

Beiträge zum Vergaberecht

Band 11

**Das Wettbewerbsregister –
Ein neues Instrumentarium
für den wirksamen Ausschluss
gesetzeswidrig agierender Unternehmen
von öffentlichen Auftragsvergaben?**

**Eine vergleichende Betrachtung mit zuvor existenten Registern
auf nationaler Ebene**

Von

Madeleine Riemer



Duncker & Humblot · Berlin

MADELEINE RIEMER

Das Wettbewerbsregister – Ein neues Instrumentarium
für den wirksamen Ausschluss gesetzeswidrig
agierender Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben?

Beiträge zum Vergaberecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Thorsten Siegel, Berlin
Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer

Band 11

Das Wettbewerbsregister – Ein neues Instrumentarium für den wirksamen Ausschluss gesetzeswidrig agierender Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben?

Eine vergleichende Betrachtung mit zuvor existenten Registern
auf nationaler Ebene

Von

Madeleine Riemer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2364-8724
ISBN 978-3-428-19461-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59461-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde an der Freien Universität Berlin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht als Dissertation angenommen. Sie entstand berufsbegleitend während meiner Tätigkeit als Anwältin mit Schwerpunkt im Vergaberecht. Der Umgang öffentlicher Auftraggeber mit der Prüfung vergaberechtlicher Ausschlussgründe in der Praxis war mir aus meiner täglichen Arbeit deshalb gut bekannt.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Thorsten Siegel danke ich in besonderem Maße nicht nur für die Betreuung meiner Dissertation, sondern auch für die Anregung zur Wahl des Themas dieser Arbeit und vor allem für das aufgebrachte Verständnis für all die Herausforderungen, die sich aus einer berufsbegleitenden Promotion ergeben.

Wilhelm von Humboldt sagte einst „Im Grunde sind es immer die Verbindungen mit Menschen, die dem Leben seinen Wert geben“. Mein besonderer Dank gilt Helga und Wilfried Angermann; ihr wart ein so bedeutender Teil meines Weges und euch soll diese Arbeit gewidmet sein. Von ganzem Herzen danke ich auch Margit, Andreas und Roberto Riemer. In Liebe danke ich zudem Frank Zielinski für die wertvolle Unterstützung, die vielen Diskussionen und die stetige sowie unermüdliche Rückenstärkung.

Berlin, im März 2024

Madeleine Riemer

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
B. Vorgehen im Rahmen dieser Dissertation	24
C. Zweck, Rechtsgrundlagen und Gesetzesgenese des Wettbewerbsregisters	26
I. Zweck des Wettbewerbsregisters	26
1. Wortlaut des Gesetzes zur Zwecksetzung des Wettbewerbsregisters	26
2. Historische Quellen für die Zwecksetzung des Wettbewerbsregisters	27
3. Systematische Einordnung mit Blick auf die Zwecksetzung des Wettbewerbsregisters	29
a) Zweck des GWB und Begriff des Wettbewerbs	29
b) Zweck der §§ 123, 124 GWB und des Wettbewerbsregisters	32
4. Zusammenfassung zum Zweck des Wettbewerbsregisters und Bewertung	37
a) Effektivierung der Prüfung der vergaberechtlichen Ausschlussgründe	37
b) Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen	40
c) Prävention von Wirtschaftskriminalität und Korruption	41
II. Rechtsgrundlagen des Wettbewerbsregisters	45
1. Europarechtliche Rechtsgrundlage	45
a) Analyse des Richtlinientextes	46
aa) „Strafregister“ im Sinne der Richtlinie	46
bb) „Vergaberegister“ im Sinne der Richtlinie	48
b) Das Wettbewerbsregister im Rahmen der Richtlinienvorgaben	49
2. Nationale Rechtsgrundlage	51
a) Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung und Führung des Wettbewerbsregisters	52
aa) Gebiet des Rechts der Wirtschaft i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	52
bb) Gebiet der Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG	55
cc) Gebiet des gerichtlichen Verfahrens i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hinsichtlich der Mitteilungspflichten	57
dd) Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates für die Sachregelung	58
b) Kompetenz für die Errichtung der Registerbehörde und Verwaltungskompetenz	59
aa) Errichtung einer Bundesoberbehörde i. S. d. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	59
bb) Erfordernis der Zentralität i. S. d. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	61

c) Kompetenz für den Erlass der Wettbewerbsregisterverordnung	67
III. Historie und Gesetzesgenese des Wettbewerbsregisters	68
1. Politische Bestrebungen zur Errichtung eines Korruptionsregisters im Zeitraum von 1995 bis 2016	69
a) 90er Jahre – Impulse für die Errichtung eines Korruptionsregisters	69
b) 2001–2003 – Erste Gesetzesinitiative	71
c) 2004–2005 – Zweite Gesetzesinitiative	75
d) 2006–2009 – Impulse der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und dritte Gesetzesinitiative	76
e) 2012–2013 – Vierte Gesetzesinitiative	80
f) 2014–2015 – Forderungen der Länder und Bestrebungen des Bundeskabinetts	82
g) Zusammenfassende Bewertung der Gesetzgebungshistorie	83
2. Errichtung des Wettbewerbsregisters im Jahr 2017, Inkrafttreten und Aufnahme des Wirkbetriebs	85
a) 2017 – Fünfte Gesetzesinitiative: Entwurf des WRegG	85
b) Inkrafttreten des Einführungsgesetzes und des Wettbewerbsregistergesetzes	88
c) Änderungen des WRegG durch das GWB-Digitalisierungsgesetz und tatsächliches Inkrafttreten von Mitteilungs- und Abfragepflichten	89
d) Konkretisierung des Wettbewerbsregisters durch die Wettbewerbsregisterverordnung der Bundesregierung	93
D. Inhalt und Funktionsmechanismen des Wettbewerbsregisters	95
I. Registerbehörde, Zweck und Schutzgut	95
II. Eintragungsvoraussetzungen	96
1. Eintragungsrelevante Rechtspersönlichkeiten	96
2. Eintragungsrelevante Tatbestände	97
a) Kategorie 1 – wirtschaftsstrafrechtliche Verstöße	98
b) Kategorie 2 – arbeitsrechtliche Verstöße	101
c) Kategorie 3 – wettbewerbsrechtliche Verstöße	106
d) Exkurs: Konformität des WRegG hinsichtlich der eintragungsrelevanten Tatbestände mit den vergaberechtlichen Ausschlussgründen i. S. d. §§ 123, 124 GWB	108
aa) Fehlende Kongruenz der eintragungsrelevanten Tatbestände mit den zwingenden Ausschlussgründen i. S. v. § 123 GWB	109
(1) § 123 Abs. 2 GWB – zwingender Ausschluss wegen Verurteilung oder Geldbuße nach vergleichbaren Vorschriften anderer Staaten 109	
(2) § 123 Abs. 4 GWB – zwingender Ausschluss wegen Nichtzahlung von Steuern, Abgaben oder Beiträgen zur Sozialversicherung	113
(3) Eintragungsrelevante Straftatbestände, die nicht zwingende Ausschlussgründe i. S. d. § 123 GWB sind	114

(4) Eintragungsrelevante Ordnungswidrigkeitentatbestände, die nicht zwingende Ausschlussgründe i.S.d. § 123 GWB sind	118
bb) Fehlende Kongruenz der eintragungsrelevanten Tatbestände mit den fakultativen Ausschlussgründen i.S.v. § 124 GWB	120
(1) § 124 Abs. 2 GWB – fakultativer Ausschluss wegen des Vorliegens spezialgesetzlicher Ausschlussgründe	121
(2) § 124 Abs. 1 Nr. 4 GWB – fakultativer Ausschluss wegen wettbewerbsverzerrenden Verhaltens	123
(3) § 124 Abs. 1 Nr. 1–9 GWB – fakultative Ausschlussgründe insgesamt	123
cc) Zusammenfassende Übersicht zur Konformität der eintragungsrelevanten Tatbestände des WRegG mit den §§ 123, 124 GWB	125
3. Eintragungsvoraussetzung der Nachweisbarkeit und der Rechtskraft	127
a) Vorliegen einer strafgerichtlichen Verurteilung, eines Strafbefehls oder eines Bußgeldbescheids und Anforderungen an die Rechtskraft	127
b) Exkurs zum Sonderfall: Verzicht auf das Rechtskraftefordernis bei wettbewerbsrechtlichen Verstößen	128
4. Eintragungsvoraussetzung hinsichtlich des Maßes der Strafe oder Geldbuße 133	
a) Strafmaßunabhängige und strafmaßabhängige Eintragungen in Abhängigkeit von den Kategorien der eintragungsrelevanten Tatbestände	134
b) Exkurs zum Sonderfall: Geringeres Maß der Geldbuße bei wettbewerbsrechtlichen Verstößen	135
c) Exkurs: Konformität des WRegG hinsichtlich der eintragungsrelevanten Strafmaßanforderungen mit den §§ 123, 124 GWB	137
5. Zurechnungsmechanismen	139
a) Zurechnung nach dem WRegG in den Fällen des § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2, Abs. 2 WRegG und Zuständigkeit der Registerbehörde für die Zurechnungsprüfung	140
b) Zurechnung nach dem OWiG in den Fällen des § 2 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4, Abs. 2 WRegG	144
aa) Zurechnung nach OWiG in den Fällen des § 2 Abs. 1 Nr. 3 WRegG i. V.m. §§ 30, 130 OWiG	145
bb) Zurechnung nach OWiG in den Fällen des § 2 Abs. 2 WRegG i. V.m. § 81 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 i. V.m. § 1 GWB und § 2 Abs. 1 Nr. 4 WRegG i. V.m. § 24 Abs. 1 LkSG	149
c) Exkurs: Konformität der Zurechnung im Wettbewerbsregister mit der Zurechnung im Rahmen der vergaberechtlichen Ausschlussgründe i.S.d. §§ 123, 124 GWB	151
III. Eintragung: Eintragungsinhalte, Mitteilungspflichten und Eintragungsverfahren	154
1. Eintragungsinhalte bei eintragungsrelevanten Tatbeständen	155
2. Eintragungsinhalte bei Selbstreinigungsmaßnahmen	155

3. Mitteilungspflichten der Verfolgungsbehörden	156
a) Mitteilungspflichtige Behörden	157
b) Erforderliche Inhalte der Mitteilung	158
c) Berichtigungspflichten der mitteilungspflichtigen Behörden	158
4. Prüfung auf offensichtliche Fehler	159
5. Anhörung des für die Eintragung beabsichtigten Unternehmens	160
IV. Austragung: Voraussetzungen und Verfahren	161
1. Austragung nach Ablauf der Löschfrist	161
a) Länge und Beginn der Löschfristen	161
b) Exkurs: Konformität mit den Fristen der §§ 123, 124 GWB	163
c) Kollision unterschiedlicher Löschfristen	165
d) Kollision unterschiedlicher Austragungstatbestände	166
2. Austragung fehlerhafter Daten	166
3. Vorzeitige Austragung infolge nachgewiesener Selbstreinigung	167
a) Verfahrensvoraussetzungen für die Selbstreinigung nach dem WRegG	167
b) Materielle Voraussetzungen für die Selbstreinigung nach dem WRegG	169
aa) Schadensausgleich	170
bb) Zusammenarbeit bei der Sachverhaltsaufklärung	172
cc) technische, organisatorische und personelle Maßnahmen	174
c) Eingeschränkter Amtsermittlungsgrundsatz und Ermittlungsbefugnisse	177
d) Bewertung und Entscheidung der Registerbehörde über die Selbstreinigung	180
4. Verfahren der Austragung: die praktische Umsetzung der „Löschung“	182
V. Abfrage der Daten	183
1. Zwingende Abfrage	183
a) Wertgrenze	184
b) Personeller Anwendungsbereich	184
c) Ausnahmen von der Abfragepflicht	186
d) Bietergemeinschaften, Nachunternehmer und Eignungsleihe	186
e) Zeitpunkt für die Abfragepflicht	189
f) Keine Verlagerung auf den Bieter und Bieterschutz der Norm	190
2. Fakultative Abfrage	191
3. Beantwortung der Abfrage durch die Registerbehörde	193
4. Umgang mit den Informationen beim Auftraggeber und Recht zur weiteren Erforschung des Sachverhalts	194
5. Abfrage durch das betroffene Unternehmen und Akteneinsicht	195
VI. Rechtsfolgen der Ein- und Austragung	196
1. Rechtsfolgen der Eintragung im Wettbewerbsregister	196
2. Rechtsfolgen der Austragung aus dem Wettbewerbsregister	198
3. Rechtsfolgen des erfolglosen Austragungsantrags	200

4. Bestimmung der Verwaltungsaktqualität der Ein- und Austragung	200
a) Qualifikation der Eintragung als Realakt	201
b) Qualifikation der Austragung nach Ablauf der Löschrfristen oder nach erfolgreicher Selbstreinigung als Verwaltungsakt	205
c) Qualifikation der Ablehnung des Antrags auf Austragung mangels erfolgreicher Selbstreinigung als Realakt	205
VII. Rechtsschutz der betroffenen Unternehmen	207
1. Eröffnung des Zivilrechtswegs durch abdrängende Sonderzuweisung	207
2. Statthafte Beschwerdeart	208
3. Beschwerdebefugnis und Beteiligungsfähigkeit	210
4. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	211
5. Beschwerdegericht, Amtsermittlungsgrundsatz und Rechtsbeschwerde	211
6. Verhältnis des wettbewerbsregisterrechtlichen Beschwerdeverfahrens zum vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren und aufschiebende Wirkung	212
VIII. Datenschutzrechtliche Aspekte	213
1. Anwendbarkeit der DSGVO: Verarbeitung personenbezogener Daten	213
2. Allgemeine datenschutzrechtliche Anforderungen	215
3. Besondere Anforderungen für Daten über Straftaten	217
a) Datenschutzrechtliche Konformität der Einrichtung und Führung des Wettbewerbsregisters	218
b) Datenschutzrechtliche Konformität der Übermittlung personenbezogener Daten über Straftaten an öffentliche Auftraggeber	220
IX. Grundrechtsschutz	223
1. Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG	224
a) Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs	225
b) Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs	225
c) Eingriff in den Schutzbereich	228
aa) Maßstab für das Vorliegen eines Eingriffs	228
bb) Vorliegen eines Eingriffs durch das WRegG	229
(1) Kein Vorliegen eines klassischen Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG	230
(2) Vorliegen eines mittelbar-faktischen Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG	230
d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs und Schranken-Schranken	238
2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	248
a) Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs	248
b) Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs	250
c) Eingriff in den Schutzbereich	251
d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs und Schranken-Schranken	252

3. Gleichheitsgrundrecht gemäß Art. 3 Abs. 1 GG	258
E. Vergleichende Bewertung des Wettbewerbsregisters	261
I. Bereits existente Register	261
1. Register auf Bundesebene	261
a) Das Bundeszentralregister	262
aa) Eintragungsrelevante Tatbestände und Voraussetzungen für Eintra-	
gungen im Bundeszentralregister	264
bb) Eintragungsrelevante Rechtspersönlichkeiten und Eintragungsinhal-	
te im Bundeszentralregister	266
cc) Abfragen der Daten aus dem Bundeszentralregister	267
b) Das Gewerbezentralregister	268
aa) Eintragungsrelevante Tatbestände und Voraussetzungen für Eintra-	
gungen im Gewerbezentralregister	270
bb) Eintragungsrelevante Rechtspersönlichkeiten und Eintragungsinhal-	
te im Gewerbezentralregister	273
cc) Abfragen der Daten aus dem Gewerbezentralregister	277
2. Register auf Länderebene	279
a) Landesregister auf gesetzlicher Grundlage	281
aa) Nordrhein-Westfalen	281
bb) Berlin	282
cc) Freie Hansestadt Bremen	285
dd) Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein	285
ee) Brandenburg	291
ff) Niedersachsen	292
b) Landesregister auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften, Richt-	
linien und Erlassen	293
aa) Baden-Württemberg	293
bb) Freistaat Bayern	295
cc) Hessen	296
dd) Rheinland-Pfalz	298
c) Zusammenfassende Bewertung der Bestrebungen auf Länderebene	299
3. Exkurs: Register auf EU-Ebene	305
II. Fortschritt durch das neue Wettbewerbsregister	307
1. Vergleichende Analyse der Rechtsgrundlagen des Wettbewerbsregisters und	
der bereits existenten Register	307
a) Vergleich	307
b) Zusammenschau und Fortschritt	308

2. Vergleichende Analyse der Zielstellungen des Wettbewerbsregisters und der bereits existenten Register	310
a) Vergleich	310
aa) Zielstellung des Wettbewerbsregisters	310
bb) Zielstellung des Gewerbezentralregisters	311
cc) Zielstellung des Bundeszentralregisters	313
dd) Zielstellung der Register auf Länderebene	313
b) Zusammenschau und Fortschritt	314
3. Vergleichende Analyse der Eintragungsvoraussetzungen	316
a) Eintragungsrelevante Rechtspersönlichkeiten	316
aa) Vergleich	316
bb) Zusammenschau und Fortschritt	317
b) Eintragungsrelevante Tatbestände	319
aa) Vergleich mit den eintragungsrelevanten Tatbeständen der Bundesregister	319
(1) Eintragungsrelevante Straftaten in den Bundesregistern	320
(2) Eintragungsrelevante Ordnungswidrigkeiten in den Bundesregistern	324
(3) Eintragungsrelevante verwaltungsrechtliche Entscheidungen in den Bundesregistern	325
(4) Übersicht der eintragungsrelevanten Tatbestände in den Bundesregistern	326
bb) Vergleich mit den eintragungsrelevanten Tatbeständen der Landesregister	333
cc) Zusammenschau und Fortschritt im Hinblick auf die eintragungsrelevanten Tatbestände	335
c) Unternehmens- bzw. Gewerbebezug und Zurechnung als Eintragungsvoraussetzung	340
aa) Vergleich	340
bb) Zusammenschau und Fortschritt	345
d) Rechts- und Bestandskraft als Eintragungsvoraussetzung	346
aa) Vergleich	346
bb) Zusammenschau und Fortschritt	350
4. Vergleichende Analyse der Eintragungsinhalte	353
a) Vergleich	353
b) Zusammenschau und Fortschritt	358
5. Vergleichende Analyse der Austragungsvoraussetzungen	358
a) Vergleich Austragung nach Ablauf von Löschfristen	358
b) Zusammenschau und Fortschritt	365
c) Vergleich Austragung nach erfolgreicher Selbstreinigung des Unternehmens	365

d) Zusammenschau und Fortschritt	369
6. Vergleichende Analyse der Mitteilungspflichten	371
a) Vergleich	371
b) Zusammenschau und Fortschritt	375
7. Vergleichende Analyse der Abfragepflichten und -rechte	377
a) Vergleich	377
b) Zusammenschau und Fortschritt	382
8. Vergleichende Analyse des Rechtsschutzes der Unternehmen	386
a) Vergleich	386
b) Zusammenschau und Fortschritt	390
III. Zusammenfassende Bewertung des Wettbewerbsregisters und der damit verbundenen Neuerungen	391
1. Zusammenfassende Bewertung im Vergleich mit zuvor existenten Registern	391
2. Zusammenfassende Bewertung im Kontext des materiellen Vergaberechts	398
a) Fehlende Unterscheidung von zwingenden und fakultativen Ausschlussgründen im Wettbewerbsregister und fehlende Kongruenz der eintragungsrelevanten Tatbestände mit den vergaberechtlichen Ausschlussgründen	399
b) Ausgestaltung der Löschfristen als Höchstfristen	401
c) Fehlende Abfragepflicht hinsichtlich der Nachunternehmer und im Falle der Eignungsleihe	401
d) Fehlende Eintragung von Taten nach ausländischem Recht	402
e) Fehlende Abfragebefugnis für öffentliche Auftraggeber anderer Mitgliedstaaten der EU	404
f) Fehlende Bestandskraft bei wettbewerbsrechtlichen Bußgeldentscheidungen	405
g) Wertgrenze für Abfragepflicht	405
h) Bagatellgrenzen als Eintragungsvoraussetzungen	406
F. Ergebnisse der Untersuchung und Ausblick: Das Wettbewerbsregister als neues Instrumentarium für den wirksamen Ausschluss gesetzeswidrig agierender Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben?	408
Literaturverzeichnis	412
Stichwortverzeichnis	418

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AentG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)
ÄndG	Änderungsgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AÜG	Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)
BayMBL	Bayerisches Ministerialblatt
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BbgVergG	Brandenburgisches Gesetz über Mindestanforderungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen (Brandenburgisches Vergabegesetz)
Bd.	Band
Begr.	Begründung
Beschl.	Beschluss
BKartA	Bundeskartellamt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
CB	Compliance-Berater (Zeitschrift)
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EstG	Einkommensteuergesetz
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GABL	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
geänd.	geändert
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
ggf.	gegebenenfalls
GRfW	Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HmbVgG	Hamburgisches Vergabegesetz
i. d. F. v.	in der Fassung von
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von

i. V. m.	in Verbindung mit
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift
lit.	litera (Buchstabe)
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
mdl.	mündlich
MiLoG	Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz)
MinBl.	Ministerialblatt
Mio.	Million(en)
m. H. a.	mit Hinweis auf
m. H. d.	mit Hinweis darauf
Mttl.	Mitteilung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGZ	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Woche
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZWSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
PartGG	Gesetz über Partnerschaftsgesellschaften Angehöriger Freier Berufe
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SektVO	Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
sog.	sogenannt
StAnz.	Staatsanzeiger
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
UA	Unterabsatz
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
VergabeR	Vergaberecht – Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht
VergRModG	Vergaberechtsmodernisierungsgesetz
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
Vorb.	Vorbemerkung
VSVgV	Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRegG	Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen
WRegV	Verordnung über den Betrieb des Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

A. Einleitung

Das deutsche Vergaberecht hat in den vergangenen Jahren mit der erstmaligen Errichtung eines vergaberechtlichen Registers auf Bundesebene ein Novum erfahren. Das digitale Wettbewerbsregister soll es öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, mittels einer einzigen elektronischen Abfrage bundesweit nachzuprüfen, ob es bei einem für die Beauftragung durch den öffentlichen Auftraggeber vorgesehenen Unternehmen zu relevanten Rechtsverstößen gekommen ist.¹ Das hierfür erlassene „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (nachfolgend: WRegG) trat am 29.07.2017 in Kraft². Zu diesem Zeitpunkt war das Register jedoch noch lange nicht operabel. Im Vorfeld der ursprünglich für das Jahr 2020 geplanten Inbetriebnahme³ bedurfte es zunächst der Errichtung der erforderlichen Personal-, aber auch der entsprechenden IT-Infrastruktur. Vor allem Letzteres erwies sich aufgrund der zahlreichen Schnittstellen zu den vielen verschiedenen, für das Register relevanten Akteuren als äußerst komplex.⁴ Der Präsident des Bundeskartellamts betonte in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Registers für die Digitalisierung der Verwaltung:

„Das Wettbewerbsregister ist in Deutschland das erste voll digitalisierte staatliche Register. Behörden, die von Unternehmen begangene Delikte melden, werden dies ausschließlich auf digitalem Wege tun. Über 30.000 Vergabestellen in Deutschland werden Auskünfte ausschließlich auf digitalem Wege abrufen. Damit ist das Wettbewerbsregister ein wichtiger und zukunftsgerichteter Baustein bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.“⁵

¹ Vgl. BMWK, Öffentliche Aufträge und Vergabe, vom 29.12.2022, URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/oeffentliche-auftraege-und-vergabe.html> (Stand: 11.02.2024).

² Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Einführung eines Wettbewerbsregisters und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 18.07.2017, BGBl. I S. 2739.

³ *Rieder/Dammann de Chaptó*, NZKart 2018, 8 ff. (8); *Fülling/Freiberg*, NZBau 2018, 259 ff. (263).

⁴ BKartA, Wettbewerbsregister nimmt Betrieb auf – Start der Registrierung von öffentlichen Stellen, vom 25.03.2021, URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_03_2021_Betrieb_Wettbewerbsregister.html (Stand: 11.02.2024).

⁵ BKartA, Wettbewerbsregister nimmt Betrieb auf – Start der Registrierung von öffentlichen Stellen, vom 25.03.2021, URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_03_2021_Betrieb_Wettbewerbsregister.html (Stand: 11.02.2024).

Die tatsächliche Inbetriebnahme des Registers erfolgte am 25.03.2021 und eröffnete ab diesem Zeitpunkt zunächst die Möglichkeit zur Registrierung für die Behörden und öffentlichen Auftraggeber.⁶ Erst ab dem 01.06.2022 und damit fünf Jahre nach Inkrafttreten des zugrundeliegenden Gesetzes trat schließlich auch die Pflicht der öffentlichen Auftraggeber zur Abfrage des Wettbewerbsregisters in Kraft.⁷

Das Register soll nach dem Willen des Gesetzgebers im Zusammenwirken mit der vorbenannten Modernisierung des Vergaberechts⁸ dazu beitragen, dass

„öffentliche Aufträge und Konzessionen nur an solche Unternehmen vergeben werden, die keine erheblichen Rechtsverstöße begangen haben und die sich im Wettbewerb fair verhalten“⁹.

Pro Jahr werden öffentliche Aufträge und Konzessionen mit einem geschätzten Auftragsvolumen von 300 Milliarden Euro vergeben.¹⁰ Sie sind mithin von erheblicher Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft.¹¹ Angesichts dieses beachtlichen Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand, das etwa 10 bis 15 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts umfasst, können Auftragsvergaben an nicht rechtskonform agierende Unternehmen dem Staat, den Steuerzahlern und den sich rechtstreu verhaltenden Wettbewerbern schwerwiegenden Schaden zuführen.¹² Das Bundeskriminalamt bezifferte den durch Wirtschaftskriminalität verursachten Schaden im Jahr 2022 auf 2,08 Milliarden Euro, wobei darüber hinaus von einem „erheblichen Dunkelfeld“ ausgegangen wird.¹³

In der Praxis wurden und werden Fälle derartiger Wirtschaftskriminalität zunehmend sanktioniert; so wurden gegen Unternehmen wie Siemens, MAN und

⁶ BKartA, Wettbewerbsregister nimmt Betrieb auf – Start der Registrierung von öffentlichen Stellen, vom 25.03.2021, URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_03_2021_Betrieb_Wettbewerbsregister.html (Stand: 11.02.2024).

⁷ § 12 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 2 WRegG i. V. m. der entsprechenden Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, vgl. BAnzAT 29.10.2021 B3; BMWK, Das Wettbewerbsregister beim Bundeskartellamt, URL: https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wettbewerbsregister/WettbewReg_node.html (Stand: 11.02.2024).

⁸ Vgl. Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz) vom 17.02.2016, BGBl. I 2016 S. 203, in Kraft getreten am 18.04.2016.

⁹ Begründung Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Wettbewerbsregisters, Begr. RegE zum WRegG, BT-Drs. 18/12051, S. 1.

¹⁰ Rede von Uwe Beckmeyer vom 02.06.2017, damaliger Parl. Staatssekretär des BMWI, BT-Plenarprotokoll 18/238, S. 24381D – 24382C; Deutscher Städte- und Gemeindebund, Vergaberecht Einführung, URL: <https://www.dstgb.de/themen/vergaberecht/> (Stand: 11.02.2024).

¹¹ Rede von Uwe Beckmeyer vom 02.06.2017, damaliger Parl. Staatssekretär des BMWI, BT-Plenarprotokoll 18/238, S. 24381D – 24382C.

¹² *Fülling/Freiberg*, NZBau 2018, 259 ff. (259).

¹³ Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Wirtschaftskriminalität 2022 von Juni 2023, S. 1.

Ferrostahl Verbandsgeldbußen in Millionenhöhe verhängt.¹⁴ Auch Unternehmen wie Daimler, Infineon, ThyssenKrupp oder Rheinmetall gerieten aufgrund von Korruptions- und Bestechungsvorfällen in den medialen Diskurs.¹⁵ Rekordbrechend in der Bundesrepublik Deutschland gestaltete sich schließlich das im Jahr 2018 im Dieselskandal gegen VW verhängte Bußgeld in Höhe von 1 Milliarde Euro.¹⁶ Im Bereich verbotener Kartellabsprachen verhängte das Bundeskartellamt 2022 insgesamt 24 Mio. Euro Bußgeld gegen verschiedene Unternehmen.¹⁷

Im Lagebericht zur Korruption hatte das Bundeskriminalamt für das Jahr 2021 einen deutlichen Anstieg der polizeilich registrierten Korruptionsstraftaten im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet und zudem eine deutliche Zunahme des Anteils korrupter Handlungen mit dem Ziel der Erlangung von Aufträgen festgestellt.¹⁸ Der Bundeslagebericht weist zudem auf die Bedeutung hin, die neben den monetären Schäden vor allem auch den immateriellen Schäden, namentlich dem Verlust des Vertrauens der Bevölkerung in die Unabhängigkeit, die Unbestechlichkeit und die Handlungsfähigkeit des Staates und die Integrität der Wirtschaft, zukommen.¹⁹ Der Bundeslagebericht für das Folgejahr weist zwar einen deutlichen Rückgang der Korruptionstatbestände aus, indes dürfte dies zu nicht unerheblichen Teilen auf die pandemiebedingte wirtschaftliche Lage und die damit verbundene Begrenzung von Ausgaben in diesem Jahr zurückzuführen sein.²⁰ Die Bestechung bleibt aber nach wie vor das häufigste Delikt im Bereich der Korruptionsstraftaten und der Anteil der „Gebenden“ entstammt weiterhin überwiegend dem Bereich der Wirtschaft; betroffen sind vor allem die Branchen Medizin und Pharma, Baugewerbe, Dienstleistungen und Automobil.²¹ Die korruptiven Handlungen zielen noch immer vor allem auf die Erlangung von Wettbewerbsvorteilen (wie bspw. die Manipulation von Ausschreibungsverfahren oder die Kenntnis von Angeboten konkurrierender Bieter) sowie auf die Erlangung konkreter Aufträge und behördlicher Genehmigungen ab.²²

Um solche gesetzes- bzw. wettbewerbswidrig agierenden Unternehmen von Aufträgen der öffentliche Hand fernzuhalten, wurden im Rahmen der Vergabe-

¹⁴ *Meyberg*, in: BeckOK, OWiG § 30 Rn. 3a.9.

¹⁵ Rede von Werner Dreibus (DIE LINKE) vom 27.06.2013, BT-Plenarprotokoll 17/250, S. 32408.

¹⁶ *Hensen*, in: Handelsblatt vom 14.06.2018.

¹⁷ Bundeskartellamt – Jahresrückblick 2022, URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/22_12_2022_Jahresueckblick.html (Stand: 11.02.2024).

¹⁸ Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Korruption 2021 vom 15.09.2022, S. 14.

¹⁹ Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Korruption 2021 vom 15.09.2022, S. 18.

²⁰ Vgl. zu diesem Rückgang und zu den möglichen Gründen Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Korruption 2022 vom 05.09.2023, S. 4, 20.

²¹ Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Korruption 2022 vom 05.09.2023, S. 7, 14 f. Im Bericht des Vorjahres waren es die gleichen vier Branchen, jedoch in anderer Reihenfolge.

²² Bundeslagebild des Bundeskriminalamts zur Korruption 2022 vom 05.09.2023, S. 16.