

Ausschussvorlage WVA 21/21 – Teil 2
öffentlich vom 05.05.2026

**Öffentliche mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/4029
– HVTG –**

Stellungnahmen von Anzuhörenden



Vorstand

Zentrum – Die alternative Gewerkschaft
Ansprechpartner: Jörg Reichenbach

Strümpfelbacher Str. 15
70327 Stuttgart
Telefon: +49 159 03898420
Internet: www.zentrum-gewerkschaft.de
E-Mail: kontakt@zentrum-gewerkschaft.de

Stellungnahme

**Zentrum – Die alternative Gewerkschaft e.V.
(ZAG)**

zum

„Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz“

27. April 2026

Einleitung

Die alternative Gewerkschaft Zentrum begrüßt grundsätzlich jede Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie alle Maßnahmen, die geeignet sind, prekäre Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen.

Arbeitnehmer, die einem Tarifvertrag unterliegen, profitieren in der Regel von einer besseren Entlohnung und günstigeren Arbeitsbedingungen. Die alternative Gewerkschaft Zentrum bekennt sich daher ausdrücklich zur Stärkung der Tariftreue und zur Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen.

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, das öffentliche Auftragswesen unterhalb der EU- Schwellenwerte zu vereinfachen, Vergabeverfahren zu beschleunigen und zugleich faire Löhne sowie gute Arbeitsbedingungen zu fördern. Die vorgesehenen Maßnahmen – insbesondere die Anhebung von Wertgrenzen, die Entbürokratisierung von Verfahren sowie die Einführung einer konstitutiven Tariftreuepflicht und begleitender Kontrollmechanismen – sind in ihrer Zielrichtung prinzipiell zu befürworten.

Allerdings wird der Gesetzentwurf diesem Anspruch nach Auffassung der alternativen Gewerkschaft Zentrum nicht gerecht. In seiner konkreten Ausgestaltung enthält er strukturelle Schwächen, die sowohl Beschäftigte als auch kleine und mittlere Unternehmen sowie die Qualität öffentlicher Auftragsvergabe negativ beeinflussen können.

Auswirkungen auf Beschäftigte

Die Anhebung der Schwelle für die Tariftreuepflicht von bislang 10.000 Euro auf künftig 20.000 Euro führt dazu, dass ein erheblicher Teil kleinerer Aufträge nicht mehr unter die verpflichtende Tariftreue fällt. Gerade in diesen Auftragssegmenten bestehen jedoch häufig erhöhte Risiken von Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen. Damit wird der Schutz von Beschäftigten in einem besonders sensiblen Bereich faktisch geschwächt. Die intendierte Stärkung der Tariftreue wird durch diese Maßnahme teilweise konterkariert.

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass gesetzliche Regelungen aufgrund tariflicher Öffnungsklauseln in bestimmten Bereichen auch Abweichungen vom gesetzlichen Mindeststandard zulassen können. Dies kann im Zusammenspiel mit der konkreten Ausgestaltung der Tariftreuregelungen dazu führen,

dass nicht alle Beschäftigtengruppen gleichermaßen profitieren. Dies betrifft unter anderem folgende gesetzliche Bereiche:

- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG, §§ 1 Abs. 1b, 8)
- Arbeitszeitgesetz (§ 7)
- Teilzeit- und Befristungsgesetz (§ 14)
- Kündigungsfristen (§ 622 Abs. 4 BGB)
- Bundesurlaubsgesetz (§ 13)
- Mindestlohngesetz (MiLoG, bei branchenspezifischen Mindestlöhnen durch Tarifvertrag möglich)

Auswirkungen auf Bürgerschaft

Für Bürgerinnen und Bürger ist eine transparente, faire und qualitativ hochwertige Verwendung öffentlicher Mittel von zentraler Bedeutung. Die Reduzierung der Tariftreuebindung im unteren Auftragsbereich birgt die Gefahr, dass der Preiswettbewerb verstärkt über Lohnkosten ausgetragen wird. Kurzfristige Effizienzgewinne durch vereinfachte Verfahren könnten dadurch langfristig mit Qualitätsverlusten und einer geringeren Nachhaltigkeit öffentlicher Leistungen einhergehen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass steigende bürokratische Anforderungen und aufwendigere Vergabeverfahren auch zu höheren Verwaltungskosten führen können. Diese werden mittelbar von der Allgemeinheit getragen. Eine ineffiziente Ausgestaltung des Vergaberechts kann somit nicht nur die Verfahren verlangsamen, sondern auch zu einer höheren finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Auswirkungen auf das Handwerk und KMU

Die vorgesehenen Regelungen wirken sich in besonderer Weise auf kleine und mittlere Unternehmen sowie das Handwerk aus. Einerseits werden kleinere Aufträge durch die Anhebung der Schwellenwerte aus der Tariftreuepflicht herausgenommen. Andererseits steigen bei den weiterhin erfassten Aufträgen die Anforderungen an Nachweise, Dokumentation und Compliance deutlich an.

Diese Entwicklung führt zu einer strukturellen Benachteiligung kleinerer Betriebe, die nicht über die administrativen Kapazitäten großer Unternehmen verfügen. Der zusätzliche bürokratische Aufwand kann dazu führen, dass

sich insbesondere kleinere und lokal verankerte Unternehmen zunehmend aus öffentlichen Vergabeverfahren zurückziehen.

Langfristig besteht die Gefahr einer Marktverschiebung zugunsten größerer Anbieter, was sowohl die Wettbewerbsvielfalt als auch die regionale Wirtschaftsstruktur beeinträchtigen kann.

Fehlender Gewerkschaftspluralismus

Ein zentrales Problem des Gesetzentwurfs liegt in seiner mittelbaren Wirkung auf die gewerkschaftliche Landschaft.

Gewerkschaften außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), darunter kleinere Berufs- und Spartengewerkschaften sowie neu entstandene Arbeitnehmervereinigungen nach GG-Artikel 9 Absatz 3, werden faktisch benachteiligt. Dies ergibt sich insbesondere aus der Orientierung an sogenannten repräsentativen Tarifverträgen.

Die Festlegung solcher Tarifverträge begünstigt strukturell große, etablierte Gewerkschaften, während kleinere oder neu gegründete Organisationen kaum die Möglichkeit haben, ihre Tarifverträge in die maßgeblichen Regelungsmechanismen einzubringen. In Verbindung mit den Wirkungen des Tarifeinheitsgesetzes führt dies zu einer weiteren Verfestigung bestehender Machtstrukturen und erschwert die Entwicklung eines pluralistischen Tarifwesens.

Ein lebendiger Gewerkschaftspluralismus kann jedoch zu einer stärkeren Repräsentation unterschiedlicher Beschäftigtengruppen beitragen und die Attraktivität tariflicher Bindung insgesamt erhöhen.

Gesamtbewertung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf zwar einzelne positive Ansätze enthält, insbesondere im Hinblick auf die strukturelle Weiterentwicklung der Tarifreuregelungen und die Verbesserung von Kontrollmechanismen.

Besonders kritisch ist jedoch das Zusammenspiel der maßgeblichen Wertgrenzen: Während die Schwelle für die Tariftreuepflicht von bislang 10.000 Euro auf 20.000 Euro angehoben wird, werden gleichzeitig vereinfachte

Vergaben bis zu 100.000 Euro und in bestimmten Bereichen sogar bis zu 750.000 Euro ermöglicht.

Konkret bedeutet dies: Aufträge unterhalb von 20.000 Euro unterliegen künftig nicht mehr der Tariftreuepflicht. Gleichzeitig wird ein großer Teil der darüber liegenden Aufträge in Bereichen vergeben, in denen die Verfahren deutlich vereinfacht sind und geringere Kontrollintensität besteht. Die intendierte Schutzwirkung der Tariftreue wird dadurch in der Praxis erheblich abgeschwächt.

Gleichzeitig führt die konkrete Ausgestaltung zu weiteren erheblichen Zielkonflikten:

- Die Anhebung der Schwellenwerte schwächt den Schutz von Beschäftigten in relevanten Bereichen.
- Kleine und mittlere Unternehmen sowie das Handwerk werden überproportional belastet.
- Die Marktstruktur öffentlicher Aufträge könnte sich zugunsten großer Unternehmen verschieben.
- Der gewerkschaftliche Pluralismus wird faktisch eingeschränkt.

Schlussfolgerung

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die alternative Gewerkschaft Zentrum den Abgeordneten, dem Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen.

Die Novelle bleibt hinter ihrem eigenen Anspruch zurück: Sie stärkt Tariftreue formal, schwächt deren tatsächliche Wirkung jedoch durch angehobene Schwellenwerte und weitreichend erleichterte Vergaben. Dies geht zulasten von Beschäftigten, benachteiligt insbesondere Handwerk und KMU und birgt Risiken für die Qualität und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aufträge.

Eine Zustimmung würde diese strukturellen Defizite verfestigen. Erforderlich ist daher eine grundlegende Überarbeitung mit klaren Korrekturen:

- praxistaugliche und verhältnismäßige Anforderungen für KMU und Handwerk,
- konsistente Ausgestaltung der Wertgrenzen, sodass Tariftreue nicht durch Verfahrensvereinfachungen unterlaufen wird,
- Berücksichtigung gewerkschaftlicher Vielfalt.

Nur unter diesen Voraussetzungen kann das Ziel einer fairen, transparenten und sozial ausgewogenen öffentlichen Auftragsvergabe erreicht werden.



Rechtsanwälte für
öffentliche Beschaffung

IPP LEGAL – RA Dr. Johannes M. Jäger · Hedderichstraße 41 · 60594 Frankfurt a. M.

An den
Hessischen Landtag
Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr,
Wohnen und ländlichen Raum
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

Rechtsanwältin Katharina Bartetzky-Olbermann
Fachanwältin für Vergaberecht

Rechtsanwalt Dr. Johannes M. Jäger, LL.M.
Fachanwalt für Vergaberecht
Europajurist (Univ. Würzburg)

in Bürogemeinschaft

Datum: 5. Mai 2026 Mobil: 0162-32 12 0 87
Unser Zeichen: 12-26/JJ E-Mail: jaeger@ipp-legal.de
Ihr Zeichen: LT-Drs. 21/4029

Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Änderung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes – LT-Drs. 21/4029

Hier: Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die für die Einladung zur mündlichen Anhörung und die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme danke ich Ihnen.

Zusammenfassend möchte ich Folgendes festhalten:

- Der Gesetzentwurf zur Novellierung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG-E) verfolgt mit der angestrebten Entbürokratisierung und Flexibilisierung der Vergabeverfahren sowie der Stärkung sozialer Mindeststandards politisch legitime und und grundsätzlich auch rechtlich überzeugende Ziele in der öffentlichen Beschaffung.
- In seiner konkreten Ausgestaltung weist der Entwurf jedoch einige systematische Inkonsistenzen und rechtliche Risiken auf. Dies betrifft insbesondere den persönlichen Anwendungsbereich, die Einbeziehung von Sektorauftraggebern, die Begrenzung der Nachunternehmerkette sowie die fehlende Berücksichtigung unionsrechtlicher Vorgaben bei binnenmarktrelevanten Aufträgen bei der Erhöhung der Wertgrenzen für die Anwendung des Gesetzes.
- Es entstehen durch einzelne Regelungen neue Abgrenzungs- und Anwendungsprobleme, die dem eigentlich verfolgten Ziel der Entbürokratisierung gerade auf der kommunalen Ebene entgegenstehen können, insbesondere in Bezug



auf die Einbeziehung von Sektorenauftraggebern und die Berechnung der Wertgrenzen anhand der Fachlose im HVTG, nicht am gesamten Auftragswert wie im Kartellvergaberecht.

- Zuletzt ist auch eine Klarstellung der gesetzgeberischen Intention erforderlich, ob Wohnungen mit kontrolliert werden dürfen (gerade im Bausektor bei Wohncontainern und Wohnwagen relevant). An dieser Stelle ist auch die Aufhebung der geplanten Begrenzung der Nachunternehmerzahl mit neu zu bewerten.

Verbesserungsvorschläge:

Folgende Änderungen bzw. Ergänzungen sind sinnvoll:

- § 1 Abs. 1 HVTG-E:

Klarstellung im Vergabeerlass durch die Landesregierung/Aufnahme in die Gesetzesbegründung:

„Auch unterhalb der maßgeblichen Wertgrenzen des HVTG ist zu prüfen, ob ein Auftrag Binnenmarktrelevanz aufweist. Der Auftragswert stellt insoweit lediglich ein Indiz dar. Liegt eine solche Binnenmarktrelevanz vor, sind die unionsrechtlichen Grundsätze – insbesondere Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung – zu beachten. Dies kann im Einzelfall erfordern, den Auftrag in einem transparenten und wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, das sich in seiner Ausgestaltung an den Grundstrukturen der europäischen Vergaberichtlinien orientiert.“

Begründung:

Die deutliche Anhebung der Wertgrenzen führt dazu, dass ein erheblicher Teil der Beschaffungen künftig außerhalb des Anwendungsbereichs des HVTG liegt. Dies darf jedoch nicht dahin missverstanden werden, dass unterhalb dieser Schwellen keine weiteren vergaberechtlichen Vorgaben bestehen.

Auch unterhalb der EU-Schwellenwerte können Aufträge unionsrechtlichen Anforderungen unterliegen, insbesondere wenn sie für den Binnenmarkt von Interesse sind. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) kommt es dabei nicht auf starre Wertgrenzen an, sondern auf eine Gesamtbetrachtung des Einzelfalls (insbesondere auf die Art, den Gegenstand und/oder Ort der Leistungserbringung in Grenznähe). Gleichwohl zeigt die Praxis, dass bereits bei vergleichsweise geringen Auftragswerten eine Binnenmarktrelevanz angenommen werden kann; so wurde etwa bei der Beschaffung standardisierter IT-Leistungen (Intel-Prozessor betriebene Standard-PCs) mit einem Auftragswert von nur rund 60.000 EUR eine entsprechende Relevanz von den EU-Gerichten bejaht.

Vor diesem Hintergrund ist zu beobachten, dass diese monetäre Größenordnung – etwa durch die hessische Auftragsberatungsstelle (ABSt Hessen) – teilweise pauschal als Orientierungswert herangezogen wird. Dies birgt die



Gefahr, dass auf kommunaler Ebene eine schematische Anwendung erfolgt und die gebotene Einzelfallprüfung unterbleibt.

Es besteht m. E. durch die Anhebung der HVTG-Schwellenwerte in bundesweit einmalige Höhen von sechsstelligen Eurowerten die reale Gefahr, dass die gebotene Einzelfallprüfung durch die starre Anwendung der o.g. schematischen Wertgrenzen des HVTG und der Einzelfallrechtsprechung und praktischen Empfehlungen Dritter ersetzt wird.

Ein tatsächlich Binnenmarktrelevanz entfaltender Auftrag, der schlicht aufgrund des Auftragsvolumens außerhalb des HVTG vergeben wird, kann von interessierten Unternehmen – nicht nur aus dem Ausland, sondern auch und gerade von lokalen oder regionalen Anbietern – aufgegriffen und zivilgerichtlich sogar im einstweiligen Rechtsschutzverfahren angegriffen werden. Dies kann geschehen, um selbst den Zuschlag zu erhalten oder schlicht um die Beauftragung eines unliebsamen (lokalen) Konkurrenten zu verhindern oder zu verzögern.

Eine Klarstellung im Vergabeerlass erscheint daher sinnvoll, um Fehlanwendungen zu vermeiden und die Rechtssicherheit für öffentliche Auftraggeber zu erhöhen.

- § 1 Abs. 1 HVTG-E:

Klarstellung im Vergabeerlass durch die Landesregierung/Aufnahme in die Gesetzesbegründung:

„Bei losweiser Vergabe ist neben dem Wert des einzelnen Fachloses für die Schwellenwertprüfung zur Anwendung des HVTG auch der Gesamtwert des Beschaffungsvorhabens gemäß § 3 Vergabeverordnung (VgV) für die etwaige Anwendung des EU-Vergaberechts zu berücksichtigen. Dies gilt im Übrigen auch im Hinblick auf die Prüfung, ob ein Auftrag Binnenmarktrelevanz aufweist. Eine Aufteilung in Lose darf nicht dazu führen, dass ein wirtschaftlich einheitlicher Auftrag der gebotenen Gesamtbetrachtung entzogen wird, und ist überdies voll durch die Vergabekammern und Gerichte überprüfbar.“

Begründung:

Die im HVTG-E vorgesehene Anknüpfung an den Wert des einzelnen Fachloses für die Schwellenwertberechnung kann dazu führen, dass größere Gesamtvorhaben vollständig unterhalb der Wertgrenzen abgewickelt werden (insbesondere im Bauvergabebereich).

Dies erhöht nicht nur die Komplexität der vergaberechtlichen Bewertung, weil im Kartellvergaberecht auf den Wert des Gesamtauftrags zur Schwellenwertberechnung abzustellen ist (§ 3 VgV), sondern kann auch Auswirkungen auf die Beurteilung der Binnenmarktrelevanz haben. Wird nämlich isoliert auf kleinere Lose abgestellt, besteht die Gefahr, dass ein tatsächlich grenzüberschreitend relevanter Gesamtauftrag nicht als solcher erkannt wird. Gerade im Zusammenspiel mit der Rechtsprechung zur Binnenmarktrelevanz ist daher eine Gesamtbetrachtung erforderlich.



Ohne entsprechende Klarstellung besteht das Risiko von Fehlanwendungen, insbesondere auf kommunaler Ebene. Eine Präzisierung im Vergabeerlass ist geeignet, diese Unsicherheiten zu reduzieren und eine einheitliche Anwendung sicherzustellen.

- § 1 Abs. 2 Satz 1 HVTG-E:

„Bei öffentlichen Aufträgen, deren geschätzter Auftragswert ohne Umsatzsteuer 20.000 Euro 50.000 Euro überschreitet, sind Abs. 1 Satz 2, die Tariftreueregelungen und Mindestlohnpflichten der §§ 4, 5 und 10 sowie die Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten der §§ 18 und 20 entsprechend anzuwenden.“

Begründung:

Die Anwendung der Tariftreuepflicht bereits ab einem Auftragswert von 20.000 EUR führt dazu, dass auch einfache und standardisierte Beschaffungsvorgänge mit zusätzlichen Nachweis-, Kontroll- und Sanktionspflichten verbunden sind. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand auf Auftraggeberseite – insbesondere bei Kommunen – erheblich und steht in einem Spannungsverhältnis zur angestrebten Entbürokratisierung. Eine Anhebung des Schwellenwerts auf 50.000 EUR, entsprechend der Regelung im kürzlich verabschiedeten § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundestariftreuegesetz (BTTG), würde zu einer sachgerechteren Balance zwischen sozialpolitischen Zielsetzungen und administrativer Belastung beitragen.

- § 1 Abs. 2 Satz 2 HVTG-E:

„Bei öffentlichen Aufträgen [...] sind Abs. 1 Satz 2, die Tariftreueregelungen und Mindestlohnpflichten der §§ 4, 5 und 10 sowie die Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten der §§ 18 und 20 entsprechend anzuwenden. Dies gilt auch für juristische Personen des privaten Rechts im Sinne von § 99 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.“

Begründung:

Die vorgesehene Einbeziehung juristischer Personen des privaten Rechts ausschließlich im Hinblick auf Tariftreue-, Kontroll- und Sanktionsvorschriften führt zu einem inkonsistenten Regelungsregime. Öffentliche Unternehmen des Landes Hessen bzw. hessischer Kommunen werden punktuell verpflichtet, ohne zugleich vollständig in das System des Vergaberechts eingebunden zu sein.

Die in der Gesetzesbegründung vorgenommene Differenzierung danach, ob eine Beschaffung eines (insbesondere kleineren) Kommunalunternehmens im Sektorenbereich tatsächlich der Sektorentätigkeit dient oder nicht, ist in der Praxis ohne profunde Rechtsberatung kaum handhabbar; auch die dort genannten Beispiele der Reinigungsdienstleistungen sind gerade nicht generell keine Sektorenhilfstätigkeiten. Die Abgrenzung zwischen Sektorentätigkeit und

sonstigen Tätigkeiten gehört zu den schwierigsten Fragen des Vergaberechts und ist regelmäßig nur im Wege einer komplexen Einzelfallprüfung möglich.

Entweder ist der persönliche Anwendungsbereich insgesamt auf juristische Personen des privaten Rechts im Sinne von § 99 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu erstrecken (wie es schon mehrfach in den letzten Jahren Gegenstand von Änderungsvorschlägen des HVTG im Landtag war), oder es verbleibt bei der bisherigen, bewusst gewählten Beschränkung auf institutionelle Auftraggeber. Wird an diese Abgrenzung zugleich die Anwendung zentraler Pflichten wie der Tariftreue geknüpft, entsteht ein erheblicher zusätzlicher Prüfungsaufwand. Dies steht im Widerspruch zum Ziel der Entbürokratisierung.

- § 5 Abs. 1 Satz 1 HVTG-E

~~Für den Fall des Einsatzes von Nachunternehmern oder Verleihunternehmen darf derselbe Leistungsgegenstand ab dem beauftragten Unternehmen maximal zweimal weitergegeben werden (Nachunternehmerkette).~~

Begründung:

Die Begrenzung der Nachunternehmerkette auf zwei Weitervergaben ist zu pauschal und wird der tatsächlichen Struktur vieler Leistungen nicht gerecht. In zahlreichen Branchen – insbesondere im Bau- und Infrastrukturbereich – sind mehrstufige Nachunternehmerstrukturen üblich und für die Umsetzung komplexer Projekte schlicht erforderlich. Dabei erlaubt gerade die Nachunternehmerstellung kleinen und mittleren Betrieben die Teilhabe an öffentlichen Aufträgen und sichert so hessische Arbeitsplätze – genau mit diesem überzeugenden Argument hat der EuGH, freilich für den Bereich des – hier vom HVTG nicht betroffenen – Kartellvergaberechts, erst vor Kurzem eine italienische Vorschrift für europarechtswidrig erklärt. Diese Vorschrift hatte pauschale mengenmäßige Begrenzungen von Unteraufträgen zum Zwecke der Verhinderung von Schwarzarbeit und mafiösen Strukturen ermöglicht.

Zudem erfolgt die mit § 5 Abs. 1 Satz 1 HVTG-E geplante Begrenzung unabhängig vom Einzelfall und ohne Bezug zum konkreten Leistungsgegenstand. Die vorhandenen Regelungen in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sind aber – so die Anwendbarkeit des HVTG und der UVgO wertmäßig eröffnet ist – gänzlich ausreichend. Hierin wird nämlich Auftraggebern gestattet im Einzelfall vorzuschreiben, dass alle oder bestimmte Aufgaben bei der Leistungserbringung unmittelbar vom Auftragnehmer selbst ausgeführt werden müssen (§ 26 Abs. 6 UVgO). Eine starre gesetzliche Obergrenze bei Nachunternehmerketten ist daher nicht sachgerecht.

Die hier vorgeschlagene Aufhebung der Begrenzung der Nachunternehmer auf drei Kettenglieder könnte – zur Sicherstellung der Erreichung der sozialpolitischen Ziele des HVTG-E – durch eine Ausweitung der Kontrollrechte auf auf Wohnungen kompensiert werden (siehe unten zu § 18 Abs. 4 HVTG-E).



- § 16 Abs. 1 Satz 2 HVTG-E:

„Für die Vorlage der Erklärungen oder Nachweise bestimmt der öffentliche Auftraggeber eine Frist von bis zu sieben Kalendertagen angemessene Frist, die in der Regel bis zu sieben Kalendertage beträgt.“

Begründung:

Die starre Frist von sieben Kalendertagen wird den unterschiedlichen Anforderungen der Vergabeverfahren nicht gerecht. Je nach Komplexität der Nachweise und Dringlichkeit der Beschaffung kann eine längere oder kürzere Frist erforderlich sein. Eine flexible Fristsetzung ermöglicht es dem Auftraggeber, den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Die hier vorgeschlagene Formulierung orientiert sich am aktuellen Stand des Bundesrechts mit dem Vergaberechtsbeschleunigungsgesetz und verbessert die Praxistauglichkeit, ohne die Verfahren zu verzögern. (siehe § 46 VgV n.F. m.W.v. 01.07.2026). Die nur regelmäßige Länge von bis zu sieben Kalendertagen bedeutet zudem ein intendiertes Ermessens vor. Es gibt den Landes- und kommunalen Auftraggebern eine Leitlinie an die Hand, ohne ihnen nötige Handlungsspielräume zu nehmen.

- § 18 Abs. 4 Satz 3 HVTG-E:

Variante 1 - Beschränkung auf Geschäftsräume, Ausschluss von Wohnräumen:

„Der öffentliche Auftraggeber kann zur Durchführung seiner Kontrollen sowohl den Ort der Leistungserbringung als auch Einrichtungen während der üblichen Geschäfts- oder Arbeitszeiten, wobei Wohnungen ausgeschlossen sind, sowie Beförderungsmittel der beauftragten Unternehmen sowie aller Nachunternehmen und Verleih unternehmen betreten, von den angetroffenen Beschäftigten mitgeführter .Identitätsnachweise erfragen und diese zu ihrem Beschäftigungsverhältnis befragen.“

Variante 2 - Einschluss von Wohnräumen:

„Der öffentliche Auftraggeber kann zur Durchführung seiner Kontrollen sowohl den Ort der Leistungserbringung als auch Einrichtungen Geschäftsräume während der üblichen Geschäfts- oder Arbeitszeiten und Wohnungen sowie Beförderungsmittel der beauftragten Unternehmen sowie aller Nachunternehmen und Verleih unternehmen betreten, von den angetroffenen Beschäftigten mitgeführter .Identitätsnachweise erfragen und diese zu ihrem Beschäftigungsverhältnis befragen.“

In dem Falle der Variante 2 unter Artikel 2:

„Durch Art. 1 Nr. 19 (§ 18 des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes) wird das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 12a der Verfassung des Landes Hessen) eingeschränkt. und das Grundrecht



der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 8 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 13 des Grundgesetzes) eingeschränkt.“

Begründung:

Die derzeitige Regelung ist verfassungsrechtlich unklar, da sie nicht hinreichend zwischen Geschäfts- und Wohnräumen differenziert. Dies liegt zunächst begründet im Begriff der „Einrichtung“. Gerade im Bau- und Dienstleistungsbereich können auch Wohncontainer oder vergleichbare Unterkünfte vom Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung erfasst sein.

Hier kann der hessische Gesetzgeber sich an unterschiedlichen Vorschriften aus dem Bereich der Tariftreue und des Abgabenrechts orientieren, die entweder das Aufsuchen von Wohnungen erlauben, oder eben nicht, vgl. nur § 3 Abs. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) oder § 107 Abs. 6 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG).

Der Landtag muss sich also entscheiden, ob Wohnungen von den Kontrollrechten im hessischen Vergabewesen betroffen sein sollen. In dem Falle der gewollten Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 8 Verfassung des Landes Hessen (Verf HE) bzw. Art. 19 Abs. 1 Grundgesetz (GG) wäre sodann das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG zwingend zu beachten.

Bei dieser Entscheidung sollte er auch in Erwägung ziehen, die Begrenzung der Nachunternehmeranzahl aufzuheben und stattdessen die Kontrollintensität durch Einbeziehung auch von Wohnungen – im besonders relevanten Bausektor also von z.B. Wohncontainern und -wagen – zu erhöhen.



Im Einzelnen:

I.

Die nachfolgenden Anmerkungen beschränken sich auf diejenigen Regelungsbereiche, bei denen aus meiner Sicht besonderer Nachbesserungsbedarf besteht, weil sie für die Vergabepaxis erhebliche Rechtsunsicherheiten oder zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen können.

1.

Die erhebliche Anhebung der Wertgrenzen führt dazu, dass ein wesentlicher Teil öffentlicher Beschaffungsvorgänge künftig außerhalb des formellen Anwendungsbereichs des HVTG liegt. Dies betrifft insbesondere Liefer- und Dienstleistungen bis 100.000 EUR sowie Bauleistungen bis 750.000 EUR.

Die Landesregierung hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass Hessen mit dieser Anhebung im bundesweiten Vergleich eine Vorreiterrolle einnimmt.¹ Dieser Ansatz ist wahr und im Ausgangspunkt auch rechtspolitisch nachvollziehbar, da er auf eine Beschleunigung und Entlastung der Vergabepaxis abzielt und dies auch zu einem Teil erreichen dürfte. Zugleich geht mit dieser Vorreiterrolle jedoch eine besondere Verantwortung einher, die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen klar und rechtssicher auszugestalten.²

Denn mit der weitgehenden Herausnahme von Beschaffungsvorgängen aus dem Anwendungsbereich des HVTG verlagert sich die rechtliche Steuerung in erheblichem Umfang aus dem formalisierten Vergaberecht heraus. Dies betrifft zunächst nur das sekundärrechtlich geprägte Kartellvergaberecht. Unberührt bleiben demgegenüber die unionsrechtlichen Vorgaben des Primärrechts.

Nach dem EuGH können sich Unternehmen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte auf die Grundfreiheiten des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) berufen, sofern ein Auftrag eine sog. Binnenmarktrelevanz aufweist.³ Maßgeblich ist dabei nicht der Auftragswert als solcher, sondern eine Gesamtbetrachtung des Einzelfalls, insbesondere Art, Gegenstand und auch Ort der Leistungserbringung.⁴ Diese einzelfallbezogene Betrachtung wird in der Praxis jedoch häufig durch schematische Wertgrenzen ersetzt. So wird etwa – auch in Hessen – eine Binnenmarktrelevanz teilweise pauschal ab einem Auftragswert von 80.000 EUR angenommen.⁵ Diese Größenordnung geht indessen auf konkrete Einzelfallkonstellationen

¹ Siehe nur: „Diese neuen Direktauftragswertgrenzen sind im Bereich der Bauleistungen im bundesweiten Vergleich einmalig. Bislang lag die Grenze in Hessen bei 10.000 Euro“, abrufbar unter: <https://wirtschaft.hessen.de/presse/einfach-vergeben-richtig-bezahlen-reform-des-vergaberechts-in-landtag-eingebracht>.

² Siehe dazu auch Majewski, Hessen lockert die Losvergabe, Staatsanzeiger v. 10.04.2026 (abrufbar unter: <https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/ausschreibung-und-vergabe/hessen-lockert-die-losvergabe/>).

³ Vgl. EuGH, Urt. v. 21.07.2005 – C-231/03, ZfBR 2005, S. 701 – Coname; EuGH, Urt. v. 13.10.2005 – C-458/03, NZBau 2005, S. 644 – Parking Brixen zu Verstößen etwa gegen das europarechtliche Transparenzgebot bei Beschaffungen außerhalb der EU-Vergaberichtlinien.

⁴ Vgl. hierzu nur Jäger, Der Schwellenwert ist nicht genug: Zu den Anforderungen an unterschwellige Bauaufträge durch Sektorenauftraggeber, GewArch 2025, S. 266 passim m.w.N.; Jäger/Kujawski, Knockin' on Heaven's Door: Streitwertberichtigung nach Beschwerdeinstanz am Beispiel rechtswidriger Direktvergaben, NZBau 2024, S. 323, (326) m.w.N.

⁵ vgl. Rommelfanger, Das Hessische Vergabe- und Tarifreuegesetz verstehen und richtig anwenden, 2015, S. 1 f., 45, 74 m.w.N. auch zur (zumindest damaligen) Beratungspraxis der ABSt Hessen.



zurück, etwa die Beschaffung standardisierter IT-Leistungen (Intel-PCs) mit einem entsprechenden Auftragswert (sogar nur 60.000 EUR) eines kommunalen Auftraggebers in Grenznähe in einem südosteuropäischen EU-Mitgliedsstaat.⁶

Die Übertragung solcher Einzelfälle auf pauschale Wertgrenzen ist unionsrechtlich jedoch nicht gedeckt. Sie birgt die Gefahr, dass die gebotene Einzelfallprüfung unterbleibt und stattdessen eine schematische Anwendung erfolgt. Gerade auf kommunaler Ebene besteht die Tendenz, solche Orientierungswerte als feste Schwellen zu verstehen.

Dies führt zu einem doppelten Risiko:

Einerseits können Aufträge mit tatsächlicher Binnenmarktrelevanz ohne Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben vergeben werden – und die entsprechende Binnenmarktrelevanz durch interessierte Bieter gerichtlich auch Gegenstand eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens gemacht werden, das den Zuschlag verhindert. Die Frage der Binnenmarktrelevanz kann dabei von interessierten Unternehmen auch zivilgerichtlich aufgegriffen und – etwa über § 823 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) i.V.m. unionsrechtlichen Schutzgesetzen sowie § 1004 BGB analog – im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes geltend gemacht werden, was im Ergebnis den Zuschlag verhindern kann. Dabei ist nicht nur an ausländische Bieter zu denken, sondern auch an Unternehmen aus der jeweiligen Kommune, der Region oder dem Land Hessen, die ein wirtschaftliches Interesse an der Verhinderung der Zuschlagserteilung an einen (lokalen/regionalen) Wettbewerber haben.

Andererseits kann umgekehrt bei fehlender Binnenmarktrelevanz ein unverhältnismäßiger Verfahrensaufwand entstehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, das Thema nicht zu überakzentuieren. Zumindest aber sollte auf Ebene des hessischen Vergabeerlasses klargestellt werden, dass auch unterhalb der Schwellenwerte eine Prüfung der Binnenmarktrelevanz erforderlich ist und der Auftragswert lediglich ein Indiz darstellt. Eine solche Klarstellung würde die mit der „Vorreiterrolle“ verbundenen Risiken abfedern und die Rechtssicherheit für öffentliche Auftraggeber – insbesondere auf kommunaler Ebene – erhöhen.⁷

2.

Ein weiterer zentraler Aspekt der Novelle betrifft die Behandlung des Auftragswertes bei losweiser Vergabe.

Der Gesetzentwurf stellt insoweit klar, dass für die Anwendbarkeit des HVTG auf den Wert des jeweiligen Fachloses abzustellen ist. Dies gilt sowohl für Liefer- und Dienstleistungen als auch für Bauleistungen. Die Gesetzesbegründung bestätigt ausdrücklich, dass diese Regelung dazu führen kann, dass auch größere Gesamtvorhaben durch Aufteilung in Fachlose vollständig unterhalb der maßgeblichen Wertgrenzen abgewickelt werden können.⁸

⁶ EuG, Urt. v. 20.05.2010 - T-258/06, NZBau 2010, S. 510.

⁷ Zu den Vorschlägen einer entsprechenden Vorgehensweise in der unterschwelligen, aber womöglich binnenmarktrelevanten (kommunalen und Landes-)Vergabepaxis im Detail: Jäger, Der Schwellenwert ist nicht genug: Zu den Anforderungen an unterschwellige Bauaufträge durch Sektorenauftraggeber, GewArch 2025, S. 266 passim.

⁸ Vgl. erneut Majewski, Hessen lockert die Losvergabe, Staatsanzeiger v. 10.04.2026 (abrufbar unter: <https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/aus-schreibung-und-vergabe/hessen-lockert-die-losvergabe/>).



Gleichzeitig bleibt es jedoch für die Frage, ob ein EU-weites Vergabeverfahren durchzuführen ist, bei der Maßgeblichkeit des Gesamtauftragswertes. Diese Differenzierung folgt aus den unionsrechtlichen Vorgaben zur Auftragswertschätzung, wonach der Gesamtwert aller Lose zu berücksichtigen ist. Damit entstehen für ein und denselben Beschaffungsvorgang unterschiedliche Bezugsgrößen, namentlich für die Anwendung des HVTG der Wert des einzelnen Fachloses und für die Anwendung des EU-Vergaberechts der Gesamtwert aller Lose.

Diese Parallelität unterschiedlicher Berechnungsansätze führt zu einem strukturellen Spannungsverhältnis innerhalb des Vergaberechts. In der Praxis kann dies erhebliche negative Auswirkungen haben. Vergabestellen sind so nämlich gezwungen, denselben Beschaffungsvorgang mehrfach – und nach unterschiedlichen Maßstäben – rechtlich zu bewerten. Dies erhöht nicht nur die Komplexität, sondern auch die Fehleranfälligkeit der Verfahren, gerade für kleinere Vergabestellen in den Kommunen.⁹

Hinzu kommt, dass die neue Regelung gezielte Gestaltungen ermöglicht. Durch eine entsprechende Aufteilung in Fachlose kann erreicht werden, dass für kein Los die Wertgrenzen des HVTG überschritten werden, obwohl das Gesamtvorhaben ein erhebliches Volumen aufweist. Die Gesetzesbegründung erkennt diese Folge ausdrücklich an. Dies wirft die Frage auf, ob hierdurch die intendierten Ziele des Vergaberechts – insbesondere Wettbewerb und Transparenz – unterlaufen werden können. Zwar bleibt das Haushaltsrecht weiterhin anwendbar, insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diese sind jedoch weniger konkretisiert und bieten keinen gleichwertigen Ersatz für strukturierte Vergabeverfahren.

Während das Unionsrecht gerade verhindern will, dass durch Aufteilung in Lose Schwellenwerte umgangen werden, eröffnet das Landesrecht nun die Möglichkeit, jedenfalls die Anwendung des HVTG durch entsprechende Gestaltung zu vermeiden.

Darüber hinaus kann die gewählte Anknüpfung an den Wert des einzelnen Fachloses auch Auswirkungen auf die Beurteilung der Binnenmarktrelevanz haben (vgl. oben unter 1.). Wird isoliert auf kleinere Lose abgestellt, besteht die Gefahr, dass ein tatsächlich binnenmarktrelevanter Gesamtauftrag nicht als solcher erkannt wird, obwohl Art, Umfang und wirtschaftliches Gewicht des Gesamtvorhabens ein grenzüberschreitendes Interesse begründen können. Die Regelung steht damit in einem Spannungsverhältnis zu den grundlegenden Prinzipien der Auftragswertschätzung und der einheitlichen Betrachtung eines Beschaffungsvorgangs. Somit ist es geboten, die Regelung zumindest durch klarstellende Vorgaben zu flankieren, um eine rechtssichere und einheitliche Anwendung zu gewährleisten. Dieser Aspekt sollte im Vergabeerlass ebenfalls adressiert werden.

3.

Die vorgesehene Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs stellt einen grundlegenden Systemwechsel dar. Denn nach bisherigem Recht knüpft das HVTG bewusst an den institutionellen Auftraggeberbegriff an; juristische Personen des privaten Rechts – insbesondere GmbHs – sind gerade nicht erfasst.¹⁰ Alle bisherigen Versuche einzelner Fraktionen, die

⁹ Zuzustimmen ist hier Majewski, Hessen lockert die Losvergabe, Staatsanzeiger v. 10.04.2026 (abrufbar unter: <https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/ausschreibung-und-vergabe/hessen-lockert-die-losvergabe/>).

¹⁰ Vgl. Thomas, in: ders. (Hrsg.), PdK – HVTG-Kommentar, 1. Aufl. 2025, § 1 Rn. 5.



Erweiterung auf andere öffentlich-rechtlich wie privatrechtlich verfassten Auftraggeber- wie mildtätige Stiftungen in Hessen – zu erweitern, scheiterten im hessischen Landtag.¹¹

Der vorliegende Gesetzesentwurf verlässt diese Systematik zum Teil, indem er solche Unternehmen nunmehr teilweise einbezieht, jedoch nur im Hinblick auf Tariftreue-, Kontroll- und Sanktionsvorschriften. Das Verfahrensrecht des HVTG bleibt hingegen weiterhin unanwendbar. Hierdurch entsteht ein fragmentiertes Anwendungsregime. Unternehmen unterliegen materiellen Verpflichtungen, ohne vollständig in das vergaberechtliche System eingebunden zu sein. Für die Praxis bedeutet dies einen erheblichen zusätzlichen Prüfungsaufwand, da jeweils zu klären ist, ob und in welchem Umfang einzelne Vorschriften Anwendung finden.

Die Regelung ist daher weder systematisch überzeugend noch praxistauglich. Sie führt zu Rechtsunsicherheiten und konterkariert das Ziel der Entbürokratisierung. Eine klare gesetzgeberische Entscheidung – vollständige Einbeziehung oder vollständiger Verzicht – wäre demgegenüber konsistenter und besser handhabbar.

4.

Die vorgesehene Regelung wirft im Bereich der Sektorenauftraggeber erhebliche praktische Abgrenzungsprobleme auf.

Nach der Gesetzesbegründung sollen juristische Personen des privaten Rechts – etwa Stadtwerke-GmbHs – die Tariftreuepflichten nur dann beachten, wenn die jeweilige Beschaffung nicht der Sektorentätigkeit dient. Als Beispiele werden „Beauftragungen von Malerarbeiten“ und „Reinigungsdienstleistungen“ genannt.¹² Diese Differenzierung ist in der Praxis jedoch kaum handhabbar.

Die Abgrenzung zwischen Sektorentätigkeit und sonstiger Tätigkeit gehört zu einer komplexen Fragen im Vergaberecht. Maßgeblich ist eine funktionale Betrachtung, bei der auch sogenannte Hilfstätigkeiten erfasst werden, sofern sie für die Durchführung der eigentlichen Sektorentätigkeit erforderlich sind. Auch die Rechtsprechung betont, dass eine solche Zuordnung nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls erfolgen kann und eine schematische Abgrenzung nicht möglich ist.¹³

Gerade bei Leistungen wie Reinigungs-, Wartungs- oder Infrastrukturleistungen ist eine eindeutige Zuordnung häufig nicht ohne Weiteres möglich. Ob eine solche Leistung noch der Sektorentätigkeit zuzurechnen ist, hängt maßgeblich vom funktionalen Zusammenhang mit der eigentlichen Versorgungstätigkeit ab. Wenn an diese ohnehin schwierige Abgrenzung nun

¹¹ Vgl. nur LT-Drs. 19/6166, S. 12 mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE im Jahr 2018 zur Änderung des HVTG a.F.: „Der Geltungsbereich wird auf Eigenbetriebe sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ausgeweitet, da diese Gruppe ein wachsendes Segment der Rechtspersonen darstellt, die öffentliche Aufgaben im Auftrag des Landes ausführen. Die fortschreitende Auslagerung öffentlicher Aufgaben an Stiftungen und andere privatrechtliche Einrichtungen erfordert die Ausweitung der Selbstverpflichtungen des Landes Hessen auf derartige Rechtskonstrukte.“

¹² LT-Drs. 21/4029, S. 11.

¹³ Vgl. etwa die Rechtsprechung des EuGHs sowie die hierzu ergangene nationale Spruchpraxis, u. a. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.08.2022 – Verg 50/21, ZfBR 2022, S. 822 passim, wonach auch mittelbar der Sektorentätigkeit dienende Dienstleistungen sind dem Sektorenvergaberecht zuzuordnen sein können; dazu auch Rosenkötter, Grenzen der Sektoren(-hilfs-)tätigkeit, NZBau 2023, S. 298 passim; siehe auch Dörr in: Burgi/Dreher/Opitz (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2022, § 102 Rn. 6–8 m.w.N.



zusätzliche Rechtsfolgen – insbesondere die Anwendung der Tariftreuepflichten – geknüpft werden, entsteht ein erheblicher zusätzlicher Prüfungsaufwand.

Für die Praxis bedeutet dies, dass Unternehmen und Auftraggeber vor jeder Beschaffung eine rechtlich anspruchsvolle Einordnung vornehmen müssen. Dies steht im Widerspruch zum Ziel der Entbürokratisierung. Die Regelung führt damit zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und erscheint in dieser Form nicht praxistauglich.

5.

Die vorgesehene Begrenzung der Nachunternehmerkette auf maximal zwei Weitervergaben stellt eine erhebliche Einschränkung der bisherigen Vergabepaxis dar.

Der Einsatz von Nachunternehmern ist ein zentrales Instrument zur Öffnung des Wettbewerbs. Er ermöglicht es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, sich auch an komplexen Aufträgen zu beteiligen. Die vorgesehene Regelung knüpft jedoch nicht an den konkreten Leistungsgegenstand an, sondern setzt eine starre, abstrakte Obergrenze. Dies wird der tatsächlichen Struktur vieler Leistungen – insbesondere im Bau- und Infrastrukturbereich – nicht gerecht, in denen mehrstufige Nachunternehmerketten regelmäßig vorkommen und funktional erforderlich sind.¹⁴

Dies wird im Übrigen auch in anderen Zusammenhängen anerkannt. So wies etwa der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) in seiner Stellungnahme zur Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) des Bundes darauf hin, dass es bislang keine gesetzliche Begrenzung der Anzahl von Nachunternehmern gibt und in der Praxis – etwa im Glasfaserausbau – häufig Subunternehmerketten mit mehreren Gliedern bestehen. Zugleich wird dort vom DGB zutreffend hervorgehoben, dass die eigentliche Problemlösung weniger in einer quantitativen Begrenzung solcher Ketten liegt, sondern vielmehr in einer effektiven Haftung des Auftragnehmers für seine Nachunternehmer.¹⁵

Eine solche Haftung ist im geltenden Bundesrecht bereits angelegt, insbesondere in § 14 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie in § 13 Mindestlohngesetz (MiLoG), wonach der Auftragnehmer für Verpflichtungen seiner Nachunternehmer wie ein Bürge haftet. Auch der hier vorliegende Gesetzentwurf greift diesen Ansatz auf und entwickelt ihn weiter, insbesondere durch die vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen (§§ 18 ff. HVTG-E).

Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgesehene Begrenzung als nicht zielgenau. Sie greift pauschal in bestehende Marktstrukturen ein, ohne die zugrunde liegenden Probleme – insbesondere bei der Durchsetzung von Arbeitsbedingungen – tatsächlich wirksam zu adressieren.

¹⁴ Vgl. Hattig/Oest, Keine abstrakt quantitative Beschränkung des Nachunternehmereinsatzes NZBau 2020, S. 494 passim.

¹⁵ Stellungnahme für die Anhörung zum „TKG-Änderungsgesetz 2025“ am 25. Juni 2025, S. 3 f. abrufbar https://www.bundestag.de/resource/blob/1094336/Stellungnahme_-DGB-25-06-2025.pdf.



Nach der (hier für das HVTG freilich rechtlich nicht maßgeblichen, aber rechtspolitisch dennoch relevanten) Rechtsprechung des EuGHs¹⁶ ist der Einsatz von Nachunternehmern in den Vergaberechtlinien grundsätzlich zugelassen; Beschränkungen bedürfen einer einzelfallbezogenen Rechtfertigung. Pauschale, abstrakt-quantitative Begrenzungen ohne Bezug zum konkreten Auftrag sind regelmäßig unverhältnismäßig

Die nun vorgesehene Regelung ist daher jedenfalls nicht praxistauglich. Eine differenzierte, an der konkreten Leistung orientierte Lösung – insbesondere über Haftungs- und Kontrollmechanismen – wäre vorzugswürdig.

6.

Die Einführung des Bestbieterprinzips ist im Ausgangspunkt zu begrüßen. Es ist sachgerecht, Erklärungen und Nachweise grundsätzlich erst von demjenigen Unternehmen anzufordern, dem nach Abschluss der Angebotswertung der Zuschlag erteilt werden soll. Dadurch wird der Aufwand für die übrigen Bieter reduziert und die Angebotsphase entlastet.

Problematisch ist jedoch die im Gesetzentwurf vorgesehene starre Frist von „bis zu sieben Kalendertagen“ für die Vorlage der Erklärungen und Nachweise. Diese Frist wird den unterschiedlichen Anforderungen der Vergabepaxis nicht gerecht. Je nach Art und Umfang des Auftrags, Komplexität der vorzulegenden Nachweise und Unternehmensstruktur kann eine Frist von sieben Kalendertagen angemessen sein, in anderen Fällen aber zu kurz ausfallen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Nachweise von Dritten einzuholen sind oder wenn kleinere Unternehmen betroffen sind, die nicht über eigene Vergabe- oder Rechtsabteilungen verfügen.

Hinzu kommt, dass das Bundesrecht mit dem Vergabebesleunigungsgesetz gerade einen solchen flexibleren Ansatz verfolgt: Nach der Neufassung des § 46 VgV setzt der öffentliche Auftraggeber bei der Anforderung von Unterlagen eine angemessene Frist zur Einreichung. Die Gesetzesbegründung des Entwurfs der Bundesregierung hebt ausdrücklich hervor, dass der Auftraggeber von der Regelanforderung abweichen kann, wenn erhöhter Aufwand oder sonstige verfahrensbezogene Gründe entgegenstehen, etwa weil sonst erhöhte Komplexität, zusätzlicher Prüfungsaufwand oder unangemessene Verzögerungen entstehen können.¹⁷

Diese Wertung überzeugt auch für das HVTG. Eine flexible Fristsetzung ermöglicht es dem Auftraggeber, den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen, ohne das Bestbieterprinzip in Frage zu stellen. Sachgerecht erscheint daher eine Formulierung, wonach der öffentliche Auftraggeber eine angemessene Frist setzt, die in der Regel bis zu sieben Kalendertage beträgt. Damit erhielte die Praxis eine klare Leitlinie, ohne dass atypische oder komplexere Fälle unangemessen behandelt würden.

7.

Die vorgesehenen Kontrollbefugnisse des öffentlichen Auftraggebers sind nachvollziehbar. Wenn das HVTG künftig deutlich stärkere Tariftreuepflichten und Sanktionen vorsieht, muss deren Einhaltung auch überprüft werden können. Gerade bei

¹⁶ So EuGH, Urt. v. 25.9.2019 – C-63/18, NZBau 2019, S. 792 – Vitali.

¹⁷ Siehe BT-Drs. 21/1934, S. 81.



längeren Nachunternehmerketten (siehe oben unter 5.) und arbeitsteiligen Leistungsstrukturen kann eine bloße Verpflichtungserklärung hierfür praktisch nicht ausreichen.

Die konkrete Fassung des § 18 Abs. 4 Satz 3 HVTG-E ist jedoch verfassungsrechtlich nicht hinreichend klar. Der Entwurf erlaubt dem öffentlichen Auftraggeber, „Einrichtungen und Beförderungsmittel“ der beauftragten Unternehmen sowie aller Nachunternehmer und Verleihunternehmen zu betreten. Der Begriff der „Einrichtungen“ bleibt dabei offen. Er kann Geschäftsräume erfassen, aber jedenfalls dem Wortlaut nach auch Räumlichkeiten, die zugleich oder ausschließlich dem privaten Aufenthalt dienen.

Dies ist deshalb problematisch, weil der Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung weit zu verstehen ist. Als Wohnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 GG gelten nicht nur klassische Wohnungen, sondern alle Räume, die der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen und zur Stätte privaten Lebens und Wirkens gemacht sind. Hierzu können auch vorübergehende Unterkünfte, Wohncontainer oder Schlafstätten gehören, wenn sie baulich abgeschlossen sind und nicht allgemein zugänglich sind.¹⁸

Gerade im Bau- und Infrastrukturbereich ist dies praktisch relevant. Dort können Beschäftigte – insbesondere entsandte Arbeitnehmer – in Wohncontainern, Wohnwagen oder vergleichbaren Unterkünften untergebracht sein. Werden solche Räume vom Begriff der „Einrichtungen“ erfasst, wäre der Schutzbereich von Art. 13 GG eröffnet. Dann genügt es nicht, lediglich ein einfaches Betretensrecht zu formulieren.

Das zeigt auch der Vergleich mit anderen Gesetzen: So beschränkt § 3 Abs. 1 SchwarzArbG das Betretensrecht ausdrücklich auf Geschäftsräume, mit Ausnahme von Wohnungen, sowie Grundstücke. Wohnungen dürfen hier gerade nicht betreten werden, Geschäftsräume unterliegen demgegenüber einem abgeschwächten verfassungsrechtlichen Schutz, weil sie typischerweise dem geschäftlichen Verkehr geöffnet sind.

Wenn der hessische Gesetzgeber ein Betretensrecht lediglich für Geschäfts- und Arbeitsräume schaffen will, sollte dies deshalb im Gesetz eindeutig zum Ausdruck kommen. Dann wäre klarzustellen, dass Betretungen nur während der üblichen Geschäfts- oder Arbeitszeiten zulässig sind und Wohnungen ausgeschlossen bleiben. Soll hingegen auch das Betreten von Wohnungen oder wohnungsähnlichen Unterkünften ermöglicht werden, müsste der Gesetzgeber dies ausdrücklich regeln und zugleich das Zitiergebot beachten. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennt. Entsprechend müsste neben Art. 8 Verf HE auch Art. 13 GG ausdrücklich genannt werden.

Der Gesetzgeber muss daher an dieser Stelle eine klare Entscheidung treffen. Eine ausdrückliche Begrenzung auf Geschäfts- und Arbeitsräume oder eine verfassungsrechtlich saubere Regelung unter Beachtung des Zitiergebots ist daher erforderlich.

¹⁸ Vgl. etwa Meyer, in: Obenhaus/Herden/Jäger/Meyer/Pielke (Hrsg.), Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz: SchwarzArbG, 2. Aufl. 2025 § 3 Rn. 14-20 m.w.N.

II. Fazit

Die Novelle enthält sinnvolle Ansätze zur Beschleunigung und Vereinfachung des hessischen Vergaberechts; sie sollte jedoch an den genannten Stellen präzisiert werden, damit die angestrebte Entbürokratisierung nicht durch neue Abgrenzungsfragen, Verfahrensrisiken und Rechtsunsicherheiten vor allem auf der kommunalen Ebene wieder aufgezehrt wird.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jäger M. Jäger', written in a cursive style.

Dr. Johannes M. Jäger, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Vergaberecht