

**Stellungnahme von Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) vom
30.09.2026**

zu

**Entwurf eines Public Procurement Act der Europäischen Kommission vom 9.
September 2026 [COM(2026) 590 final]**

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
Allgemein Einordnung und Leitlinie	Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) vertritt rund 750 Mitglieder aus dem Sozialen Unternehmertum. Viele von ihnen erbringen Leistungen im Auftrag der öffentlichen Hand, insbesondere soziale, gesundheitliche und Bildungsdienstleistungen. Für sie ist das Vergaberecht eine Frage des Marktzugangs. SEND fordert seit der Konsultation zum Vergabetransformationspaket im Februar 2023 verbindliche soziale und ökologische Kriterien und eine Öffnung der vorbehaltenen Aufträge, zuletzt in der Stellungnahme zum Vergabebeschleunigungsgesetz vom Juli 2025. SEND ist Mitglied der EU-Expertengruppe GECES, deren Kernaufgabe die Begleitung der Ratsempfehlung C/2023/1344 ist, die der Entwurf in Erwägungsgrund 26 zitiert. Leitlinie: Vereinfachung und wirksame Beschaffung sind kein Gegensatz. Der Entwurf trifft an mehreren Stellen die richtige Regelungstechnik: Er formuliert verbindlich und lässt eine begründete, dokumentierte Abweichung zu (Art. 27 Abs. 6 und 7, Art. 56 Abs. 1, Art. 98 Abs. 4 und 5). Wir bitten darum, diese Technik auch im Sozialkapitel zu verwenden und den Zugang zu vorbehaltenen Aufträgen an die tatsächliche Zweckbindung zu knüpfen statt an die Rechtsform. Viele unserer Anmerkungen greifen Empfehlungen auf, die die GECES-Arbeitsgruppe Socially Responsible Public Procurement der Kommission mit ihrem Abschlussbericht vom 28.04.2025 im Rahmen der Evaluierung der Richtlinie 2014/24/EU übermittelt hat und die der Entwurf noch nicht oder nur teilweise aufnimmt. Zitate aus dem Verordnungstext stammen aus der englischen Fassung; Übersetzungen sind Arbeitsübersetzungen.
Art. 55 Abs. 1 im Vergleich zu Art. 27 Abs. 6 und 7, Art. 56 Abs. 1, Art. 98 Abs. 4 und 5	Anmerkung. Der Entwurf bündelt die Sozialziele erstmals in einem eigenen Kapitel und benennt in Art. 55 Abs. 2 Buchst. f ausdrücklich die Förderung der Sozialwirtschaft. Das begrüßen wir. Die Berücksichtigung selbst bleibt jedoch eine Kann-Regelung („Public buyers may take social considerations into account“). An vier anderen Stellen verwendet der Entwurf dagegen die Technik „Regel plus begründete Ausnahme“: Referenzverbot (Art. 27 Abs. 6 UAbs. 2), Umsatzobergrenze (Art. 27 Abs. 7 UAbs. 2), Zugänglichkeit (Art. 56 Abs. 1) und Mindestgewichtung der Qualität (Art. 98 Abs. 4 i. V. m. Abs. 5). Allein der Grundsatzartikel des Sozialkapitels ist als reine Option gebaut. Wirkung. Wer unter Zeitdruck und ohne eigene Vergabestelle arbeitet, wählt den Weg, der nicht begründet werden muss. Eine Kann-Regelung wirkt in der Praxis deshalb als Freistellung. Anbieter, deren Leistung sich gerade in Qualität, Kontinuität und Wirkung unterscheidet, verlieren so schon die Gelegenheit zum Wettbewerb. Vorschlag. Art. 55 Abs. 1 nach dem Muster des Art. 56 Abs. 1 fassen: Berücksichtigung sozialer Erwägungen als Regel, Abweichung in hinreichend begründeten Fällen, offengelegt nach dem Muster des Art. 98 Abs. 5 im Public Summary of Competition. Es entsteht kein neuer Regelungstyp und keine neue Prüfstufe. Die Grenze bleibt unverändert: Art. 55 Abs. 3 verlangt bereits den Auftragsbezug nach Art. 90 sowie Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit. Diese Bedingung, die auch aus dem Mittelstand

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
	formuliert wird, teilen wir. Der Vorschlag betrifft allein die Frage, ob die Prüfung stattfindet, nicht wie weit sie reichen darf.
Art. 147 Nr. 12 i. V. m. Art. 55; im Vergleich zu Art. 147 Nr. 9	Anmerkung zur Regelungssystematik. Nach Art. 147 Nr. 12 wird Art. 31 der Richtlinie (EU) 2024/1760 gestrichen; Verweise darauf gelten künftig als Verweise auf Art. 55. Nach Art. 147 Nr. 9 wird Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/882 durch Art. 56 ersetzt. Im zweiten Fall bleibt der Regelungstyp erhalten, weil Art. 56 verbindlich ist. Im ersten Fall führt die Zusammenführung in eine Kann-Regelung. Vorschlag. Prüfen, ob dadurch ein bislang verbindlicher Regelungsgehalt zur Option wird, und dies bei der Ausgestaltung des Art. 55 berücksichtigen. Die GECES-Arbeitsgruppe hat ausdrücklich ein „system of consistency between the procurement directive and other relevant sectoral legislation“ empfohlen.
Art. 57 Abs. 2 Buchst. a	Anmerkung. Wir begrüßen, dass Art. 57 Abs. 2 den Auftragsvorbehalt ohne Dreijahresbefristung und ohne Anforderungen an die Leitungsstruktur fortführt. Neu ist jedoch Buchst. a, der eine rechtliche Anerkennung als gemeinnützig verlangt („legally recognised as non-profit under national law“). Buchst. b und c knüpfen dagegen an die tatsächliche Zweckbindung an (Gemeinwohlzweck als Hauptzweck, Reinvestition der Überschüsse). Wirkung. Ein Unternehmen kann seine Überschüsse vollständig reinvestieren, eine Leistung von allgemeinem Interesse als Hauptzweck haben und dauerhaft daran gebunden sein, ohne steuerlich als gemeinnützig anerkannt zu sein. In Deutschland betrifft das wirtschaftlich tätige Sozialunternehmen in Kapitalgesellschaftsform, insbesondere solche mit dauerhafter Vermögensbindung. Sie erfüllen den materiellen Grund des Vorbehalts und sind dennoch ausgeschlossen. Vorschlag. Buchst. a so fassen, dass neben der Anerkennung als gemeinnützig auch eine rechtlich gesicherte, dauerhafte Vermögens- und Zweckbindung genügt; Buchst. b und c bleiben unverändert. Alternativ: Klarstellung im Erwägungsgrund, dass die Mitgliedstaaten den Kreis auf gleichwertig zweckgebundene Organisationen erstrecken können (vgl. EuGH, C-598/19, Conacee, zum Gestaltungsraum der Mitgliedstaaten). Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in seiner Initiativstellungnahme INT/1056 eine bessere Nutzung vorbehaltener Aufträge gefordert.
Art. 57 Abs. 1	Anmerkung. Der Entwurf definiert weder „persons with disabilities“ noch „disadvantaged persons“. Die Unsicherheit über den begünstigten Kreis trägt die Vergabestelle, mit der Folge, dass sie das Instrument eher nicht nutzt. Offen ist zudem, ob die Befugnis, über die Mindestanforderungen hinausgehende Bedingungen aufzustellen (EuGH, C-598/19), auch der einzelnen Vergabestelle zusteht. Vorschlag. Beide Begriffe im Verordnungstext oder Erwägungsgrund bestimmen und dabei an die Definitionen des Art. 2 Nr. 3 und 4 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung anknüpfen. Klarstellen, dass auch die einzelne Vergabestelle unter Wahrung von Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit entsprechende Bedingungen festlegen kann. Beides hat die GECES-Arbeitsgruppe empfohlen.
Art. 98 Abs. 4 und 5 i. V. m. Art. 6 Nr. 10 und Erwägungsgrund 42	Anmerkung. Die verbindliche Mindestgewichtung der Qualität (30 Prozent, bei arbeitsintensiven Aufträgen im Sinne des Art. 6 Nr. 10 mindestens 50 Prozent) ist aus unserer Sicht der wirksamste Einzelhebel des Entwurfs gegen Preisdominanz. Wir bitten, sie in den Verhandlungen zu halten. Erwägungsgrund 42 erwartet, dass die erhöhte Quote „should include significant social considerations“. Art. 98 Abs. 4 enthält diese Vorgabe nicht, regelt aber für Umweltkriterien ausdrücklich deren Anrechnung. Bei sozialen,

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
	gesundheitlichen und Bildungsdienstleistungen ist die Qualität der Leistung weitgehend die Qualität und Kontinuität des Personals. Ohne Entsprechung im Artikeltext kann die erhöhte Quote vollständig mit Kriterien gefüllt werden, die mit ihrer Begründung nichts zu tun haben. Vorschlag 1. In Art. 98 Abs. 4 ergänzen, dass bei arbeitsintensiven Aufträgen ein wesentlicher Teil der Qualitätsgewichtung auf soziale Erwägungen im Sinne des Art. 55 Abs. 2 entfällt. Hilfsweise: die Anrechnungsregeln für Umweltkriterien auf soziale Kriterien entsprechend anwenden. Vorschlag 2. Art. 98 Abs. 5 verlangt nur die Angabe, welcher Weg die Abweichung trägt. Wir regen an, wie in Art. 27 Abs. 7 UAbs. 3 die Angabe der wesentlichen Gründe zu verlangen.
Art. 58 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 im Vergleich zu Art. 119 Abs. 3	Anmerkung. Für Konzessionen enthält Art. 119 Abs. 3 einen wirkungsorientierten Baukasten: messbare Leistungsanforderungen, Kennzahlen, Monitoring und ausdrücklich „the consequences of performance outcomes, including incentives or deductions“. Für öffentliche Aufträge fehlt eine Parallelvorschrift. In sozialen Dienstleistungen entscheidet nicht allein, ob eine Leistung erbracht wurde, sondern ob sie gewirkt hat. Vorschlag. In Art. 58 Abs. 2 aufnehmen, dass zu den geeigneten Anforderungen auch messbare Wirkungsindikatoren und deren Berücksichtigung bei den Zuschlagskriterien gehören, soweit auf den Auftragsgegenstand bezogen. In Art. 104 ergebnisabhängige Vergütungsbestandteile nach dem Muster des Art. 119 Abs. 3 ausdrücklich zulassen.
Art. 104 Abs. 2 Preisanpassung	Anmerkung. Bei personalintensiven sozialen Dienstleistungen entstehen Kostensteigerungen während der Laufzeit und sind weitgehend tarifgebunden. Ohne Anpassungsklausel kalkulieren Anbieter Risikoaufschläge ein oder bieten bei langen Laufzeiten nicht mit. Wir regen an, für Aufträge nach Art. 58 mit einer Laufzeit über zwölf Monate eine Preisanpassungsklausel als Regelfall vorzusehen, mit Abweichung in begründeten Fällen. Auch die GECES-Arbeitsgruppe hat Preisanpassungsklauseln empfohlen.
Art. 110 Abs. 3 Buchst. f und Abs. 4 Buchst. f	Anmerkung. Die Public Summaries sehen Felder zur strategischen Beschaffung und zur KMU-Beteiligung vor, aber kein Merkmal für Auftragsvorbehalte nach Art. 57. Damit bleibt für die gesamte Geltungsdauer unmessbar, ob das Instrument genutzt wird. Dass dies praktisch relevant ist, zeigt ein Bericht aus Spanien an die GECES-Arbeitsgruppe: 2023 waren 10 Prozent eines Ausschreibungsvolumens der Zentralregierung von 125 Mio. Euro für Sozialunternehmen reserviert, ausgeführt wurden 4,43 Prozent. Vorschlag. In beiden Buchstaben eine Angabe ergänzen, ob das Verfahren nach Art. 57 vorbehalten war, und im Public Summary of Result, ob der Zuschlag an eine Organisation im Sinne des Art. 57 ergangen ist. Hilfsweise: Verankerung in den Durchführungsrechtsakten nach Art. 110 Abs. 7 mit Hinweis im Erwägungsgrund.
Art. 100 Abs. 1, 2, 3 und 7	Anmerkung. Prüfpflicht und Begründungspflicht bei der Losaufteilung (Art. 100 Abs. 1 und 2) begrüßen wir ausdrücklich. Für kleine Anbieter, zu denen die meisten Sozialunternehmen zählen, ist ein zu großes Gesamtlos ein Ausschluss. Redaktioneller Hinweis. Art. 100 Abs. 2 verweist für die Teilungspflicht der Mitgliedstaaten auf Absatz 6; die Ermächtigung steht jedoch in Absatz 7. Vorschlag. In Abs. 3 ergänzen, dass bei der Bemessung von Umfang, Größe, Zahl und Art der Lose auch die Leistungsfähigkeit kleiner Anbieter zu

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
	berücksichtigen ist, damit die Begründungspflicht nicht durch einen ungeeigneten Loszuschnitt umgangen wird.
Art. 30 Abs. 1 bis 3	Anmerkung. Die Bekanntmachungspflicht für Markterkundungen (Abs. 2) begrüßen wir: Kleine soziale Anbieter werden selten übergangen, sondern schlicht nicht gefunden. Vorschlag. In Abs. 3 oder im Erwägungsgrund klarstellen, dass zu den relevanten Parteien ausdrücklich Organisationen der Sozialwirtschaft sowie Einrichtungen im Sinne des Art. 57 gehören und ihre aktive Ansprache zulässig ist.
Art. 108 Abs. 5	Anmerkung. Bei personalintensiven sozialen Dienstleistungen entstehen die Kosten sofort, die Zahlung folgt später. Für kleine Träger ist die Vorfinanzierung ein Zugangshindernis unabhängig von der Qualität des Angebots. Vorschlag. Die Pflichtvariante des Art. 108 Abs. 5 Satz 2 auf Aufträge nach Art. 58 erstrecken, hilfsweise im Erwägungsgrund klarstellen, dass eine angemessene Vorauszahlung dort der Regelfall sein sollte.
Art. 27 Abs. 6 UAbs. 2 und Abs. 7 UAbs. 2	Anmerkung. Das grundsätzliche Verbot, Vorerfahrung mit öffentlichen Aufträgen zu verlangen, und die Begrenzung des Mindestumsatzes auf 50 Prozent des geschätzten Jahresauftragswerts sind neben Art. 98 Abs. 4 und Art. 100 Abs. 1 und 2 die wirksamsten Zugangsvorschriften des Entwurfs. Junge Sozialunternehmen scheitern häufig nicht an der Leistungsfähigkeit, sondern an Referenzlisten und Umsatzschwellen. Wir bitten, beide Vorschriften in den Verhandlungen zu halten. Vorschlag. Für die Ausnahme vom Referenzverbot (Abs. 6 UAbs. 2) wie in Abs. 7 UAbs. 3 die Angabe der wesentlichen Gründe im Procurement Detail verlangen.
Art. 2 Abs. 1 Buchst. e	Anmerkung ohne Änderungsvorschlag. Der Sonderschwellenwert von 750.000 Euro für soziale, gesundheitliche und Bildungsdienstleistungen führt dazu, dass ein großer Teil der für Sozialunternehmen relevanten Aufträge nationalem Recht unterliegt. Die Wirkung der begrüßenswerten Vorschriften dieses Entwurfs hängt für unsere Mitglieder daher stark davon ab, ob unterhalb der Schwellen gleichlaufende Regelungen gelten. Wir bitten, diesen Zusammenhang in der Verhandlungsposition mitzudenken.
Allgemein Was wir verteidigt sehen möchten	Wir bitten die Bundesregierung, folgende Vorschriften in den Verhandlungen zu halten: • Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Buchst. c: „best quality for public money“, soziale Gerechtigkeit und Inklusion als gleichrangige Ziele • Art. 27 Abs. 6 UAbs. 2 und Abs. 7 UAbs. 2: Referenzverbot und Umsatzobergrenze • Art. 30 Abs. 2: Bekanntmachung von Markterkundungen • Art. 55 Abs. 2 Buchst. f und Abs. 4: Förderung der Sozialwirtschaft als Beschaffungsziel; bloße Rechtstreue ist keine sozial verantwortliche Beschaffung • Art. 56: verbindliche Zugänglichkeit • Art. 57 Abs. 2: Wegfall von Befristung und Leistungsanforderungen • Art. 58 Abs. 2: Qualität, Kontinuität, Nutzerbeteiligung, Bezug auf Art. 19 UN-BRK • Art. 98 Abs. 2 Buchst. a und c sowie Abs. 4: Zugänglichkeit und Personalqualität als Kriterien, Mindestgewichtung der Qualität • Art. 100 Abs. 1 und 2: Prüf- und Begründungspflicht bei der Losaufteilung

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
Allgemein Begleitende Maßnahmen	Die wiederkehrende Ursache geringer Nutzung sozialer Instrumente ist weniger das Fehlen von Rechtsgrundlagen als die Sorge der Vergabestellen, für ihre Nutzung beanstandet zu werden. Wir regen an, dass die Kommission den Vorschlag mit einer Mitteilung begleitet, die ausdrücklich festhält, dass sozialwirtschaftliche Anbieter bei der Auftragsvergabe gefördert werden sollen, wie von der GECES-Arbeitsgruppe empfohlen. Für ein weiteres Zusammenwirken im Verfahren stehen wir gern zur Verfügung.

Kontakt: David Korenke, Co-Leitung Politik, SEND e.V., politik@send-ev.de

Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V.

c/o Impact Hub Berlin

Rollbergstraße 28a

12053 Berlin

Geschäftsführung: Susanna Krueger

Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg

Registernummer: VR 36261 B

Vertreten durch: Jan Boskamp (Vorstandsvorsitz)

Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) vertritt die Interessen der deutschen Sozialunternehmen mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für Sozialunternehmertum in Deutschland zu verbessern. SEND ist unter der Nummer R001359 im Lobbyregister des Deutschen Bundestages eingetragen und arbeitet auf Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf Basis des Lobbyregistergesetzes.