Verband/Stelle:

Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V.

Stellungnahme des Bundesverbands Deutscher Fertigbau e.V. vom 25.07.2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabebeschleunigungsgesetz)

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag / Synopse
§ 97 Abs. 4 GWB	Der vorliegende Referentenentwurf nimmt sich vor, Vergabeverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, öffentliche Auftraggeber bei der Durchführung der Verfahren maßgeblich zu entlasten sowie Bürokratie und bestehende Hürden für Unternehmen bei der Teilnahme an öffentlichen Vergaben abzubauen. Leider verfehlen die vorgeschlagenen Regelungen dieses Ziel und stehen damit auch den Zielen der Koalition zum Bürokratieabbau, zur Planungsbeschleunigung sowie zur Entstehung von bezahlbarem Wohnraum insgesamt entgegen. Die vorgesehenen Regelungen werden die Weiterentwicklung serieller, modularer und systemischer Bauweisen erheblich beeinträchtigen. Diese industriellen Bauweisen sind auf Gesamtvergaben angewiesen; eine losweise Vergabe ist hier schlicht nicht denkbar. Anstatt die notwendige Flexibilisierung der losweisen Vergabe auf den Weg zu bringen, verstetigt die vorgeschlagene Regelung die bestehende Rechtsunsicherheit bei der Begründung von Gesamtvergaben. Im Ergebnis schließt sie diese Bauweisen damit von der öffentlichen Vergabe faktisch aus – und das, obwohl diese nachweislich einen entscheidenden Beitrag zu schnellem und bezahlbarem Wohnungsbau, zur energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestandes sowie zur Modernisierung von Infrastruktur leisten können. Der neu eingeführte Ausnahmetatbestand für das Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ schafft keine praxistaugliche Erleichterung. Im Gegenteil: Die Bezugnahme auf eine rechtlich unbestimmte „Dringlichkeit“ und auf eine Finanzierungsquelle erhöhen die Rechtsunsicherheit und entsprechen schlichtweg nicht der Realität kommunalen Handelns. In der Folge steht zu befürchten, dass öffentliche Auftraggeber – insbesondere auf kommunaler Ebene – von der Ausnahme keinen Gebrauch machen werden. Es wird sich kaum eindeutig feststellen lassen, ob eine Maßnahme aus dem Sondervermögen finanziert wurde. Rechtsunsicherheiten werden insbesondere bestehen, wenn für ein Vorhaben auch Mittel aus dem Klima- und Transformationsfonds oder Fördermittel aus Bundes- und Landesprogrammen genutzt wurden. Diese Mischfinanzierungen sind in der Praxis üblich. Die vorgeschlagene Regelung ist somit systematisch nicht überzeugend, erhöht die Komplexität, schafft neue Anfechtungsrisiken und damit die Gefahr zusätzlicher Verzögerungen.

	Das Ziel einer sachgerechten und behutsamen Flexibilisierung des Losgrundsatzes wurde nach Ansicht des BDF in der Anlage 1a zugrundeliegenden Fassung des Referentenentwurfs des BMWE bereits angemessen umgesetzt – bei gleichzeitiger Wahrung des Mittelstandsschutzes. Zugleich plädieren wir dafür, die anerkennenswerten Gründe für eine Gesamtvergabe über eine nicht abschließende Aufzählung zu erweitern. Auftraggeber hätten damit die Möglichkeit, auch weitere sachlich gerechtfertigte Gesichtspunkte im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen. Ziel muss es sein, dass öffentliche Auftraggeber eine echte Wahl haben und sich – unter der Maßgabe der Einzelfallentscheidung und Begründungspflicht – für die jeweils am besten geeignete Herangehensweise entscheiden können. Die fehlende Flexibilisierung des Losgrundsatzes lässt sich auch nicht mit dem Mittelstandsschutz begründen. Denn auch innovative, seriell produzierende Hersteller gehören dem Mittelstand an. Sie werden aber von der geltenden Rechtslage faktisch von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen. Wir fordern daher nachdrücklich die folgende Fassung des § 97 Absatz 4 Satz 3 GWB: „Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen ganz oder teilweise zusammen vergeben werden, wenn insbesondere wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen.“ Ergänzend schlagen wir folgende Anpassung des Absatzes 4 insgesamt vor (Synopse): Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn insbesondere wirtschaftliche, ~~oder~~ technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen~~erfordern~~. ~~Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen auch zusammen vergeben werden, wenn die Realisierung dringlicher, aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert Infrastrukturvorhaben, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer die Schwellenwerte nach § 106 Absatz 2 GWB um das Zweieinhalbfache übersteigt, dies erfordert.~~ Auftraggeber können im Fall einer ganzen oder teilweisen Gesamtvergabe gemäß Satz 3 oder 4 Auftragnehmer verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen besonders zu berücksichtigen. Wird ein Unternehmen, das nicht öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber ist, mit der Wahrnehmung oder Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut, verpflichtet der öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber das Unternehmen, sofern es Unteraufträge vergibt, nach den Sätzen 1 bis 3 zu verfahren.
Begründung zu § 97 Abs. 4	Eine differenzierte und klar strukturierte Begründung zur Änderung des § 97 Abs. 4 GWB ist unverzichtbar. Auch unser Überarbeitungsvorschlag hält am Grundsatz der Fach- und Teillosvergabe fest, bei dem die Gesamtvergabe im Einzelfall zu begründen und zu dokumentieren ist. Dies ist bereits heute mit erheblichen Unsicherheiten für Auftraggeber verbunden, was faktisch zum Ausschluss serieller, modularer und systemischer Bauweisen führt. Damit eine sachgerechte und behutsame

	Flexibilisierung des Losgrundsatzes ihre Wirkung entfalten kann, ist eine Gesetzesbegründung erforderlich, die öffentlichen Auftraggebern einen klaren indikatorischen Orientierungsrahmen bietet. Sie muss die Reichweite des Beurteilungsspielraums erläutern, sachlich anerkannte Gründe für eine zulässige Gesamtvergabe beispielhaft benennen sowie typische Fallkonstellationen aufzeigen – etwa im Zusammenhang mit industriellen Bauweisen. Wir fordern daher (bezugnehmend auf unsere Änderungen zu § 97 Abs. 4 GWB) die Aufnahme der folgenden Passagen in die Gesetzesbegründung: Es bleibt auch beim Regel-Ausnahme-Verhältnis von Satz 2 und Satz 3, an das aber keine zu strengen Anforderungen gestellt werden sollen. Es bedeutet, dass es sich bei den Ausnahmetatbeständen zwar nicht um allein typischerweise auftretende Gründe handeln darf. Eine Gesamtvergabe ist aber nicht überhaupt nur bei Vorliegen eines objektiv zwingenden Grundes zulässig. Es bleibt zudem bei der Einzelfallprüfung und der damit grundsätzlich einhergehenden Begründungs- und Dokumentationspflicht. Dem Auftraggeber kommt wegen der prognostischen, komplexen Entscheidung aber ein Beurteilungsspielraum unter anderem wegen konkreter projektbezogener Risikopotenziale zu. Er muss nicht alle zumutbaren Gestaltungsmaßnahmen ergreifen, um eine Fachlosbildung zu ermöglichen. Daneben werden die anerkennenswerten Gründe, die für eine gemeinsame Vergabe sprechen können, ergänzt. So werden ausdrücklich auch zeitliche Gründe aufgenommen. Zeitlicher Aufwand wurde auch nach der bisherigen Rechtslage von der Rechtsprechung teilweise bereits als zulässiger wirtschaftlicher oder technischer Grund anerkannt. Zeitliche Gründe können aber auch aus sich selbst heraus eine Rechtfertigung sein. Sie müssen objektiv gegeben sein. Sie können konkret projekt- bzw. auftragsbezogen, aber auch auf Seiten des Auftraggebers begründet sein (zum Beispiel Personal-/Fachkräfte-/Baudispositions-/Koordinierungsmangel), soweit es sich nicht allein um typischerweise mit einer Losvergabe verbundenen Mehraufwand handelt. Zulässig können etwa Gesamtvergaben zur Vermeidung von Bauzeitverzögerungen, insbesondere für bedeutsame Infrastrukturvorhaben, sein. Diese müssen stets einzelfallbezogen sein. Allein eine allgemeine Annahme einer Kausalität von Gesamtvergabe und Zeitersparnis genügt in einer Begründung nicht. Aspekte können mögliche Effizienzgewinne beim Auftragnehmer und Auswirkungen auf die Projektlaufzeit, die Übernahme von konkreten Termin- und Kostenrisiken, keine Behinderung der Folgegewerke aufgrund von Verzögerungen bei Einzelgewerken, keine Schnittstellen bei der Ausführung, die zur Verfügung stehende Projektleitung und -steuerung des Auftraggebers, aber auch ein geringerer Wettbewerb, die Erforderlichkeit von Verhandlungen und funktionalen Leistungsbeschreibungen, die Transparenz und Steuerbarkeit eines Generalunternehmers sowie mögliche Preiszuschläge sein. Erweitert werden zudem die anerkennenswerten Gründe für eine Gesamtvergabe. Es handelt sich nunmehr um eine nicht abschließende Aufzählung. Auftraggeber erhalten damit die Möglichkeit, auch sonstige sachlich gerechtfertigte Gesichtspunkte im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen. Dabei kann es sich beispielsweise um einen erhöhten Bedarf an

	bezahlbaren Wohnraum handeln oder um die Notwendigkeit, zur Erreichung der Klimaschutzziele die Sanierungsraten für den Gebäudebestand zu steigern. Zudem können zeitliche Gründe auch bei gesamtgesellschaftlich besonders drängenden Vorhaben vorliegen. Diese können von für eine Region bedeutenden oder besonderen Infrastrukturprojekten, insbesondere Brückenbauwerken, bis zu insbesondere wichtigen Transformationsvorhaben der Wirtschaft oder für den Klimaschutz oder angesichts einer geänderten sicherheitspolitischen Lage vorliegen. So können zeitliche Vorteile bei einer Gesamtvergabe etwa bei Vorhaben vorliegen, für die ein überragendes öffentliches Interesse festgestellt wurde. In jüngster Zeit sind etwa die Beschaffungen von Flüssiggas (LNG) und für die Bundeswehr in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hervorzuheben. Zukünftig können dies etwa der beschleunigte Ausbau der Wasserstoffinfrastruktur, aber auch insgesamt der Ausbau erneuerbarer Energien, für Umwelt- und Ressourcenschutz zur Erreichung der Klimaziele und gegen die Erderwärmung sein. Diese gesamtgesellschaftlich gewichtigen Gründe können auch mittelbar einen besonderen zeitlichen Aspekt für eine Gesamtvergabe oder Zusammenfassung möglicher Lose darstellen. Die Regelung bezweckt auch, die zusammengefasste Vergabe für diejenigen Fälle gesetzlich abzusichern, in denen die Interessen der Allgemeinheit oder Sinn und Zweck der Auftragsvergabe – unter Berücksichtigung des Grundsatzes der mittelstandsfreundlichen Vergabe, des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und deutlicher erhöhter Kosten oder zeitlichen Aufwands bei Vergabe mehrerer Teil- oder Fachlose – dies aufgrund des erforderlichen Umsetzungstempos rechtfertigen. Auch hierbei sind die Einschätzungsprärogative und der Beurteilungsspielraum des Auftraggebers und die Vergabegrundsätze der Absätze 1 bis 3 zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung der Erfordernisse von Klima- und Umweltschutz kann durch einheitliche, schnellere Gesamtvergaben häufig besser berücksichtigt werden, indem einfacher ganzheitliche und funktionale Anforderungen an den Auftragsgegenstand, etwa zu seiner Klimaneutralität, gestellt werden können. Auch komplexe Systemlösungen, die Nutzung neuartiger Vertragsmodelle wie der Integrierten Projektabwicklung oder digitaler Methoden wie des Building Information Modelings können über Gesamtvergaben häufig schneller effizient umgesetzt werden. Ein Beispiel für das Greifen wirtschaftlicher, technischer und zeitlicher Gründe sind Gesamtvergaben bei modularen Bauen, seriellen Bauen sowie seriellem Sanieren. Das Modul des früher sog. „Containerbaus“ umfasst komplette Gebäudeteile, folglich mehrere Gewerke und wird vom Hersteller im System geplant, angeboten und erstellt. Eine Aufspaltung in einzeln zu vergebende Bauleistungen ist hier nicht denkbar. Für das serielle Bauen gilt ähnliches, sofern die im Werk seriell vorgefertigten Bauteile nicht nur einzelne Produkte – wie Fenster oder Türen – sondern umfassendere Bau- oder Gebäudeteile, die mehrere Gewerke umfassen. Wenn die Vorfertigung im Werk zudem eine aufwändige und wetterabhängige Herstellung auf der Baustelle und Produktionszeiten „in time“ vermeiden kann, ist wie im Modulbau eine Effizienzsteigerung mit wirtschaftlichen und zeitlichen Vorteilen zu erwarten. Diese Bauarten sind insbesondere für einen zukunftsgerichteten Wohnungsbau von erheblicher Bedeutung. Beim seriellen Sanieren werden Gebäude in einem digitalisierten und neu gedachten Bauprozess auf ein hohes Effizienzniveau saniert. Durch 3D-Gebäudescans sowie

	vorgefertigte Fassaden- und Dachelemente und Haustechnikmodule können Geschwindigkeit, Qualität und Bezahlbarkeit gesteigert werden. Es handelt sich somit um einen ganzheitlichen Sanierungsansatz im Baukastensystem, dessen ganzheitliche Planung und durchgehende digitale Prozessbegleitung von der Planung bis zur Baustellenumsetzung gehen und nicht zentral gewerkeweise beauftragt werden können. Auch aus systemischen Gründen kann ein wirtschaftlicher, technischer oder zeitlicher Grund im Sinne von Satz 3 vorliegen. Diese konnten auch bisher insbesondere bereits als Unterfall technischer Gründe angesehen werden. Entsprechend waren in § 10 Absatz 1 VSVgV und § 3 Absatz 1 des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes (BwBBG) Ausnahmen vom Losgrundsatz insbesondere möglich, soweit die Leistungsbeschreibung die Systemfähigkeit der Leistung verlangt und dies durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist. Dieses Verständnis kann auch den ausdrücklichen Aufnahmen in § 97 Absatz 4 zugrunde gelegt werden. Aus systemischen Gründen können organisatorisch ganzheitliche Lösungen erfasst und zusammen ausgeschrieben werden. Systemlösungen bzw. Gesamtorganisationsstrukturen können gegenüber Einzelkomponenten in unterschiedlichsten Fällen wesentliche Vorteile bieten und umfasst insbesondere die Verfügbarkeit von Produkten (Stichwort „Resilienz“). Zudem wird die Begründungstiefe vom Erfordern auf ein Rechtfertigen gesenkt. Hieran sind keine zu strengen Anforderungen zu stellen. Durch die Änderung wird der auftraggeberseitige Beurteilungsspielraum gestärkt. Das Tatbestandsmerkmal verschafft dem Auftraggeber im Einzelfall mehr Flexibilität und Eigenverantwortung, um eine sachgerechte Aufteilung des Auftrages zu gewährleisten. Erforderlich ist, dass die Prognoseentscheidung auf einer korrekten Sachverhaltserfassung beruht und ohne Fehlbeurteilung, mithin willkürfrei erfolgt. Die Regelung dient dazu, einen klarstellenden und sicheren Rechtsrahmen zu schaffen für Fälle, in denen eine Gesamtvergabe vernünftigerweise geboten ist. Der Auftraggeber muss hinsichtlich der Abwägung zur Losvergabe sorgfältig handeln, aber keine Wagnisse oder vermeidbare Risiken eingehen. Er kann einen für das Projekt und den Auftragsgegenstand aus seiner Sicht sicheren Weg wählen. Die Gründe gegen eine Losaufteilung sind zu dokumentieren. An die Abwägung und ihre Dokumentation sind aber keine zu strengen Anforderungen zu stellen.