlich“ sein muss, setzen die Schwelle unnötig hoch.

So hat etwa das OLG Düsseldorf (Beschluss vom 18. April 2024 – Verg 6/24) betont, dass selbst bei erheblichem Zeitdruck, logistischen Abhängigkeiten oder volkswirtschaftlich relevanten Sperrzeiten eine Abweichung vom Losbildungsgebot nur dann zulässig ist, wenn eine objektive Notwendigkeit für die Zusammenfassung besteht – etwa, weil sonst das Projekt insgesamt scheitert. Dieser Maßstab ist deutlich strenger als der Begriff der „Rechtfertigung“ und führt dazu, dass praktikable und fachlich sinnvolle Gesamtvergaben regelmäßig rechtlich angreifbar bleiben.

Hinzu kommt: Die einschlägige EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU (Artikel 46 Absatz 1) erlaubt ausdrücklich eine Zusammenfassung von Losen, wenn sie „zweckmäßig“ ist. Der nationale Maßstab der „Erforderlichkeit“ geht damit über die unionsrechtlichen Anforderungen hinaus – und steht im Widerspruch zur Zielsetzung, Vergabeverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Die vorgeschlagene Ergänzung zum Umgang mit Unteraufträgen („mittelständische Interessen besonders berücksichtigen“) folgt dem Vorschlag aus dem Vergabetransformationspaket. Sie schafft ein faires, ausgewogenes Verhältnis zwischen Mittelstandsschutz und Flexibilität – ohne neue Unklarheiten im Verhältnis zur Hauptvergabe zu erzeugen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 97 Absatz 4 Satz 3 bis 6 GWB)*

Wi
Vk
Wo

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b § 97 Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1
oder 2)

(bei
Annahme
entfallen
Ziffer 4, 5)

a) Satz 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach der Angabe „dürfen“ ist die Angabe „ganz oder teilweise“ einzufügen.

bb) Die Angabe „wirtschaftliche oder“ ist durch die Angabe „wirtschaftliche,“ zu ersetzen.

cc) Nach der Angabe „technische“ ist die Angabe „oder zeitliche“ einzufügen.

* in Vk und Wo als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

- dd) Die Angabe „erfordern“ ist durch die Angabe „rechtfertigen“ zu ersetzen.
- b) Satz 4 ist zu streichen.
- c) Satz 5 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Nach der Angabe „im Fall einer“ ist die Angabe „ganzen oder teilweisen“ einzufügen.
 - bb) Die Angabe „nach“ ist durch die Angabe „gemäß“ zu ersetzen.
 - cc) Die Angabe „oder 4“ ist zu streichen.
- d) Im bisherigen Satz 6 ist die Angabe „bis 4“ durch die Angabe „bis 3“ zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Neuregelung ist wortgleich mit dem Entwurf des früheren Vergabetransformationspakets.

Die derzeit geltende Regelung des § 97 Absatz 4 GWB zwingt öffentliche Auftraggeber grundsätzlich zur Aufteilung in Fach- und Teillose und stellt für Ausnahmen sehr hohe Hürden auf. Die Regelung geht in diesem Punkt weit über die Vorgaben der EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU hinaus.

Eine Änderung der Gesetzeslage ist dringend geboten, um die aktuellen Herausforderungen insbesondere im infrastrukturellen Bereich zu bewältigen und öffentliche Bauvorhaben auch in Deutschland wieder zu beschleunigen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung des § 97 Absatz 4 GWB würde die derzeitige Situation in keiner Weise verbessern, sondern wäre sogar ein Rückschritt gegenüber dem Entwurf des Vergabetransformationspakets aus der vorangegangenen Legislaturperiode. Die Neuregelung enthält lediglich eine Sonderregelung, die zusätzliche Voraussetzungen aufstellt. Sie verbindet das Merkmal zeitlicher Gründe mit der Finanzierung des betreffenden Vorhabens. Ferner sieht der neue Ausnahmetatbestand vor, dass zeitliche Gründe die Ausnahme „erfordern“ müssen, was einen nahezu unerfüllbaren Begründungsaufwand auslöst. Diese Regelung schafft Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Auslegung der Merkmale zur Finanzierung und des zeitlichen „Erforderns“. Bei der Anwendung des Losgrundsatzes führt dies nur zu mehr Bürokratie ohne beschleunigende Effekte.

Die Betonung mittelständischer Interessen und des Losteilungsgrundsatzes bleiben erhalten. Die Zusammenfassung verschiedener Lose im Rahmen einer Bau- oder sonstigen Beschaffungsmaßnahme ist weiterhin eine Ausnahme, die vom Auftraggeber zu prüfen und zu begründen ist. Die Einführung zeitlicher Gründe und des Merkmals „rechtfertigen“ schafft größere Flexibilität, ist praxisgerechter und unbürokratischer. Dadurch entstehen mehr Rechtssicherheit und ein deutlich größeres Beschleunigungspotenzial.

Fz 4. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 97 Absatz 4 GWB)

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ist durch den folgenden Buchstaben b zu ersetzen:

,b) Absatz 4 wird durch den folgenden Absatz 4 ersetzt:

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1,
2, 3)

„(4) Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen ganz oder teilweise zusammen vergeben werden, wenn es aus wirtschaftlichen, technischen oder zeitlichen Gründen zweckmäßig ist. Auftraggeber können im Fall einer Gesamtvergabe gemäß Satz 3 Auftragnehmer verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen besonders zu berücksichtigen. Wird ein Unternehmen, das nicht öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber ist, mit der Wahrnehmung oder Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut, verpflichtet der öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber das Unternehmen, sofern es Unteraufträge vergibt, nach den Sätzen 1 bis 3 zu verfahren.“ ‘

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die öffentliche Beschaffung einfacher, schneller und flexibler zu gestalten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist jedoch eine weitreichendere Flexibilisierung des Losgrundsatzes geboten. Eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes mit dem Ziel, die Umsetzung von Vorhaben zu beschleunigen, ist nicht nur im Kontext mit Investitionen aus dem Sondervermögen geboten, sondern grundsätzlich für öffentliche Vorhaben von Bedeutung. Gerade im Bereich von Baumaßnahmen kann eine weitreichendere Flexibilisierung des Losgrundsatzes, wie sie in den neu formulierten Sätzen 3 und 4 des § 97 Absatz 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zum Ausdruck kommt, einen wichtigen Beitrag zum Abbau des vorhandenen Investitionsstaus leisten.

Die personellen Kapazitäten der Länder zur Umsetzung dieser dringend erforderlichen Maßnahmen sind überwiegend erschöpft. Der Markt lässt eine weitere personelle Aufstockung nicht zu. Hier greift in besonderer Weise der Fachkräftemangel. Diese Situation wird sich zukünftig eher noch verschlechtern. Daher ist es erforderlich, Bauvorhaben möglichst effizient umzusetzen. Die Erfahrungen der Bauverwaltungen haben gezeigt, dass sich größere Baumaßnahmen oft durch eine Zusammenfassung von Losen schneller und mit weniger personellen Ressourcen auch auf Auftragnehmerseite verwirklichen lassen.

Die bisherige Rechtslage verbietet grundsätzlich schon die Zusammenfassung von Losen. Aktuell hat dies zuletzt die Vergabekammer des Bundes für die Zusammenfassung von Fassadenarbeiten mit Gerüstbauarbeiten entschieden (siehe VK Bund, Beschluss vom 18. August 2025, VK2 – 63/25). Erst recht gilt dies für Generalunternehmervergaben. In den meisten Fällen sind sie nach aktueller Rechtslage nicht zu rechtfertigen.

Der Gesetzentwurf sieht lediglich für bestimmte Vorhaben des Sondervermögens vordergründig eine Erleichterung vor. Denn danach sollen auch zeitliche Gründe eine Ausnahme rechtfertigen können.

Tatsächlich schafft dieser Ausnahmetatbestand aber keine Erleichterung. Denn der Anwender muss nachweisen, dass zeitliche Vorteile durch die Zusammenfassung der Lose gegeben sind. Dabei sind nach der Rechtsprechung allgemeine Erfahrungswerte nicht ausreichend. Da es keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu dieser Thematik gibt und ein direkter Vergleich im Sinne einer Parallelausschreibung nicht möglich ist, wird es dem Anwender nicht gelingen, solche zeitlichen Gründe hinreichend darzulegen. Faktisch läuft damit auch dieser Ausnahmetatbestand ins Leere.

Das OLG Düsseldorf hat mit Beschluss vom 21. August 2024 - Verg 7/24 die Zusammenfassung von Losen, insbesondere zur schnelleren Bauausführung im Autobahnbau, verneint. Ohne eine Anpassung der gesetzlichen Regelung ist zu erwarten, dass Autobahnbaustellen zukünftig länger bestehen und es zu vermehrten Unfällen mit Verletzten und Toten kommt.

Aus vorgenannten Gründen ist Satz 3 so zu fassen, dass zeitliche Gründe berücksichtigt werden können und es lediglich auf eine Abwägung nach Zweckmäßigkeit ankommt. Eine Beschränkung auf Maßnahmen des Sondervermögens ist zu streichen.

Der Auftraggeber muss seine Entscheidung dann lediglich im Rahmen einer sachlichen Ermessensentscheidung begründen. Im Rahmen dieser Abwägung werden die Interessen mittelständischer Unternehmen berücksichtigt.

Generalunternehmervergaben werden sich auch mit der vorgeschlagenen Regelung auf wenige Ausnahmefälle beschränken. Es gibt schon keinen entsprechenden Anbietermarkt. Darüber hinaus eignet sich eine Generalunternehmervergabe aus verschiedenen Gründen auch nur für größere Bauvorhaben. In der Vorbereitung ist eine solche Vergabe deutlich aufwändiger. Die Interessen des Mittelstandes werden folglich nicht beeinträchtigt.

Wi 5. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 97 Absatz 4 Satz 3, 4, 5, 6 GWB)*

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1, 2,
3, 4)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b § 97 Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

a) Die Sätze 3 bis 5 sind durch die folgenden Sätze 3 und 4 zu ersetzen:

„Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen. Auftraggeber sollen im Fall einer Gesamtvergabe gemäß Satz 3 Auftragnehmer verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen besonders zu berücksichtigen.“

b) Im bisherigen Satz 6 ist die Angabe „4“ durch die Angabe „3“ zu ersetzen.“

Begründung:

Sowohl Bund als auch Länder haben sich ausdrücklich zur Förderung des Mittelstandes durch mittelstandsfreundliche Vergaben bekannt und diesen Schutz in § 97 Absatz 4 GWB beziehungsweise in landesrechtlichen Regelungen festgeschrieben. Der auch im vorliegenden Gesetzentwurf weiterhin angelegte Vorrang der losweisen Vergabe (§ 97 Absatz 4 Satz 1 GWB-E) bezweckt, neben der Stärkung des Mittelstandes, auch die Entstehung und Förderung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs und die Vermeidung einer Monopolbildung einiger weniger Anbieter, die zu Wettbewerbsbeschränkungen führen können. An der Vergabe eines Auftrags an einen einzigen Bieter für den gesamten Leistungsumfang ohne Aufteilung in verschiedene Lose können in der Regel nur größere, leistungsstärkere Unternehmen teilnehmen, die über die entsprechenden personellen, sachlichen und finanziellen Kapazitäten verfügen. Eine solche Gesamtvergabe führt damit zu erheblich eingeschränkten Wettbewerbsmöglichkeiten für kleinere und regionale Unternehmen.

Zugleich besteht jedoch die Notwendigkeit, die öffentliche Beschaffung schneller und zu diesem Zweck einfacher und flexibler auszugestalten, um die staatlichen Reaktionsmöglichkeiten auf große und dringliche Herausforderungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung wirkungsvoll zu unterstützen. Diese können beispielsweise in für eine Region bedeutenden oder besonderen Infrastrukturprojekten bis hin zu wichtigen Transformationsvorhaben der Wirtschaft oder angesichts einer geänderten sicherheitspolitischen Lage vorliegen.

Zum Ausgleich der vorstehend beschriebenen Interessenkonflikte bedarf es Dreierlei:

Zum einen müssen neben wirtschaftlichen und technischen Gründen auch zeitliche Gründe bei der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Gesamtvergaben ausdrücklich anerkannt und in den Gesetzentwurf aufgenommen werden, zumal

* im Wi als Hilfsempfehlung zu Ziffer 3 beschlossen

diese auch nach der bisherigen Rechtslage von der Rechtsprechung teilweise bereits als zulässiger wirtschaftlicher oder technischer Grund akzeptiert wurden. Dabei ist die notwendige Begründungstiefe vom „Erfordern“ auf ein „Rechtfertigen“ zu senken, um den auftraggeberseitigen Beurteilungsspielraum im konkreten Einzelfall zu stärken.

Zum anderen dürfen die Lockerungen bei der Zulässigkeit von Gesamtvergaben keine Benachteiligung des Mittelstandes bis hin zu einem Hinausdrängen aus dem Wettbewerb desselben zur Folge haben. Es ist daher erforderlich, in § 97 Absatz 4 Satz 4 GWB eine Regelung aufzunehmen, wonach Auftraggeber im Falle von Gesamtvergaben nur in besonders begründeten Ausnahmefällen auf eine Berücksichtigung mittelständischer Interessen verzichten dürfen.

Schließlich ist eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes mit dem Ziel, die Umsetzung von Vorhaben zu beschleunigen, nicht nur im Kontext mit Investitionen aus dem Sondervermögen Infrastruktur geboten, sondern grundsätzlich für alle öffentliche Vorhaben von Bedeutung. Zudem droht anderenfalls eine enorme Rechtsanwendungsunsicherheit im Zusammenhang mit Vorhaben, die nicht ausschließlich aus Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden.

In 6. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c – neu – (§ 97 Absatz 4a – neu – GWB)

Nach Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ist der folgende Buchstabe c einzufügen:

,c) Nach Absatz 4 wird der folgende Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge für Einrichtungen des Zivilschutzes, des Katastrophen- und des Brandschutzes finden abweichend von Absatz 4 die Regelungen des § 8 des Bundeswehrbeschaffungsschleunigungsgesetzes entsprechende Anwendung.“ ‘

Begründung:

Die Bundesregierung stellt in ihrem Entwurf für das Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr (vgl. BR-Drucksache 377/25, Seite 34) fest, dass „die aktuelle sicherheitspolitische Lage und die daraus resultierende veränderte Rolle Deutschlands [...] noch mehr als zuvor die deutliche Stärkung der Befähigung der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung [fordern]. Für öffentliche Aufträge, die zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr vergeben werden, ist daher eine Regelung erforderlich, die zeitliche Risiken auf ein absolutes Minimum reduziert.

Das aber ist solange nicht gegeben, solange (auch deutlich flexibilisierte) grundsätzliche Vorgaben zur losweisen Vergabe bieterschützenden Charakter haben und Gegenstand eines zeitkritischen und für den Projektablauf folgen-schweren Nachprüfungs- und Beschwerdeverfahrens sein können.“

Diese Einschätzung hält der Bundesrat für zutreffend. Allerdings ist der Bundesrat auch der Auffassung, dass die veränderte Sicherheits- und Bedrohungslage neben der militärischen Verteidigung auch starke und resiliente zivile Strukturen erfordert. Gesamtverteidigung ist gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes Verfassungsauftrag. Die Gesamtverteidigung umfasst alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens. Sie zielt darauf ab, unsere Fähigkeit zu stärken, sich gegen Bedrohungen zu behaupten, sei es militärisch, zivil oder im Bereich der kritischen Infrastruktur.

Neben der militärischen Verteidigung ist daher in der heutigen Sicherheitslage auch der Zivilen Verteidigung derjenige Stellenwert einzuräumen, der ihr nach dem Grundgesetz zur Wahrung des Schutzversprechens gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie zum Schutz unseres freiheitlich-demokratischen Staates zukommt.

Der Bundesrat beurteilt die aktuelle Situation der Zivilen Verteidigung im Allgemeinen und des Zivilschutzes sowie des Brand- und Katastrophenschutzes im Besonderen wie folgt:

- Es besteht ein erheblicher Bau- und Beschaffungsbedarf, um die notwendigen Strukturen für einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor den Folgen eines modernen bewaffneten Konflikts wie in der Ukraine oder einer hybriden Kriegsführung bereitstellen zu können. Besonders die Feuerwehren stehen vor der Aufgabe, ihre zum Teil jahrzehntealten Gebäude an die technischen, arbeitsschutzrechtlichen und organisatorischen Anforderungen der Gegenwart anzupassen, um ihre Aufgabe im Bevölkerungsschutz adäquat wahrnehmen zu können. Dies betrifft insbesondere den Neubau, Umbau und die Erweiterung von Feuerwehrhäusern.
- Die Deckung dieses Bedarfs muss unter Berücksichtigung der Lageeinschätzung der Bundesregierung, insbesondere der zeitlichen Risiken, (vgl. BR-Drucksache 377/25, S. 1 f., 34) schnell erfolgen.
- Um den erheblichen Baubedarf zeitnah decken zu können, muss neben einer Beschleunigung der Vergabeverfahren auch eine rechtssichere Einbeziehung aller Akteure im Baubereich erfolgen. Dies schließt Generalunternehmer mit ihren Kapazitäten ein, die bei einer Losvergabe bislang ausgeschlossen sind.
- Zusätzlich wird ein lagebedingter und kurzfristig ausgelöster öffentlicher Beschaffungsbedarf in einem begrenzten Bausegment erfahrungsgemäß Kapazitätsengpässe auf der Ebene der KMU-Bauunternehmen auslösen. Unter Zugrundelegung dieser Betrachtung und des kritischen Faktors Zeit ist es besonders empfehlenswert, ergänzend zu den KMU-Baukapazitäten auch die Fertigungskapazitäten der Generalunternehmer zeitlich befristet am Markt zu aktivieren und vergaberechtlich legitimiert für öffentliche Wettbewerbe schrankenlos zuzulassen.

- Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgesehene Neuregelung des § 97 Absatz 4 GWB-E nicht ausreichend. Um den Ausbau der Zivilen Verteidigung im Gleichklang mit der militärischen Verteidigung gewährleisten zu können, muss die Abweichung vom Losgrundsatz auch für öffentliche Bauaufträge – ohne Einschränkung durch eine Schwellenwertregelung – Anwendung finden, die der Zivilen Verteidigung, des Katastrophenschutzes sowie des Brandschutzes dienen. Über § 11 Absatz 1 Satz 1 ZSKG wirken die Einrichtungen des Katastrophenschutzes der Länder im Zivilschutz mit. Zum Teil ist landesrechtlich bestimmt, dass die Einrichtungen der Feuerwehren im Katastrophenschutz mitwirken, wie zum Beispiel Feuerwehrhäuser. Die ausdrückliche Nennung des Brandschutzes im Normbefehl soll etwaige landesrechtliche Lücken schließen. Dem dient auch die Beispielklausel für Feuerwehrhäuser.

Bei den Bauleistungen wird der größte Nutzen einer Änderung des Vergaberechts gesehen, weshalb die vorliegende Änderung zunächst auf diesen Bereich beschränkt ist.

In 7. Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 102 Absatz 1 Satz 2 GWB)

Nach Artikel 1 Nummer 3 ist die folgende Nummer 3a einzufügen:

„3a. § 102 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Als Sektorentätigkeiten im Sinne des Satzes 1 gelten auch Tätigkeiten durch einen Auftraggeber, der eine der in Satz 1 genannten Tätigkeiten ausübt im Zusammenhang mit

1. Wasserbauvorhaben sowie Bewässerungs- und Entwässerungsvorhaben, sofern die zur Trinkwasserversorgung bestimmte Wassermenge mehr als 20 Prozent der mit den entsprechenden Vorhaben beziehungsweise Bewässerungs- oder Entwässerungsanlagen zur Verfügung gestellten Gesamtwassermenge ausmacht;
2. der Abwasserbeseitigung oder -behandlung.“ ‘

Begründung:

Die bisherige Formulierung des § 102 Absatz 1 Satz 2 GWB ist im Wortlaut kaum verständlich und dient nicht der Rechtsklarheit. Sie legt die Auslegung nahe, dass Tätigkeiten zur Abwasserbeseitigung oder -behandlung nur dann Sektorentätigkeiten im Sinne des Vergaberechts sind, wenn der jeweilige Auftrag konkret im Zusammenhang mit der Erbringung von Tätigkeiten der Trinkwasserversorgung steht. Diese Anforderung wird in der Praxis nie erfüllt.

Artikel 10 Absatz 2 der EU-Sektorenrichtlinie (2014/25/EU) ist hier deutlich klarer formuliert und regelt, dass ein Auftrag, der mit der Abwasserbeseitigung oder -behandlung im Zusammenhang steht, dem Sektorenvergaberecht unterliegt, wenn der Auftraggeber (auch) Tätigkeiten der Trinkwasserversorgung ausübt. Diese europäische Rechtslage wird durch ein aktuelles Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Juni 2025 (C-82/24, Stadtentwässerung Warschau vs. Veolia Water Technologies) bestätigt.

Das EU-Sektorenvergaberecht bietet mehr Handlungsspielräume und greift erst bei höheren Auftragswerten ein als das „klassische“ Vergaberecht. Im Interesse des Ziels der Vereinfachung des Vergaberechts soll das EU-Recht konform umgesetzt und dazu im GWB klarer formuliert werden, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Tätigkeiten der Abwasserbeseitigung und -behandlung unter den erleichterten Vergabebestimmungen des Sektorenrechts vergeben werden können. Die vorgeschlagene Neuformulierung lehnt sich an die Formulierung in Artikel 10 Absatz 2 der EU-Sektorenrichtlinie (2014/25/EU) an.

- In 8. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 GWB), Artikel 12 Nummer 01 – neu – (§§ 1 und 2 VSVgV)
- a) In Artikel 1 Nummer 9 § 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 ist die Angabe „oder sicherheitsspezifischen“ durch die Angabe „, , sicherheits- oder cybersicherheitsspezifischen“ zu ersetzen.
 - b) Vor Artikel 12 Nummer 1 ist die folgende Nummer 01 einzufügen:
 - ,01. In § 1 und § 2 Absatz 1 bis 3 wird jeweils die Angabe „oder sicherheitsspezifischen“ durch die Angabe „, , sicherheits- oder cybersicherheitsspezifischen“ ersetzt.‘

Begründung:

Angesichts der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung und aller Lebensbereiche muss die Bundesregierung in der Lage sein, Leistungen der Cybersicherheit und Informationssicherheit schnellstmöglich zu beschaffen, um ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen zu wahren. Die bisherigen Vorschriften des Vergaberechts erlauben bisher nur weitreichende Ausnahmen für militärische Zwecke, jedoch nicht explizit für den Bereich der Cyber- und Informationssicherheit.

Deshalb ist es erforderlich, dass auch die Beschaffung von Cyber- und Informationssicherheitsleistungen mit Ausnahmen belegt werden können beziehungsweise jedenfalls gesichert in den Ausnahmehereich Verteidigung und Sicherheit fallen, damit Leistungen im Bereich der Cybersicherheit leichter und schneller beschafft werden können.

Zu Buchstabe a:

Die Bundesregierung kann die Vergabemodalitäten für bestimmte Bereiche nach § 113 GWB-E per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegen. In § 113 Nummer 7 GWB-E sind die Bereiche der Verteidigung und der Sicherheit genannt. Hier soll auch die Cybersicherheit einbezogen werden, damit der Bund per Rechtsverordnung schneller als in einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren in Abstimmung mit den Ländern auch die Modalitäten der Vergabe von Leistungen im Bereich der Cybersicherheit regeln kann. Dies stärkt die Krisenresilienz des Staates und erhöht das Schutzniveau der Informations- und Cybersicherheit der Behörden.

Zu Buchstabe b:

Ferner soll die Cybersicherheit auch in die Sonderregelung der VSVgV einbezogen werden. Dies stärkt die Krisenresilienz des Staates und erhöht das Schutzniveau der Informations- und Cybersicherheit der Behörden.

Fz 9. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 GWB)

In

Artikel 1 Nummer 9 § 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 ist zu streichen.

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 10)

Begründung

Die Verordnungsermächtigung zur Regelung verpflichtender Anforderungen an die Klimafreundlichkeit bei der Beschaffung von Leistungen ist zu streichen. Die Ermächtigung lässt offen, auf welche konkreten Maßnahmen, Kriterien oder Standards sich die Verordnung erstrecken könnte und wie der Begriff der „Klimafreundlichkeit“ zu verstehen ist. Dadurch eröffnet sie eine inhaltlich kaum begrenzte Möglichkeit, künftig ohne Gesetzgebungsverfahren tiefgreifende verbindliche Vorgaben an den Beschaffungsgegenstand vorzusehen. Verpflichtende Vorgaben greifen erheblich in die Beschaffungsautonomie der Länder und Kommunen ein, die ein wesentlicher Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist. Die Bedeutung des Gemeinwohlbelangs der Nachhaltigkeit ist unbestritten. Staatliche und kommunale Auftraggeber legen bereits jetzt ihre Aufgabenerfüllung sozial, nachhaltig und auf die Einhaltung klimapolitischer Ziele aus. Unterstützt wird dies durch bereits jetzt unmittelbar geltende europarechtliche Verpflichtungen, insbesondere die Ökodesignverordnung (Verordnung (EU) 2024/1781). Es ist daher nicht erforderlich, die bereits jetzt komplexen Vergabeverfahren durch die Schaffung zusätzlicher, nicht absehbarer verpflichtender Vorgaben weiter aufzublähen und die Handlungsspielräume der öffentlichen Auftraggeber insbesondere durch die Einführung von nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien einzuschränken. Der Bürokratieaufwand würde dadurch massiv steigen. Es entstünde ein Zielkonflikt zur beabsichtigten und notwendigen Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren.

U 10. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 GWB)

(entfällt bei Annahme von Ziffer 9)

In Artikel 1 Nummer 9 ist in § 113 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 nach der Angabe „Klimafreundlichkeit“ die Angabe „und die Ressourcenschonung“ einzufügen.

Begründung:

Mit der Erweiterung der Verordnungsermächtigung soll ermöglicht werden, neben der Klimafreundlichkeit auch die Ressourcenschonung und Kreislauf-führung durch verpflichtende Anforderungen zu stärken, gerade auch im Kon-text der Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

AIS 11. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 113 GWB, Neuaufnahme sozialer Kriterien)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Einfügung von sozia-len Kriterien in die Verordnungsermächtigung zu prüfen.

Begründung:

Für eine Stärkung der ökologischen und nachhaltigen Beschaffung wird Poten-zial im verbesserten Austausch der Vergabestellen des Bundes, der Länder und Kommunen gesehen, beispielsweise in Form von Erfahrungsaustauschen, Best-Practice-Beispielen, dem Austausch von Ausschreibungstexten (wie sie zum Beispiel von dem Kompetenzzentrum für nachhaltige Beschaffung zur Verfü-gung gestellt werden) sowie Seminaren. Die bestehenden gesetzlichen Vorga-ben ermöglichen bereits vielfältige Möglichkeiten, um die heimische Wert-schöpfungskette zu stärken und Arbeitsplätze zu sichern.

Darüber hinaus sollte aber auch die Möglichkeit der weiteren Einengung von verpflichtenden gleichen Vorgaben von sozialen Kriterien in einer Verordnung für bestimmte Fallkonstellationen bestehen. Dies kann zum Beispiel erforder-lich sein, für die Einengung der Anzahl von Unterverträgen bei Aufträgen in einem bestimmten Sektor (zum Beispiel für Bauaufträge). Die Verordnungs-ermächtigung sollte daher entsprechend ergänzt werden.

U 12. Zu Artikel 1 Nummer 11a – neu – (§ 120a – neu – GWB)

Nach Artikel 1 Nummer 11 ist die folgende Nummer 11a einzufügen:

,11a. Nach § 120 wird der folgende § 120a eingefügt:

„§ 120a

Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte

(1) Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sollen öffentliche Auftraggeber auf einer von ihnen gewählten Stufe des Vergabeverfahrens mindestens ein soziales oder ein umweltbezogenes Kriterium im Sinne der Absätze 2 und 3 berücksichtigen. Das Kriterium muss mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und zu diesem sowie dem Auftragswert in einem angemessenen Verhältnis stehen. Es muss über gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen, die für den Auftragnehmer unabhängig vom Auftrag gelten. Der öffentliche Auftraggeber genügt seiner Verpflichtung aus Satz 1 nicht, soweit er zur Erfüllung einer für ihn geltenden gesetzlichen Vorgabe den Auftragnehmer mittels Ausführungsbedingungen zur Gewährung bestimmter Arbeitsbedingungen verpflichtet.

(2) Umweltbezogen ist ein Kriterium insbesondere dann, wenn es darauf abzielt, dass zu beschaffende Waren, Bau- und Dienstleistungen, soweit möglich über ihren gesamten Lebenszyklus, klimaschonend, emissionsarm, biodiversitätsfördernd, rohstoffschonend, materialeffizient, energiesparend, wassersparend, schadstoffarm, abfallarm, langlebig, wiederverwendbar, reparaturfreundlich, recyclingfähig, unter Einsatz von Abfällen oder Rezyklaten oder aus nachwachsenden Rohstoffen, unter Vorrang von Sekundär- vor Primärrohstoffen oder möglichst gut geeignet zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung hergestellt, erbracht oder ausgeführt werden.

(3) Sozial ist ein Kriterium insbesondere dann, wenn es darauf abzielt, dass zu beschaffende Waren, Bau- und Dienstleistungen hergestellt, erbracht oder ausgeführt werden unter fairen Arbeits- und Handelsbedingungen, unter Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und von Gruppen, die in Anknüpfung an eines der in § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes benannten Merkmale benachteiligt werden, unter Förderung der Gleichbehandlung dieser Gruppen und der Gleichstellung von Geschlechtern, unter Einsatz sozialer Innovationen, unter Beachtung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte oder unter Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation entlang der globalen Wertschöpfungskette. Sozial ist ein Kriterium auch dann, wenn es darauf abzielt, dass zu beschaffende Waren,

Bau- und Dienstleistungen Benachteiligten oder Menschen mit Behinderungen in besonderem Maße zugänglich sind.

(4) Bei der Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen, die gemäß den auf Grundlage von Absatz 5 erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften für eine umweltbezogen nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind, müssen öffentliche Auftraggeber auf einer von ihnen gewählten Stufe des Vergabeverfahrens mindestens ein umweltbezogenes Kriterium berücksichtigen. Satz 1 gilt hinsichtlich der Berücksichtigung mindestens eines sozialen Kriteriums entsprechend für die Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen, die für eine sozial nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(5) Die Bundesregierung erlässt ohne Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften über Leistungen, die für eine umweltbezogen nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind,

1. für eine sozial nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind,
2. nicht beschafft werden dürfen; die Beschaffung solcher Leistungen bleibt hierbei erlaubt, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses dringend geboten ist.

Bei der Auswahl der in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Satz 1 Nummern 1 und 2 zu benennenden Leistungen berücksichtigt die Bundesregierung, ob die Einhaltung der Vorgaben des Absatz 4 bei der Beschaffung der betreffenden Leistung für die öffentlichen Auftraggeber mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Zudem ist die Bedeutung einer sozial und umweltbezogen nachhaltigen Beschaffung gerade dieser Leistungen für die Förderung sozialer und umweltbezogener Nachhaltigkeit insgesamt zu berücksichtigen. Satz 3 gilt entsprechend für die Auswahl der in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Satz 1 Nummer 3 benannten Leistungen. In den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Satz 1 kann die Bundesregierung allgemein oder für einzelne Leistungen vorgeben, inwieweit die Vorgaben aus Absatz 4 auch bei der Beschaffung von Waren, Bau- oder Dienstleistungen gelten, die in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nicht benannt sind, soweit dort als besonders geeignet benannte Waren oder Dienstleistungen ein nicht unerheblicher Bestandteil der zu beschaffenden Ware sind oder in nicht unerheblichem Maße für die Ausführung der zu beschaffenden

Leistung verwendet werden.

(6) Die Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien aus den Absätzen 1 bis 5 gelten nicht für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr. Die Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien aus den Absätzen 4 und 5 gelten zudem nicht für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf.

(7) Die Absätze 1 bis 5 sind keine Bestimmungen über das Vergabeverfahren im Sinne des § 97 Absatz 6.“

Begründung:

Aus Sicht des Bundesrates erscheint es geboten, die Verbindlichkeit sozialer und umweltbezogener Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen öffentlicher Beschaffungsprozesse strukturell zu stärken. Die Integration entsprechender Kriterien soll dabei nicht nur normativ verbindlich, sondern zugleich praktikabel ausgestaltet werden, indem öffentlichen Auftraggebern ein angemessener Gestaltungsspielraum im Rahmen der Durchführung von Vergabeverfahren eingeräumt wird. Zwecks Zielerreichung ist die Einführung einer Soll-Vorschrift erforderlich, wonach mindestens ein soziales oder umweltbezogenes Kriterium entweder in der Leistungsbeschreibung oder auf einer anderen Verfahrensstufe Berücksichtigung finden soll. Diese Regelung gewährleistet eine flexible, aber dennoch verpflichtende Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabepaxis.

Zur Sicherstellung der praktischen Anwendbarkeit und zur Förderung einer konsistenten Umsetzung ist die Definition der genannten Kriterien in einer eigenständigen und ergänzenden Rechtsnorm erforderlich. Diese sollte im geplanten Gesetz entsprechend berücksichtigt und angepasst werden. Ergänzend ist die Erstellung von Positiv- und Negativlisten von besonders geeigneten und ungeeigneten Beschaffungsgegenständen geboten. Die Ausführung ist in einer Allgemeinen Verfahrensvorschrift zu verankern und verbindlich umzusetzen. Dies würde die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, die aus Umwelt- oder Gesundheitsgründen nicht zulässig sind, systematisch ausschließen und die ökologische Steuerungswirkung öffentlicher Beschaffung nachhaltig stärken.

In Anbetracht der erheblichen Nachfragekraft weisen öffentliche Auftraggeber eine zentrale Lenkungswirkung im Markt auf. Durch die gezielte Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Kriterien innerhalb durchzuführender Beschaffungsvorgänge können nachhaltige Innovationen gefördert, faire Arbeitsbedingungen unterstützt und soziale Standards etabliert werden. Diese strategische Ausrichtung der öffentlichen Hand trägt dazu bei, gesellschaftliche und klimatische Ziele wirksam umzusetzen und ist zeitgleich ein starkes Signal für verantwortungsvolles und nachhaltiges Wirtschaften.

- AIS 13. Zu Artikel 1 (§ 131 GWB, Neuaufnahme einer Regelung für eine EU-konforme Direktvergabe für Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenverkehrsdienste gemäß Artikel 5 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in das Änderungsgesetz)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Einfügung eines Absatzes in § 131 zu prüfen, wonach unter den Voraussetzungen von Artikel 5 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zur Reduzierung von unnötigen Bürokratielasten und zur Sicherung von Kosteneffizienz und guten Qualitätsstandards eine Direktvergabe für Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenverkehrsdienste für die im europäischen Recht beschriebenen Fallkonstellationen zugelassen wird.

Begründung:

Das deutsche Vergaberecht schränkt im Vergleich mit dem europäischen Recht (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007) die Möglichkeit von Direktvergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) stark ein. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre – mehrere Insolvenzen von Eisenbahnverkehrsunternehmen mit massiven Folgen für die Betriebsqualität und im Ergebnis deutlich erhöhten Kosten für die öffentlichen Haushalte infolge von notwendigen Notvergaben sowie eine seit Jahren abnehmende Bewerberzahl bei Ausschreibungen von SPNV-Leistungen (zuletzt nur noch durchschnittlich 1,4 Bewerber pro Ausschreibung) ist auch vor dem Hintergrund der Fachkräftesicherung für den entsprechenden Sektor ein grundsätzliches Überdenken des Wettbewerbsmodells für bestimmte Fallkonstellationen auch zur Reduzierung von Bürokratielasten für die öffentlichen Auftraggeber nötig.

Eine Qualitätserhöhung lässt sich insofern offenkundig nicht allein über wettbewerbliche Ausschreibungen erzielen, sondern auch über Qualitätsvorgaben und Regelungen zur Kosteneffizienz in Direktvergaben. Die meisten europäischen Länder halten nach wie vor an Direktvergaben fest, darunter Länder mit vorbildlichen Bahnsystemen wie Österreich, die Schweiz und auch Luxemburg. In Deutschland sollten Direktvergaben in bestimmten Fallkonstellationen wieder als gleichwertiges Regelverfahren neben der europaweiten Ausschreibung nach dem Ablauf von Verkehrsverträgen etabliert werden. EU-konform möglich ist das unter Anwendung der Regelungen in Artikel 5 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Das ist der Fall, wenn eine Direktvergabe aufgrund der jeweiligen strukturellen und geographischen Merkmale des Marktes und des betreffenden Netzes und insbesondere der Größe, Nachfragemerkmale, Netzkomplexität, technischen und geographischen Abgeschnitten- beziehungsweise Abgeschlossenheit sowie der von dem Auftrag abgedeckten Dienste gerechtfertigt ist und ein derartiger Auftrag zu einer Verbesserung der Qualität

der Dienste oder der Kosteneffizienz oder beidem im Vergleich zu dem vorher vergebenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen führen würde.

AIS 14. Zu Artikel 1 (§ 131 GWB, Neuaufnahme einer Regelung für eine EU-konforme Direktvergabe für Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenverkehrsdienste bei geringen Vertragsvolumen gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in das Änderungsgesetz)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Einfügung eines Absatzes in § 131 zu prüfen, wonach unter den Voraussetzungen von Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für öffentliche Dienstleistungsaufträge mit geringen Jahresdurchschnittswerten und Kilometerleistungen zur Reduzierung von unnötigen Bürokratielasten und zur Sicherung von Kosteneffizienz und guten Qualitätsstandards eine Direktvergabe für öffentliche Schienenverkehrsdienste zugelassen wird.

Begründung:

Das deutsche Vergaberecht schränkt im Vergleich mit dem europäischen Recht (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007) die Möglichkeit von Direktvergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) stark ein. Vor den Erfahrungen der letzten Jahre – mehrere Insolvenzen von Eisenbahnverkehrsunternehmen mit massiven Folgen für die Betriebsqualität und deutlich erhöhten Kosten für die öffentlichen Haushalte infolge von notwendigen Notvergaben sowie eine seit Jahren abnehmende Bewerberzahl bei Ausschreibungen von SPNV-Leistungen (zuletzt nur noch durchschnittlich 1,4 Bewerber pro Ausschreibung) ist auch vor dem Hintergrund der Fachkräftesicherung für den entsprechenden Bereich ein grundsätzliches Überdenken des Wettbewerbsmodells für bestimmte Fallkonstellationen auch zur Reduzierung von Bürokratielasten für die öffentlichen Auftraggeber nötig. Dies gilt insbesondere auch für öffentliche Personenverkehrsdienste mit beschränkten Verkehrsvolumen unter den Voraussetzungen von Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

Die meisten europäischen Länder halten nach wie vor an Direktvergaben fest, darunter Länder mit vorbildlichen Bahnsystemen wie Österreich, die Schweiz und auch Luxemburg. In Deutschland sollten Direktvergaben als gleichwertiges Regelverfahren neben der europaweiten Ausschreibung nach dem Ablauf der Vertragszeiten der Verkehrsverträge insbesondere auch für entsprechende Ausschreibungen mit geringen Vertragsvolumen im SPNV möglich sein. EU-konform möglich ist das unter Anwendung der Vorgabe in Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Das ist der Fall, wenn öffentliche Dienstleistungsaufträge für den Schienenpersonennahverkehr auf weniger als 1 000 000 Euro im Jahresdurchschnittswert oder im Fall eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, der öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste be-

inhaltet, weniger als 7 500 000 Euro geschätzt werden oder bei Personenverkehrsleistungen von weniger als 300 000 jährlichen Kilometer beziehungsweise im Falle eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, der öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste beinhaltet, von weniger als 500 000 Kilometer aufweisen.

- AIS 15. Zu Artikel 1 (§ 131 Absatz 3 GWB, Aufnahme einer verpflichtenden Vorgabe der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Streichung der missverständlichen Beschränkung in § 131 Absatz 3 Satz 2 für von vom Betreiberwechsel betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Gewährleistung der Fachkräftesicherung, des Arbeitnehmerschutzes und von stabilen Betriebsaufnahmen nach einem Betreiberwechsel die Vorschriften für einen verpflichtenden Personalübergang in § 131 zu schärfen. In Satz 1 sollte das Wort „sollen“ in „müssen“ geändert werden und die missverständliche Beschränkung in § 131 Absatz 3 Satz 2 sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die bundesweite Einführung einer Soll-Regelung zur Vorgabe der Personalübernahme bei Betreiberwechsel im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) hat sich bewährt. Seitdem wird die Personalübernahme regelmäßig in SPNV-Ausschreibungen vorgegeben; jedoch bestehen noch einige Einschränkungen, die einer noch größeren positiven Wirkung hinsichtlich des Schutzes von Beschäftigungsbedingungen, fairen Angebotskalkulationen und stabileren Betriebsaufnahmen nach einem Betreiberwechsel im SPNV entgegenstehen.

Aufgabenträger beschränken die Vorgabe des Beschäftigungsübergangs aufgrund der Vorgaben in bestimmten Leitfäden unter Berufung auf eine Beschränkung in § 131 Absatz 3 Satz 2 mitunter auf Berufsgruppen wie Triebfahrzeugführerinnen und Triebfahrzeugführer, Kundenbetreuerinnen und Kundenbetreiber im Nahverkehr sowie Disponentinnen und Disponenten.

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.

Entsprechend den Regelungen in vielen Landestariftreuegesetzen der Länder sollte die Regelung in § 131 Absatz 3 Satz 1 daher verpflichtend als Muss-Regelung ausgestaltet werden. Dies hat sich aus Gründen der Rechtssicherheit bewährt und die Rückmeldung aus den Ländern mit entsprechenden Landestreuagesetzen ist außerordentlich positiv. Die missverständliche Regelung für das einzubeziehende Personal in § 131 Absatz 3 Satz 2 sollte gestrichen werden.

AIS 16. Zu Artikel 1 (§ 131 GWB, Aufnahme einer Vorgabe einer verpflichtenden Personalübernahme im Falle eines Betreiberwechsels im öffentlichen Personenverkehr auf der Straße)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Gewährleistung der Fachkräftesicherung, des Arbeitnehmerschutzes und von stabilen Betriebsaufnahmen nach einem Betreiberwechsel die Vorschriften für einen verpflichtenden Personalübergang in § 131 Absatz 3 auch auf den öffentlichen Personenverkehr auf der Straße auszudehnen und eine solche Regelung in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufzunehmen. Die Bestimmung sollte auch die Anwendung einer verpflichtenden Personalübernahme im Fall des Wechsels zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren sowie bei Direkt- und Notverfahren beinhalten.

Begründung:

Die bundesweite Einführung einer Soll-Regelung zur Vorgabe der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im Schienenpersonennahverkehr hat sich sowohl aus Gründen der Fachkräftesicherung als auch des Arbeitnehmerschutzes für den Sektor bewährt. Dies wird auch aus den Ländern berichtet, die dies über verpflichtende Regelungen sowohl für den schienen- als auch straßengebundenen Personenverkehr in den Landestariftreuegesetzen vorsehen.

Es sollte daher im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine entsprechende Regelung für den Beschäftigungsübergang im Falle eines Betreiberwechsels auch für den öffentlichen Personenverkehr auf der Straße eingeführt werden.

Dies schafft auch Rechtssicherheit vor dem Hintergrund der europäischen Rechtsprechung und dient einheitlichen Wettbewerbsbedingungen in dem Sektor. Infolge des Leitsatzes des EuGH-Urteils vom 27. Februar 2020 (C-298/18) ist die Betriebsübergangsrichtlinie (Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2001/23/EG über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen) ohnehin so auszulegen, dass bei der Übernahme einer Tätigkeit durch eine wirtschaftliche Einheit aufgrund eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags die fehlende Übergabe von Betriebsmitteln, nicht einem Be-

etriebsübergang entgegensteht, wenn aufgrund von anderen Tatsachen die Bewahrung der Identität der wirtschaftlichen Einheit angenommen werden kann. Das kann die Übernahme eines wesentlichen Teils der Belegschaft und die Fortsetzung der Tätigkeit ohne Unterbrechung sein.

Die konsequente Vorgabe einer Personalübernahme bereits in den Vergabeunterlagen vermeidet damit Rechtsunsicherheit über die Anwendung der Vorschriften zum Betriebsübergang.

R 17. Zu Artikel 1 Nummer 20, 25, 27, 29, 31 33

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es im Vergleich zur aktuellen Rechtslage durch den Gesetzentwurf zu einer erheblichen Verkürzung des Rechtsschutzes unterlegener Bieter kommt. In ihrer Gesamtheit betrachtet ziehen die vorgesehenen Änderungen zur Erweiterung der Möglichkeiten, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, zu Einzelentscheidungen des Vorsitzenden oder des hauptamtlichen Beisitzers, der Entfall der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde des vor der Vergabekammer unterlegenen Antragstellers sowie die Umkehr des Abwägungsmechanismus bei der Entscheidung über den vorläufigen Zuschlag gravierende Einschränkungen des effektiven Primärrechtsschutzes nach sich. In der Summe erscheint die Eignung dieser Neuregelungen, insbesondere auch mittelständischen und jungen und innovativen Unternehmen den Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern, zweifelhaft.
- b) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit der Verzicht auf einzelne Beschränkungen in Betracht kommt, um insgesamt ein noch ausreichendes Rechtsschutzniveau zu gewährleisten. Beispielsweise könnte als Alternative zum ausnahmslosen Entfall der aufschiebenden Wirkung einer sofortigen Beschwerde des vor der Vergabekammer erfolglosen Bieters die Formulierung einer Regelung sinnvoll sein, die dem Bedürfnis nach Verfahrensbeschleunigung dadurch Rechnung trägt, dass sie dem zuständigen Vergabesenat zwar eine Verlängerungsmöglichkeit hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung belässt, aber eindeutiger als die bisherige Rechtslage deren gewünschten Ausnahmecharakter gewährleistet. Mit Blick auf die Einzelentscheidungen der Mitglieder der Vergabekammern könnte erwogen werden, das Element der Befähigung zum Richteramt für den zuständigen Einzelentscheider gesetzlich zu verankern.

Begründung:

Mit den durch den Gesetzentwurf vorgesehenen – zeitlich unbegrenzten und gegenständlich weitgehenden – Regelungen zur Verschlinkung des vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahrens geht eine erhebliche Belastung des effektiven Bieterrechtsschutzes einher. Letzterer kommt typischerweise auch den mit dem Entwurf besonders in den Blick genommenen kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie jungen und innovativen Wettbewerbern zugute.

Der Entfall der aufschiebenden Wirkung einer sofortigen Beschwerde des unterlegenen Bieters zum zuständigen Oberlandesgericht hat mit der dadurch möglichen sofortigen Zuschlagserteilung durch den Auftraggeber ab diesem Zeitpunkt den faktischen Wegfall effektiven Primärrechtsschutzes gerichtet auf Verhinderung des Zuschlages zur Folge. Es ist – unabhängig von möglichen verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken an dieser Beschneidung – zu befürchten, dass die allein verbleibenden Möglichkeiten des Sekundärrechtsschutzes von den Betroffenen regelmäßig nicht ergriffen werden, weil sie keine hinreichende Kompensation der Nachteile durch die Zuschlagserteilung an den Konkurrenten versprechen. Als Konsequenz steht auch zu erwarten, dass es zu einer der gewünschten Verschlinkung und Verfahrensbeschleunigung nicht zuträglichen Rechtszersplitterung kommt, weil es den Oberlandesgerichten an Entscheidungsgelegenheiten mangelt.

Dem unterlegenen Bieter verbleibt zwar die Nachprüfung seines Begehrens vor der Vergabekammer, allerdings ausgehend von den vorgesehenen Neuregelungen potenziell in einem größeren Umfang als bisher beschränkt auf ein schriftliches Verfahren und mit einer (Sach-)Entscheidung nicht durch das mit einer breiten Erfahrungsbasis ausgestattete Kollegialorgan. Die Begründung zum Gesetzentwurf selbst erkennt hier an, dass es in solchen Fällen wünschenswert sei, dass die Einzelentscheidungen durch ein Kammermitglied mit Befähigung zum Richteramt erfolgen sollen. Eine entsprechende gesetzliche Absicherung dieses Erfordernisses findet sich indessen nicht.

Insgesamt erscheint es in sich nicht schlüssig, wie es die Begründung des Entwurfs tut, einerseits mit Blick auf den Primärrechtsschutz die Qualität der Vergabekammern als gerichtsgleiche Rechtsbehelfsinstanz herauszustellen und andererseits für Verfahrensregelungen wie etwa zur Entscheidung nach Aktenlage die Nähe zum Verwaltungsverfahren zu betonen.

Wi 18. Zu Artikel 1 Nummer 29 Buchstabe a (§ 169 Absatz 1 GWB), Nummer 31 (§ 173 Absatz 1 GWB)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 29 Buchstabe a ist zu streichen.
- b) Nummer 31 ist zu streichen.

Begründung:

Die aufschiebende Wirkung der sofortigen Beschwerde stellt sicher, dass die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung umfassend überprüft werden kann, bevor ein rechtsverbindlicher Zuschlag erteilt wird. Dadurch wird verhindert, dass Bieter durch eine vorzeitige Zuschlagserteilung irreversibel benachteiligt werden. Der Primärrechtsschutz der Bieter wird gewährleistet, indem die Vergabe im Rahmen eines rechtssicheren Verfahrens steht und unzulässige Zuschläge vermieden werden. Eine bloße Verweisung auf Sekundärrechtsschutz in Form von Schadensersatzansprüchen nach Zuschlagserteilung kann den Verlust von Auftragschancen, Marktanteilen oder weitere Folgeschäden häufig nicht vollständig kompensieren und ist mit einem höheren Durchsetzungsaufwand verbunden. Die aufschiebende Wirkung verhindert zudem, dass Auftraggeber trotz anhängiger Rechtsstreitigkeiten rechtswidrig Zuschläge erteilen, was zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität und zur Vermeidung von Rechtsmissbrauch erforderlich ist. Ein vorzeitiger Zuschlag kann zu Rechtsunsicherheit und wiederholten Rechtsstreitigkeiten führen, die sowohl den Bietern als auch den öffentlichen Auftraggebern schaden. Die Wahrung eines angemessenen Rechtsschutzes der Bieter steht im Einklang mit dem öffentlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beschaffung. Der Gesetzgeber hat hierbei einen Gestaltungsspielraum, der zugunsten eines Primärrechtsschutzes durch die aufschiebende Wirkung genutzt werden sollte, um die Interessen aller Beteiligten bestmöglich zu berücksichtigen. Insgesamt trägt die Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung dazu bei, die Wettbewerbsrechte der Bieter ausgewogen zu schützen, Rechtssicherheit zu fördern, rechtswidrige Zuschläge zu verhindern und eine ordnungsgemäße sowie transparente Vergabepaxis zu gewährleisten.

Fz 19. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat sieht in den mit dem Gesetzentwurf zahlreich vorgesehenen Rechtsänderungen eine gute Grundlage, um eine beschleunigte Vergabe öffentlicher Aufträge zu erreichen.

Er bittet jedoch, im weiteren Verfahren auch in ergänzenden Bestimmungen – insbesondere der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) – für die flankierenden Anpassungen zur Flexibilisierung und Beschleunigung des Vergaberechts zu sorgen. So ist die Differenzierung in § 3a VOB/A zwischen verschiedenen Gewerken für beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen nicht mehr zeitgemäß. Hier ist eine dauerhafte und für alle Gewerke einheitliche Wertgrenze erforderlich. Sinnvoll erscheint dafür eine Höhe von 1 000 000 Euro. Darüber hinaus sollte eine Anhebung der Wertgrenzen für Freihändige Vergaben auf 300 000 Euro und für Direktaufträge auf 150 000 Euro erfolgen. Für Direktauf-

träge für Liefer- und Dienstleistungen wird eine Anhebung der Wertgrenze in § 14 UVgO auf 100 000 Euro für erforderlich erachtet.

Begründung:

Aufgrund der enormen Baukostensteigerungen der letzten Jahre sind zur Beschleunigung und Entbürokratisierung nationaler Beschaffungen die Wertgrenzen in bundesgesetzlichen Vergaberegelungen zu vereinheitlichen und anzuheben.

Durch die flankierende Anhebung nationaler Wertgrenzen werden die Bestrebungen der Bundesregierung, spürbare Erleichterung zur Beschleunigung der Vergabeverfahren und positive Effekte auf die Bauabwicklung zu erzielen, abgerundet.