

Stellungnahme

des

**BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und
Kreislaufwirtschaft e.V.**

zum

**Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des
Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Aufträge
und Konzessionen**

(Public Procurement Act) – COM(2026) 590 final

*In-House-Vergabe, öffentlich-öffentliche Kooperation, Verwaltungszu-
sammenarbeit und Green Public
Procurement*

September 2026

BDE Brussels Office
Rue de la Science 41
1040 Brussels
Phone: +32 2 548 38 90
bruessel@bde.de

Der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. erlaubt sich, zu dem am 9. September 2026 von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung über öffentliche Aufträge und Konzessionen (Public Procurement Act, COM(2026) 590 final – 2026/0265 (COD), im Folgenden: Vorschlag) zur Ablösung der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU Stellung zu nehmen. Artikelangaben ohne Zusatz beziehen sich auf den Vorschlag.

Der BDE vertritt die Interessen der privaten deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft. Seine rund 750 Mitgliedsunternehmen decken die gesamte Wertschöpfungskette der Kreislaufwirtschaft ab – von der Sammlung und dem Transport von Haushalts- und Gewerbeabfällen über die Behandlung, insbesondere das Recycling, bis zur Herstellung von Produkten aus Rezyklaten – und erwirtschaften 75 Prozent des privatwirtschaftlichen Umsatzes in den Bereichen Abwasserbehandlung, Sammlung, Behandlung, Beseitigung und Verwertung von Abfällen sowie Beseitigung von Umweltverschmutzungen in Deutschland. Öffentliche Aufträge sind für diese Unternehmen von existenzieller Bedeutung.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die Regelungen zur In-House-Vergabe (Art. 80), zur öffentlich-öffentlichen Kooperation (Art. 81), zu verbundenen Unternehmen und Gemeinschaftsunternehmen im Sektorenbereich (Art. 83 und 84), zur lokalen und regionalen Verwaltungszusammenarbeit (Art. 82), zur Transparenz dieser Vergaben (Art. 134 Abs. 3), zum Green Public Procurement (Art. 50 bis 54, 98) sowie zur Europäischen Präferenz (Art. 70 bis 77). Konkrete Formulierungsvorschläge zur Umsetzung der nachfolgenden Forderungen enthält der Annex.

I. Kernforderungen im Überblick

Der Vorschlag enthält Ansätze, die der BDE unterstützt: die ausdrückliche Befugnis der Mitgliedstaaten zu strengeren nationalen Vorschriften für In-House-Vergaben (Art. 80 Abs. 5), den Ausschluss der Ausnahmen bei vollständiger Weitervergabe ohne Vergabeverfahren (Art. 80 Abs. 6, Art. 81 Abs. 4), die Klarstellung, dass sich eine Kooperation nicht in einer Kostenteilung erschöpfen darf (Art. 81 Abs. 2), sowie die Vorgaben für bestimmte Produktgruppen (Art. 54). Die für den Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft und für die Kreislaufwirtschaft maßgeblichen Defizite bleiben aber bestehen: In-House-Vergabe und öffentlich-öffentliche Kooperation sind nicht auf Rechtsträger desselben Mitgliedstaats beschränkt, die Tätigkeitsschwelle wird nicht konzernbezogen berechnet, und Informationen über diese Vergaben sind lediglich nachträglich und nicht notwendig öffentlich bereitzustellen (Art. 80, 81 und 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c). Eine Pflicht, bei der Vorbereitung der Beschaffung Beiträge zur Kreislaufwirtschaft zu prüfen, fehlt (Art. 51).

Der BDE begrüßt ausdrücklich die Vereinheitlichung des Rechtsrahmens, die Flexibilisierung der Verfahrensarten sowie die erstmalige verbindliche Mindestgewichtung von Qualitätskriterien (Art. 98 Abs. 4). Der Vorschlag verfehlt jedoch zwei zentrale Ziele: Er beseitigt die wettbewerbsverzerrenden Ausnahmen vom Vergaberecht nicht, sondern erweitert sie um einen zusätzlichen Tatbestand, und er belässt die Kreislaufwirtschaft im Vergaberecht auf der Ebene unverbindlicher Kann-Vorschriften.

Der BDE fordert daher:

- > Anhebung der Tätigkeitsschwelle für In-House-Vergaben (Art. 80 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 3 Buchst. b) von „mehr als 80 %“ auf 100 % sowie Einführung einer Konzernbetrachtung bei der Berechnung der Tätigkeitsschwelle (Art. 80 Abs. 4).
- > Verpflichtende Markterkundung vor jeder In-House-Vergabe und jeder öffentlich-öffentlichen Kooperation (Art. 80 und 81 i. V. m. Art. 30)
- > Beschränkung der In-House-Vergabe und der öffentlich-öffentlichen Kooperation auf Rechtsträger und Auftraggeber desselben Mitgliedstaats (Art. 80 Abs. 1, Art. 81 Abs. 1).
- > Schärfung der Anforderungen an öffentlich-öffentliche Kooperationen nach Art. 81 über die Klarstellung in Art. 81 Abs. 2 hinaus dahingehend, dass solche Kooperationen
 - durch einen gegenseitigen Austausch von Leistungen gekennzeichnet und auf eine öffentliche Aufgabe bezogen sein müssen, die allen beteiligten öffentlichen Auftraggebern gleichermaßen obliegt;
 - darauf zielen müssen, dass die betreffende Aufgabe effizient, kostengünstig und unter Einhaltung hoher Qualitätsstandards erbracht wird;
 - auf eine strategische, koordinierte und integrierte Leistungserbringung und nicht lediglich auf eine Kostenteilung oder die Erstattung von Ausgaben abzielen müssen;
 - nur zwischen benachbarten bzw. aneinander angrenzenden öffentlichen Auftraggebern geschlossen werden können, sofern es sich bei den öffentlichen Auftraggebern um Gebietskörperschaften oder zu diesen gehörenden Einrichtungen und Unternehmen handelt.
- > Streichung des Art. 82, hilfsweise zumindest seine Unterwerfung unter die einschränkenden Voraussetzungen der Art. 80 und 81 und unter die Transparenzpflicht des Art. 134 Abs. 3.
- > Beschränkung der Sektorenausnahmen der Art. 83 und 84 auf denselben Mitgliedstaat sowie Herausnahme der Abfall- und Abwasserentsorgung aus ihrem Anwendungsbereich.

- > Vorabveröffentlichung beabsichtigter In-House- und Kooperationsvergaben mit Stillhaltefrist zur Gewährleistung effektiven Primärrechtsschutzes anstelle der bloß nachträglichen und nicht notwendig öffentlichen Bereitstellung von Informationen über den nationalen Beschaffungsdatenraum (Art. 80 bis 84, Art. 134 Abs. 3).
- > Umwandlung der Kann-Vorschriften des Green Public Procurement (Art. 50, 51) in verbindliche Vorgaben, Einführung einer verbindlichen Prüfung von Beiträgen zur Kreislaufwirtschaft bei der Vorbereitung der Beschaffung und Angleichung der Kreislaufwirtschaft an das Verbindlichkeitsniveau der Energieeffizienz (Art. 52).
- > Verbindliche Mindestrezyklatquoten und Recyclingfähigkeitsanforderungen für festgelegte Produktgruppen, mit Vorrang für in der EU aus EU-Abfällen erzeugte Rezyklate (Art. 51, Art. 54).
- > Mindestgewichtung von Umwelt- und Kreislaufwirtschaftskriterien innerhalb der Qualitätskriterien des Art. 98 Abs. 4 sowie Ausschluss dieser Mindestgewichtung von der Abweichungsbefugnis (Art. 98 Abs. 5).
- > Ergänzung der Regeln zur Europäischen Präferenz (Art. 70 bis 77) um eine Gleichwertigkeitsprüfung der Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards von Drittstaaten sowie um ein EU-weit anerkanntes Recyclinglabel.

II. In-House-Vergabe und öffentlich-öffentliche Kooperation (Art. 80 und 81)

1. Regelungsgehalt des Vorschlags

Art. 80 Abs. 1 bis 3 übernimmt die Teckal-Kriterien des Art. 12 RL 2014/24/EU nahezu wortgleich: Die Verordnung findet keine Anwendung, wenn der Auftraggeber über den Auftragnehmer eine der Kontrolle über eigene Dienststellen ähnliche Kontrolle ausübt, mehr als 80 % der Tätigkeiten des kontrollierten Rechtsträgers der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben dienen und keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht (Art. 80 Abs. 1 Buchst. a bis c). Art. 81 Abs. 1 übernimmt ebenso die horizontale Kooperationsausnahme mit der 20 %-Marktschwelle; sie gilt nur für öffentliche Auftraggeber im Sinne des Art. 7, ausdrücklich aber auch, soweit diese Sektorentätigkeiten nach Art. 12 bis 18 ausüben. Wie im geltenden Recht sind die Ausnahmen als Ausnahmen vom Anwendungsbereich formuliert („This Regulation does not apply“); auch die ausnahmsweise zulässige private Kapitalbeteiligung ist im Wortlaut der RL 2014/24/EU geregelt (Art. 80 Abs. 1 Buchst. c). Eine Beschränkung auf Auftragnehmer desselben Mitgliedstaats und eine Konzernbetrachtung bei der Berechnung der Tätigkeitsschwelle (Art. 80 Abs. 4) sieht der Vorschlag nicht vor. Gegenüber dem geltenden Recht neu sind die

Klarstellung, dass die Voraussetzungen im Zeitpunkt der Vergabe vorliegen müssen (Art. 80 Abs. 1 und 3, Art. 81 Abs. 1), die ausdrückliche Befugnis der Mitgliedstaaten, strengere nationale Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen (Art. 80 Abs. 5; Erwägungsgrund 38), der Ausschluss der Ausnahmen, wenn der Auftrag vollständig ohne Vergabeverfahren weitervergeben wird (Art. 80 Abs. 6, Art. 81 Abs. 4), sowie das Erfordernis einer echten Zusammenarbeit aller Beteiligten durch wirksame Beiträge, die sich nicht auf eine Kostenteilung beschränken darf (Art. 81 Abs. 2). Informationen über die auf dieser Grundlage vergebenen Aufträge sind lediglich nachträglich über den nationalen Beschaffungsdatenraum bereitzustellen (Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c; dazu unten V.).

2. Bewertung

Der BDE bedauert ausdrücklich, dass die materiellen Voraussetzungen der In-House-Ausnahme trotz der in der Konsultation vorgetragenen Kritik weitgehend unverändert aus der RL 2014/24/EU übernommen wurden und dass der Vorschlag keine begrenzenden Elemente wie eine Beschränkung auf Rechtsträger desselben Mitgliedstaats, eine Konzernbetrachtung bei der Berechnung der Tätigkeitsschwelle oder eine Pflicht zur Veröffentlichung dieser Vergaben vorsieht.

Anerkennenswert ist, dass Art. 80 Abs. 5 den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, strengere nationale Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, und Erwägungsgrund 38 klarstellt, dass sie diese Aufträge auch dem Wettbewerb öffnen können. Diese Öffnungsklausel ersetzt jedoch keine unionsrechtliche Begrenzung: Im verfügenden Teil ist sie nur für die In-House-Vergabe nach Art. 80 geregelt; für Art. 81 und 82 fehlt eine entsprechende Bestimmung. Zudem wird sie gerade dort ungenutzt bleiben, wo die Rekommunalisierung politisch gewollt ist, sodass die Wettbewerbsbedingungen für private Entsorgungsunternehmen im Binnenmarkt weiter auseinanderlaufen.

Die Ausnahmen wirken als Treiber der Rekommunalisierung, die im Abfallsektor seit zwei Jahrzehnten anhält. So ist eigenen Erhebungen zu Folge der Anteil kommunaler Unternehmen an der Restmüllsammlung von 43,6 % im Jahr 2003 auf 57,5 % im Jahr 2023 gestiegen; gleichzeitig ist der Marktanteil der drei größten privaten Entsorgungsunternehmen an der Restmüllsammlung von 28,9 % auf 17,8 % gesunken. In Nordrhein-Westfalen, dem einwohnerstärksten Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, ist der kommunale Anteil an der Restmüllsammlung von 41 % im Jahr 2003 auf 56,6 % im Jahr 2022 gestiegen und im Bundesland Sachsen-Anhalt ist der kommunale Anteil sogar von 52,5 % im Jahr 2003 auf 77 % im Jahr 2023 gestiegen. In Spanien sind einer Studie des Industrieverbandes CEOE aus dem Juni 2025¹ zufolge die Volumen der inhouse vergebenen Aufträge von 2021 bis 2023 um 95 % gestiegen.

Die Ausnahmen laufen überdies den strategischen Zielen des Clean Industrial Deal zuwider: Da In-House-Vergaben und öffentlich-öffentliche Kooperationen nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts fallen – der Vorschlag stellt dies mit der Formulierung „This Regulation

¹ CEOE, In-House Procurement: A Necessary Review – Proposals for the evaluation and revision of the Public Procurement Directives, 30.06.2025.

does not apply“ in Art. 80 bis 84 ausdrücklich klar –, greifen für sie weder die Vorgaben zum Green Public Procurement noch die Regeln zur Europäischen Präferenz. Je größer der Anteil ausschreibungsfrei vergebenen Aufträge, desto kleiner wird der Hebel, den die Kommission für die Kreislaufwirtschaft hat.

Dabei bietet die Schwelle von 80 % für die von beauftragten Stellen für die betreffenden Auftraggeber zu erbringenden Tätigkeiten im Abfallsektor keinen wirksamen Wettbewerbsschutz. Kommunale Entsorgungsunternehmen erzielen in Deutschland Umsätze im dreistelligen Millionenbereich; die zulässigen 20 % Markttätigkeit entsprechen bei der Stadtreinigung Hamburg (486,1 Mio. € Umsatz 2023) rund 100 Mio. € und bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (745 Mio. € Umsatz 2023) rund 150 Mio. € – ein Vielfaches des Umsatzes typischer mittelständischer Entsorgungsunternehmen. Die Erlöse aus dem ausschreibungsfreien Bereich können dazu verwendet werden, Tätigkeiten, die am Markt im Wettbewerb zu privaten Unternehmen angeboten werden, quer zu subventionieren und so Vorteile im Wettbewerb mit privaten Unternehmen zu erlangen. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass Art. 80 Abs. 4 keine Konzernbetrachtung vorsieht: Da die Tätigkeitsschwelle allein für den jeweiligen Rechtsträger berechnet wird, können kommunale Unternehmensgruppen Markttätigkeiten auf Schwester Gesellschaften verlagern, während der In-House-Auftragnehmer die Schwelle formal einhält.

Schließlich führt die Eigenerledigung von Abfallentsorgungsleistungen durch die Kommunen oftmals auch nicht zu besseren Ergebnissen. Im Gegenteil, aus Sicht des Bürgers kann sie mit erheblichen Nachteilen durch überhöhte Kosten verbunden sein: Eine Studie des Ramboll-Instituts zur Ausschreibung von Abfallentsorgungsleistungen in Dänemark im Auftrag der Dänischen Regulierungsbehörde für die Bereiche Strom, Erdgas und Fernwärme (Forsyningstilsynet)² hat ergeben, dass die durchschnittlichen Standardgebühren in den Gemeinden, die die Müllabfuhr selbst durchführen, höher sind als in den Gemeinden, die die Müllabfuhr ausgeschrieben haben. Die Unterschiede betrugen dabei durchschnittlich im Jahr zwischen 47 EUR in städtischen Gemeinden und bis zu 142 EUR bei ländlichen Gemeinden.

BDE-Forderung: Die Tätigkeitsschwelle in Art. 80 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 3 Buchst. b ist von „mehr als 80 %“ auf 100 % anzuheben. In-House-Auftragnehmer dürfen ausschließlich im Pflichtenkreis des kontrollierenden Auftraggebers tätig sein. Art. 80 Abs. 4 ist um eine Konzernbetrachtung zu ergänzen, nach der bei Unternehmensgruppen, die ihre Abschlüsse nach der Richtlinie 2013/34/EU konsolidieren, auf die Tätigkeiten der Gruppe abzustellen ist.

Nicht sachgerecht ist zudem, dass die Ausnahmen nach Art. 80 und 81 nicht auf Rechtsträger und Auftraggeber desselben Mitgliedstaats beschränkt sind. Die Ausnahmen finden ihre Rechtfertigung in der Befugnis öffentlicher Stellen, die ihnen obliegenden Aufgaben innerhalb des jeweiligen staatlichen Organisationsgefüges selbst zu erfüllen. Eine grenzüberschreitende ausschreibungsfreie Beauftragung ist davon nicht mehr getragen; sie erweitert den dem Wettbewerb entzogenen Teil des Marktes zulasten privater Anbieter.

² Ramboll, Udbud i affaldssektoren – Analyserapport (Tendering in the waste sector, analysis report), 12.02.2025; Fundstelle: https://forsyningstilsynet.dk/Media/638979411277120013/Udbud%20i%20affaldssektoren_Analyserapport_inkl%20h%C3%B8ringsnotat_og_retteark.pdf.

BDE-Forderung: Die Ausnahmen nach Art. 80 Abs. 1 und Art. 81 Abs. 1 sind auf Rechtsträger bzw. öffentliche Auftraggeber desselben Mitgliedstaats zu beschränken.

Weder das geltende Recht noch der Vorschlag verlangen, dass Auftraggeber vor einer In-House-Vergabe prüfen, ob am Markt gleichwertige oder bessere Angebote verfügbar wären. Dass diese Prüfung in der Praxis unterbleibt, belegt die Untersuchung des Ramboll-Instituts zur dänischen Abfallwirtschaft³: Vor Entscheidungen zugunsten einer Eigenerbringung wird nur in 21 % der Fälle ein Marktdialog geführt, vor der Vergabe an private Anbieter dagegen in 60 % der Fälle. Der Vorschlag stellt die Markterkundung in Art. 30 Abs. 1 ausdrücklich in das Ermessen des Auftraggebers – gerade dort, wo sie am dringendsten erforderlich wäre, nämlich vor dem vollständigen Verzicht auf Wettbewerb.

BDE-Forderung: Art. 80 und 81 sind um eine verpflichtende Markterkundung nach Art. 30 zu ergänzen. Der Auftraggeber hat vor der Vergabe festzustellen und zu dokumentieren, dass kein Wirtschaftsteilnehmer auf dem relevanten Markt die Leistung in gleicher oder besserer Qualität und zu gleichen oder geringeren Kosten erbringen kann.

III. Lokale und regionale Verwaltungszusammenarbeit (Art. 82)

Art. 82 begründet für regionale und lokale Auftraggeber eine eigenständige Bereichsausnahme, die im geltenden Recht kein Vorbild hat. Sie tritt neben Art. 81, ohne dessen einschränkende Voraussetzungen – gemeinsame Zielsetzung, ausschließliche Ausrichtung am öffentlichen Interesse, echte Zusammenarbeit durch wirksame Beiträge aller Beteiligten und 20 %-Marktschwelle – zu übernehmen. Anders als Art. 80 Abs. 6 und Art. 81 Abs. 4 schließt Art. 82 die Ausnahme bei vollständiger Weitervergabe nicht aus, und anders als Aufträge nach Art. 80, 81, 83 und 84 werden Vorgänge nach Art. 82 von der Pflicht zur Bereitstellung von Informationen über den nationalen Beschaffungsdatenraum nicht erfasst (Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c). Zwar ist die Zusammenarbeit dahingehend beschränkt, dass sie mit „eigenen Ressourcen“ erfolgen muss und Waren, die noch nicht beschafft wurden, und Leistungen Dritter oder nach Art. 80 Abs. 1 bis 3 kontrollierter Rechtsträger ausdrücklich nicht als eigene Ressourcen gelten (Art. 82 Abs. 1 Satz 2).

Gleichwohl ist die Vorschrift aus mehreren Gründen entschieden abzulehnen:

Erstens entsteht durch das Nebeneinander zweier Ausnahmetatbestände (Art. 81 und Art. 82) mit unterschiedlichen Voraussetzungen erhebliche Rechtsunsicherheit und ein Anreiz, Vorhaben auf die jeweils weniger anspruchsvolle Rechtsgrundlage zu stützen. Dieser Anreiz wird dadurch verstärkt, dass Art. 82 weder dem Ausschluss bei vollständiger Weitervergabe noch der Transparenzpflicht des Art. 134 Abs. 3 unterliegt.

³ Ramboll, Udbud i affaldssektoren – Analyserapport, 12.02.2025.

Zweitens stützt der Vorschlag Art. 82 in Erwägungsgrund 38 allein auf die Behauptung, eine Zusammenarbeit ausschließlich zwischen lokalen und regionalen Behörden berge ein geringeres Risiko von Wettbewerbsverzerrungen und könne daher unter weniger strengen Voraussetzungen vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Diese Annahme wird nicht belegt und trifft auf kommunale Dienstleistungen wie die Abfallentsorgung, die in unmittelbarem Wettbewerb mit privaten Unternehmen erbracht werden, gerade nicht zu. Der Erwägungsgrund bleibt damit weit hinter der Begründungstiefe des geltenden Rechts zurück, während die Erwägungsgründe 31 bis 34 der RL 2014/24/EU die horizontale Kooperation noch ausführlich und unter Verarbeitung der einschlägigen Rechtsprechung – namentlich der gerade den Abfallsektor betreffenden Entscheidung „Stadtreinigung Hamburg“ (Rs. C-480/06) – begründet hatten. Es ist zu bezweifeln, ob die Auswirkungen des Art. 82 auf Markt und den Wettbewerb für verschiedene kommunale Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen einer Folgenabschätzung ausreichend untersucht worden sind. Die Begründung des Vorschlags äußert sich zu Art. 82 nicht; der Ausschuss für Regulierungskontrolle hatte die Folgenabschätzung zunächst negativ bewertet und unter anderem eine bessere Bewertung der Auswirkungen der bevorzugten Option auf Wettbewerb und Preise verlangt (Begründung, Abschnitt 3).

Drittens greift die Beschränkung auf „eigene Ressourcen“ in der Praxis der Abfallentsorgung zu kurz und dürfte daher in diesem Bereich kaum Wirkung entfalten: In den ganz überwiegenden Fällen erbringen lokale Gebietskörperschaften die Entsorgung der Haushaltsabfälle durch sogenannte Eigenbetriebe (d.h. rechtlich unselbstständige, aber organisatorisch und wirtschaftlich ausgegliederte Unternehmensform der öffentlichen Hand ohne eigene Rechtspersönlichkeit, aber mit eigenem Rechnungswesen und Wirtschaftsplan) oder Regiebetriebe (d.h. rechtlich unselbstständige Organisationsformen, die direkt in die Verwaltung einer Körperschaft eingliedert sind und keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen) – mithin mit „eigenen Ressourcen“. Durch Art. 82 entstünde ein Anreiz für Kommunen, aus Bequemlichkeit Abfallentsorgungsleistungen gegen Entgelt durch benachbarte Kommunen durch deren Eigen- und Regiebetriebe erbringen zu lassen, anstatt die Leistungen durch als aufwändig und lästig empfundene öffentliche Ausschreibungen und Vergabeverfahren am Markt von privaten Unternehmen zu beschaffen. Für Kommunen mit „eigenen Ressourcen“ in Form von Eigen- oder Regiebetrieben bestünde ein Anreiz, ihre eigenen Ressourcen über ihren eigentlichen Bedarf für die Erbringung der ihnen obliegenden Aufgaben hinaus durch zusätzliche Personal- und Sachmittel auszuweiten und sie dazu zu nutzen, mit Gewinnerzielungsabsicht Leistungen für benachbarte Kommunen zu erbringen und durch die erzielten Gewinne ihre eigenen Leistungen gegenzufinanzieren. Diese Fehlanreize müssen unterbunden werden.

Außerdem besteht weiterhin eine gewisse Rechtsunsicherheit, denn eine derart ausgestaltete Ausnahme bleibt primärrechtlich angreifbar:

„Öffentliche Auftraggeber unterliegen auch außerhalb des jeweiligen Anwendungsbereichs der vergaberechtlichen Richtlinien gemeinschaftsrechtlichen Bindungen, die sich aus den Grundregeln des EG-Vertrags, insbesondere aus den Grundfreiheiten und dem in ihnen enthaltenen Diskriminierungsverbot ergeben.“ — EuGH, Rs. C-458/03, Parking Brixen, Rn. 35

Nach ständiger Rechtsprechung (ferner Rs. C-231/03, Coname; Rs. C-324/07, Coditel Brabant) bleiben Auftraggeber auch bei vergaberechtsfreien Vorgängen an das Diskriminierungsverbot, den Gleichbehandlungsgrundsatz und die daraus folgende Transparenzpflicht gebunden. Eine Ausnahme, die diese Prüfung entbehrlich macht, verlagert den Rechtsstreit lediglich von der Vergabekammer auf die Ebene der Grundfreiheiten und schafft damit keine, sondern beseitigt Rechtssicherheit.

BDE-Forderung: Art. 82 ist zu streichen. Hilfsweise sind auf Vorgänge nach Art. 82 zumindest Art. 80 Abs. 6 und 7 sowie Art. 81 Abs. 1 Buchst. b und c und Abs. 2 entsprechend anzuwenden, und Art. 82 ist in die Transparenzpflicht des Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c einzubeziehen.

IV. Sektorenauftraggeber und Abwasserentsorgung (Art. 83 und 84)

Für Sektorenauftraggeber erlauben Art. 83 und 84 die ausschreibungsfreie Vergabe an verbundene Unternehmen und innerhalb von Gemeinschaftsunternehmen, sofern bei verbundenen Unternehmen mindestens 80 % des durchschnittlichen Gesamtumsatzes der letzten drei Jahre aus Leistungen für die beteiligten Auftraggeber stammen (Art. 83 Abs. 2) bzw. das Gemeinschaftsunternehmen für mindestens drei Jahre gegründet wurde (Art. 84 Abs. 1). Eine Beschränkung auf denselben Mitgliedstaat enthalten Art. 83 und 84 ebenso wenig wie Art. 80 und 81. Informationen über diese Aufträge sind lediglich nachträglich über den nationalen Beschaffungsdatenraum bereitzustellen (Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c); zudem kann die Kommission Nachweise über das Vorliegen der Voraussetzungen anfordern (Art. 83 Abs. 4 Unterabs. 2, Art. 84 Abs. 2). Da die Sammlung und Behandlung von Abwasser dem Sektorenbereich der Trinkwasserversorgung zugeordnet wird (Art. 14 Abs. 2 Buchst. b), unterliegt die private Abwasserwirtschaft einem systematisch schwächeren Wettbewerbsschutz als die übrige Entsorgungswirtschaft. Für diese Ungleichbehandlung ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich.

BDE-Forderung: Art. 83 und 84 sind auf verbundene Unternehmen und Gemeinschaftsunternehmen desselben Mitgliedstaats zu beschränken und die Umsatzschwelle in Art. 83 Abs. 2 ist auf 100 % anzuheben, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

V. Transparenz und effektiver Rechtsschutz (Art. 80 bis 84, Art. 134 Abs. 3)

Der Vorschlag sieht keine Pflicht vor, In-House- und Kooperationsvergaben zu veröffentlichen. Nach Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c und Unterabs. 2 sind Informationen über Aufträge, die auf Grundlage der Art. 80, 81, 83 und 84 vergeben wurden, einschließlich einer Begründung der Ausnahme lediglich binnen 20 Tagen nach Vertragsschluss und nach Abschluss der Vertragsausführung über den nationalen Beschaffungsdatenraum (NPPDS) bereitzustellen. Ob

diese Informationen öffentlich zugänglich sind, regelt der Vorschlag nicht; dies bleibt einem Durchführungsrechtsakt der Kommission überlassen (Art. 134 Abs. 8). Vorgänge nach Art. 82 werden überhaupt nicht erfasst. Zu begrüßen ist, dass ausdrücklich eine Begründung der Ausnahme verlangt wird. Die Regelung bleibt jedoch wirkungslos, weil sie ausschließlich nachlaufend ausgestaltet ist und nicht einmal die Öffentlichkeit der Informationen gewährleistet. Im Zeitpunkt der Bereitstellung ist der Vertrag bereits geschlossen. Das Kernproblem des geltenden Rechts bleibt damit bestehen: Da interessierte Unternehmen von der Vergabe erst nach Vertragsschluss erfahren, dürfte eine Überprüfung der Ausnahmenvoraussetzungen nur im Rahmen bzw. durch eine/es förmlichen Rüge- bzw. Klageverfahrens möglich sein, was langwierig und kostenintensiv ist und zudem erhebliche Unsicherheiten und Risiken für die beteiligten öffentlichen Einrichtungen birgt, da sie im Falle einer unrechtmäßigen In-House-Vergabe oder Kooperation den Vertragsschluss rückabwickeln müssten. Eine Möglichkeit zur ex-ante-Überprüfung wäre daher für alle Beteiligten sinnvoller.

BDE-Forderung: In Art. 80 ist ein neuer Abs. 7 aufzunehmen, auf den Art. 81, 83 und 84 verweisen und wonach die beabsichtigte Vergabe einschließlich der Begründung, weshalb die Voraussetzungen der Vorschrift als erfüllt angesehen werden, mindestens 30 Tage vor Vertragsschluss nach Art. 110 und 112 zu veröffentlichen ist und der Vertrag vor Ablauf dieser Frist nicht geschlossen werden darf. Die nach Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c bereitzustellenden Informationen sind als öffentlich verfügbar festzulegen. Ergänzend sind die Rechtsmittelrichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG anzupassen.

VI. Green Public Procurement (Art. 50 bis 54, 98)

1. Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft bleibt unverbindlich

Art. 50 definiert das Green Public Procurement, stellt seine Anwendung aber weiterhin vollständig in das Ermessen des Auftraggebers („public buyers may take environmental and climate-related considerations into account“, Art. 50 Abs. 1 und 3). Art. 51 beschränkt sich auf die Befugnis, kreislaufwirtschaftliche Anforderungen festzulegen („may establish“), und auf die Möglichkeit, zirkuläre Geschäftsmodelle in Betracht zu ziehen („may also consider“). Eine Pflicht, bei der Vorbereitung einer Beschaffung zu prüfen, wie diese zur Ressourceneffizienz und zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft beitragen kann, sieht der Vorschlag nicht vor. Im Ergebnis besteht damit weder eine Pflicht zur Befassung mit der Kreislaufwirtschaft noch zu ihrer Berücksichtigung.

Besonders auffällig ist der Vergleich mit Art. 52: Für die Energieeffizienz schreibt der Vorschlag vor, dass Auftraggeber nur Produkte, Dienstleistungen und Bauleistungen mit hoher Energieeffizienz beschaffen, sofern dies nicht technisch unmöglich ist („unless this is not technically feasible“), und konkretisiert diese Pflicht für Produkte, Dienstleistungen und Gebäude (Art. 52 Abs. 1 Buchst. a bis d). Für die Kreislaufwirtschaft fehlt eine entsprechende Vorgabe, obwohl beide Ziele nach Art. 50 Abs. 2 gleichermaßen zu den Zielen des Green Public Procurement gehören und die Kommission die Kreislaufwirtschaft im Clean Industrial Deal und im Circular

Economy Act als strategisches Ziel gleichen Ranges benennt. Für diese Asymmetrie ist ein sachlicher Grund nicht erkennbar.

Einen Ansatzpunkt bietet Art. 54: Beim Erwerb von Produkten, die den in Anhang VII aufgeführten Rechtsakten unterliegen, müssen Auftraggeber Umwelanforderungen festlegen, die sie für die jeweilige Beschaffung für angemessen halten (Art. 54 Abs. 1). Die Kommission kann durch delegierte Rechtsakte verbindliche Umwelanforderungen festlegen, unter anderem wenn dies zur Förderung der Nachfrage nach diesen Produkten erforderlich ist (Art. 54 Abs. 2). Zugleich werden die bisher in der Ökodesign-Verordnung (EU) 2024/1781, der Batterieverordnung (EU) 2023/1542 und der Verpackungsverordnung (EU) 2025/40 enthaltenen vergaberrechtlichen Bestimmungen gestrichen und in Art. 54 zusammengeführt (Art. 147 Nr. 1, 3 und 5). Der Nutzen für die Kreislaufwirtschaft hängt jedoch vollständig davon ab, ob und mit welchem Inhalt die Kommission von der Ermächtigung Gebrauch macht: Welche Anforderungen nach Abs. 1 „angemessen“ sind, bleibt dem Auftraggeber überlassen, Abs. 3 eröffnet weitere Ausnahmen, und Mindestrezyklatanteile oder Anforderungen an die Recyclingfähigkeit sind nicht ausdrücklich vorgesehen.

2. Freiwilligkeit hat nachweislich versagt

Der Europäischen Rechnungshof hat in einem Bericht zum öffentlichen Auftragswesen 2023⁴ belegt, dass freiwillige Vorgaben zur strategischen Beschaffung wirkungslos bleiben. Der Rechnungshof stellt fest, dass in acht Mitgliedstaaten mehr als 80 % aller Aufträge weiterhin allein nach dem niedrigsten Preis vergeben werden und die Häufigkeit dieses Zuschlagskriteriums in den meisten Mitgliedstaaten sogar zugenommen hat. Der Anteil der Umwelt-, Sozial- und Innovationskriterien blieb im gesamten Untersuchungszeitraum 2011 bis 2021 sehr gering; die seit 2014 geltenden Vorgaben zur freiwilligen Berücksichtigung in den Vergaberichtlinien haben damit keine Wirkung entfaltet. Zugleich wurden 2021 rund 15,8 % aller Verfahren ohne jeden Wettbewerb direkt vergeben, in 23 von 27 Mitgliedstaaten oberhalb des als kritisch geltenden Schwellenwerts von 10 %.

Die Kommission hat in ihrer Folgenabschätzung mit der Option ESI.3 selbst eine verbindliche Ausgestaltung geprüft, die unter anderem eine Bestpreis-Qualitäts-Vergabe mit Mindestgewichtung ohne Abweichungsmöglichkeit, verbindliche Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten und die verpflichtende Verwendung des EU-Umweltzeichens vorsah (Begründung des Vorschlags, Abschnitt 3). Der Vorschlag ist dieser Option – wie die fortbestehende Abweichungsbefugnis in Art. 98 Abs. 5 und die Kann-Vorschriften der Art. 50 und 51 zeigen – nicht gefolgt. Der Rechnungshof regt in einer Empfehlung an, grundsätzlich zu prüfen, ob strategische Umweltziele über das Vergaberecht oder besser über eine gesonderte Produktregulierung verfolgt werden sollten.

Der BDE tritt entschieden für ein „Sowohl als Auch“ ein: Neben produktspezifischen Regelungen zur Förderung der Kreislauffähigkeit von Produkten und der Verwendung von recycelten Stoffen bei der Herstellung von Produkten über Ökodesignvorschriften für Produkte

⁴ EuRH, Sonderbericht 28/2023 Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021, Fundstelle: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_DE.pdf.

(Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte) und andere produktspezifische Regelungen wie z.B. die Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle muss das Vergaberecht genutzt werden, um Anreize für die Recyclingfähigkeit von Produkten und die Verwendung von recycelten (Roh-)Stoffen zu schaffen. Bei einem Volumen von rund 2,5 Billionen Euro jährlich, das etwa 16 % des Bruttoinlandsprodukts der Union entspricht, ist die öffentliche Beschaffung ein Nachfragehebel, dessen Potenzial nicht ungenutzt bleiben darf, wenn die europäische Wirtschaft in eine Kreislaufwirtschaft umgewandelt werden und die EU weltweiter Vorreiter in der Kreislaufwirtschaft werden soll. Die richtige Schlussfolgerung aus dem Befund des Rechnungshofs ist nicht der Rückzug des Vergaberechts aus der Umweltpolitik, sondern der Übergang von freiwilligen zu verbindlichen Kriterien.

Verbindliche Vorgaben für die öffentliche Beschaffung im Hinblick auf recycelte Stoffe zur Stärkung der Nachfrageseite ist auch durchaus angemessen und logisch, da schließlich auch die Angebotsseite gesetzlich reguliert wird. In der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EU sowie in zahlreichen materialstromspezifischen Vorschriften wie z.B. der Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle und der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte sind Recyclingziele und -quoten für bestimmte Stoffe festgelegt – d.h. es wird festgelegt, in welchem Umfang recycelte Materialien erzeugt werden sollen. Werden gesetzliche Anforderungen an die Herstellung von Recyclingmaterialien gestellt, müssen auch gesetzliche Bestimmungen geschaffen werden, um sicherzustellen, dass eine ausreichende Nachfrage nach diesen Materialien und Produkten besteht.

3. Zuschlagskriterien

Der BDE begrüßt die verbindliche Mindestgewichtung von Qualitätskriterien in Art. 98 Abs. 4 von mindestens 30 % beziehungsweise 50 % bei arbeitsintensiven Leistungen ausdrücklich. Ihre Steuerungswirkung für die Kreislaufwirtschaft bleibt jedoch gering, solange Umweltaspekte lediglich als eines von mehreren gleichrangigen und nicht abschließend aufgezählten Qualitätskriterien genannt werden (Art. 98 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchst. b) und Auftraggeber nach Art. 98 Abs. 5 von der Mindestgewichtung insgesamt abweichen können. Daran ändert auch Art. 98 Abs. 4 Unterabs. 4 nichts: Er bestimmt lediglich, dass unionsrechtlich festgelegte vergabespezifische Umweltkriterien – einschließlich solcher aus delegierten Rechtsakten nach Art. 54 – innerhalb der Mindestquote gewichtet werden, verleiht Umweltkriterien aber kein eigenes Mindestgewicht.

BDE-Forderung: In Art. 50 Abs. 1 und 3 ist „may take“ durch „shall take“ zu ersetzen. Art. 51 ist um die Pflicht zu ergänzen, bei der Vorbereitung der Beschaffung zu prüfen und zu dokumentieren, wie die geplante Beschaffung zur Ressourceneffizienz und zur Kreislaufwirtschaft beiträgt; in Art. 51 ist „may establish“ durch „shall establish“ zu ersetzen.

Art. 51 ist um verbindliche Mindestrezyklatquoten und Anforderungen an die Recyclingfähigkeit für festgelegte Produktgruppen zu ergänzen. Die Kommission ist – in Anlehnung an Art. 54 Abs.

2 – zu ermächtigen, diese Quoten durch delegierte Rechtsakte festzulegen; dabei ist Materialien Vorrang einzuräumen, die in der Union aus in der Union angefallenen Abfällen recycelt wurden.

In Art. 98 Abs. 4 ist festzulegen, dass Umwelterwägungen nach Art. 50 einschließlich der Kreislaufwirtschaftskriterien nach Art. 51 mindestens die Hälfte der Gewichtung der Qualitätskriterien ausmachen. Von dieser Mindestgewichtung darf nach Art. 98 Abs. 5 nicht abgewichen werden.

VII. Europäische Präferenz und Sekundärrohstoffe (Art. 70 bis 77)

Die Regelungen zur Europäischen Präferenz erfassen neben Unternehmen mit Ursprung in der Union auch solche aus derzeit Drittstaaten, die Vertragsparteien des WTO-Beschaffungsübereinkommens sind, über ein entsprechendes Handelsabkommen verfügen oder mit der Union eine Zollunion gebildet haben (Art. 70 Abs. 1 und 2, jeweils Buchst. a bis c). Maßgeblich ist allein der wechselseitige Marktzugang, nicht die Gleichwertigkeit der Produktionsbedingungen. Auch die Befugnis der Kommission, gedeckte Wirtschaftsteilnehmer, Waren, Dienstleistungen oder Bauleistungen bestimmter Drittstaaten durch delegierten Rechtsakt aus dem Kreis der Begünstigten herauszunehmen (Art. 72 Abs. 1), knüpft nur an die Verletzung von Marktzugangsverpflichtungen, an Abhängigkeiten und Versorgungssicherheit sowie an sonstige Ausnahmen der jeweiligen Abkommen an, nicht aber an Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards. Immerhin können Mitgliedstaaten und interessierte Kreise der Kommission jederzeit Hinweise auf das Vorliegen dieser Voraussetzungen übermitteln (Art. 72 Abs. 2). Für die europäische Recyclingwirtschaft ist das nicht ausreichend: Europäische Rezyklate stehen unter erheblichem Druck durch Importe, die unter niedrigeren Umwelt- und Energiestandards hergestellt und teilweise unzutreffend als Rezyklat deklariert werden. Zahlreiche Recyclinganlagen in der Union wurden bereits stillgelegt. Es müssen faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden.

BDE-Forderung: Die Einbeziehung von Drittstaaten in die Europäische Präferenz ist zusätzlich zu den Voraussetzungen des Art. 70 davon abhängig zu machen, dass die Produktionsbedingungen im betreffenden Drittstaat hinsichtlich der Nachhaltigkeits- und Umweltstandards denen der Union gleichwertig sind; Art. 72 Abs. 1 ist um einen entsprechenden Tatbestand zu ergänzen. Ergänzend ist ein unionsweit anerkanntes Recyclinglabel zu schaffen, das Rezyklatanteil, Herkunft des Rezyklats und Recyclingfähigkeit rechtssicher und bürokratiearm nachweist.

VIII. Fazit

Der Vorschlag enthält mit der Mindestgewichtung von Qualitätskriterien, der Befugnis der Mitgliedstaaten zu strengeren Regeln für In-House-Vergaben und den Vorgaben für bestimmte Produktgruppen Ansätze in die richtige Richtung. Er verzichtet jedoch auf eine Beschränkung der In-House-Vergabe und der öffentlich-öffentlichen Kooperation – weder enthält er eine Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber, vor einer In-House-Vergabe oder einer öffentlichen

Kooperation eine Markterkundung durchzuführen noch enthält er eine Begrenzung auf denselben Mitgliedstaat oder eine Veröffentlichungspflicht für diese Vergaben. Ebenso verzichtet der Vorschlag auf verbindliche Vorgaben zur Kreislaufwirtschaft und bleibt damit insgesamt hinter dem eigenen Anspruch der Kommission zurück, die öffentliche Beschaffung als Hebel für Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Kreislaufwirtschaft zu nutzen. Solange ein erheblicher Teil des Abfallmarktes über Ausnahmetatbestände dem Wettbewerb entzogen wird und die Berücksichtigung von Kreislaufwirtschaftskriterien bei der Beschaffung im Ermessen der Auftraggeber verbleiben, werden die genannten Ziele verfehlt und bleibt das Potenzial des öffentlichen Beschaffungswesens ungenutzt.

Der BDE steht für Gespräche jederzeit zur Verfügung und legt im nachfolgenden Annex konkrete, eng am Text des Vorschlags orientierte Formulierungsvorschläge vor.

ANNEX

Konkrete Änderungsvorschläge zum Verordnungsvorschlag

Die linke Spalte gibt den Wortlaut des Kommissionsvorschlags COM(2026) 590 final wieder. Die rechte Spalte enthält den Vorschlag des BDE; Abweichungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag sind fett und kursiv hervorgehoben. Ausgelassene Passagen sind mit [...] gekennzeichnet.

1. Artikel 80 und 81 – Contracts awarded to controlled entities; Public-public cooperation

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 80(1) This Regulation does not apply to public contracts awarded by public buyers to a legal person governed by private or public law, provided that all of the following conditions are fulfilled at the time of the award: (a) the public buyer exercises control over the legal person concerned which is similar to that which it exercises over its own departments meaning it exercises a decisive influence over both strategic objectives and significant decisions of the controlled legal person; such control may also be exercised by another legal person, which is itself controlled in the same way by the public buyer; (b) more than 80 % of the activities of the controlled legal person are carried out in the performance of tasks entrusted to it by the controlling public buyer or by other legal persons controlled by that public buyer; and (c) there is no direct private capital participation in the controlled legal person with the exception of non-controlling and non-blocking forms of private capital participation required by national legislative provisions, in conformity with the Treaties, which do not exert a decisive influence on the controlled legal person.	Article 80(1) This Regulation does not apply to public contracts awarded by public buyers to a legal person governed by private or public law <i>in the same Member State</i>, provided that all of the following conditions are fulfilled at the time of the award: (a) the public buyer exercises control over the legal person concerned which is similar to that which it exercises over its own departments meaning it exercises a decisive influence over both strategic objectives and significant decisions of the controlled legal person; such control may also be exercised by another legal person, which is itself controlled in the same way by the public buyer; (b) 100 % of the activities of the controlled legal person are carried out in the performance of tasks entrusted to it by the controlling public buyer or by other legal persons controlled by that public buyer; (c) there is no direct private capital participation in the controlled legal person [...]; <i>and (d) the public buyer has, prior to the award, conducted a market consultation in accordance with Article 30 and has established and documented that no economic operator on the relevant market is able to perform the contract at equivalent or better quality and at equivalent or lower cost.</i>
Article 80(3), point (b) more than 80 % of the activities of that legal person are carried out in their performance of tasks entrusted to it by the controlling public buyers or by other legal persons controlled by the same public buyers; and	Article 80(3), point (b) 100 % of the activities of that legal person are carried out in their performance of tasks entrusted to it by the controlling public buyers or by other legal persons controlled by the same public buyers; and <i>Point (d) of paragraph 1 shall apply accordingly.</i>
Article 80(4), Unterabsatz 1 For the percentage of activities referred to in paragraph 1, first subparagraph, point (b), and paragraph 3, first subparagraph, point (b), the average total turnover, or, where turnover does not appropriately reflect the volume of activities carried out, another objective and verifiable quantitative indicator of those activities such as costs incurred or overall income obtained, for the three years preceding the award of the contract shall be taken into consideration.	Article 80(4), Unterabsatz 1 For the percentage of activities referred to in paragraph 1, first subparagraph, point (b), and paragraph 3, first subparagraph, point (b), the average total turnover, or, where turnover does not appropriately reflect the volume of activities carried out, another objective and verifiable quantitative indicator of those activities such as costs incurred or overall income obtained, for the three years preceding the award of the contract shall be taken into consideration. <i>Where the legal person or public buyer belongs to a group that consolidates its accounts in accordance with the requirements of Directive 2013/34/EU, the relevant turnover or alternative activity-based measure shall be based on that of the group.</i>
Article 81(1) This Regulation does not apply to contracts concluded exclusively between two or more contracting authorities, including where they carry out activities pursuant to Article 12 to 18, provided that, at the time of the award: (a) the resulting contract establishes or implements a cooperative relationship between the participating contracting authorities with the aim of ensuring that public services they have to	Article 81(1) This Regulation does not apply to contracts concluded exclusively between two or more contracting authorities <i>in the same Member State</i>, including where they carry out activities pursuant to Article 12 to 18, provided that, at the time of the award: (a) the resulting contract establishes or implements a <i>cooperation</i> between the participating contracting authorities <i>that is characterised by a mutual exchange of</i>

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
perform are provided with a view to achieving objectives they have in common; (b) the implementation of such cooperation is governed solely by considerations relating to the public interest; (c) the participating contracting authorities perform on the open market less than 20 % of the activities concerned by the cooperation.	<i>services and aims to ensure that a public task incumbent on all contracting authorities involved is fulfilled efficiently, cost-effectively and to high quality standards;</i> (b) the implementation of such cooperation is governed solely by considerations relating to the public interest <i>and is aimed at a strategic, coordinated and integrated service provision;</i> (c) the participating contracting authorities <i>do not</i> perform on the open market <i>any</i> of the activities concerned by the cooperation; <i>(d) the contracting authorities involved, insofar as they are local authorities or institutions and undertakings belonging to local authorities, are situated in the immediate vicinity of one another or are adjacent to one another; and (e) point (d) of Article 80(1) applies accordingly.</i>
Article 81(2) A cooperative relationship pursuant to paragraph 1, point (a), may cover all types of activities in any legal form or temporary structure or agreement but requires genuine collaboration by all parties through effective contributions which may be identical or complementary or different in size or nature but shall not be limited to cost-sharing.	Article 81(2) A <i>cooperation</i> pursuant to paragraph 1, point (a), may cover all types of activities in any legal form or temporary structure or agreement but requires genuine collaboration by all parties through effective contributions which may be identical or complementary or different in size or nature but shall not be limited to cost-sharing <i>or the reimbursement of expenses.</i>
Article 80 – neuer Absatz [Im Vorschlag nicht enthalten. Informationen sind lediglich nachträglich nach Art. 134 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. c über den nationalen Beschaffungsdatenraum bereitzustellen.]	Article 80(7) (neu) <i>Where a public buyer intends to award a contract on the basis of this Article, it shall publish, in accordance with Articles 110 and 112 and at least 30 days before the conclusion of the contract, its intention to do so together with the reasons why it considers the conditions of this Article to be fulfilled. The contract shall not be concluded before the expiry of that period. Article 81(5), Article 83(6) und Article 84(4) (jeweils neu) Article 80(7) shall apply accordingly.</i>

Begründung: Die 100 %-Schwelle beseitigt die Quersubventionierung von Markttätigkeit aus dem ausschreibungsfreien Bereich; die Konzernbetrachtung verhindert, dass sie durch Verlagerung von Markttätigkeiten auf Schwestergesellschaften umgangen wird. Die Markterkundung stellt sicher, dass der Verzicht auf Wettbewerb eine geprüfte und dokumentierte Entscheidung ist. Die Beschränkung auf denselben Mitgliedstaat trägt dem Umstand Rechnung, dass die Ausnahmen ihre Rechtfertigung in der Befugnis öffentlicher Stellen finden, ihre Aufgaben innerhalb des jeweiligen staatlichen Organisationsgefüges selbst zu erfüllen. Die Ergänzung des Art. 81 Abs. 2 schließt neben der bloßen Kostenteilung auch die bloße Kostenerstattung als Kooperationsform aus. Die Vorabveröffentlichung mit Stillhaltefrist eröffnet erstmals wirksamen Primärrechtsschutz; die nachträgliche Bereitstellung von Informationen über den nationalen Beschaffungsdatenraum nach Art. 134 Abs. 3 (dazu Nr. 7) kann dies nicht leisten.

2. Artikel 83 und 84 – Contracts awarded to affiliated undertakings; Contracts awarded in a joint venture

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 83(1) und (2), Unterabsatz 1 This Regulation does not apply where contracting entities award a public contract by either of the following: (a) by a contracting entity to an affiliated undertaking; (b) by a joint venture, formed exclusively by a number of contracting entities for the purpose of carrying out activities described in Article 12 to 18, to an undertaking which is affiliated with one of those contracting entities. 2. Paragraph	Article 83(1) und (2), Unterabsatz 1 This Regulation does not apply where contracting entities award a public contract by either of the following: (a) by a contracting entity to an affiliated undertaking <i>in the same Member State</i> ; (b) by a joint venture, formed exclusively by a number of contracting entities <i>of the same Member State</i> for the purpose of carrying out activities described in Article 12 to 18, to an undertaking which is

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
1 shall apply provided that at least 80 % of the average total turnover of the affiliated undertaking over the preceding three years derives from the provision of services, supplies or works to the contracting entity or other undertakings with which it is affiliated. [...]	affiliated with one of those contracting entities. 2. Paragraph 1 shall apply provided that 100 % of the average total turnover of the affiliated undertaking over the preceding three years derives from the provision of services, supplies or works to the contracting entity or other undertakings with which it is affiliated. [...]
Article 83 und Article 84 – neuer Absatz [Im Vorschlag nicht enthalten.]	Article 83(5) (neu) und Article 84(3) (neu) <i>This Article shall not apply to public contracts concerning the collection, transport, treatment, recovery or disposal of waste or waste water.</i>

Begründung: Die Angleichung an die Beschränkung auf denselben Mitgliedstaat stellt den Gleichlauf mit Art. 80 und 81 in der hier vorgeschlagenen Fassung her. Die Bereichsausnahme für Abfall und Abwasser beendet die sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung der privaten Abwasserwirtschaft, die allein daraus folgt, dass die Abwasserbehandlung dem Sektorenbereich der Trinkwasserversorgung zugeordnet ist (Art. 14 Abs. 2 Buchst. b). Da der Vorschlag die Vergabe an verbundene Unternehmen und die Vergabe durch Gemeinschaftsunternehmen in zwei Artikeln regelt, ist die Bereichsausnahme in beiden Artikeln zu verankern.

3. Artikel 82 – Local and regional administrative cooperation

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 82(1) This Regulation does not apply where regional or local authorities entrust each other with the performance of tasks incumbent on them, or use each other's own resources for that purpose, including in exchange for remuneration only, provided that they perform the task by own resources. For the purposes of this Article, own resources do not include goods not yet acquired or services that are being provided to one of the participating local or regional authorities by economic operators or legal persons entrusted pursuant to Article 80(1), (2) and (3).	Article 82 – Primärforderung <i>Streichung der Vorschrift.</i>
Article 82 – neuer Absatz [Im Vorschlag nicht enthalten.]	Article 82(3) (neu) – Hilfsforderung <i>Article 80(6) and (7), Article 81(1), points (b) and (c), and Article 81(2) shall apply accordingly.</i>

Begründung: Art. 82 ist zu streichen, da Art. 81 die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit abschließend und mit ausgewogenen Voraussetzungen regelt. Art. 82 bietet die Möglichkeit, die einschränkenden Voraussetzungen des Art. 81 zu umgehen. Art. 82 schafft zudem Anreize dafür, dass öffentliche Auftraggeber und lokale Behörden ihre eigenen Ressourcen ausbauen, um gegen Entgelt Leistungen für andere öffentlichen Auftraggeber/lokalen Behörden zu erbringen. Die Vorgabe, dass noch nicht beschaffte Waren und Dienstleistungen durch In-house-Gesellschaften nicht als eigen Ressourcen gelten und nicht zum Einsatz kommen dürfen, wird in der Praxis kaum durchsetzbar und kontrollierbar sein – es ist nicht ersichtlich, wie die Beschaffung von Ressourcen durch eine öffentliche Stelle im Hinblick auf eine zukünftig geplante Zusammenarbeit mit einer anderen Stelle erkannt und verhindert werden soll. Die in Erwägungsgrund 38 angeführte Annahme eines geringeren Risikos von Wettbewerbsverzerrungen ist nicht belegt. Für den Fall, dass an Art. 82 festgehalten wird, stellt die Hilfsforderung sicher, dass die Vorschrift nicht weniger streng ist als Art. 80 und 81: Der Ausschluss bei vollständiger Weitervergabe, die Vorabveröffentlichung, die Ausrichtung am öffentlichen Interesse, die Marktschwelle und das Erfordernis echter Zusammenarbeit gelten entsprechend; Art. 134 Abs. 3 ist zu ergänzen (Nr. 7).

4. Artikel 50 – Green Public Procurement

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 50(1) When procuring products, services and works, public buyers may take environmental and climate-related considerations into account with a view to preventing, reducing or otherwise mitigating adverse environmental and climate-related impacts or pursuing positive environmental and climate-related impacts throughout their life-cycle, as compared to alternative products, services and works with the same primary function ('green public procurement'). Article 50(3) Public buyers may take such environmental and climate-related considerations into account as appropriate in specifications, award criteria, contract performance clauses, or selection criteria, in compliance with the principles set in Article 4 and if they are linked to the subject-matter of the contract pursuant to Article 90.	Article 50(1) When procuring products, services and works, public buyers shall take environmental and climate-related considerations into account with a view to preventing, reducing or otherwise mitigating adverse environmental and climate-related impacts or pursuing positive environmental and climate-related impacts throughout their life-cycle, as compared to alternative products, services and works with the same primary function ('green public procurement'). Article 50(3) Public buyers shall take such environmental and climate-related considerations into account as appropriate in specifications, award criteria, contract performance clauses, or selection criteria, in compliance with the principles set in Article 4 and if they are linked to the subject-matter of the contract pursuant to Article 90.

Begründung: Ohne diese Änderung bleibt das Green Public Procurement eine bloße Ermächtigung. Der Befund des Europäischen Rechnungshofs, wonach die seit 2014 geltenden freiwilligen Vorgaben zur strategischen Beschaffung keine messbare Wirkung entfaltet haben, belegt, dass eine Kann-Vorschrift die angestrebte Nachfragerwirkung nicht erzielt.

5. Artikel 51 – Circular economy and resource efficiency

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 51 – neuer Absatz 1 [Im Vorschlag nicht enthalten.]	Article 51(1) (neu) <i>In the preparation of their procurement, public buyers shall assess and document how their planned procurement contributes to resource efficiency and the transition towards a circular economy. In particular, they shall assess opportunities to reduce resource consumption, prevent waste generation, extend product lifetimes, promote repair, reuse, refurbishment and remanufacturing, increase the uptake of recycled products and materials, including the recycled content, and support the recovery and use of secondary raw materials, including critical raw materials.</i>
Article 51 (künftig Absatz 2) Public buyers may establish specifications, selection criteria, award criteria or conditions for the performance of contracts that, in line with the objective of a high level of environmental protection, promote circularity and resource efficiency throughout the life-cycle of works, products and services. Such requirements or criteria may, where appropriate, relate to durability, reparability, upgradeability, reuse, refurbishment, remanufacturing recycled content, the use of secondary raw materials, waste prevention, preparation for reuse or the procurement of refurbished, remanufactured or previously used products. Public buyers may also consider circular business models, including product-as-a-service, leasing, sharing or rental solutions, rather than the purchase of new products.	Article 51 (künftig Absatz 2) Public buyers shall establish specifications, selection criteria, award criteria or conditions for the performance of contracts that, in line with the objective of a high level of environmental protection, promote circularity and resource efficiency throughout the life-cycle of works, products and services. Such requirements or criteria may, where appropriate, relate to durability, reparability, upgradeability, reuse, refurbishment, remanufacturing recycled content, the use of secondary raw materials, waste prevention, preparation for reuse or the procurement of refurbished, remanufactured or previously used products. Public buyers shall also consider circular business models, including product-as-a-service, leasing, sharing or rental solutions, rather than the purchase of new products.
Article 51 – neuer Absatz 3 [Im Vorschlag nicht enthalten.]	Article 51(3) (neu) <i>For the product groups listed in Annex [VII a], public buyers shall require a minimum recycled content and, where technically feasible, that the supplies procured are designed for recycling. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 141 laying</i>

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
	<i>down, per product group, the minimum recycled content referred to in the first subparagraph. Those delegated acts shall give preference to materials recycled within the Union from waste generated within the Union, and shall specify the means of verification, including by reference to the recycling label referred to in Article [X].</i>

Begründung: Der Vorschlag verpflichtet öffentliche Auftraggeber nicht, sich bei der Vorbereitung einer Beschaffung mit der Kreislaufwirtschaft zu befassen. Der neue Abs. 1 führt deshalb eine Prüf- und Dokumentationspflicht ein, die an die Vorbereitung der Beschaffung anknüpft. Der Änderungsvorschlag hebt Art. 51 auf das Verbindlichkeitsniveau des Art. 52 (Energieeffizienz) und schafft mit den Mindestrezzyklatquoten die verlässliche Nachfrage, ohne die Investitionen in Recyclingkapazitäten in der Union nicht getätigt werden. Die Ermächtigung zu delegierten Rechtsakten lehnt sich an Art. 54 Abs. 2 an; als Folgeänderung ist Art. 51 Abs. 3 in die Aufzählung des Art. 141 Abs. 2, 3 und 5 aufzunehmen.

6. Artikel 98 – Award criteria

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 98(4) The weight of quality criteria shall represent at least 30 % of total points awarded. For contracts where the subject-matter is labour-intensive, the weight of quality criteria shall represent at least 50 % of total points awarded. Where, pursuant to Article 99, public buyers apply life-cycle costing, the weight given to life-cycle costs shall be counted within the respective percentage share. Where public buyers apply environmental criteria specific for public procurement set in Union legislation as referred to in Article 50(4), second subparagraph, including delegated acts adopted pursuant to Article 54, and where those requirements relate to award criteria, the weight given to such environmental considerations shall count within percentages indicated in this paragraph. Mere compliance with obligations not relating to award criteria shall not be an award criterion.	Article 98(4) The weight of quality criteria shall represent at least 30 % of total points awarded. For contracts where the subject-matter is labour-intensive, the weight of quality criteria shall represent at least 50 % of total points awarded. <i>Environmental and climate-related considerations as referred to in paragraph 2, third subparagraph, point (b), including circularity and resource efficiency criteria pursuant to Article 51, shall represent at least half of the weight of the quality criteria.</i> Where, pursuant to Article 99, public buyers apply life-cycle costing, the weight given to life-cycle costs shall be counted within the respective percentage share. Where public buyers apply environmental criteria specific for public procurement set in Union legislation as referred to in Article 50(4), second subparagraph, including delegated acts adopted pursuant to Article 54, and where those requirements relate to award criteria, the weight given to such environmental considerations shall count within percentages indicated in this paragraph. Mere compliance with obligations not relating to award criteria shall not be an award criterion.
Article 98(5) Public buyers may derogate from paragraph 1, second subparagraph, and from paragraph 4, where the quality of the product, service or works procured can be ensured in any of the following ways: (a) specifications; (b) where relevant, conditions for the performance of contracts; (c) a combination of any of the following: quality-based award criteria, specifications and conditions for the performance of contracts. Public buyers shall indicate in the public summary of competition which of the ways set out in the first subparagraph justifies that derogation.	Article 98(5) Public buyers may derogate from paragraph 1, second subparagraph, and from paragraph 4, where the quality of the product, service or works procured can be ensured in any of the following ways: (a) specifications; (b) where relevant, conditions for the performance of contracts; (c) a combination of any of the following: quality-based award criteria, specifications and conditions for the performance of contracts. Public buyers shall indicate in the public summary of competition which of the ways set out in the first subparagraph justifies that derogation. <i>No derogation shall be possible from the minimum weight of environmental and climate-related considerations laid down in paragraph 4, third subparagraph.</i>

Begründung: Die Mindestgewichtung von 30 beziehungsweise 50 % ist ein wichtiger Fortschritt, entfaltet für die Kreislaufwirtschaft aber nur dann Wirkung, wenn Umweltkriterien innerhalb dieser Quote ein festes Gewicht

erhalten und die Abweichungsbefugnis insoweit ausgeschlossen ist. Die Anrechnungsregel für unionsrechtlich festgelegte Umweltkriterien (Art. 98 Abs. 4 Unterabs. 4, künftig Unterabs. 5) bleibt unberührt.

7. Artikel 134 – National Public Procurement Data Spaces

Fassung des Kommissionsvorschlags	Änderungsvorschlag des BDE
Article 134(3), Unterabsatz 1 Buchst. c und Unterabsatz 2 Satz 2 (c) procurement information relating to public contracts awarded based on the exclusions pursuant to Articles 80, 81, 83 and 84 in particular information on the organisations relevant to the contract, the purpose and result of the contract as well as a justification for the exclusion. [...] The procurement information referred to in point (c) shall be made available within 20 days after contract conclusion and contract completion, respectively.	Article 134(3), Unterabsatz 1 Buchst. c und Unterabsatz 2 Satz 2 (c) procurement information relating to public contracts awarded based on the exclusions pursuant to Articles 80, 81, 82, 83 and 84 in particular information on the organisations relevant to the contract, the purpose and result of the contract as well as a justification for the exclusion. [...] The procurement information referred to in point (c) shall be made available within 20 days after contract conclusion and contract completion, respectively, and shall be designated as publicly available procurement information.

Begründung: Der Vorschlag sieht für Aufträge, die auf Grundlage der Ausnahmen nach Art. 80, 81, 83 und 84 vergeben werden, lediglich eine nachträgliche Bereitstellung von Informationen über den nationalen Beschaffungsdatenraum vor, deren öffentliche Zugänglichkeit einem Durchführungsrechtsakt überlassen bleibt (Art. 134 Abs. 8). Ohne öffentliche Zugänglichkeit verfehlt die Regelung ihren Zweck, die Inanspruchnahme der Ausnahmen der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Wettbewerber zugänglich zu machen. Vorgänge nach Art. 82 sind in gleicher Weise zu erfassen.