

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (sog. Vergabebeschleunigungsgesetz)

Berlin, 28.07.2025

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Ansprechpartner: René Rimpler
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-263
rimpler@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten und 350.000 Auszubildenden.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zu dem Referentenentwurf für ein Vergabebesleunigungsgesetz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE), das uns am 22. Juli 2025 per E-Mail übermittelt wurde.

1. Allgemeine Anmerkungen

Das Handwerk erkennt die Bemühungen der Bundesregierung an, den mit der öffentlichen Auftragsvergabe verbundenen bürokratischen Aufwand sowohl für die Auftragnehmer als auch für die Auftraggeber zu reduzieren. Beispielhaft zu nennen sind hier die stärkere Nutzung von Eigenerklärungen und die Reduzierung der von allen Bietern zu erbringenden Nachweispflichten.

Sehr zu begrüßen ist das Bekenntnis der Bundesregierung zum grundsätzlichen Erhalt des Primats der Fach- und Teillosgabe, um die Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand an öffentlichen Beschaffungen auch in Zukunft sicherzustellen. Dies entspricht den Vorgaben des Koalitionsvertrags und greift Entwicklungen auf europäischer Ebene auf, wo sich der Binnenmarktausschuss für eine EU-weite Losvergabe im Rahmen der Reform der EU-Vergaberichtlinien ausspricht. Die befristete und konditionierte Ausnahme vom Losgrundsatz für großvolumige Beschaffungsvorhaben, die aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden, ist im Falle besonderer Dringlichkeit bestimmter Investitionen und des begrenzten Zeitrahmens zur Verausgabung des Sondervermögens nachvollziehbar. Weitergehende Aufweichungen des Losgrundsatzes sind kategorisch abzulehnen.

Die Erhöhung der Wertgrenzen für Direktvergaben des Bundes im vorgesehenen Umfang würde jedoch zu einer Marktverengung für öffentliche Aufträge führen. In der angedachten Ausgestaltung und Höhe würde diese nicht den Wettbewerb stärken, sondern der Anfälligkeit für Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe Vorschub leisten. Markteinschränkend würde sich auch die geplante Ausweitung von Inhouse-Vergaben auswirken. Die Erbringung von öffentlichen Aufträgen durch staatliche Stellen sollte stattdessen klar auf den Bereich der Daseinsvorsorge beschränkt werden. Nicht zuletzt würde auch die vorgesehene Ausweitung von funktionalen Ausschreibungen dazu beitragen, dass sich weniger kleine und mittelständische Betriebe an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen könnten.

Der von der Bundesregierung immer wieder betonten besonderen Rolle des Mittelstands als Rückgrat der deutschen Wirtschaft trägt der Entwurf des Vergabebesleunigungsgesetzes deutlich mehr Rechnung als der vorangegangene Entwurf für das Vergabetransformationspaket. Das Handwerk sieht zwar weiteren Verbesserungsbedarf, fordert die Bundesregierung aber zugleich auf, an den aus Sicht von Handwerk und Mittelstand substanziellen Verbesserungen gegenüber dem Vergabetransformationspaket festzuhalten.

2. Zu den Regelungen des Referentenentwurfs für eine Vergabebeschleunigungsgesetz im Einzelnen

a) Primat der Fach- und Teillossvergabe

(§ 97 Abs. 4 GWB)

Bei der Reform des Vergaberechts müssen die Interessen und Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – im Zentrum stehen. Der Vorrang der Fach- und Teillossvergabe sichert diesen Betrieben den unmittelbaren Zugang zu öffentlichen Aufträgen und schafft damit einen breiten Wettbewerb. Er stellt das zentrale Instrument zur Förderung des Mittelstands bei der öffentlichen Auftragsvergabe dar. Soll die Weiterentwicklung des Vergaberechts – wie im Koalitionsvertrag festgelegt – mittelstandsfreundlich erfolgen, darf das wirksamste Instrument zur Mittelstandsförderung nicht eingeschränkt werden. Es muss unverändert beibehalten werden.

Darum **begrüßt das Handwerk ausdrücklich** die im Entwurf für ein Vergabebeschleunigungsgesetz vorgeschlagene **generelle Beibehaltung des Grundsatzes der Fach- und Teillossvergabe**. Dass für großvolumige Beschaffungsvorhaben (oberhalb des 2,5-fachen EU-Schwellenwerts), die aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden, eine Ausnahme geschaffen werden soll, ist aufgrund der Dringlichkeit dieser Investitionen und des begrenzten Zeitrahmens zur Verausgabung des Sondervermögens nachvollziehbar. Aus Sicht des Handwerks sollte der Gesetzgeber aber an dieser Stelle auch **klarstellen, dass sich der Ausnahmetatbestand nur auf vollständig aus dem Sondervermögen finanzierte Projekte bezieht** und bei einer Teilfinanzierung keine Anwendung findet.

Wichtig ist zudem, dass ein **möglicher Missbrauch des Ausnahmetatbestands verhindert** wird, etwa indem Bauvorhaben zu größeren Paketen zusammengefasst werden. Deswegen **ist es richtig**, dass die Bundesregierung die Auswirkungen des Ausnahmetatbestands **nach drei Jahren evaluieren** will. Diese **Evaluierung** sollte dabei aber nicht durch die Bundesregierung selbst, sondern **durch den Bundesrechnungshof** als unabhängige Instanz erfolgen. Um Transparenz im Hinblick auf die Nutzung des Ausnahmetatbestands zu schaffen und eine qualifizierte Evaluierung nach drei Jahren zu ermöglichen, braucht es zusätzlich eine **Veröffentlichungspflicht für alle Vergaben nach der neuen „Dringlichkeitsregelung“**.

Auch in Zukunft braucht es die losweise Vergabe öffentlicher Aufträge, damit mehr Betriebe ein Angebot abgeben können. Das stärkt den Wettbewerb und eröffnet Handwerk und Mittelstand einen unmittelbaren Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Für die öffentlichen Auftraggeber ist dies eine Grundvoraussetzung, um wirtschaftliche Preise erzielen zu können.

b) Höhere Wertgrenzen für Direktvergaben

(§ 55 Abs. 3 BHO)

Das Handwerk erkennt an, dass die im Entwurf vorgesehenen Anhebungen der Wertgrenzen für Direktvergaben des Bundes auf 50.000 € zu einer Entlastung der

beauftragten Betriebe führen würde. Der Wettbewerb um öffentliche Aufträge insgesamt würde dadurch jedoch geschwächt.

Zu betonen ist an dieser Stelle die Wichtigkeit der Redlichkeit bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand. **Aufgrund der überragenden Bedeutung der Integrität der Verwaltung spricht sich das Handwerk klar für die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem möglichst offenen, wettbewerblichen Verfahren aus.**

Entscheidend für die passende Höhe der Wertgrenze bei Vergaben ist nach unserer Auffassung ein **ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bürokratieabbau** und der **Wahrung der Integrität der Beschaffungsstellen** sowie der **Transparenz der Auftragsvergaben**.

Die **vorgeschlagenen Wertgrenzenerhöhung für die Vergabe von Direktaufträgen des Bundes bewertet das Handwerk als zu hoch** – auch weil sie die tatsächliche Entwicklung der Beschaffungspreise deutlich übersteigt. Wir sprechen uns daher für eine **maßvollere Erhöhung** aus, die zudem mit einer **grundsätzlichen Dokumentationspflicht** einhergehen sollte.

Es muss nachvollziehbar sein, welche Aufträge an welche Unternehmen vergeben worden sind. Um diese Transparenz (weiterhin) zu gewährleisten, sollte eine **Pflicht zur Veröffentlichung vergebener Aufträge** unter www.oeffentlichevergabe.de vorgesehen werden – und zwar für alle Verfahrensarten inkl. Direktaufträgen, sofern der Auftragswert über 10.000 Euro liegt. Zu veröffentlichen ist nicht nur **der Auftragnehmer**, sondern auch die **Auftragssumme**. Wettbewerber, aber auch Journalisten und andere interessierte Stellen inkl. der Rechnungshöfe hätten so zumindest ex post die Möglichkeit nachzuvollziehen, welche Marktteilnehmer wie oft und in welchem Umfang von welcher Vergabestelle beauftragt wurden. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollten zudem **verpflichtend zu evaluieren** (bspw. nach einem Zeitraum von 5 Jahren) und für eine Nachjustierung des Regelwerks verpflichtend zu nutzen sein. Dies würde dazu beitragen, die verstärkte Korruptionsgefahr durch höhere Wertgrenzen zumindest abzumildern.

c) Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit (Inhouse-Vergaben)

(§ 108 GWB)

Die Vorschläge sind im Hinblick auf eine etwaige Einschränkung der Teilnahmemöglichkeit privater Unternehmen kritisch zu bewerten. Die Zusammenarbeit öffentlicher Stellen soll im Ergebnis zwar rechtssicherer und einfacher werden, ohne den Wettbewerb negativ zu beeinflussen. Genau dies steht jedoch zu befürchten. Laut Gesetzesbegründung kam es in der Vergangenheit mitunter zu einschränkenden Auslegung und komplexen Strukturen, die die Effizienz der Verwaltungskooperation unnötig belastet haben sollen.

Der Entwurf beabsichtigt daher offensichtlich, Inhouse-Vergaben auszuweiten.

Durch eine verstärkte öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit wird die Bedarfsdeckung des Staates jedoch noch umfangreicher als bislang dem Vergaberecht und damit dem Wettbewerb entzogen. Hierbei ist zukünftig genau zu prüfen, dass der Umfang, in dem öffentlichen Einrichtungen anderen öffentlichen Einrichtungen Leistungen und Güter zur Verfügung stellen, nicht größer wird als volkswirtschaftlich sinnvoll. Denn der Vorteil von Inhouse-Vergaben für öffentliche Einrichtungen liegt auf

der Hand: Für diese Leistungen muss keine Umsatzsteuer bezahlt werden. Es wäre daher sinnvoll, auch hier **eine Veröffentlichungspflicht vorzusehen, welche In-house-Vergaben auf welcher Grundlage vorgenommen werden.**

Grundsätzlich spricht sich das Handwerk aber dafür aus, dass öffentliche Aufträge am Markt vergeben und nicht von staatlichen Stellen erbracht werden. Wirtschaftliche Aktivitäten von öffentlichen Unternehmen, die über den engen Bereich der Daseinsvorsorge hinausgehen, sollten grundsätzlich unterbleiben.

d) Berücksichtigung von sozialen oder umweltbezogenen Aspekten

(§ 113 GWB und Streichung des § 120a GWB im Vergleich zum Entwurf des Vergabetransformationspakets)

Die stärkere Berücksichtigung von sozialen oder umweltbezogenen Aspekten bei der öffentlichen Beschaffung wird vom Handwerk begrüßt, wenn diese einen **klaren Bezug zum Auftragsgegenstand** haben sowie **zu dessen voraussichtlichen Auftragswert und dem konkreten Beschaffungsgegenstand verhältnismäßig sind**. Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass die jeweiligen Kriterien gerade auch für kleine und mittelgroße Betriebe praktikabel sind. Es dürfen daher keine zusätzlichen Anforderungen an potenzielle Auftragnehmer gestellt werden, die das Vergabeverfahren unnötig verkomplizieren und kleine und mittlere Betriebe davon abhalten, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben.

Deshalb **begrüßt das Handwerk**, dass, gegenüber dem Referentenentwurf für das Vergabetransformationspaket, der damals angedachte **§ 120a aus dem Entwurf für ein Vergabebesleunigungsgesetz gestrichen wurde**.

Stattdessen will die Bundesregierung **zukünftig per Verordnungsermächtigung verpflichtender Anforderungen für die Beschaffung klimafreundlicher Leistungen festlegen** (§ 113 Abs. 1 Nr. 9 GWB). Der zuvor **betonte zwingende Bezug zum Auftragsgegenstand** muss auch **bei der Festlegung dieser Anforderungen gewährleistet sein**. Keinesfalls dürfen Nachweise über die generelle Klimafreundlichkeit von Bietern, die bspw. mittels bestimmter Zertifikate nachzuweisen sind, verpflichtend werden. Andernfalls würden kleine und mittlere Unternehmen massiv benachteiligt. KMU können den finanziellen und zeitlichen Aufwand, der mit regelmäßigen Nachweisen über die eigene Klimafreundlichkeit verbunden sind, i. d. R. nicht leisten und würden somit generell von der Beschaffung klimafreundlicher Leistungen durch die öffentliche Hand ausgeschlossen.

e) Leistungsbeschreibung

(§ 121 GWB)

Die im Referentenentwurf angedachte **Streichung der Formulierung „und erschöpfend“** bei der Leistungsbeschreibung **lehnt das Handwerk ab**. Die in der Begründung des Entwurfs ausdrücklich genannte beabsichtigte Ausweitung funktionaler Leistungsbeschreibungen widerspricht sowohl den Interessen öffentlicher Auftraggeber als auch kleiner und mittlerer Unternehmen.

Die Bewerbung auf eine Ausschreibung ist für mittelständische Betriebe mit einem enormen Aufwand verbunden. Daher steht und fällt die Entscheidung in der Regel mit der möglichst erschöpfenden Leistungsbeschreibung. Dadurch weiß ein

Bewerber, ob er die genannten Voraussetzungen erfüllen kann, und ob eine Bewerbung überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. **Sollte nun der Schritt, wie in der Gesetzesbegründung angedacht, weg von der erschöpfenden und hin zur funktionalen Leistungsbeschreibung vollzogen werden, ist zu erwarten, dass sich kleine und mittelgroße Betriebe nicht mehr an diesen Ausschreibungen beteiligen werden, da sie nicht mehr nachvollziehen können, ob sie überhaupt die Anforderungen der Leistungsbeschreibung erfüllen können.**

f) Nebenangebote

(§ 35 VgV)

Die **zwingende Vorgabe, dass ein Auftraggeber angeben muss, ob Nebenangebote zugelassen oder ausgeschlossen sind**, ist aufgrund der dadurch entstehenden Transparenz für potenzielle Bewerber im Sinne der Handwerksbetriebe und **grundsätzlich positiv zu bewerten**.

Eine **noch bessere Lösung** wäre aus Sicht des Handwerks allerdings die **generelle Zulassung von Nebenangeboten** gewesen. Öffentliche Auftraggeber könnten so unternehmerisches Know-how einbinden. Gleichzeitig würden die Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand an öffentlichen Aufträgen gestärkt und die i. d. R. hohen Mehrkosten durch funktionale Ausschreibungen vermieden.

Durch Nebenangebote erhalten Auftraggeber innovative und qualitativ hochwertige Angebote, die zeigen, wie die gewünschte Leistung auch auf anderem Weg erbracht werden kann. Immer wieder führt dies in der Praxis dazu, dass Auftraggeber die von ihnen zu beschaffenden Leistungen innovativer, rationeller und kostensparender erhalten, da nicht nur der Bieterkreis, sondern auch die Ausführungsvarianten deutlich erhöht werden. Um unternehmerisches Know-how effektiv einzubeziehen, sollten daher Nebenangebote generell zugelassen werden.

g) Aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln bei Entscheidungen der Vergabekammern

(§ 173 Abs. 1 GWB)

Der **vorgesehene Entfall der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde gegen Entscheidungen der Vergabekammern** ist aus Sicht des Handwerks nicht nachvollziehbar und **abzulehnen**. Insbesondere die in der Gesetzesbegründung genannten Beweggründe sind dabei wenig überzeugend, auch weil die Fristen für die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln bereits aktuell kurz ausfallen.

Für die im Vergabeverfahren unterlegenen Bieter aus dem Handwerk geht es regelmäßig nicht um Schadensersatz, sondern um den Zuschlag für die Auftragsdurchführung. Nur durch die Ausführung von Aufträgen können die bestehenden Personalkapazitäten in den Betrieben ausgelastet und die notwendigen Einnahmen zur Zahlung von Löhnen generiert werden. Die (erfolgreiche) Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen stellt dafür nur eine unzureichende Kompensation dar.

./.

Ansprechpartner: René Rimpler
Bereich: Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-263
rimpler@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de