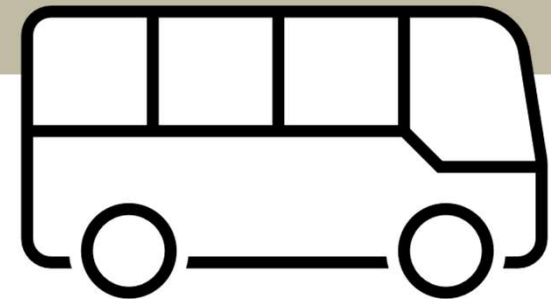


Kostenfortschreibung im ÖPNV aus Sicht von Unternehmen und Aufgabenträgern: Rechtliche und wirtschaftliche Bestandsaufnahme und Lösungen (Rechtliche Seite)

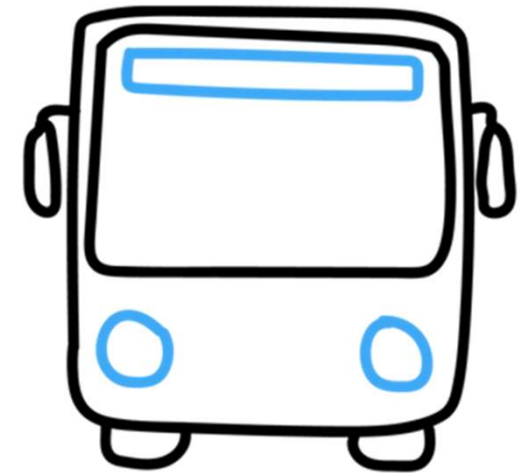
Deutscher Nahverkehrstag, Partnerstage, 23.06.2026, Koblenz



Dr. Corina Jürschik-Grau, LL.M.
Rechtsanwältin und Fachanwältin für Vergaberecht
OPPENLÄNDER Rechtsanwälte PmbB, Stuttgart

INHALTE

- I.** Status Quo
- II.** Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln
 - 1.** Indexklauseln als Heilsbringer?
 - 2.** Die Sache mit dem Vergaberecht
 - 3.** Unzulässig sind wesentliche Änderungen
 - 4.** Spielräume und Krisenzeiten
 - 5.** Wird dadurch alles noch teurer?
- III.** Nach der Krise ist vor der Krise
- IV.** Fazit





I. Status Quo

Kostenexplosion und Existenzgefährdung

- ❖ Derzeit **leben** viele Unternehmen „**von ihrer Substanz**“.
- ❖ Der **Nahostkonflikt** hat dazu geführt, dass die „**Produktionskosten**“ des Verkehrs (insb. Diesel und Energie) **erheblich gestiegen** sind.
- ❖ Damit **konnten** die **Unternehmen nicht kalkulieren**, als sie vor 1, 3 oder 5 Jahren Angebote in Vergabeverfahren um Verkehrsverträge über öffentliche Personenverkehrsdienste (Busverkehre) abgegeben haben.
- ❖ Bedeutet: **Höhere Kosten ohne Ausgleich**; die Verkehrsverträge werden unwirtschaftlich.
- ❖ Eine Situation, wie sie sich **schon während der Corona-Pandemie** und zu **Beginn des Krieges gegen die Ukraine** ergeben hatte.



Der seit dem Angriff von USA und Israel auf den Iran gestiegene Dieselpreis belastet Busunternehmen in Schleswig-Holstein in unterschiedlichem Ausmaß. (Foto: Wikimedia.Commons)



Schleswig-Holstein - meistgelesen am 4. Juni 2026

»Viele Unternehmen leben längst von der Substanz«

Der seit dem Angriff von USA und Israel auf den Iran gestiegene Dieselpreis belastet Busunternehmen in Schleswig-Holstein in unterschiedlichem Ausmaß.

Newsletter vom 05.06.2026 | Die Branchen-relevanten
Meldungen des Tages | online und per Email | Roter Renner



I. Status Quo

Kostenexplosion und Existenzgefährdung

- ❖ Trotzdem werden **Index- oder Preisgleitklauseln nicht** flächendeckend im Vergabeprozess **in Verkehrsverträgen** verankert.
- ❖ Unter **Preisgleit- oder Indexklauseln** sind **vertragliche Vereinbarungen** zu verstehen, die eine **nachträgliche Anpassung des vereinbarten Preises** ermöglichen. Sie greifen, wenn sich z.B. die zugrundeliegenden Kosten für Material (Diesel), Löhne oder Energie während der Vertragslaufzeit nachweislich verändern.
- ❖ In Zeiten explodierender Produktionskosten (Energie-/Dieselkosten, Personalkosten) besteht ein **existenzielles Bedürfnis für den (nachträglichen) Einbezug von Index-/Preisgleitklauseln** in Verkehrsverträge.
- ❖ Vielen Unternehmen ohne entsprechende Klauseln **droht die Insolvenz**.

❖ II. Nachträgliches Einbezug von Indexklauseln

1. Indexklauseln als Heilsbringer?

So stellt sich in Zeiten der Not die Frage:

- ❖ Können Index- und Preisgleitklauseln **nachträglich, also nach der Vergabe** in laufende Verkehrsverträge aufgenommen werden?



❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

2. Die Sache mit dem Vergaberecht

- ❖ Die Frage, ob auch während der Vertragslaufzeit Preisgleit- oder Indexklauseln einbezogen werden dürfen, beantwortet das Vergaberecht.
- ❖ Denn öffentliche Dienstleistungsaufträge über öffentliche Personenverkehrsdienste unterliegen dem EU-Vergaberecht.
- ❖ Der nachträgliche Einbezug stellt eine Änderung eines vergebenen Auftrags (Verkehrsvertrag) während seiner Laufzeit dar.
- ❖ Dabei gilt folgende Grundregel: Eine nachträgliche Änderung ist unzulässig, wenn sie „wesentlich“ ist (std. Rspr. des EuGH, § 132 GWB).

❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

3. Unzulässig sind wesentliche Vertragsänderungen

- ❖ Der nachträgliche Einbezug einer Index-/Preisgleitklausel ist (wohl) wesentlich.
- ❖ Denn die Änderung hätte „andere Angebote“ und/oder einen „anderen Bieterkreis“ ermöglicht, wenn sie von Anfang an gegolten hätte (§ 132 Abs. 1 GWB).
- ❖ Wesentliche Vertragsänderungen stehen der Neuvergabe gleich.
- ❖ Sie erfordern eine neues Vergabeverfahren (§ 132 Abs. 1 S. 1 GWB).

❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

4. Spielräume und Krisenzeiten (1)

- ❖ Eine nachträgliche (wesentliche) Änderung von Verkehrsverträgen durch Einbezug von Index-/Preisgleitklauseln ist also **nur dann möglich, wenn** sie **vom Vergaberecht gedeckt** ist.
- ❖ Anderenfalls handelt es sich **bei der Änderung** um eine **unzulässige sog. „de-facto-Vergabe“**.
- ❖ Eine de-facto-Vergabe kann vor der Vergabekammer bis zu **6 Monate nach Vertragsschluss für unwirksam erklärt** werden oder **Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens** (Art. 258 AEUV) gegen die Bundesrepublik Deutschland sein.

❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

4. Spielräume und Krisenzeiten (2)

- ❖ Wann ist also eine nachträgliche Änderung vom Vergaberecht gedeckt?
- ❖ Das ist etwa der Fall, wenn die **Änderung im Vertrag „angelegt“** war, etwa in Form von **Optionen oder Öffnungsklauseln** gem. § 132 Abs. 2 Nr. 1 GWB. Entsprechende Klauseln haben Verkehrsverträge indes i.d.R. nicht.
- ❖ Teilweise wird eine Änderung **auch dann für zulässig** gehalten, wenn § 313 BGB eingreift („**Wegfall der Geschäftsgrundlage**“). Argument: Die Änderung des Vertrages ist dann durch Gesetz vorgegeben und damit im Vertrag „angelegt“. Die **Schwelle** ist erst bei **erheblichen Preissteigerungen erreicht**.
- ❖ **Bedeutet:** Die nachträgliche Einfügung von Index-/Preisgleitklauseln ist **nicht von vornherein zulässig**.

❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

4. Spielräume und Krisenzeiten (3)

- ❖ In **Krisenzeiten** (steigende Rohstoffpreise aufgrund von externen Faktoren wie Krieg, Naturkatastrophen, Pandemien) kann aber eine **andere Bewertung möglich** sein.
- ❖ Denn dann kann durch die Änderung das **wirtschaftliche Gleichgewicht nur „wiederhergestellt“** werden, was zulässig ist (Umkehrschluss aus § 132 Abs. 1 Nr. 2 GWB).
- ❖ Darüber hinaus wird die Änderung aufgrund **von unvorhersehbaren Umständen erforderlich** (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 GWB).

Vgl. die Rundschreiben von BMWK v. 24.6.2022/
BMWBSB v. 25.3.2022 zur Ukraine Krise.

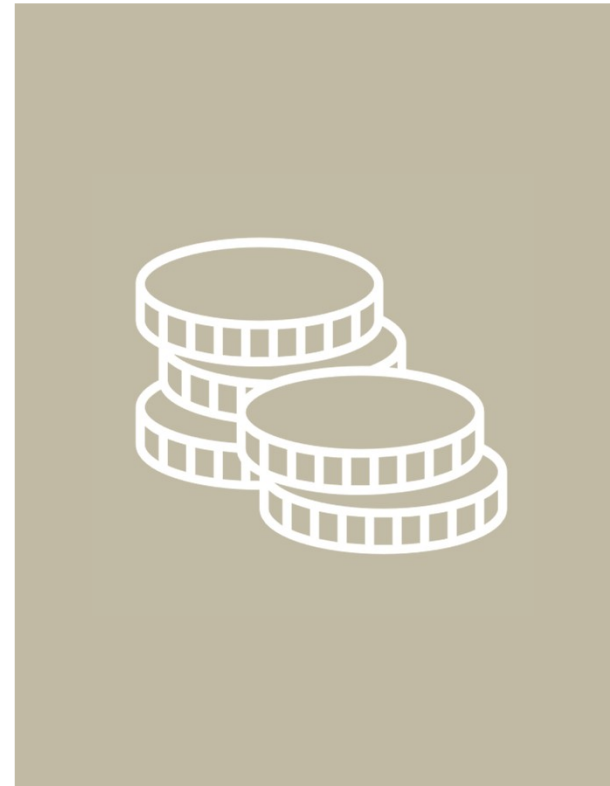
Bedeutet:

In **Krisenzeiten** sind Vertragsänderungen i.d.R. vergaberechtskonform darstellbar.
In einer Krise liegt also auch eine Chance.

❖ II. Nachträglicher Einbezug von Indexklauseln

5. Wird dadurch alles noch teurer?

- ❖ Bei den Aufgabenträgern besteht teilweise die Besorgnis, Index/ Preisgleitklauseln führten zu erheblichen Mehrkosten für die (ohnehin) leeren Kassen.
- ❖ Dabei wird übersehen, dass ein Unternehmen ohne entsprechende Klauseln (erhebliche) Risikozuschläge kalkulieren muss. Die Angebote werden also teurer.
- ❖ Noch teurer wird es, wenn Notmaßnahmen erforderlich werden, etwa weil ein Unternehmen insolvent wird.
- ❖ Grund: Der Zeitdruck zwingt Behörden in Verhandlungen, wodurch regulärer Wettbewerb entfällt; die kurzfristige Bereitstellung von Ressourcen kostet i.d.R. erheblich mehr (u.a. bei kurzen Laufzeiten bzw. fehlender Amortisierung).



❖ III. Nach der Krise ist vor der Krise

- ❖ Kostenexplosionen gab es in der Corona-Pandemie, zu Beginn des Ukrainekrieges und aktuell im Nahostkonflikt.
- ❖ Trotzdem werden Preisgleit- oder Indexklauseln nicht von Anfang an und nicht flächendeckend in Verkehrsverträgen verankert.
- ❖ Vergaberechtliche Themen (Stichwort: wesentliche Vertragsänderung) werden vermieden, wenn Preisgleit-/Indexklauseln schon bei der Ausschreibung in den jeweiligen Verkehrsverträgen verankert werden.
- ❖ Fehlen entsprechende Klauseln, sollten Bieter auf die Aufnahme hinwirken (Bieterfrage) und die Verbände können die Aufgabenträger „sensibilisieren“.

❖ IV. Fazit

- ❖ In Krisen lässt sich der nachträgliche Einbezug von Index- oder Preisgleitklauseln vergaberechtskonform begründen.
- ❖ Aufgabenträger sollten jedoch nicht auf die nächste Krise warten, sondern schon im Vergabeverfahren öffentliche Dienstleistungsaufträge (Verkehrsverträge) mit entsprechenden Klauseln vorsehen.
- ❖ Entsprechende Klauseln führen i.d.R. nicht dazu, dass es teurer wird; ohne entsprechende Klauseln werden Risikozuschläge einkalkuliert.
- ❖ Teurer wird es erst dann, wenn der Unternehmer in eine Krise gerät und die Verkehre durch Notmaßnahmen kurzfristig sichergestellt werden müssen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Corina Jürschik-Grau, LL.M.
Rechtsanwältin und Fachanwältin für Vergaberecht

OPPENLÄNDER Rechtsanwälte PmbB
Börsenplatz 1
70174 Stuttgart

T +49 (0)711 60187 – 180
F +49 (0)711 60187 – 222
E corina.juerschik-grau@oppenlaender.de

www.oppenlaender.de



OPPENLÄNDER
RECHTSANWÄLTE

