

POSITIONSPAPIER

INDUSTRIAL ACCELERATOR ACT (IAA)

04.09.2026

Mit dem „Industrial Accelerator Act“ (IAA) verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, den Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt der EU bis zum Jahr 2035 auf 20 % zu erhöhen und die Nachfrage nach „CO₂-armen“ Technologien und Produkten aus europäischer Herstellung zu steigern.

Die Intention der EU-Kommission, die europäische Industriepolitik und den industriellen Standort Europa zu stärken, ist positiv. Die EU bekennt sich damit zum Erhalt der heimischen Industrie, was zur Stärkung der Resilienz Europas insgesamt beitragen kann.

Allerdings besteht bei der jetzigen Ausgestaltung des IAA im Sinne eines starren Quoten-Modells die Gefahr, dass ausführende Bauunternehmen bei öffentlichen Aufträgen mit zusätzlichen Pflichten und Risiken konfrontiert werden. Auch bei den Vergabestellen käme es zu hohen Umsetzungsunsicherheiten und Verzögerungen bei der Auftragsvergabe.

Damit der IAA im Sinne der Zielsetzung der Europäischen Kommission gelingen kann, sollte aus Sicht der BAUINDUSTRIE deshalb

- eine Diskussion darüber geführt werden, ob ein anreizbasierter Ansatz in Verbindung mit einer Mindestquote nicht der ökonomisch bessere Weg wäre,
- bisherige Ungenauigkeiten und Interpretationsspielräume reduziert sowie
- zusätzliche Belastungen für die ohnehin schon komplexe öffentliche Auftragsvergabe vermieden werden.

Auswirkungen auf die BAUINDUSTRIE

- Der IAA darf nicht zu einem **Ungleichgewicht an Auswirkungen auf verschiedene Industrien** führen. Denn während energieintensive Industrien durch den IAA im EU-Binnenmarkt unterstützt und geschützt werden und Baumaterial- bzw. Bauproduktehersteller eine indirekte Abnahmegarantie erhalten, werden ausführende Bauunternehmen bei öffentlichen Aufträgen mit neuen Dokumentations- und Nachweispflichten, zusätzlicher Bürokratie und neuen juristischen Risiken konfrontiert. Trotz der volkswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit eines Schutzes wichtiger Industrien wäre die BAUINDUSTRIE somit diejenige Industrie, die neue juristische Risiken in ihrer Wirtschaftstätigkeit fürchten müsste. Gleiches gilt für öffentliche Vergabestellen, für die ein Mehraufwand entsteht, während sie bereits mit Personalengpässen bei gleichzeitig steigendem Baubedarf kämpfen. Dadurch kann die **öffentliche Auftragsvergabe unattraktiver** werden.

Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse einer Ad-hoc-Umfrage der BAUINDUSTRIE (56 Teilnehmer) bestätigt, die zwar nicht repräsentativ für die Branche ist, aber einen ersten Eindruck vermitteln kann. Darin rechnen fast 60 % der Befragten mit einem höheren Bürokratieaufwand als Folge der Nachweispflichten. Rund 30 % befürchten Rechtsunsicherheiten.

- Anforderungen an eine emissionsarme Herstellung sowie an den Ursprung innerhalb der EU und gleichgestellter Partnerländer wirken **kostensteigernd und innovationshemmend**. Diese Befürchtungen teilen 60 % der Umfrageteilnehmer. Weitere 30 % nennen zudem unzureichende Verfügbarkeiten von Material als weitere Folge des IAA. Lediglich 10 % sehen zum heutigen Stand keine Probleme bei der Umsetzung.
- Für Bauunternehmen ist entscheidend, dass Materialien und konkrete Lieferanten bei Angebotsabgabe häufig noch nicht abschließend feststehen und sich bis zur Ausführung ändern können.

Der IAA muss eindeutig regeln, **zu welchem Zeitpunkt** Herkunfts- und CO₂-Anforderungen erfüllt und nachgewiesen werden müssen, ob gleichwertige Produkt- und Lieferantenwechsel zulässig bleiben und wie mit nachträglichen Lieferengpässen oder Preissteigerungen umzugehen ist.

- Die **Einführung von Quoten** wird aus Sicht der BAUINDUSTRIE kritisch bewertet und zeigt, dass es einer besonderen Diskussion und Nachjustierung bedarf. Zwar beziehen 90 % der Umfrage-Teilnehmer keine IAA-relevanten Baustoffe aus Drittländern und 70 % halten die vorgeschlagene Quote für Beton und Mörtel für realistisch, doch fast die Hälfte der befragten Unternehmen hält die vorgeschlagene Quote für Aluminium und Stahl nicht für umsetzbar.

Kritik an der Einführung von Quoten besteht aufgrund folgender Argumente: Quoten

- können je nach politischer Konstellation immer weiter verschärft werden,
 - reizen keine Übererfüllung an, auch wenn sie technisch möglich wäre; das wirkt innovationshemmend,
 - führen lediglich zu einem reinen Preiswettbewerb und nicht zu einem Wettbewerb um die besten Ideen oder die beste Wettbewerbsposition,
 - werden in der Regel mit Ausnahmetatbeständen verknüpft, die juristisch schnell angreifbar wären, sodass Bauunternehmen mit dem Risiko einer Rüge Dritter und folglich einem Vergabebenachprüfungsverfahren rechnen müssten.
- Offen ist ferner, **auf welche Bezugsgröße Quoten bei Bauaufträgen anzuwenden sind**: auf den Gesamtauftrag, das einzelne Los, die jeweilige Produktgruppe, den Materialwert oder die verbaute Menge. Ohne eine unionsweit einheitliche Berechnungs- und Rundungsregel drohen unterschiedliche Wertungsergebnisse, Umgehungsgestaltungen und zusätzliche Nachprüfungsrisiken.
 - Der Vorschlag, **staatseigene Baufirmen aus Drittstaaten** von öffentlichen Ausschreibungen auszuschließen, wird ausdrücklich begrüßt. Dies gaben rund 95 % der befragten Unternehmen an. Die BAUINDUSTRIE unterstützt Artikel 11 und den Ausschluss von Drittstaatenanbietern aus europäischen Vergabeverfahren ausdrücklich und setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass der Ausschluss von Drittstaatenanbietern im IAA erhalten bleibt.
 - Wenn geeignete Produkte nicht verfügbar sind, die technische Gleichwertigkeit nicht gewährleistet ist, unverhältnismäßige Mehrkosten oder erhebliche Bauzeitverzögerungen drohen oder kein wirksamer Wettbewerb verbleibt, sind **eng begrenzte und objektiv überprüfbare Ausnahmen** erforderlich. Die Voraussetzungen müssen unionsweit einheitlich und abschließend geregelt werden; die Ausnahmeentscheidung darf nicht auf das Bauunternehmen verlagert werden.

Position der BAUINDUSTRIE zum jetzigen Stand

In seiner aktuellen Ausgestaltung enthält der Industrial Accelerator Act (IAA) keine konkreten Instrumente zur Verbesserung der bestehenden europäischen Rahmenbedingungen. Mithilfe des IAA versucht die EU-Kommission vielmehr die bestehenden Defizite durch Markteingriffe zu kompensieren.

Aus unserer Sicht sind deshalb folgende Hinweise und Nachbesserungen notwendig, damit der IAA in der Baupraxis überhaupt Anwendung finden kann:

- Durch den Industrial Accelerator Act darf es zu keinem Zeitpunkt zu **Rechtsunsicherheiten oder Umsetzungsunsicherheiten** bei den Vergabestellen kommen. Unsicherheiten entstehen dadurch, dass die Einhaltung der Mindestanteile und Produktsprünge in jedem Vergabeverfahren nachgewiesen und geprüft werden müssen. Darüber hinaus muss die Einhaltung bei jeder Vertragsdurchführung zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch den jeweiligen Auftraggeber kontrolliert werden. Im Falle von Diskrepanzen entstünde ein weiterer Mehraufwand

durch vertragsrechtliche Sanktionen. Eine daraus folgende Verzögerung oder Verschiebung von Vergabeverfahren, wäre fahrlässig und kontraproduktiv, um die großen Bauaufgaben des öffentlichen Sektors zeitnah umzusetzen.

- **Nachweise zur Einhaltung von Quoten** sollten immer in Form von Eigenerklärungen möglich sein, da die vorgesehenen Herkunfts- und Nachhaltigkeitskriterien zu erweiterten Nachweis- und Dokumentationspflichten führen. Im Interesse des Bürokratieabbaus wird dies von der Europäische Kommission gestützt. Sollte im etwaigen Fall ein zusätzlicher, tatsächlicher Nachweis erforderlich werden, müssen dafür die folgenden Dinge geklärt werden, die derzeit im IAA gar nicht bzw. unzureichend geregelt sind:
 - eine Definition von “low-emission” Baustoffen und Bauprodukten,
 - eine Definition von “Made in Europe”, d. h. “assembled” vs. “produced”,
 - der Bedarf an europaweit harmonisierten Berechnungsmethoden für CO₂-Anteile,
 - keine Einführung neuer, produktscharfer Industrielabels, sondern die Nutzung von etablierten, verifizierten Umweltproduktdeklarationen,
 - der Bedarf an Regeln für Massenbilanzierung, für den Umgang mit Recyclinganteilen, für Werk- und Lieferkettenwechsel sowie für die Vermeidung von Doppelzählungen.

Jegliche Kriterien sollten stets realistisch, europaweit einheitlich, objektiv und rechtssicher ausgestaltet werden. Zu ambitionierte oder praxisferne Schwellenwerte würden Materialverfügbarkeit einschränken, Kosten erhöhen und die Umsetzung öffentlicher Bauvorhaben gefährden. Unterschiedliche nationale Bewertungsmaßstäbe, Kriterien oder Labels würden den europäischen Binnenmarkt schwächen und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen erheblich erhöhen.

- Nachhaltigkeits-, Herkunfts- oder Quotenanforderungen dürfen niemals zulasten der **technischen Leistungsfähigkeit eines Bauprodukts** gehen. Vorrang haben Sicherheit, Dauerhaftigkeit und Funktionalität der Bauwerke. Kann die technische Gleichwertigkeit nicht gewährleistet werden, müssen Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.
- Ebenso fehlt eine klare **Zuweisung von Verantwortungs- und Haftungsrisiken entlang der Lieferkette**. Bauunternehmen müssen auf ordnungsgemäße Hersteller- und Lieferantennachweise vertrauen dürfen; eine verschuldensunabhängige Haftung für unrichtige oder nachträglich entfallende Produktangaben wäre nicht sachgerecht. Sanktionen müssen verhältnismäßig sein und grundsätzlich eine Nachbesserungs- oder Austauschmöglichkeit vorsehen. Änderungen der Anforderungen nach Angebotsabgabe dürfen nicht einseitig zu Lasten des Auftragnehmers gehen; erforderlich sind Übergangs-, Preis- und Fristenanpassungsregelungen.
- Die wesentlichen Tatbestandsmerkmale, Quoten, Berechnungsmethoden und **Rechtsfolgen dürfen nicht in delegierte Rechtsakte** verlagert werden. Für neue oder geänderte Anforderungen sind ausreichende Vorlaufzeiten vorzusehen. Bereits eingeleitete Vergabeverfahren, bestehende Rahmenvereinbarungen und laufende Bauverträge müssen von nachträglichen Verschärfungen ausgenommen oder durch belastbare Übergangsregelungen geschützt werden.
- Der IAA muss inhaltlich und systematisch mit der kommenden **Reform des europäischen Vergaberechts** abgestimmt werden. Zusätzliche Sonderregelungen führen zu einer weiteren Fragmentierung des Vergaberechts. Ziel muss hingegen ein kohärentes, einheitliches und für Auftraggeber wie Unternehmen handhabbares Regelwerk sein, das bürokratische Anforderungen auf ein Minimum beschränkt.
- **Beton und Mörtel** in den Anwendungsbereich mengenbezogener Herkunfts- oder Quotenregelungen einzubeziehen, halten wir für nicht sachgerecht. Beton und Mörtel werden aufgrund ihrer Eigenschaften regional produziert und verarbeitet. Sie sind weder Gegenstand des europäischen

Binnenmarkthandels noch werden sie in relevanten Mengen aus Drittstaaten importiert. Besser wäre eine Anpassung des Anwendungsbereichs, sodass dieser stattdessen auf Zement fokussiert wird. Denn im Vergleich zu Beton und Mörtel ist Zement als Grundstoff in Bezug auf den CO₂-Fußabdruck und den Wettbewerb mit nicht europäischen Produktionsstaaten deutlich relevanter.

Kritische Bewertung des Quotenansatzes

Das im IAA vorgesehene starre Quoten-Modell für Baumaterialien und Bauprodukte in öffentlichen Ausschreibungen ist aus Sicht der BAUINDUSTRIE nur als „**Second-best**“-Lösung zu diskutieren. Dies setzt voraus, dass die Pflichten, Haftungsrisiken und Mehrkosten sachgerecht zwischen Auftraggebern, Herstellern, Lieferanten und Bauunternehmen verteilt werden und die BAUINDUSTRIE nicht einseitig sämtliche juristischen Risiken trägt, während andere Industrien vor allem Vorteile aus dem IAA ziehen.

Die BAUINDUSTRIE schlägt stattdessen einen anreizbasierten Ansatz als präferierte „**First-best**“-Lösung vor: Anstelle einer starren Quote sollte eine **Mindestquote** eingeführt werden. Die **Übererfüllung dieser Quote** sollte möglich sein bzw. angereizt werden. Dies bedeutet, je höher der Anteil der in Europa produzierten und gegebenenfalls auch CO₂-reduzierten Baustoffe ist, desto höher fällt der Wertungsvorteil bei öffentlichen Ausschreibungen aus. Dadurch hätten nicht nur Baumaterial- und Bauproduktehersteller einen Anreiz, ihr Produkt kontinuierlich weiterzuentwickeln, da sie in einem ständigen Wettbewerb um die beste Produktlösung stünden. Sondern auch Bauunternehmen könnten ihren ingenieurtechnischen Knowhow-Vorteil nutzen.

Der Wertungsvorteil muss **transparent, verhältnismäßig und im Voraus berechenbar** sein. Mindestquote, Bonusstaffel und Höchstgewichtung sind unionsweit zu definieren; eine doppelte Berücksichtigung desselben Merkmals als technische Mindestanforderung, Ausführungsbedingung und Zuschlagskriterium ist auszuschließen. Ergänzend sollte der IAA eine Evaluierungs- und Revisionsklausel vorsehen, mit der Auswirkungen auf Wettbewerb, Preise, Materialverfügbarkeit, Bauzeiten und Mittelstand regelmäßig überprüft werden.

Bei der Ermittlung von Quoten sollte grundsätzlich ein für Vergabestellen und anbietenden Unternehmen einfaches Bewertungssystem gefunden werden. Jegliche Schwellenwertdiskussionen bezogen auf den Anwendungsbereich oder gar produktspezifische Anforderungen lehnen wir ab, da dies die Handhabung unnötig verkomplizieren würde.