

STELLUNGNAHME

Stand: 6. November 2025

**Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung
der Vergabe öffentlicher Aufträge**

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung und Empfehlung.....	3
B. Im Einzelnen	4
I. Zu § 97 Absatz 4 GWB (Grundsätze der Vergabe)	4
II. Zu § 113 GWB (Verordnungsermächtigung Klimavorgaben).....	6
III. Zu § 121 GWB (Leistungsbeschreibung).....	6
IV. Zu § 122 GWB (Eignung).....	7
V. Zu § 124 GWB (Fakultative Ausschlussgründe)	7
VI. Zu § 55 BHO (Vergabe öffentlicher Aufträge).....	8
VII. Zu § 45 VgV (Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit)	8

A. Zusammenfassung und Empfehlung

Der ZIA unterstützt das Ziel, die öffentlichen Vergabeverfahren einfacher, schneller und flexibler zu gestalten und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch effizientere Verfahren im öffentlichen Auftragswesen zu stärken.

Aus Sicht des ZIA bedürfen jedoch folgende Punkte einer Anpassung, um die notwendige Beschleunigung, Kostensenkung und Rechtsklarheit zu erreichen sowie um den Marktzugang gerade für kleinere und mittlere Unternehmen zu erleichtern:

- Um die angestrebte Beschleunigung und Kostensenkung bei öffentlichen Bauvorhaben tatsächlich zu fördern, sollte der **Losaufteilungsgrundsatz** (§ 97 Absatz 4 GWB) flexibilisiert und rechtssicher ausgestaltet werden ([siehe B.I.](#)).
- Die geplante **Ausweitung der Verordnungsermächtigung auf unternehmensbezogene Klimakriterien** (§ 113 GWB) sollte mit Blick auf Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit gestrichen werden ([siehe B.II.](#)).
- Die **Neufassung zur Leistungsbeschreibung** (§ 121 GWB) sollte so gestaltet sein, dass funktionale Ausschreibungen möglich, aber nicht zum Regelfall werden, um insbesondere kleinere Marktteilnehmer nicht zu überfordern ([siehe B.III.](#)).
- Im Rahmen der **Eignung** (§ 122 GWB) sollte die vorgesehene Begrenzung der Nachforderung auf „aussichtsreiche Bieter“ beibehalten werden, bedarf jedoch einer klaren gesetzlichen Definition ([siehe B.IV.](#)).
- Der **Ausschlussgrund der Schlechtleistung** (§ 124 GWB) sollte nicht abgesenkt werden, da eine niedrigere Nachweisschwelle zu erhöhter Rechtsunsicherheit führen kann ([siehe B.V.](#)).
- Die **Anhebung der Direktvergabeschwelle** (§ 55 BHO Bundeshaushaltsordnung) wird begrüßt; zusätzlich sollte eine gesonderte Schwelle für junge Unternehmen eingeführt werden, um Innovation zu fördern ([siehe B.VI.](#)).
- Die **Anforderungen an den Jahresumsatz** (§ 45 Absatz 2 VgV - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) sollten für junge Unternehmen flexibilisiert werden, sofern deren Leistungsfähigkeit anderweitig glaubhaft gemacht werden kann ([siehe B.VII.](#)).

B. Im Einzelnen

I. Zu § 97 Absatz 4 GWB (Grundsätze der Vergabe)

Aus Sicht des ZIA ist insbesondere die Ausgestaltung des Losaufteilungsgrundsatzes in § 97 Absatz 4 GWB kritisch zu sehen, da hierdurch zentrale Ziele der Bundesregierung, etwa die Beschleunigung und Kostensenkung bei öffentlichen Bauvorhaben, nicht erreicht werden können.

Bei der nachstehenden vorgeschlagenen Anpassung geht es ausdrücklich nicht um eine grundsätzliche Abkehr vom Losgrundsatz. Die hohe Bedeutung kleiner und mittelständischer Betriebe für die Vielfalt, Innovationskraft und Qualität unserer Bau- und Planungswirtschaft soll gewährleistet bleiben. Ziel der vorgeschlagenen Anpassungen ist es, mehr Flexibilität und Rechtssicherheit für die Vergabestellen zu schaffen – durch eine klare gesetzliche Grundlage für sachgerechte Ermessensentscheidungen. Gerade serielles, produktorientiertes Bauen kann zu diesen Zielen beitragen, wird aber durch den Gesetzentwurf nicht gefördert:

1. Das Begründungserfordernis für Gesamtvergaben wird im Grundsatz nicht abgesenkt

Das Gesetz regelt, dass *„Mehrere Teil- oder Fachlose [...] zusammen vergeben werden [dürfen], wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.“* Der Entwurf lässt dies unverändert, weshalb somit weiterhin auf ein „Erfordernis“ abgestellt wird. In der Praxis bedeutet das, dass selbst bei Engpässen, Dringlichkeit oder verwaltungsinternem Personalmangel keine Gesamtvergaben möglich sind, solange keine objektiv zwingenden technischen oder wirtschaftlichen Gründe vorliegen. Eine Einzelgewerkvergabe erschwert in der Praxis aber insbesondere das serielle, modulare und systemische Bauen. Gerade durch integrale Planung, industrielle Vorfertigung und eine Gesamtvergabe lassen sich Kosten- und Zeiteffizienz systematisch realisieren. Der vorliegende Gesetzentwurf ermöglicht Vergaben an Generalunternehmer nur unter hohem Bürokratieaufwand und umfangreichen Dokumentationspflichten. Das Bauen für die öffentliche Hand wird dadurch nicht günstiger. Dies gilt insbesondere, wenn organisatorische oder ressourcenbezogene Faktoren – etwa Auslastung und Ausstattung der Vergabestelle – eine Einzelvergabe erschweren. Auch solche Erwägungen sollten künftig klar als sachgerechte Begründung einer Gesamtvergabe anerkannt werden.

2. Die Ausnahme für das Sondervermögen ist zu eng gefasst

Die vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten vom Losgrundsatz gelten nur für Projekte aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ mit einem Auftragswert oberhalb des 2,5-fachen der EU-Schwellenwerte. Von der Ausnahmeregelung profitieren nur Aufträge, die diese engen Voraussetzungen und Schwellenwerte erfüllen. Für die überwiegende Zahl der Vergabeverfahren – insbesondere im kommunalen und mittelständischen Bereich – entfaltet sie hingegen keine Wirkung. Damit bleibt der Beschleunigungseffekt auf wenige Großprojekte beschränkt. Denn auch außerhalb des

Sondervermögens besteht erheblicher Handlungsdruck bei Investitionsvorhaben. Außerdem kann bei Bauprojekten, die regelmäßig durch verschiedene Finanzierungstöpfen kofinanziert werden, nicht klar getrennt werden, welches Vergaberecht mit unterschiedlichen Anforderungen für welche Teilleistung anzuwenden ist.

3. Die angedachte Mittelstandsförderung ist nicht zielgenau

Mittelständische Handwerksbetriebe sind regelmäßig als Nachunternehmer in Generalunternehmer-Projekten eingebunden – oft mit besserer Planungssicherheit und optimierter Koordination als bei Einzelvergaben. Eine stärkere Mittelstandsberücksichtigung bei der Vergabe an Nachunternehmer ist möglich, ohne den Umweg über ineffiziente Einzelvergaben gehen zu müssen. Eine behutsame Flexibilisierung des Vergaberechts bedeutet nicht, dass Unternehmen – egal welcher Größenklasse – benachteiligt werden oder dass öffentliche Auftraggeber ausschließlich Generalunternehmeraufträge vergeben.

4. Keine Entlastung der Bauämter

Zahlreiche Bauverwaltungen verfügen nicht über die personellen Ressourcen, um komplexe Einzelvergaben fachgerecht zu planen, auszuschreiben und zu begleiten. Dies kann in der Praxis zu überlasteten Verwaltungen, Planungsfehlern, kostspieligen Nachträgen und erheblichen Zeitverlusten führen. Der Gesetzentwurf verfehlt das Ziel einer echten Entlastung. Eine ausdrückliche Berücksichtigung der organisatorischen Leistungsfähigkeit der Vergabestellen – etwa als sachlicher Grund für eine Gesamtvergabe – könnte dem entgegenwirken und dazu beitragen, Vorhaben trotz begrenzter personeller Ressourcen effizient umzusetzen.

Petition:

- Wir regen deshalb an, das Losaufteilungsgebot so zu flexibilisieren, dass Gesamtvergaben erleichtert werden. Ziel ist keine Abschaffung der losweisen Vergabe, sondern planbare Wahlfreiheit mit praxistauglichen Begründungstatbeständen. Entsprechend sollte § 97 Absatz 4 Satz 3 GWB wie folgt formuliert werden:

*„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 ganz oder teilweise zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche, technische, zeitliche oder sachliche Gründe dies rechtfertigen.** Auftraggeber können im Fall einer ganzen oder teilweisen Gesamtvergabe gemäß Satz 3 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.“

II. Zu § 113 GWB (Verordnungsermächtigung Klimavorgaben)

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der Verordnungsermächtigung für verpflichtende Anforderungen an die Klimafreundlichkeit vor. Diese würde es ermöglichen, künftig nicht nur auftragsbezogene Anforderungen an die Leistung, sondern auch nicht näher bestimmte unternehmensbezogene Nachhaltigkeitskriterien als Zugangsvoraussetzung zur öffentlichen Auftragsvergabe zu definieren.

Aus Sicht des ZIA müssen sich die Anforderungen zur Klimafreundlichkeit am Auftragsgegenstand orientieren und in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt sein – nicht als zusätzliche Zugangshürde im Eignungsbereich für Auftragnehmer. Eine Ausweitung in Richtung unternehmensbezogener Nachweise würde zu erheblichem Mehraufwand führen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen benachteiligen. Zudem ist der primäre Zweck des Vergaberechts die wirtschaftliche Beschaffung für öffentliche Aufträge und sollte nicht mit politischen Zielen vermischt werden.

Petitum:

- Die vorgesehene Erweiterung in § 113 GWB sollte gestrichen werden.

III. Zu § 121 GWB (Leistungsbeschreibung)

Die geplante Streichung der Formulierung, wonach die Leistungsbeschreibung „eindeutig und erschöpfend“ zu sein hat, ist kritisch zu sehen. Damit würde eine faktische Öffnung hin zu verstärkt funktionalen Leistungsbeschreibungen erfolgen – mit unklaren Auswirkungen auf die Risikoverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Der ZIA erkennt die Notwendigkeit funktionaler Ausschreibungen für bestimmte Bau- und Planungsaufgaben ausdrücklich an und teilt das Ziel, Innovationen auf Unternehmensseite wie das serielle, modulare und systemische Bauen besser nutzbar zu machen. Solche Verfahren leben davon, dass Anbieter eigene technische Lösungen einbringen können und nicht durch detaillierte Vorgaben ausgebremst werden. Funktionale Anforderungen können hier dazu beitragen, Systemlösungen effizienter zu nutzen, Innovationen zu fördern und die Projektabwicklung zu beschleunigen.

Gleichzeitig rät der ZIA jedoch davon ab, funktionale Anforderungen in Ausschreibungen zum Regelfall zu machen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen werden durch unklare oder zu weit gefasste Funktionsanforderungen benachteiligt, da sie die damit verbundenen Planungs- und Haftungsrisiken oft nicht tragen können. Ohne klaren Leistungszuschnitt drohen zudem Nachtragsrisiken, Koordinationsprobleme und Rechtsunsicherheit im Vergabeverfahren.

Petition:

- Die Regelung des § 121 GWB sollte dahingehend geändert werden, dass die Leistungsbeschreibung „eindeutig und **soweit möglich** erschöpfend“ erfolgen muss. So wird dem Bedürfnis nach größtmöglicher Klarheit und Vergleichbarkeit Rechnung getragen – ohne Auftraggeber daran zu hindern, wo sachlich geboten, auch funktionale Ausschreibungen zu verwenden. Funktionale Anforderungen dürfen jedoch nicht zum Standard werden, sondern sind auf die relevanten Anwendungsfälle zu beschränken.

IV. Zu § 122 GWB (Eignung)

Die Stärkung der Eigenerklärung als Mittel zur Verfahrensvereinfachung wird vom ZIA ausdrücklich begrüßt. Gleichzeitig ist es erforderlich, präqualifizierte Unternehmen im Verfahren gezielt zu bevorzugen und eine Doppelprüfung ihrer Eignung zu vermeiden. Die vorgesehene Begrenzung der Nachforderung auf „aussichtsreiche Bieter“ ist sinnvoll, bedarf jedoch einer klaren gesetzlichen Definition.

Petition:

- Der Begriff „aussichtsreiche Bieter“ sollte gesetzlich klar definiert werden.

V. Zu § 124 GWB (Fakultative Ausschlussgründe)

Der ZIA lehnt die vorgesehene Absenkung der Anforderungen an den Ausschluss wegen Schlechtleistung ab. Während die bisherige Fassung auf eine „erhebliche oder fortdauernd mangelhaft erfüllte“ Leistung abstellt, würde die geplante Neufassung bereits dann eingreifen, wenn ein Unternehmen „Mängel erkennen lassen“ hat. Damit sinkt die Nachweisschwelle erheblich.

Aus Sicht des ZIA führt dies nicht zu einer echten Beschleunigung der Vergabeverfahren, sondern zu einer Ausweitung von Konflikten und Rechtsstreitigkeiten. Auftraggeber müssten künftig auch subjektiv wahrgenommene Mängel dokumentieren und rechtfertigen, um Ausschlüsse gerichtsfest zu machen. Dies erhöht den bürokratischen Aufwand und schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Zudem besteht die Gefahr, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen vorschnell ausgeschlossen werden und so der Wettbewerb eingeschränkt wird.

Petition:

- Der Ausschlussgrund des § 124 GWB sollte in der bestehenden und bewährten Formulierung verbleiben.

VI. Zu § 55 BHO (Vergabe öffentlicher Aufträge)

Der ZIA begrüßt es, die Direktvergabeschwelle pauschal für alle Bundesstellen auf 50.000 Euro netto zu erhöhen. Dies kann die Vergabe erleichtern und senkt den bürokratischen Aufwand. Jedoch fehlt eine separate, höhere Schwelle für junge oder innovative Unternehmen, wie im Koalitionsvertrag vereinbart. Innovationsgetriebene Liefer- und Dienstleistungsaufträge bis 100.000 Euro sollten bundesweit ohne formelles Verfahren an Start-ups vergeben werden können. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Hamburg zeigen bereits, dass dies Transaktionskosten senkt, den Markteintritt für die Bieter erleichtert und öffentliche Vergabestellen entlastet.

Der ZIA empfiehlt, sich bei der Ausgestaltung an einer Start-up-Definition zu orientieren, die Unternehmen mit einem Gründungsalter von weniger als zehn Jahren und einem nachweislich innovativen Geschäftsmodell umfasst (z.B. entsprechend der Definitionen des BMWK, des Deutschen Start-up-Verbands oder der OECD), um das Vorgehen an etablierte nationale und internationale Standards anzugleichen.

Petition:

- § 55 BHO sollte wie folgt formuliert werden:

(3) Leistungen bis zu einem Auftragswert von 50 000 Euro ohne Umsatzsteuer können unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens nach Absatz 1 beschafft werden (Direktauftrag). Der Auftraggeber soll zwischen den beauftragten Unternehmen wechseln.

Für Start-ups beträgt die Direktauftragswertgrenze 100 000 Euro ohne Umsatzsteuer.

VII. Zu § 45 VgV (Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit)

Der ZIA begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber in den vorgeschlagenen Regelungen auf die besondere Situation von jungen Unternehmen in § 45 Abs. 5 VgV Rücksicht nimmt. Die Regelung zum erleichterten Bonitätsnachweis ist praxisnah, da Start-ups oft noch keine langjährigen Bilanzen oder klassischen Bonitätsunterlagen vorweisen können, wohl aber andere belastbare Nachweise wie z.B. Venture-Capital-Finanzierung, Förderung durch staatliche Programme oder erfolgreich durchgeführte Pilotprojekte. Die vorgesehene Flexibilität schafft Rechtsklarheit und reduziert Zugangshürden zur öffentlichen Beschaffung. Wichtig wäre aus unserer Sicht, dass der Hinweis auf alternative Nachweise auch in die Vergabeunterlagen aufgenommen wird.

Der ZIA vermisst jedoch eine spezifische Berücksichtigung junger Unternehmen in § 45 Abs. 2 VgV. Nach geltendem Recht darf der geforderte Mindestjahresumsatz

grundsätzlich das Zweifache des geschätzten Auftragswertes nicht überschreiten. Für junge, innovative Unternehmen stellt dies jedoch eine kaum erfüllbare Hürde dar, die ihren Zugang zum öffentlichen Markt erheblich einschränkt. Aus Sicht des ZIA sollte die VgV hier eine flexiblere Regelung vorsehen, die es erlaubt, die Leistungsfähigkeit auch auf anderem Wege glaubhaft zu machen – etwa durch Referenzen, Pilotprojekte oder Innovationsnachweise bzw. eine zentrale Vorqualifizierung von Start-ups zur einfachen Zusammenarbeit an dezentraler Stelle. Letzteres würde vermeiden, dass Start-ups andernfalls bei jeder einzelnen Gemeinde, Stadt oder Behörde erneut umfangreiche Eignungs- und Sicherheitsprüfungen (z.B. zur Datensicherheit) durchlaufen müssten. Eine einmalige, bundesweit anerkannte Vorqualifizierung würde diesen Aufwand vermeiden, Verfahren beschleunigen und die Rechtssicherheit erhöhen. Damit würde Wettbewerb und Innovation im öffentlichen Auftragswesen gestärkt, ohne die Anforderungen an die Eignung zu verwässern.

Petition:

- § 45 Absatz 2 VgV sollte wie folgt ergänzt werden:

(2) Bei Start-ups kann abweichend von Satz 1 auch ein Jahresumsatz unterhalb des zweifachen Auftragswertes zugelassen werden, sofern die Leistungsfähigkeit des Unternehmens durch andere geeignete Nachweise glaubhaft gemacht wird. Hierzu kann insbesondere eine zentrale, bundesweit anerkannte Vorqualifizierung zur Zusammenarbeit mit öffentlichen Auftraggebern herangezogen werden.

Ansprechpartner

Torsten Labetzki, LL.M.

Geschäftsführer und

Abteilungsleiter Recht und Steuern

Tel.: +49 30 20 21 585 - 13

Mobil: + 49 160 96 38 28 68

E-Mail: torsten.labetzki@zia-deutschland.de

Matthias Barz

Referent Baupolitik

Tel.: +49 30 20 21 585 - 20

Mobil: + 49 152 01 66 96 16

E-Mail: matthias.barz@zia-deutschland.de

Tobias Payer

Referent Digitalisierung und Innovation

Tel.: +49 30 2021 585 - 40

Mobil: +49 160 96 38 28 67

E-Mail: tobias.payer@zia-deutschland.de

MEHR ZUM THEMA

RECHT



Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter mehr als 30 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene mit Präsenz in Brüssel, Wien und Zürich – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsidentin des Verbandes ist Iris Schöberl.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro

Leipziger Platz 9

10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

E-Mail: info@zia-deutschland.de

Website: <https://zia-deutschland.de>

Europabüro

3 rue du Luxembourg

B-1000 Brüssel

+32 | 2 550 16 14

Lobbyregister: [R002399](https://lobbyregister.eu/R002399)

EU-Transparenzregisternummer: [34880145791-74](https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/??language=en®num=34880145791-74)

