EPICO Stellungnahme Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie des Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabebeschleunigungsgesetz)

Über EPICO

Der Energy and Climate Policy and Innovation Council (EPICO KlimaInnovation) ist ein unabhängiger Think Tank, der konstruktive, marktbasierte und innovationsorientierte Industrie-, Klima- und Energiepolitik durch klare Konzepte und tragfähige, wissenschaftlich fundierte Lösungen vorantreibt. Mit Sitz in Berlin und Brüssel mobilisieren wir ein Netzwerk, das wichtige Akteure der Klima- und Energiepolitik in Deutschland und der europäischen Union zusammenbringt, um eine ambitionierte Agenda zu entwickeln und umzusetzen, die uns zur Netto-Null führt.

EPICO ist auch Mitglied der Koalition „Buy Better to Build Better“, die aus 36 Organisationen (Industrie, Wirtschaftsverbände, Städteverbände und Zivilgesellschaft) besteht. Diese Koalition setzt sich gemeinsam dafür ein, die öffentliche Beschaffung als zentralen Hebel zur Förderung einer groß angelegten Nachfrage nach umweltfreundlichen Baulösungen zu etablieren.

I. Hintergrund

Das öffentliche Beschaffungswesen trägt in Deutschland sowie in der EU etwa 15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei,[1] und bietet daher die Möglichkeit, Leitmärkte für klimaneutrale Produkte zu schaffen, insbesondere in energieintensiven Branchen wie Stahl und Zement. In Deutschland bietet das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) in Höhe von 500 Milliarden Euro die Möglichkeit, öffentliche Aufträge als Instrument zur Schaffung von Nachfrage nach klimaneutralen Produkten in Schlüsselbranchen wie Infrastruktur und Verkehr zu gestalten.

Wie im Clean Industrial Deal angekündigt, werden die Reform des öffentlichen Beschaffungswesens auf europäischer Ebene im Jahr 2026 sowie die Entwicklung eines freiwilligen Labels für Stahl im Gesetz zur Beschleunigung der Dekarbonisierung der Industrie im Jahr 2025 den Schwerpunkt auf nicht preisbezogene Nachhaltigkeitskriterien legen.[2] Die Reform des öffentlichen Beschaffungswesens in Deutschland sollte entsprechend mit diesen Zielen in Einklang gebracht werden.

In dieser Stellungnahme liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung des öffentlichen Beschaffungswesens, um die Klimaziele Deutschlands zu erreichen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu stärken. Sie enthält unser Feedback zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie des Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabebeschleunigungsgesetz) (hiernach „Referentenentwurf für das Vergabegeschleunigungsgesetz“) sowie weitere Vorschläge zur Reform der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für das öffentliche Beschaffungswesen.

---

[1] OECD (2019), *Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/48df1474-de; European Commission. (n.d.). Access to public procurement. The Single Market and Competitiveness Scoreboard. Retrieved February 17, 2025, from https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

[2] Kapitel 3.1, „Nicht preisbezogene Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Anreize für private Käufe“, Europäische Kommission „Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung“ (Clean Industrial Deal), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085.

II. Stärkung der klimafreundlichen Vergabekriterien im öffentlichen Beschaffungswesen

Im Jahr 2021 wurde Nachhaltigkeitskriterien in weniger als 13 Prozent aller öffentlichen Aufträgen in Deutschland berücksichtigt.[3] Wenn die öffentliche Beschaffung auf Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtet wäre, insbesondere auf die Bevorzugung von Produkten aus emissionsarmem Stahl und Zement, würde dies die Nachfrage ankurbeln und damit auch die Märkte für klimafreundliche und klimaneutrale Produkte. So könnte die öffentliche Beschaffung einen wichtigen Beitrag zur Dekarbonisierung emissionsintensiver Industrien leisten.

Wir begrüßen die vorgeschlagene Novellierung des §113 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) durch die vorgeschlagene Hinzufügung von **§ 113(1)(9)**, wodurch die Bundesregierung ermächtigt wird, Rechtsverordnungen zu erlassen, die „verpflichtender Anforderungen an die Beschaffung von klimafreundlichen Leistungen" regeln.[4]

Gleichzeitig setzen wir uns dafür ein, dass eine an klaren, evidenzbasierten Nachhaltigkeitskriterien orientierte öffentliche Beschaffung verpflichtend gestaltet und gesetzlich im GWB verankert wird, anstatt sie anstatt diese ausschließlich in zukünftigen Rechtsverordnungen zu regeln.

Derzeit geht aus dem Gesetzestext nicht eindeutig hervor, auf welchen Kriterien die „Anforderungen an die Beschaffung von klimafreundlichen Leistungen" beruhen sollen. Diese Kriterien sollten ebenfalls ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden. **Diese sollten mit dem bevorstehenden Industrial Decarbonisation Accelerator Act auf EU-Ebene harmonisiert werden, das unter anderem Kriterien für emissionsarme und kreislauffähige Produkte einführen wird.**

III. Überprüfung des Mindestpreiskriteriums im öffentlichen Beschaffungswesen

Derzeit richtet sich die öffentliche Beschaffung gemäß § 127 Absatz 1 GWB nach dem Kriterium des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses, wobei die Einbeziehung umweltbezogener oder sozialer Aspekte neben dem Preis oder den Kosten nicht verpflichtend vorgesehen ist.

Artikel 67 der Richtlinie 2014/24/EU sieht vor:
„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen, oder sie können

---

[3] Diese entspricht 12,4% im ersten Halbjahr und 12,7 Prozent im zweiten Halbjahr laut der Statistiken des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. BMWK. (2022). Vergabestatistik – Bericht für das erste Halbjahr 2021. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1
BMWK. (2023). Vergabestatistik – Bericht für das zweite Halbjahr 2021. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-zweites-halbjahr-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6

[4] Artikel 1(8), „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabebeschleunigungsgesetz): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie", https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20250724-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-vergabe-oeffentlicher-auftraege.html (Seite 7-8).

deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken.“[5]

Die Reform des GWB (wie ebenfalls die Reform der Richtlinie) sollte sicherstellen, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ein starker rechtlicher Auftrag besteht, über den niedrigsten Preis hinauszugehen, und Kriterien wie Gesamtlebenszyklusemissionen und Zirkularität stärker berücksichtigen. Auf diese Weise können öffentliche Mittel strategisch und wirksam eingesetzt werden, um das Ziel der Emissionsminderung zu erreichen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Branchen zu unterstützen, die sich derzeit im Umwandlungsprozess befinden und deren Produkte auch für die Vergabe öffentlicher Aufträge von großer Bedeutung sind.

In der von EPICO KlimaInnovation unterschriebene Stellungnahme von der Buy Better to Build Better Koalition im Rahmen der öffentlichen Konsultation für das Industrial Decarbonisation Accelerator Act im Juli 2025 wurden umfassende Informationen darüber bereitgestellt, wie von den Kriterien des niedrigsten Preises abgekommen werden kann, um das öffentliche Beschaffungswesen auf Klimaschutz, Dekarbonisierung der Industrie und strategische Interessen auszurichten.[6]

IV. Künftige Kennzeichnungssysteme sollten die Kreislaufwirtschaft angemessen berücksichtigen

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor: „Auch das konsequente Recycling von Stahlschrott kann kurzfristig stark zur Dekarbonisierung beitragen und bedarf daher entsprechender Unterstützung.“[7] **Der Rahmen für das öffentliche Beschaffungswesen wird für die Erfüllung dieser Aufgabe von besonderer Bedeutung sein, indem er die Nachfrage nach Stahlprodukten aus Schrott sicherstellt und der Staat als Abnehmer eine Vorbildfunktion bei der Förderung der Verwendung von Produkten aus recyceltem Stahl übernehmen kann.**

Im Zusammenhang mit der Änderung des § 113 GWB hinsichtlich der vergaberechtlichen Vorgaben an die Beschaffung von klimafreundlichen Leistungen wird im Gesetzentwurf ausgeführt: „*Die Vorgaben können Anforderungen an den Auftragsgegenstand oder an das Vergabeverfahren sein, insbesondere auch Anforderungen an die Unternehmen und deren Nachweise, etwa durch bestimmte Kennzeichnungssysteme.*”

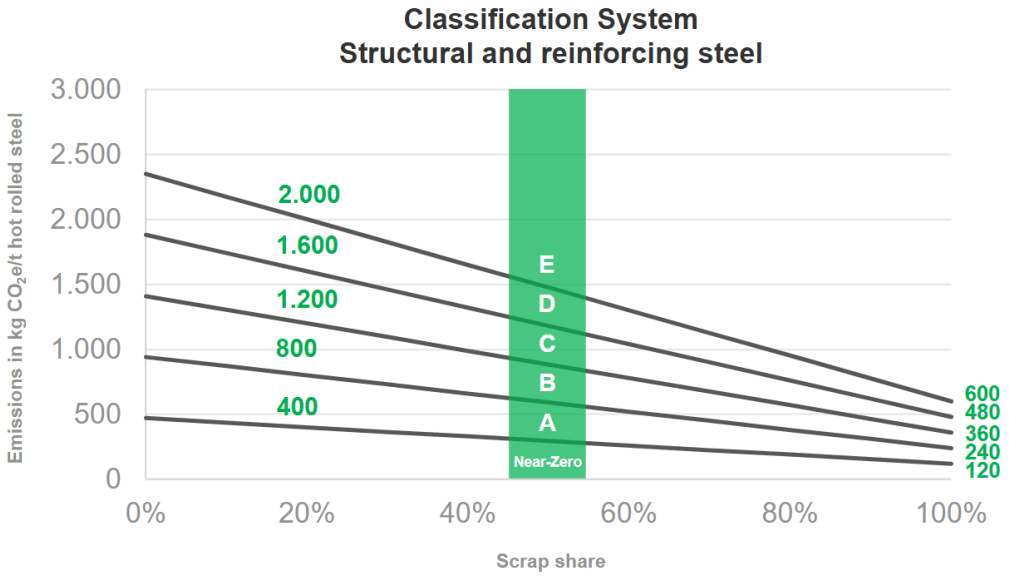
Im Rahmen des bevorstehenden Indutrial Decarbonisation Accelerator Act auf EU-Ebene wird voraussichtlich ein freiwilliges Label für Stahl eingeführt. Derzeit ist das bekannteste freiwillige Label für Stahl der Low Emission Steel Standard (LESS), der von einer Reihe von Stahlherstellern, vor allem aus der Primärstahlherstellung, unterstützt wird. Der LESS basiert auf einem gleitenden Skalenansatz, der in aktueller Form aus den unten genannten Gründen unserer Ansicht nach für Langstahl, der aus Schrott hergestellt wird, nicht geeignet ist. Wir

[5] Artikel 67, Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0024-20240101.

[6] Buy Better to Build Better Coalition, “Creating Lead Markets for the Construction Sector through Effective Public Procurement: Recommendations for the upcoming Industrial Decarbonisation Accelerator Act” (Juli 2025), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14505-Industrial-Decarbonisation-Accelerator-Act-speeding-up-decarbonisation/F3573437_en.

[7] „Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (173-174).

plädieren daher für einen differenzierten Ansatz für Flachstahl und Langstahl und schlagen vor, das LESS in aktueller Form nicht für öffentliche Beschaffungsvorgaben für Langstahl zu verwenden, der in großem Umfang in Bauprodukten zum Einsatz kommt.



Quelle: Low Emission Steel Standard (2024)

In LESS sind die Schwellenwerte für Rohstahl mit einem CO_2-Ausstoß nahe Null auf 500 kg CO_2eq/t für Baustahl und Bewehrungsstahl ohne Schrottanteil und auf 170 kg CO_2eq/t für Stahl aus 100 % Schrott festgelegt – ein vierfacher Unterschied, der nicht wissenschaftlich fundiert ist und dazu führen könnte, dass Stahl aus Schrott trotz seines inhärenten Klimaschutzpotenzials durch die Verwendung von recyceltem Stahl anstelle von neuem Eisenerz mit schlechteren Bewertungen benachteiligt wird. Dies würde dem Ziel der Bundesregierung, die Kreislaufwirtschaft für die Dekarbonisierung der Stahlindustrie zu fördern, zuwiderlaufen und könnte die Investitionen gefährden, die für die Verbesserung der Sammlung und Sortierung von Stahlschrott und die Steigerung seiner Qualität erforderlich sind.

Die meisten Langstahlprodukte wie Walzdraht, Betonstahl, Handelsstahl und Bauteile werden bereits aus hochreinem Schrott hergestellt, oft mit nahezu null Emissionen. Durch einen Vergleich mit der Primärstahlproduktion aus Roherz würde LESS DRI-basierten Stahlprodukten künstlich eine höhere Bewertung verschaffen und Anreize für die Substitution von Roherz durch Schrott nehmen, selbst wenn dies möglich wäre.

Die DRI-basierte Stahlherstellung kann durch eine gestaffelte Regelung unterstützt werden, sofern ein echter wirtschaftlicher Nachweis vorliegt – in erster Linie als Ersatz für Roheisen in Flachstahlanwendungen, in denen Schrott die technischen Anforderungen (noch) nicht erfüllen kann – wobei die gestaffelte Regelung jedoch keine Kreislaufwege bei Langprodukten ersetzen sollte. Für Flachstahl, wo die Umstellung auf Schrott komplexer ist, könnte eine gestaffelte Skala daher angemessen sein, sie sollte jedoch mit verbindlichen Verpflichtungen zur Erhöhung des Recyclinganteils in Automobilstahl einhergehen. **Dieser differenzierte Ansatz würde den technologischen und marktwirtschaftlichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen, die Glaubwürdigkeit des Klimaschutzes wahren und die Widerstandsfähigkeit der EU-Industrie stärken.**

Das öffentliche Beschaffungswesen, insbesondere mit seinem Schwerpunkt auf Bau- und Infrastrukturprojekten, hat das Potenzial, die Verwendung von recyceltem Stahl in großen Mengen zu fördern. Dieses Ziel sollte nicht durch die Verwendung eines Kennzeichnungssystems gefährdet werden, das recycelten Stahl benachteiligt.

Wenn Beschaffungsschwellenwerte LESS als Referenzwert verwenden, kann recycelter Langstahl ausgeschlossen oder hinter primärrohstoffbasiertem, kohlenstoffintensivem Stahl zurückgestuft werden. Dies würde die Dekarbonisierung der Stahlindustrie gefährden, die Erreichung der deutschen und EU-Klimaziele beeinträchtigen, das Ziel einer verbesserten Recyclingquote in diesem Sektor gefährden und auch wichtigen EU-Vorschriften zur Förderung der Emissionsminderung im Gebäudesektor widersprechen (z. B. der **Bauprodukteverordnung (CPR)**, der **Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD)** und der **Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR))**.

Energy and Climate Policy and Innovation Council e.V. Eingetragener Verein (e. V.) (EPICO KlimaInnovation)
Mindspace, Hausvogteiplatz 12, 10117 Berlin
Registernummer im Lobbyregister: R004758

Parul Kumar (she / her)
Deputy Executive Director
Director - Climate
parul.kumar@epico.org

Berlin, 28. Juli 2025