



ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUGEWERBE **ZDB**

Gesetzentwurf zur Anpassung des Bauproduktengesetzes und weitere Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) 2024/3110

Berlin, 14.07.2025
Zentralverband Deutsches Baugewerbes (ZDB)
Abteilung Unternehmensentwicklung
durieux@zdb.de
Lobbyregister der Bundesregierung: R005093

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) ist der größte und älteste Bauverband in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von rund 35.000 Bauunternehmen aus Handwerk und Mittelstand, die familien- und inhabergeführt und größtenteils seit Generationen vor Ort tätig sind – im klassischen Hochbau, Straßen- und Tiefbau. Wir sind zudem die starke Stimme des Holzbaus und des Ausbaus. Wir schließen seit 125 Jahren Tarifverträge auf Bundesebene für das Bauhauptgewerbe ab. Wir beschäftigen rund 75 % aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der deutschen Bauwirtschaft und bilden fast 80 % der Branchenlehrlinge aus. Das Baugewerbe steht für 85 % des Wohnungsbaus und leistet über 60 % des Infrastrukturbaus – insbesondere in den Kommunen vor Ort. Unsere Unternehmen bauen Häuser und Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser, Straßen und Schienen für die Menschen in unserem Land. Sie erwirtschaften über 70 Prozent des Branchenumsatzes. Sie sind das Rückgrat der deutschen Bauwirtschaft.

Bauherren, Planer und bauausführende Unternehmen sind Endnutzer der CE-gekennzeichneten Bauprodukte. Sie tragen die Verantwortung, konforme Produkte einzubauen und ihre Leistungserklärungen aufzubewahren. Änderungen bei Benennung, Marktüberwachung oder Digitalem Produktpass treffen die Bauunternehmen operativ (Baustellenlogistik, Dokumentation) und finanziell (Schulungs-, IT- und Beratungskosten).

Der ZDB bekräftigt ausdrücklich, dass die baustellenbedingte Bearbeitung oder Anpassung von Bauprodukten nicht dazu führen darf, Bauunternehmen in die Herstellerpflichten der BPVO einzubeziehen.

Allgemeine Anmerkungen

Der ZDB begrüßt das Ziel, das BauPG zügig an die neue EU-Bauproduktenverordnung (EU) 2024/3110 anzupassen und gleichzeitig Rechtssicherheit für den Übergangszeitraum bis 2040 zu schaffen. Positiv ist insbesondere die Klarstellung der Länderzuständigkeit im Marktüberwachungsrecht sowie die Beibehaltung des DIBt als technischer Bewertungs- und notifizierender Stelle.

Gleichwohl sehen wir in einzelnen Punkten Nachbesserungsbedarf, um Bürokratiekosten zu begrenzen, KMU-Belange zu wahren und Doppelregulierung zu vermeiden.

Die neue BPVO sieht über 30 Ermächtigungen zu delegierten Rechtsakten vor. Ein übermäßiger Rückgriff auf solche Akte kann die nationale Rechtslage permanent verändern, ohne dass Bundestag oder Bundesrat Einfluss nehmen. Der Referentenentwurf nennt dieses Problem, enthält aber keine verbindliche Schranke.

Ungeregelt bleiben

- ein ressortübergreifender Prüfmaßstab für neue Kommissionsakte,
- die Verpflichtung, nationale Verordnungen nur auf zwingende BPVO-Vorgaben zu stützen,
- ein Verfahren zur regelmäßigen Evaluierung nationaler Übererfüllungen („gold-plating“).

Ohne Begrenzung droht ein Flickenteppich auf Bundes- und Länderebene, der Planungs- und Rechtssicherheit untergräbt und KMU überfordert.

Vorschlag:

§ 1 Abs. 4 (neu): „Beim Erlass von Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz ist der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren. Verordnungsermächtigungen dürfen nur insoweit ausgeschöpft werden, wie dies zur vollständigen Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/3110 zwingend erforderlich ist.“

Auch stellt die parallele Geltung der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 und der neuen Verordnung (EU) 2024/3110 bis zum Jahr 2040 Unternehmen wie Behörden vor erhebliche Herausforderungen. Zwar sieht der Gesetzentwurf eine klare Strukturierung der Durchführungsvorschriften in zwei getrennten Abschnitten vor (vgl. § 1 und § 2 BauPG-E), doch bleibt offen, wie im konkreten Vollzug mit widersprüchlichen oder sich überschneidenden Anforderungen umzugehen ist. Dies betreffen insbesondere die technische Dokumentation, Marktüberwachung und Produktkennzeichnung. Ohne eine eindeutige Vorrangregelung oder einen abgestimmten Anwendungskatalog droht die Gefahr, dass Hersteller, Anwender und Marktakteure zwischen zwei Rechtsregimen operieren.

Vorschlag:

Das Bauproduktengesetz sollte über die strukturelle Trennung hinaus eine rechtssichere Regelung enthalten, die im Fall von Normenkonflikten oder Mehrdeutigkeiten die jeweils anzuwendenden Vorschriften eindeutig bestimmt. Alternativ könnte die Bundesregierung durch Rechtsverordnung (§ 7 BauPG-E) ermächtigt werden, verbindliche Klarstellungen zum Anwendungsvorrang im Einzelfall zu treffen.

Anmerkungen im Besonderen

1 | Interessenkonflikte bei der Doppelrolle des DIBt

Das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) soll weiterhin sowohl Technische Bewertungsstelle als auch Notifizierende Stelle sein. Diese Personalunion kollidiert mit den Unabhängigkeitsanforderungen aus Artikel 43 bis 46 der Verordnung (EU) 2024/3110. Der Referentenentwurf beschränkt sich auf eine bloße Benennung des DIBt; ein organisatorischer „Chinese Wall“-Mechanismus ist nicht geregelt.

Fehlende Klarstellungen betreffen insbesondere

- interne Trennung der Entscheidungs- und Kontrollprozesse,
- externe Aufsicht durch das BMWSB oder eine neutrale Prüfinstanz,
- turnusmäßige Veröffentlichung von Compliance-Berichten,
- Sanktions- oder Abhilfemaßnahmen bei festgestellten Interessenkonflikten.

Ohne verbindliche Vorgaben bleibt unklar, wie Marktakteure potenzielle Befangenheit rügen können und wie Transparenz gewährleistet wird. Für mittelständische Unternehmen ist aber ein verlässliches, unparteiisches Bewertungs- und Notifizierungsverfahren essenziell.

Vorschlag:

§ 3 Abs. 3 (neu): „Für die Aufgaben nach den Absätzen 1 und 2 richtet das Deutsche Institut für Bautechnik eine personell, organisatorisch und finanziell unabhängige Organisationseinheit ein, die die Tätigkeit als Notifizierende Stelle strikt von der Funktion als Technische Bewertungsstelle trennt. Der Leiter dieser Organisationseinheit darf keine gleich- oder nachgeordneten Funktionen in der jeweils anderen Organisationseinheit ausüben. Das BMWSB berichtet dem Deutschen Bundestag jährlich über die Einhaltung dieser Anforderungen.“

2 | Ergänzung – Herstellerpflichten und Baustellenanpassungen

Die BPVO definiert den „Hersteller“ weit und lässt offen, ob ein Bauunternehmen, das ein Produkt vor Ort zuschneidet oder nachbehandelt, automatisch zum Inverkehrbringer wird. Für Betriebe entsteht die Gefahr, in vollumfängliche Herstellerpflichten (Leistungserklärung, CE-Kennzeichnung, DPP-Pflichten) hineinzurutschen, obwohl sie nur eine werkvertragliche Anpassung für ein Einzelprojekt vornehmen.

Fehlende Klarstellungen betreffen insbesondere

- eine eindeutige Abgrenzung zwischen werkvertraglicher Bearbeitung und tatsächlichem „Herstellen“,
- die Haftungsfolge, falls ein auf der Baustelle modifiziertes Produkt plötzlich als eigenständiges Bauprodukt gilt,
- die Frage, ob für jede geringfügige Anpassung ein neuer Digitaler Produktpass erstellt werden müsste.

Ohne Klarstellung drohen erhebliche Rechts- und Kostenrisiken – insbesondere für mittelständische Betriebe, denen weder Kapazitäten für Herstellerpflichten noch Zugriff auf die nötigen Konformitätsbewertungsstellen zur Verfügung stehen.

Vorschlag:

§ 2 Abs. 2 (neu): „Die Bearbeitung oder Anpassung eines Bauprodukts auf der Baustelle im Rahmen der werkvertraglichen Leistung gilt weder als Inverkehrbringen noch als Herstellen im Sinne der Verordnung (EU) 2024/3110, sofern die wesentlichen Merkmale des Produkts unverändert bleiben.“

3 | Gleichwertigkeit der Europäischen Bewertungsdokumente (EOTA-Route)

Die BPVO eröffnet zwei Wege für harmonisierte technische Spezifikationen: EN-Normen und Europäische Bewertungsdokumente (EAD) der EOTA. In der Praxis sichern EADs die Marktfähigkeit innovativer Bauprodukte, wenn noch keine EN-Norm existiert. Ohne ausdrückliche Verankerung im BauPG riskieren Hersteller, dass EAD-basierte Produkte in Deutschland zusätzlichen Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren unterliegen.

Ungeregelt bleiben

- ein klarer Verweis, dass EADs EN-Normen gleichgestellt sind,
- die Zuständigkeitsgrenze zwischen BMWSB/DIBt und EOTA,
- Rechtssicherheit für bereits erteilte Europäische Technische Bewertungen.

Ohne Klarstellung drohen Mehrkosten durch Doppelprüfungen und eine Innovationsbremse – besonders für Mittelständler, die auf schnelle Markteinführung ortsgefertigter Bauteile angewiesen sind.

Vorschlag:

§ 3a (neu): „Europäische Bewertungsdokumente nach Artikel 62 der Verordnung (EU) 2024/3110 gelten im Geltungsbereich dieses Gesetzes als harmonisierte technische Spezifikationen. Ihre Anwendung bedarf keiner zusätzlichen Genehmigung oder Anerkennung durch Bundes- oder Landesbehörden.“

4 | Anschlussfähigkeit sicherstellen und Schnittstellen sinnvoll gestalten

Die neue Bauproduktenverordnung entfaltet ihre Wirkung innerhalb eines komplexen europäischen Regelungsgefüges. Besonders relevant sind die REACH-Verordnung, die Ökodesign-Verordnung (ESPR), die CSRD sowie die EU-Taxonomie. Der Entwurf eröffnet in § 7 BauPG-E die Möglichkeit, ergänzende Verordnungen zur Umsetzung zu erlassen, ein sinnvoller Ansatz, um die nationale Durchführung flexibel an neue europäische Entwicklungen anzupassen.

Vorschlag:

Die vorgesehene Verordnungsermächtigung in § 7 BauPG-E sollte explizit die Möglichkeit benennen, bestehende europäische Nachweissysteme zu integrieren und Doppelungen zu vermeiden. Eine ressortübergreifende Abstimmung, insbesondere mit BMUKN, BMWK und BMF, ist aus unserer Sicht notwendig, um Kohärenz zu sichern.

5 | Digitaler Produktpass (DPP)

Mittelständische Bauunternehmen sind primär Anwender von Bauprodukten (z. B. Fenster, Türen, Dämmstoffe) und beziehen diese über Lieferketten von Herstellern und Fachgroßhändlern. Sie integrieren die Produkte in Bauvorhaben und müssen dafür u. a. Nachweise zur CE-Kennzeichnung und Leistungsfähigkeit erbringen. Mit dem digitalen Produktpass (DPP) sollen künftig umfangreiche Produktdaten bereit-ge-stellt werden, die von den Unternehmen für Dokumentation, Nachverfolgung und Compliance verwendet werden.

Die konkrete Ausgestaltung des DPP-Systems wird jedoch erst in einem zukünftigen delegierten Rechtsakt geregelt werden, dessen Erlass Ende 2026 erwartet wird. Der hierfür erforderliche Standardisierungsprozess für den DPP soll bis Anfang 2026 abgeschlossen sein. Somit werden konkrete Anforderungen an den DPP und darin enthaltene Daten erst ab 2026 in die nationale Gesetzgebung einfließen.

Der Referentenentwurf zum BauPG enthält – über einen Verweis auf Art. 22 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2024/3110 – eine Sanktionsnorm, falls ein „digitaler Produktpass nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt wird“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 19).

Allerdings finden sich im Gesetzentwurf keine weitergehenden Regelungen zu

- Haftung und Verantwortlichkeit für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der im DPP erfassten Daten,
- Qualitätsanforderungen bzw. Prüfverfahren für Daten,
- Kosten und Entgelte für den Zugriff auf oder die Nutzung der DPP-Daten.

Damit bleibt unklar, wer gegenüber den Bauunternehmen für fehlerhafte oder unvollständige Daten haftet, wie häufig Updates zu erfolgen haben und ob Nutzungsentgelte erhoben werden dürfen.

Aus Sicht mittelständischer Bauunternehmen muss der digitale Produktpass praktikabel, verlässlich und wirtschaftlich nutzbar sein. Zentrale Punkte wie Haftung, Datenqualität, Aktualisierungspflichten und Kostenregelung sind daher frühzeitig in den Gesetzgebungsprozessen zu regeln.

Vorschlag:

§ 7a (neu) – Digitaler Produktpass

(1) Datenformat und Interoperabilität

Der digitale Produktpass ist unentgeltlich über eine öffentlich dokumentierte Programmierschnittstelle in einem offenen, maschinenlesbaren Format bereitzustellen; als Mindeststandard ist ein von der EU-Kommission festgelegtes Format zu verwenden. Er darf nicht auf Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1413 (ESPR) verweisen, um Doppelregulierung auszuschließen. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere technische Anforderungen festzulegen, sobald der in Artikel 22 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/3110 angekündigte delegierte Rechtsakt in Kraft tritt.

(2) Datenqualität und Prüfverfahren

Hersteller haben vor der Veröffentlichung des digitalen Produktpasses ein dokumentiertes Verfahren zur Qualitätssicherung der Daten durchzuführen. Näheres, insbesondere zur Stichprobenprüfung durch notifizierte Stellen, regelt eine Rechtsverordnung nach Satz 2.

(3) Aktualisierungspflicht

Der digitale Produktpass ist unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach jeder wesentlichen Änderung der Bauprodukteigenschaften zu aktualisieren. Jede Version ist fortlaufend zu nummerieren und revisionsicher zu archivieren.

(4) Entgeltfreiheit

Für den Zugang zu oder die Nutzung von Daten des digitalen Produktpasses dürfen weder Herstellende noch sonstige Bereitstellende Entgelte verlangen oder annehmen.

(5) Verweis auf Ordnungswidrigkeiten

Ein Verstoß gegen die Pflichten der Absätze 1 bis 5 stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 8 Absatz 2 Nummer 19 dar.

(6) Übergangsregelung

Die Absätze 2 bis 5 gelten ab dem Tag des Inkrafttretens des in Absatz 2 genannten delegierten Rechtsakts; bis dahin genügt die Bereitstellung einer digitalen Leistungserklärung nach § 6.

6 | Marktüberwachung und Sitzlandprinzip

Der Entwurf übernimmt das Sitzlandprinzip (§ 5 RefE), erlaubt aber Abweichungen, wenn der Sitzstaat eine Überwachung nicht zeitnah sicherstellen kann. Für Bauunternehmen entsteht die Gefahr paralleler Überprüfungen durch mehrere Landesbehörden, insbesondere bei Online-Plattformen oder grenzüberschreitender Lieferung.

Ungeregelt bleiben

- ein klarer Prioritätsmechanismus bei konkurrierenden Zuständigkeiten,
- ein verbindliches, länderübergreifendes Informations- und Meldesystem,
- Fristen für die Abgabe oder Übernahme von Verfahren,
- Kostenverteilung zwischen den Behörden.

Ohne einheitliches Verfahren drohen Mehrfachkontrollen, ungleiche Vollzugsintensitäten und Rechtsunsicherheit – gerade für KMU, die ihre Produkte zunehmend online beziehen.

Vorschlag:

§ 5 Abs. 4 (neu): „Wird eine Überwachungsmaßnahme von einem Land eingeleitet, sind weitere Maßnahmen anderer Länder nur zulässig, wenn eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Das erstbefasste Land informiert unverzüglich die zentrale Koordinierungsstelle gemäß Absatz 5.“

§ 5 Abs. 5 (neu): „Die Länder betreiben ein gemeinsames digitales Informationssystem zur Vermeidung von Doppelverfahren. Die Koordinierungsstelle entscheidet binnen 30 Tagen über die Übernahme oder Ablehnung nationaler Maßnahmen; bleibt eine Entscheidung aus, darf das erstbefasste Land vorläufige Maßnahmen treffen.“

7 | Sanktionsrahmen

Der Entwurf sieht Bußgelder bis 100 000 € vor, differenziert jedoch nicht nach Unternehmensgröße. Für Kleinst- und Kleinbetriebe kann bereits ein niedriger fünfstelliger Betrag existenzbedrohend sein, während er für große Hersteller oder Händler kaum abschreckend wirkt. Zudem fehlen Kriterien für die Bemessung der Bußgeldhöhe. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die unionsrechtlichen Mindestanforderungen an Sanktionen gemäß Artikel 92 der VO (EU) 2024/3110 erst ab 8. Januar 2027 verbindlich gelten.

Offen bleiben:

- eine Staffelung nach Jahresumsatz oder Marktanteil,
- mögliche Verwarnungs- oder Bagatelltatbestände für Erstverstöße ohne Gefährdung,
- transparente Leitlinien zur Bußgeldzumessung.

Ein verhältnismäßiges, zugleich wirksames Sanktionssystem ist nötig, um Rechtskonformität sicherzustellen, ohne KMU über Gebühr zu belasten.

Vorschlag:

§ 8 Abs. 4 (neu): „Die Geldbuße beträgt bis zu 5 % des im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr erzielten Jahresumsatzes des Unternehmens, höchstens jedoch 2 000 000 €. Bei Kleinst- und Kleinunternehmen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGB) darf sie 50 000 € nicht übersteigen. Bei erstmaligem, nicht gefahr-geneigtem Verstoß kann die Behörde eine schriftliche Verwarnung aussprechen.“

8 | Übergangsphase 2026 – 2040

Alt- und Neu-CPR werden parallel gelten, weil die VO (EU) 305/2011 erst 2040 außer Kraft tritt. Der Entwurf enthält keine Hilfestellungen für den Umgang mit zwei Rechtsregimen.

Nicht geregelt sind

- eine offizielle Leitlinie zur Abgrenzung beider Rechtslagen,
- eine Pflicht zur Kennzeichnung in Leistungserklärungen, auf welche CPR-Fassung sich das Produkt bezieht,
- Schulungs- und Informationsangebote für Betriebe,
- Evaluierungen, ob der Parallelbetrieb verkürzt werden kann.

Ohne klare Guidance steigt der Schulungs- und Verwaltungsaufwand erheblich; Fehler-risiken bei Nachweisführung und Dokumentation wären die Folge.

Vorschlag:

§ 13 (neu) „Übergangsbestimmungen

(1) Das BMWWSB erstellt bis 31. März 2026 einen Leitfaden zur Abgrenzung zwischen der Verordnung (EU) 305/2011 und der Verordnung (EU) 2024/3110.

(2) Hersteller geben in der Leistungserklärung an, auf welche Verordnung das Produkt gestützt ist.

(3) Die Übergangsregelungen werden bis 2030 evaluiert; eine vorzeitige Beendigung der Parallelphase ist anzustreben.“

9 | Sprachregelung für Unterlagen

§ 6 RefE verlangt weiterhin deutschsprachige Unterlagen. Digitale Dokumente in englischer Originalfassung sind nicht ausdrücklich zugelassen.

Ungeklärt bleiben

- die Möglichkeit einer „Englisch und deutsche Kurzfassung“-Lösung,
- Anforderungen an Übersetzungsqualität und Haftung,
- Anerkennung bereits in Englisch vorliegender Digitalunterlagen innerhalb der EU.

Eine praxiserichte Mehrsprachigkeitslösung würde den internationalen Lieferketten Rechnung tragen und Übersetzungskosten reduzieren.

Vorschlag:

§ 6 Abs. 2 (neu gefasst): „Die Bereitstellung der nach Absatz 1 in deutscher Sprache erforderlichen Unterlagen hat in digitaler, maschinenlesbarer Form zu erfolgen. Zusätzlich darf eine englischsprachige Fassung bereitgestellt werden, sofern ihr eine deutschsprachige Zusammenfassung der wesentlichen Leistungsmerkmale beigefügt ist; der Inverkehrbringer haftet für die Übereinstimmung der Fassungen gegenüber Behörden und allen Marktakteuren.“

10 | Bürokratieabbau und KMU-Entlastung

Der Entwurf schafft neue Nachweis- und Dokumentationspflichten, ohne Ausnahmen für kleine Projekte oder Unternehmen vorzusehen.

Offen bleiben

- eine Bagatellgrenze (z. B. Bauproduktsumme < 50 000 €),
- ein verpflichtender Evaluationsmechanismus zur Überprüfung der Bürokratiekosten,
- digitale One-Stop-Shop-Lösungen für Meldungen und Nachweise.

Gerade im mittelständisch geprägten Baugewerbe müssen Regulierungen verhältnismäßig und administrativ beherrschbar bleiben.

Vorschlag:

§ 14 (neu) „Bürokratieschwelle und Evaluation

(1) Für Bauvorhaben mit einer Gesamt-summe der verwendeten Bauprodukte von weniger als 50 000 € genügt eine vereinfachte Dokumentation nach Anlage 1.

(2) Das BMWSB evaluiert alle drei Jahre die durch dieses Gesetz verursachten Bürokratiekosten und berichtet dem Bundestag. Erweist sich die Belastung als unverhältnismäßig, sind Entlastungsmaßnahmen vorzuschlagen.“

Der ZDB unterstützt das Anliegen eines schlüssigen, EU-konformen Bauproduktengesetzes. Die oben dargestellten Punkte sollen dazu beitragen, klare Zuständigkeiten, praxistaugliche IT-Grundlagen und ein proportional ausgestaltetes Sanktions- sowie Dokumentationsregime zu schaffen, das insbesondere mittelständische Bauunternehmen nicht überfordert. Wir stehen dem BMWSB und dem Bundestag gern für einen Fachdialog sowie für die Ausarbeitung praxisnaher Vollzugshilfen zur Verfügung.