



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

Mit der E-Mail vom 22. Juli 2025 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) um eine schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge bis zum 28. Juli 2025 gebeten. Die EVG dankt für diese Möglichkeit und nimmt im Folgenden Stellung zum vorgelegten Entwurf.

Vorab möchten wir anmerken, dass die äußerst knappe Frist zum Einreichen der Stellungnahme der Relevanz Themas Vergabe öffentlicher Aufträge nicht gerecht wird. Durch die frühzeitige Beteiligung der Zivilgesellschaft sollen wichtige Hinweise aus der Perspektive der Betroffenen in Gesetzgebungsprozesse einfließen. Mit einer Frist von nur vier Werktagen ist es jedoch nicht möglich, die umfangreichen Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs mit der gebotenen Sorgfalt zu analysieren. Daher verweisen wir auch auf die Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sowie von mobifair e.V.

I. Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich unterstützen wir das Vorhaben, die Vergabe öffentlicher Aufträge einfacher, flexibler und transparenter zu gestalten und öffentliche Mittel wirtschaftlicher einzusetzen. Jedoch fehlen im vorliegenden Entwurf wichtige Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten, die dringend erforderlich sind.

Einer der größten Bereiche, in dem öffentliche Aufträge vergeben werden, ist der Nah- und Regionalverkehr. Hier muss der Bund weitergehende Regelungen treffen, die verstärkt auf Qualität und gute Arbeit abzielen. Die berechtigten Interessen der Beschäftigten dürfen bei Vergabeverfahren im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) nicht länger nachrangig behandelt werden. Bislang hat es der Bundesgesetzgeber jedoch versäumt, gute Mindeststandards festzulegen, wozu vor allem verbindliche Muss-Vorschriften zum Personalübergang, zu sozialen Vergabekriterien und zu effizienten Direktvergaben zählen.

Neben den Beschäftigten würden auch die Reisenden von diesen Verbesserungen profitieren, denn nur robuste Betreiber mit stabilen Verkehrsangeboten können deren Anforderungen gerecht werden.

II. Tariftreue verbindlich vorschreiben

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung eine höhere Tarifbindung vorgenommen und vereinbart, dass Tariflöhne wieder zur Regel werden müssen. Wir begrüßen diese Vorhaben ausdrücklich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sichert die Bundesregierung jedoch Verbesserungen in der ÖPNV-Vergabepolitik der Länder nicht durch bundesgesetzliche Mindeststandards ab.

Der Bund sollte vorschreiben, dass bei Vergaben im ÖPNV und SPNV grundsätzlich repräsentative Tarifverträge angewendet werden müssen. Dabei darf nicht nur das Entgelt berücksichtigt werden, sondern das gesamte „Tarifgitter“, zu dem auch Zulagen, Urlaub, Arbeitszeitregelungen und sonstige Ansprüche der Beschäftigten gehören. Diese wichtigen Regelungen sollen durch unabhängige, paritätisch besetzte Tarifreuebeiräte festgelegt werden.

Tarifreue muss dabei auch bei Eigenwirtschaftlichkeit gelten. Echte Verbesserungen gegenüber dem Status quo wird es nur geben, wenn die Anwendung repräsentativer Tarifverträge für Vergaben der Länder und der Kommunen überall und so auch in diesem Bereich verbindlich vorgeschrieben wird.

Weiterhin muss für effiziente Kontrollen zur Einhaltung von Lohn- und Sozialstandards bei Vergaben gesorgt und bereits bei der Angebotsabgabe eine transparente Darlegung derselben verlangt werden. Die Einbeziehung der Tarifvertragsparteien und Einrichtung entsprechender Tarifreuebeiräte bleibt insgesamt zwingend erforderlich.

Auch die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeits-Organisation (ILO) müssen als Vergabevoraussetzung vorgeschrieben werden.

III. Personalübergang für alle Beschäftigten sichern

Weiterhin sorgen fehlende gesetzliche Muss-Vorschriften zum Personalübergang bei Betreiberwechseln für viel Verunsicherung bei den Beschäftigten im ÖPNV und SPNV. Ohne diese verbindlichen Regelungen drohen Einkommensverluste und Verschlechterungen bei den Arbeits- und Sozialbedingungen. Die Reisenden leiden ebenfalls unter dieser Regelungslücke,

denn immer wieder fallen bei Betreiberwechseln wochenlang Züge und Busse aus, weil das Personal fehlt.

Die Wettbewerbsfixierung der Aufgabenträger im ÖPNV und SPNV führt auch dazu, dass Vergabeverfahren immer komplexer werden und eigentlich zusammengehörende Teile integrierter Strukturen auseinandergerissen werden (z. B. durch separate Vergaben von Betrieb, Instandhaltung, Vertrieb und durch die Zulassung von Subunternehmen und Leiharbeit). Diese Art von Wettbewerb nützt weder den Beschäftigten noch den Fahrgästen oder den öffentlichen Finanzen.

Deshalb sind im Nahverkehr – auf Schiene und Straße – weitergehende legislative Maßnahmen zur Sicherung der Personalüberleitung dringend notwendig. Wir fordern, dass die Vorgabe der Personalübernahme durch die Aufgabenträger bei jedem Betreiberwechsel im Nah- und Regionalverkehr verpflichtend wird. Allen Beschäftigten muss dafür ein Übernahmeangebot ohne Einkommensverluste mindestens zu den bestehenden Arbeits- und Sozialbedingungen gemacht werden.

Die bestehende Regelung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) besagt dagegen, dass nur die unmittelbar erforderlichen Arbeitnehmer:innen im SPNV beim Wechsel des Betreibers übernommen werden sollen. In der Praxis ermöglicht dies aber zu viele Interpretations- und Umgehungsmöglichkeiten zum Nachteil der Beschäftigten.

Aufgrund dieser Regelungslücke auf Bundesebene haben Bundesländer wie das Saarland und Rheinland-Pfalz bereits eigene Muss-Regelungen eingeführt und auf den ÖPNV ausgedehnt. Diese Länder leisten so einen wichtigen Beitrag für einen besseren Bestandsschutz und zur Rechtssicherheit für die Beschäftigten. Wir fordern, diese gute Praxis bundesweit anzuwenden und eine obligatorische Übernahme aller von der Vergabe an einen anderen Betreiber betroffenen Beschäftigten im SPNV und ÖPNV rechtsverbindlich festzuschreiben.

Um Beschäftigte effektiv zu schützen, muss die „Soll“-Regelung zum Personalübergang aus § 131, Abs. 3 im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) durch ein „Muss“ ersetzt werden. Die Beschränkung auf die „unmittelbar erforderlichen Beschäftigten“ muss entfallen.

Entsprechende Lösungen zum Personalübergang müssen auch im Bereich der öffentlichen Busverkehre geschaffen werden. Der Bund hat die Möglichkeit, dies ebenfalls in § 131 GWB festzulegen (oder als § 131a GWB, wie vom Bundesrat am 25.09.2015 vorgeschlagen – siehe Nr. 10 der Drucksache 367/15 (Beschluss): [www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0301-0400/367-15\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0301-0400/367-15(B).pdf)). Dabei ist sicherzustellen, dass der Personalübergang sowohl beim Übergang zwischen eigenwirtschaftlichen Betreibern als auch bei Übergängen von eigenwirtschaftlichen zu bestellten Verkehren (und umgekehrt) Anwendung finden sowie bei Not- und Direktvergaben. Alle Vorgaben müssen ebenso für eventuelle Subunternehmen gelten.

Zudem müssen Beschäftigte die Möglichkeit haben, ihr Recht auf Übernahme durch den neuen Betreiber einzuklagen – und das bereits während des Vergabeverfahrens, also ab Veröffentlichung der Ausschreibungsbedingungen. Nicht zuletzt als Konsequenz aus dem EuGH-Urteil C-298/18 muss im § 613a BGB klargestellt werden, dass im SPNV und ÖPNV auch dann von einem Betriebsübergang auszugehen ist, wenn dieselben Verkehrsdienste angeboten werden, aber keine Betriebsmittel wie Fahrzeuge oder Werkstätten übergehen.

IV. Soziale und ökologische Vergabekriterien verankern

Die Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen geben jährlich rund 450 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus. Dazu gehören neben den Leistungen des SPNV und des Busverkehrs auch Sicherheitsdienste oder Bauleistungen bei der Infrastruktur.

Die Vergabestellen verfügen daher über eine enorme Gestaltungsmacht, etwa um die Tarifbindung zu stärken oder auch andere soziale oder ökologische Kriterien zu berücksichtigen. Doch viel zu oft ist der Preis das einzige bzw. ausschlaggebende Vergabekriterium.

Durch neues EU-Recht (insbes. die Vergaberichtlinie 2014/24/EU und die Arbeitnehmerentsenderichtlinie (EU) 2018/957) wurden die Spielräume für soziale und ökologische Kriterien im nationalen Vergaberecht deutlich erweitert. In den Regelungen im Vergabekapitel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und in den Landesgesetzen werden diese neuen Spielräume jedoch größtenteils weiterhin nicht berücksichtigt.

Dazu gehören auch definierte Ausbildungsbedingungen für qualifizierte betriebliche Erstausbildungen mit verpflichtenden Ausbildungsquoten, die für alle Betreiber gleichermaßen gelten, sowie robuste und konkret nachprüfbar Personalkonzepte. So würden wichtige Beiträge zur Bewältigung des Fachkräftemangels geleistet und die Verlässlichkeit der Verkehrsangebote für die Fahrgäste würde steigen.

Nach wie vor besteht Unsicherheit, ob bzw. inwieweit soziale Vergabekriterien der Aufgabenträger im straßengebundenen ÖPNV auch bei eigenwirtschaftlichen Anträgen von Busunternehmen zu beachten sind. Der Bundesrat hatte dazu bereits im Februar 2017 einen Gesetzentwurf beschlossen, der aber von der damaligen Bundesregierung nicht übernommen wurde. Im Koalitionsvertrag von 2017 war vereinbart, eine solche Regelung umzusetzen. Dies scheiterte damals. Jetzt ist die Zeit dafür, einen neuen Anlauf zu starten. Wir verweisen auf die Stellungnahmen von EVG, ver.di, DGB und mobifair vom Dezember 2020 zur damaligen PBefG-Novelle, die auf der EVG-Homepage zu finden ist unter: www.evg-online.org/meldungen/details/news/personenbefoerderungsgesetz-pbefg-evg-lehnt-entwurf-zur-novellierung-ab-8346/

V. Direktvergaben ermöglichen

Die Vergabepaxis könnte im Verkehrsbereich erheblich vereinfacht werden, wenn statt aufwändiger europaweiter Ausschreibungen wieder verstärkt Direktvergaben durchgeführt würden. Mit § 131 (1) und (2) GWB setzt das deutsche Vergaberecht hier unnötig engere Grenzen, als durch europäisches Recht ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung Direktvergaben wieder neben der europaweiten Ausschreibung als gleichwertige Regelverfahren im ÖPNV/SPNV etablieren. Die meisten europäischen Länder tun dies längst und wenden Direktvergaben erfolgreich an. Dabei sind keine Abstriche bei der Effizienz der Mittelverwendung zu befürchten, denn Aufwand und Kosten der einzelnen Leistungen sind den Aufgabenträgern bekannt.

Auch im Hinblick auf die Beschleunigung der Verfahren und im Sinne der Aufwandsreduktion sind Direktvergaben zeitgemäß: Inzwischen nehmen laut Bundesnetzagentur nur noch 1,4 Bewerber an den aufwändigen Vergabeverfahren im Nahverkehr teil. Dabei treten fast ausschließlich Bahnen an, die sich im öffentlichen Eigentum befinden. Private Unternehmen ziehen sich dagegen immer weiter aus dem öffentlichen Nahverkehr zurück, da sie in anderen Branchen bessere Renditen erzielen können.

Mit Direktvergaben lassen sich auch Anpassungen während der Vertragslaufzeit rechtssicher und flexibel im Sinne der Reisenden regeln, dazu gehören:

- die Verlängerung von Zugläufen des Fernverkehrs im Auftrag der SPNV-Aufgabenträger und die Verknüpfung mit Regionalzuglinien sowie die Anerkennung von Nahverkehrsfahrkarten,
- der gemeinsame Vertrieb von Nah- und Fernverkehrstickets,

- Erweiterungen und Änderungen der Verkehrsangebote während der Vertragslaufzeit sowie Übergangsverträge.

Der Zwang zu Ausschreibungen behindert hier die Flexibilität der Auftraggeber, führt zu unverhältnismäßig hohem Aufwand und schadet Fahrgästen und Beschäftigten.

VI. Vergabe an Subunternehmen beschränken

Wir fordern, Betrieb, Instandhaltung und Vertrieb grundsätzlich statt in Losen gemeinsam zu vergeben und die Vergabe an Subunternehmen zu beschränken. Insbesondere aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes, aber auch im Hinblick auf Qualitätsmängel und die Sicherheit sind Untervergaben an Subunternehmen höchst problematisch. Deshalb muss diese zweifelhafte Praxis unbedingt weitgehend eingeschränkt werden.

Wir fordern, dass nur noch eine Subvergabe-Ebene und ein Umfang von maximal 10 Prozent der Gesamtleistung bei Verkehrsdiensten zulässig ist. Gleichzeitig sollte die Untervergabe in sicherheitsrelevanten Bereichen des Eisenbahnverkehrs (z. B. bei Triebfahrzeugführer:innen) auf Kooperationsverkehre zwischen Eisenbahn- Verkehrsunternehmen beschränkt werden.

Darüber hinaus müssen bei Unterauftragnehmern die gleichen Beschäftigungsbedingungen gelten wie beim Hauptauftragnehmer. Dieser muss auch für die Einhaltung aller weiteren Bedingungen durch den Nachauftragnehmer haften. Zudem sollte der neue Anbieter bei einem Betreiberwechsel verpflichtet werden, alle bisher bei Sub-Unternehmen Beschäftigte zu übernehmen.

VII. Regionalisierungsmittel effizient einsetzen

Wir begrüßen das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die Regionalisierungsmittel vorrangig für den Schienenpersonennahverkehr zu nutzen, und fordern die ausschließliche Verwendung für diesen Zweck.

Vor dem Hintergrund des Deutschlandtickets sind im ÖPNV aber weitere Finanzierungsstrukturen notwendig, die für mehr und bessere Verkehrsangebote sorgen. Hier muss der Bund seiner Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag nachkommen und den angekündigten **Modernisierungspakt** schnell umsetzen.

Damit außerdem Tarifverhandlungsergebnisse nicht zu Kürzungen bei den Verkehrsangeboten führen, müssen **Personalkostenindizes** konsequent angewendet werden – auch auf bestehende Verkehrsverträge.

Um eine effizientere Arbeitsweise und Einsatz der Regionalisierungsmittel im Sinne der Beschäftigten und Reisenden zu erreichen, muss der Flickenteppich der **Ausschreibungskonzepte** mit unterschiedlichen Tarifsystemen und Vertriebswegen abgebaut werden. Fahrpläne müssen besser koordiniert werden. Auch die Anzahl und Struktur der bundesweit 27 **Aufgabenträger** gilt es deutlich zu reduzieren und zu überarbeiten.

Generell können auch **qualitative Vorgaben** in das Regionalisierungsgesetz aufgenommen werden. Aus unserer Sicht sind mindestens die folgenden Qualitätsvorgaben essenziell:

- Tariftreue
- Personalübergang bei Betreiberwechsel
- Sicherstellung von Ausbildung
- Vorgabe verbindlicher Personalkonzepte
- Regelmäßige Kontrollen der Vorgaben sowie Sanktionen bei Verstößen

Darüber hinaus sollten auch weitere qualitative Vorgaben im Regionalisierungsgesetz aufgenommen werden, die besonders aus Fahrgastsicht wünschenswert sind:

- Sicherstellen durchgehender Verbindungen in andere Bundesländer; Abstimmung auf bundesweiten Fahrplan (D-Takt)
- Angebot durchgehender Fahrkarten
- Fahrgastrechte