Berlin, 28. Juli 2025

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme zum Vergabebeschleunigungsgesetz

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 22.07.2025

- **Vereinfachung als Ziel aufgegeben**: Die Vereinfachung des Vergaberechts für Unternehmen ist zu Recht aus dem Gesetzestitel entfernt: die Maßnahmen reichen für Bieter bei Weitem nicht aus: Es bedarf dringend weiterer Anstrengungen, nicht zuletzt auch auf Länderebene und bei jeder einzelnen Ausschreibung.
- **Wertgrenzen strittig**: Die unangemessene Erhöhung der Wertgrenze für Direktaufträge auf 50.000 EUR entzieht weite Teile der öffentlichen Beschaffung dem Vergaberecht und damit dessen Zielen Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung und Korruptionsprävention.
- **Nachhaltigkeit unsicher**: Der einstweilige Wegfall von zwingenden umfangreichen Kriterien sozialer und umweltbezogener Vergaben (sog. Nachhaltigkeitsziel) ist sehr positiv. Die neue Verordnungsermächtigung für die Beschaffung von „klimafreundlichen" Produkten oder Dienstleistungen sollte klar definiert werden oder entfallen.
- **Rechtsschutz bewahren**: Die Abschaffung der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde gegen eine Entscheidung der Vergabekammer ist eine verfassungsrechtlich bedenkliche Verkürzung des Rechtsschutzes und wird zu einer spürbaren Verschlechterung der Qualität öffentlicher Ausschreibungen führen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vergabebeschleunigungsgesetz.

Vorab rügen wir aber ausdrücklich die viel zu kurze Stellungnahmefrist. Die Aufforderung zur Stellungnahme haben wir am Dienstag, 22.07.2025 abends, mit einer Abgabefrist zum Montag, 28.07.2025, 16:00 Uhr, erhalten. Damit wird die Bundesregierung ihrem eigenen Koalitionsvertrag nicht gerecht, in dem von einer angemessenen Zeit für die Verbändebeteiligung die Rede war. Einzige Begründung für diese kurze Frist ist, dass alles bis zum Sommer fertig sein solle. Für einen solchen selbstgesetzten zeitlichen Druck gibt es keine Rechtfertigung. Vielmehr kann diese Vorgehensweise nur dahingehend gedeutet werden, dass eine Verbändebeteiligung vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens in diesem Fall zu ungewünschten kritischen Nachfragen führen würde.

Ein Regelungsobjekt wie das Vergaberecht, dass seit vielen Jahren höchst kontrovers diskutiert wird, bedarf auch bezüglich der konkreten Textvorschläge im RefE einer tiefgehenden Auseinandersetzung. Das benötigt mehr Zeit als nur vier Werktage. Schon beim Entwurf aus der vergangenen Legislaturperiode wurde dies ähnlich gehandhabt und entsprechend kritisiert. Der neue Entwurf wiederholt diesen Fehler in voller Kenntnis der Kontroversen. Das kann auch nicht durch eine Eilbedürftigkeit gerechtfertigt werden: Angesichts des drohenden Verlustes an Wettbewerb und der absehbaren steigenden Kosten für die öffentlichen Haushalte sind Fehler im Gesetzgebungsverfahren kaum mehr kurzfristig zu heilen. Entsprechende Fehler sollte die Bundesregierung angesichts der wirtschaftlich weiterhin kritischen Lage vermeiden.

Insofern handelt es sich bei der vorliegenden Stellungnahme um eine vorläufige Stellungnahme. Wir beschränken uns auf eine Bewertung der wesentlichen Änderungen gegenüber dem Kabinettsentwurf der letzten Legislaturperiode und verweisen im Übrigen zu den unverändert übernommenen Regelungsvorschlägen auf unsere damalige Stellungnahme zum Referentenentwurf des Vergabetransformationspaketes vom 25.10.2024. Inwieweit allerdings das nunmehr in Teilen neue Zusammenspiel der Normen im komplexen Regelungsgefüge des Vergaberechts weitere Probleme aufwirft, lässt sich in der Kürze der Zeit nicht abschließend bewerten.

Wir erwarten, dass es Gelegenheit geben wird, vertiefte Argumentation zu einzelnen Punkten sowie weitere, hier noch nicht angesprochene Argumente zu einem späteren Zeitpunkt noch vorbringen zu können.

A. Das Wichtigste in Kürze

Mit dem Vergabebeschleunigungsgesetz meint das Bundeswirtschaftsministerium, Vergabeverfahren zu vereinfachen, zu beschleunigen und zu digitalisieren. Diese Erwartung ist nur in Teilen begründet.

Erste Ansatzpunkte für eine Vereinfachung sind erkennbar, insbesondere im Zusammenhang mit der Stärkung der Eigenerklärung. Allerdings sind vor allem die erhebliche Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge auf 50.000 EUR sowie die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsschutzes im Nachprüfungsverfahren für Unternehmen kritisch zu bewerten.

Die Verlagerung des Themas „strategische Beschaffung“ – im Sinne von verpflichtenden Bedingungen an die Beschaffung von klimafreundlichen Leistungen – in eine Verordnungsermächtigung mag auf den ersten Blick weniger belastend und aufwendig wirken als der § 120a GWB-E des Regierungsentwurfs a. F. Die große Sorge der Unternehmen vor künftiger Überfrachtung des Vergaberechts – dann mittels Verordnung und nicht im Gesetz selbst – bleibt indes bestehen. Zudem begründet eine zukünftige Verordnung noch weniger Transparenz als ein Gesetzgebungsverfahren.

Hinzu kommt, dass gerade zeitgleich über in massivem Maße bürokratieaufbauende Vergaberegeln zur Tariftreue überaus strittig diskutiert wird, was befürchten lässt, dass sich

Unternehmen aus dem Zusammenspiel kaum noch transparenter und bürokratischer Normanforderungen noch weniger als bisher an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen werden. Damit wird das vergaberechtliche Ziel der effektiven Beschaffung verfehlt.

Wichtig und positiv ist demgegenüber das Bestreben, im Einvernehmen mit den Ländern mehr Vereinheitlichung des Regelwerks unterhalb der EU-Schwellenwerte zu erreichen, sowohl bzgl. der Wertgrenzen für die Direktaufträge als auch mit Blick auf die VOB/A. Es ist zu hoffen, dass die Vereinheitlichung noch weiter greift, weil auch sonstige bisher uneinheitliche Landesregelungen, insbesondere unterschiedliche Landes-Vergabemindestlöhne, Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen der Länder erschweren.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Je komplexer und bürokratiebeladener die Anforderungen in öffentlichen Ausschreibungen sind, desto unattraktiver ist die Teilnahme für Unternehmen. Der Gesetzentwurf wird zwar in Teilen beschleunigen, das Ziel der Vereinfachung von Vergabeverfahren wird aber verfehlt.

B. Bewertung im Einzelnen

1. § 97 Abs. 4 Losgrundsatz

Der Grundsatz der Losvergabe als Instrument zur Förderung des Mittelstandes bleibt bestehen. Die Aufteilung in Teil- oder Fachlose bleibt die Regel. Es wird aber eine neue Abweichungsmöglichkeit vom Losgrundsatz geschaffen, die auf dringliche Infrastrukturvorhaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität beschränkt wird, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert die EU-Schwellenwerte um das 2,5-Fache übersteigt.

Einerseits wird uns mitgeteilt, dass jegliche Einschränkung des Losgrundsatzes mittelstandsfeindlich ist und daher abgelehnt wird. Andererseits wird aber auch das Anliegen nachvollzogen, für besonders große Infrastrukturvorhaben Erleichterungen für die Vergabe an einen Generalunternehmer zu schaffen. Dies geschieht in der Erwartung, dass hierdurch eine Beschleunigung erreicht wird. Insoweit muss allerdings der Gesamtkontext der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gesehen werden – Themen, die für die IHK-Organisation ein wichtiges Anliegen sind. Insgesamt wird die Beschränkung der Ausnahme auf die genannten Infrastrukturvorhaben inhaltlich und der Höhe nach überwiegend als konkret und eng genug erachtet. Eine IHK möchte jedenfalls für große Infrastrukturvorhaben – nicht nur solche aus dem Sondervermögen – die Aufhebung des Losgrundsatzes als Regelfall.

Einheitlich positiv wird angemerkt, dass die noch weiterreichende Flexibilisierung des Losgrundsatzes, wie sie noch im RegE a. F. vorgesehen war, nicht mehr weiterverfolgt wird. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Abweichungsmöglichkeit aus zeitlichen Gründen, die hohes Missbrauchspotenzial gehabt hätte. Ebenso positiv ist die Rückkehr bzgl. der Begründungstiefe, dass die Zusammenlegung von Losen nur zulässig ist, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies „erfordern“ statt „rechtfertigen“.

Der Satz „Auftraggeber *können* im Fall einer Gesamtvergabe gemäß Satz 3 oder 4 Auftragnehmer verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen besonders zu berücksichtigen.“ ist im Hinblick auf die Mittelstandsförderung allerdings zu „weich“ formuliert. Hier wäre „müssen“ oder „sollen in der Regel“ statt „können“ besser geeignet – dies würde der Grundvorschrift in § 97 Abs. 4 S. 1 besser gerecht.

2. Wegfall § 120a GWB-E a. F., § 113 GWB-E: Verordnungsermächtigung bzgl. „klimafreundlich“

Es ist positiv zu bewerten, dass in dem neuen Referentenentwurf der § 120a GWB-E RegE a. F. weggefallen ist, da diese umfangreichen Regelungen zu sozialen und umweltbezogenen Kriterien Ausschreibungsverfahren sehr viel komplexer und bürokratischer gestaltet hätten. Unsere sehr deutliche Kritik an § 120a hatten wir in der damaligen Stellungnahme geäußert.

Die Erweiterung der Verordnungsermächtigung der Bundesregierung in § 113 GWB um ausdrückliche und zwingende Vorgaben zur Beschaffung von „klimafreundlichen“ Produkten und Leistungen hört sich zunächst „schlanker“ an, dürfte aber ebenfalls mit hohen Anforderungen an die Unternehmen und die zu erbringenden Nachweise verbunden sein. Auch wenn durch die notwendige Zustimmung von Bundestag und Bundesrat der Gesetzgeber einbezogen ist, befürchten Unternehmen, dass durch diese Verordnungsermächtigung letztlich dieselben Regelungen eingeführt werden könnten, die in der letzten Legislatur gescheitert sind – wenn auch nicht jetzt, sondern künftig.

Zudem ist der Begriff „klimafreundlich“ gegenwärtig nicht bestimmt genug, um als Ermächtigungsgrundlage in § 113 GWB-E für zukünftige materiell-rechtliche Anforderungen zu taugen. Der Zusammenhang mit geringen Treibhausgasemissionen in komplexen Vergabeverfahren ist zu ungenau; das ist aber gerade für die Schaffung von Leitmärkten wichtig. Wir schlagen die eindeutige Definition im Rahmen der Nachhaltigkeitsziele oder Streichung vor.

3. § 173 GWB-E: Rechtsschutz – aufschiebende Wirkung

Während die alte Bundesregierung im Entwurf des Vergaberechtstransformationsgesetzes den Ablauf der aufschiebenden Wirkung innerhalb von zwei Wochen nach Einreichung der Beschwerde als Regelfall vorgesehen hat, soll die aufschiebende Wirkung der sofortigen Beschwerde im Referentenentwurf des Vergabebeschleunigungsgesetzes nunmehr vollständig entfallen. Die Folge für Unternehmen wäre, dass sie im Falle einer Ablehnung ihres Nachprüfungsantrags durch die Vergabekammer keinen gerichtlichen Primärrechtsschutz mehr in Anspruch nehmen könnten, der ihnen die Chance auf den Zuschlag ermöglicht. Es droht, dass vollendete Tatsachen geschaffen werden; ein Zuschlag ist dann nicht mehr möglich. Es bliebe nur noch die Möglichkeit, im Rahmen des Sekundärrechtsschutzes Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Der Sekundärrechtsschutz wird in Deutschland allerdings eher als „zahnloser Tiger“ angesehen. Wenn unterlegenen Bietern in solchen Fällen lediglich die Möglichkeit bleibt, Schadenersatz geltend zu machen (abzüglich ersparter Aufwendungen), dann ist dies auch mit Blick auf den zunehmenden Arbeitskräftemangel kaum tragbar: Unternehmen, die

sich erfolglos um öffentliche Aufträge bemühen, verlieren nicht nur wirtschaftliche Chancen, sondern auch die Möglichkeit, ihre Mitarbeiter durch konkrete Beschäftigung im Unternehmen zu halten. Von den Unternehmen wird einerseits erwartet, ausreichend qualifiziertes Personal vorzuhalten, um im Falle eines Zuschlags sofort leistungsfähig zu sein. Andererseits wird ihnen durch den Wegfall der aufschiebenden Wirkung jede rechtliche Möglichkeit genommen, sich einen Auftrag im Rahmen eines effektiven Rechtsmittelverfahrens zu sichern. Diese Diskrepanz ist weder ökonomisch sinnvoll noch rechtspolitisch hinnehmbar.

Außerdem hat der Primärrechtsschutz durch die Vergabekammern (als Verwaltungsorganisationen) nicht den gleichen Stellenwert wie der gerichtliche Rechtsschutz. So hat der EuGH in der Sache CROSS (Urt. v. 18.01.2024, Rs. C-303/22) noch einmal den Unterschied zwischen einer bloßen Nachprüfungsstelle und einem Gericht herausgearbeitet. Aus Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 9 der Richtlinie 89/665 ergebe sich, dass ein von der ablehnenden Entscheidung der nicht-gerichtlichen Nachprüfungsstelle betroffener Bieter die Möglichkeit der Klage mit aufschiebender Wirkung bei Gericht haben muss (Rz. 70). Zwar sind Vergabekammern gerichtsähnlich aufgebaut, es handelt sich aber bei diesen nicht um Gerichte, sondern um Einrichtungen innerhalb der Verwaltung, die per Verwaltungsakt entscheiden. Die Vergabekammern genießen nicht die gleiche Unabhängigkeit von der Verwaltung wie Gerichte. Es gibt auch einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, der besagt, dass das zweistufige Nachprüfungsverfahren dem vergaberechtlichen Primärrechtsschutz dient und nur mit ihm der subjektive Anspruch des Bieters auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren durch den öffentlichen Auftraggeber während eines laufenden Vergabeverfahrens durchgesetzt werden kann (BVerfG, Beschluss v. 29.07.2004, 2 BvR 2248/03).

Die aufschiebende Wirkung der sofortigen Beschwerde gegen Entscheidungen der Vergabekammer ist ein zentrales Instrument des vergaberechtlichen Rechtsschutzes. Sie zwingt die öffentlichen Auftraggeber dazu, bei der Erstellung der Vergabeunterlagen besondere Sorgfalt walten zu lassen und auf deren Rechtssicherheit zu achten. Fällt diese aufschiebende Wirkung weg, besteht für die Auftraggeber kein Anreiz mehr, rechtssichere und transparente Vergabeverfahren durchzuführen. Durch die Beschränkung des vergaberechtlichen Primärrechtsschutzes auf die Vergabekammern würde der Kontrolldruck auf den öffentlichen Auftraggeber abnehmen, was sich auch negativ auf den Wettbewerbsgrundsatz auswirken könnte. Ohne das für die Auftraggeber offenbar als solches empfundene „Risiko“ eines effektiven Rechtsschutzes droht daher eine spürbare Verschlechterung der Qualität öffentlicher Ausschreibungen.

Auch wenn es erklärter politischer Wille sein mag, vergaberechtliche Entscheidungen zu beschleunigen, sollte dies nicht durch verfassungsrechtlich bedenkliche Beschränkungen des Rechtsschutzes umgesetzt werden. Vielmehr sollten die Vergabesenate personell aufgestockt werden, um hierdurch schnellere Verfahrensentscheidungen zu gewährleisten.

4. § 55 BHO Anhebung des Schwellenwertes

Die Hauptvereinfachung im Vergabebeschleunigungsgesetz erfolgt durch die „substantielle“ Erhöhung der Schwellenwerte für Direktaufträge von bisher 1.000 EUR (bzw. infolge der befristeten Verwaltungsvorschrift des BMWK vom 11.12.2024 von 15.000 EUR) auf 50.000 EUR. Dies mag eine Vereinfachung für öffentliche Auftraggeber sein, aber nicht für Unternehmen.

Wir hatten uns auch in der Vergangenheit immer wieder gegen eine Wertgrenzenanhebung (über eine Inflationsanpassung hinaus) ausgesprochen, weil hierdurch ausschließlich bereits bekannte Unternehmen profitieren. Für Unternehmen, die schon häufiger den Zuschlag erhalten haben, dürfte die Wertgrenzenanhebung zwar positive Auswirkungen haben, weil sie eventuell als 'bekannt und bewährt' dann leichter an nicht-öffentlichen Verfahren beteiligt werden oder sogar unmittelbar Aufträge erhalten. Aber der Zugang für neue Anbieter und insbesondere KMU/Start-Ups wird erheblich erschwert, da sie nicht einmal von den Ausschreibungen erfahren.

Selbstverständlich hören wir zwar von Unternehmen, die regelmäßig den Zuschlag erhalten, dass sie eine Anhebung positiv bewerten. Auch fordert eine IHK ausdrücklich im Rahmen eines breiten Paradigmenwechsels die Anhebung der Wertgrenzen sogar auf 100.000 €, verbunden mit einer engen „Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Wirtschaft und Verwaltung“.[1] Aber auch im Blick auf diese Einzelpositionen bleibt das Gesamtinteresse der deutschen Wirtschaft aus den vorgenannten Gründen der Marktöffnung für KMU eindeutig gerichtet auf die Ablehnung der vorgeschlagenen erheblichen Schwellenwertanhebung.

Schon der Bundesrechnungshof hat bereits 2012 zur Anhebung von Schwellenwerten geäußert und festgestellt, dass die erwarteten Ziele der damaligen „Vergabeerleichterungen verfehlt wurden. Vielmehr hätten sie folgende Wirkung gehabt:

- Keine wesentlichen Zeitvorteile
- Der Wettbewerb ist eingeschränkt worden und – ganz besonders -
- Verteuerung der Preise bis zu 22 %

Da die Schwelle schon sehr lange unverändert ist, wäre nichts gegen einen Inflationsausgleich zu sagen. Ein reiner Inflationsausgleich wäre aber selbst bei einer Entfristung der Verwaltungsvorschrift und Weitergeltung von 15.000 EUR als Wertgrenze schon weit überschritten. Eine Anhebung auf 50.000 EUR ist für alle Arten der beschränkten Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben völlig unangemessen und läuft den Zielen des Vergaberechts, also Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung und Korruptionsprävention, diametral zuwider. Es darf nicht sein, dass Sonderreaktionen aus besonderen Krisenzeiten auf Dauer verstetigt werden.

---

[1] Vgl. Innovationen im Mittelstand durch öffentliche Nachfrage ankurbeln - IHK Berlin https://www.ihk.de/berlin/politische-positionen-und-statistiken-channel/pol-positionen-im-ueberblick/position-innovative-vergabe-4151644 .

Uns ist bewusst, dass schon jetzt in mehreren Bundesländern erheblich höhere Schwellenwerte durch Landesvergaberegeln festgelegt wurden und daher die Durchsetzung von einer diesen gegenüber geringeren Wertgrenze schwierig sein wird. Aber es sollte allen klar sein, dass bei allen Vereinfachungswünschen der Verwaltung die sinnvollen Ziele des Vergaberechts nicht einfach dadurch unterlaufen werden dürfen, dass weite Teile der Beschaffungen dem Vergaberecht entzogen werden.

Wichtig wäre vielmehr, dass auch bei den Schwellenwerten auf Länderebene mehr Einheitlichkeit erzeugt wird – und dies bezüglich der Wertgrenzen auf einem angemessenen Niveau. Dieses Ziel der Vereinheitlichung und der Beseitigung der bisherigen Rechtszersplitterung, das auch im Gesetzentwurf als Ziel der Bundesregierung festgehalten ist, unterstützen wir ausdrücklich.

Zudem ist es wichtig, als „Gegengewicht“ zur Erhöhung der Schwellenwerte für die Direktaufträge zumindest Transparenz zu schaffen. Dies müsste bei der Überarbeitung der UVgO sichergestellt werden. Die im Zusammenhang mit dem Vergabetransformationsgesetz hierfür genannte Summe von 25.000 EUR erscheint erheblich zu hoch. Insbesondere KMU erfahren dann nichts von Vergaben, die vielleicht für sie interessant gewesen wären. Auch wenn diese Transparenz im Zweifel für die Vergangenheit nichts nutzt, bietet sie aber die Möglichkeit für die Zukunft, sich für vergleichbare Aufträge als potenzieller Bieter ins Spiel zu bringen und sich bei öffentlichen Auftraggebern bekannt zu machen.

5. Sonstige Anmerkungen

Zu den übrigen Normen, die gegenüber dem RefE des Vergabebeschleunigungspaket von Oktober 2024 nicht geändert wurden, verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 25.10.2024.

C. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hildegard Reppelmund
Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)

Bereich Recht
Referatsleiterin Wettbewerbsrecht, Kartellrecht, Vergaberecht, Wirtschaftsstrafrecht
Tel +49 30 20308-2702
E-Mail reppelmund.hildegard@dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.