



Brüssel, 26. Januar 2026

Ein modernes EU-Vergaberecht für leistungsfähige Kommunen

Kommunale Forderungen aus Bayern und Baden-Württemberg

Unsere Kommunen – die Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke – investieren maßgeblich in den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort. Sie schaffen und erhalten zentrale Infrastruktur und Dienstleistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, die den Menschen vor Ort direkt zugutekommt. Doch hierfür müssen auch die Rahmenbedingungen stimmen. Wir begrüßen daher die aktuelle Schwerpunktsetzung der EU-Kommission, das EU-Recht zu vereinfachen, Bürokratie abzubauen und damit die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der EU zu stärken. Hierbei müssen Entlastungen durch die EU über alle Politikbereiche hinweg und im Sinne eines „**kommunalen Omnibus**“ die Umsetzungsebene vor Ort mitdenken. Nur so kann langfristig gewährleistet werden, dass Entlastungen nicht allein die Wirtschaft erreichen, sondern auch spürbar in den Kommunen und damit bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen.

Insbesondere das Vergaberecht schränkt kommunale Vorhaben durch komplexe Vorschriften und Erfordernisse stark ein. Dies führt so weit, dass sich Kommunen unabhängig von ihrer Größe und dem Grad der „Professionalisierung“ immer öfter in der Praxis gezwungen sehen, externe Dienstleister zu beauftragen, um EU-weite Vergabeverfahren rechtssicher durchzuführen. Dies kann nicht Sinn und Zweck der Vergabevorschriften sein. Notwendig ist vielmehr ein Vergaberecht, das die besondere Rolle der Kommunen für die Gesellschaft und für die Handlungsfähigkeit der EU anerkennt und ihnen praktikable und rechtssichere Verfahren ermöglicht.

Im Namen der kommunalen Spitzen- und Landesverbände Bayerns und Baden-Württembergs¹ stellen wir daher folgende Forderungen:

Weniger EU-weite Verfahren durch höhere EU-Schwellenwerte

Die aktuellen EU-Schwellenwerte wurden seit Jahrzehnten nicht mehr an die Inflation angepasst und sind bereits aus diesem Grund deutlich zu niedrig. Wir fordern daher die EU-Kommission auf, Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation über eine Reform des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) aufzunehmen. Eine zeitgemäße Anpassung der Schwellenwerte würde zu einer Entlastung sowohl von Bieterinnen als auch von Kommunen führen. Als Ausgangspunkt für neue Schwellenwerte fordern wir:

¹ Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirkstag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg

1. mind. 10 Mio. € für Bauleistungen
2. mind. 750.000 € für Liefer- und Dienstleistungen
3. Hilfsweise: Einführung eines Sonderschwellenwertes für Planungsleistungen i. H. v. 750.000 €

Ferner ist es notwendig, dass die EU-Kommission die Spielräume des geltenden GPA voll ausnutzt, um kommunalen öffentlichen Auftraggebern Erleichterungen bei der öffentlichen Beschaffung zu ermöglichen.

Darüber hinaus fordern wir eine konkretere Darstellung und gesicherte Auslegung der Begriffe in der CPV-Nomenklatur, insbesondere für soziale und andere besondere Dienstleistungen, um bestehende Spielräume nutzen zu können.

Rechtssichere Verfahren und Ausnahmen für kleine und mittlere Auftraggeber (KMA)

Wir begrüßen die Forderung des EU-Parlaments in dessen Initiativbericht 2024/2103 (INI), Vergabeverfahren flexibler auszugestalten und zugleich die Rechtssicherheit für öffentliche Auftraggeber zu gewährleisten. Öffentliche Auftraggeber müssen in die Lage versetzt werden, Vergabeverfahren selbstständig und ohne die kostspielige und zeitintensive Beauftragung externer Dienstleister durchführen zu können. Dieser Ansatz muss für alle öffentlichen Auftraggeber gelten und insbesondere die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Auftraggeber (KMA) reflektieren. Angesichts der geringen Binnenmarktrelevanz ihrer Maßnahmen und der Notwendigkeit eines durchgreifenden Bürokratieabbaus sollten deshalb Kommunen bis zu einer bestimmten Größenordnung (z. B. bis zu 20.000 Einwohnern) von der Anwendung des EU-Vergaberechts vollständig ausgenommen werden.

Materielle Betrachtung der Schwellenwerte

Darüber hinaus halten wir eine materielle Betrachtung der Vergabe für erforderlich. Vorhaben, die zur Erfüllung elementarer Bedürfnisse vor Ort durch die Kommunen selbst durchgeführt werden (Daseinsvorsorge) und keine Binnenmarktrelevanz aufweisen, sollten von der europaweiten Ausschreibungspflicht ausgenommen werden.

Ausnahmen für die öffentlich-öffentliche sowie die interkommunale Zusammenarbeit ohne weitere Voraussetzungen

Das EU-Vergaberecht soll die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit zwischen Kommunen zum Zwecke der effizienten Aufgabenerfüllung nicht einschränken. Allerdings haben sich die Voraussetzungen des sogenannten „kooperativen Konzepts“ und die damit einhergehenden diversen EuGH-Urteile zu einem Rechtsunsicherheitsfaktor entwickelt, der die interkommunale Zusammenarbeit erschwert. Es muss einer Kommune auch möglich sein, auf den Aufbau eigener Personalkapazitäten, eigenen Know-hows und eigenen Betriebsmitteln in einzelnen Bereichen zu verzichten und stattdessen gegen Kostenerstattung eine andere Kommune vertraglich mit der Erledigung zu beauftragen, ohne dem Vergaberecht zu unterliegen. Dies dient einer effizienten und resilienten Aufgabenerledigung, gerade auch unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels und des Erhalts von Kompetenzen im öffentlichen Bereich. Daher fordern wir, die interkommunale Zusammenarbeit von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ohne weitere Voraussetzungen freizustellen.

Stärkung von Inhouse-Ausnahmen

Darüber hinaus sprechen wir uns klar gegen weitere Einschränkungen von Inhouse-Lösungen aus. Eine Einschränkung dieser Möglichkeit würde einen gravierenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellen und die bewährten Strukturen der kommunalen Daseinsvorsorge – etwa in den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft – gefährden, obwohl sie im Vergleich zu kurzfristig vermeintlich günstigeren Alternativen ein deutlich höheres Maß an Verlässlichkeit und langfristiger Planungssicherheit bieten. Der EuGH hat die Legitimität von Inhouse-Lösungen seit der Rechtssache *Teckal* (EuGH, Urt. v. 18.11.1999, Rs. C-107/98) mehrfach eindeutig bestätigt. Neue zusätzliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Inhouse-Lösungen würden zudem unnötige bürokratische Hürden schaffen und den aktuellen Entbürokratisierungsbemühungen der EU-Kommission entgegenstehen. Wir fordern vielmehr weitere Erleichterungen bei den bestehenden Inhouse-Lösungen: Diese sind zu komplex, nicht rechtssicher und decken nicht alle praktischen Bedürfnisse ab. Beispielsweise ist nicht klar, ob Art. 12 Abs. 3 inverse Inhouse-Lösungen oder Inhouse-Vergaben an „Schwestern“ zulässt, wenn die Kontrolle gemeinsam durch mehrere öffentliche Auftraggeber ausgeübt wird. Derartige Konzepte spielen, ebenso wie in mehreren Stufen ausgeübte Inhouse-Lösungen, in der Praxis eine erhebliche Rolle. Die Richtlinien müssen hier einfacher und gleichzeitig umfassender formuliert werden. Es sollten alle Konstellationen als ausschreibungsfrei erfasst werden, in denen mehr als 80 % der Tätigkeiten der beauftragten juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, die die beteiligten öffentlichen Auftraggeber im Rahmen der in Art. 12 definierten Kontrollbeziehungen festlegen.

Freiwillige Anwendung von ESG-Kriterien (Umwelt, Soziales, Governance)

Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg betreiben eine nachhaltige und klimafreundliche Beschaffung auf der Grundlage der nationalen und europäischen Umweltgesetzgebung. Diese ist in jedem Beschaffungsprozess zu berücksichtigen. Die Einführung verpflichtender ESG-Kriterien würde vor allem eine bürokratische Mehrbelastung für die kommunalen Akteure bedeuten und in die Beschaffungsautonomie eingreifen. Das Vergaberecht darf darum keine verpflichtenden Vorgaben dahingehend beinhalten, welches Produkt zu beschaffen ist, und muss sich auf Vorgaben beschränken, „wie“ zu beschaffen ist. Aus diesem Grund fordern wir, es bei der freiwilligen Anwendung von ESG-Kriterien zu belassen. Wenn überhaupt sollten diese einheitlich sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor vorgegeben werden, etwa durch Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten, Liefer- und Dienstleistungen.

Kein zusätzlicher Bürokratieaufbau durch einen „Made in Europe“-Ansatz

Die Einführung einer europäischen Präferenz halten wir in besonders sensiblen Wirtschaftsbereichen für sinnvoll. Sie darf jedoch nicht unverhältnismäßig auf weitere Themenfelder ausgeweitet werden. Zudem darf sie für Kommunen als öffentliche Auftraggeber keinen zusätzlichen bürokratischen Aufwand erzeugen.

Keine Änderung der bestehenden EU-Vorgaben zur losweisen Vergabe

Die vom EU-Parlament im Initiativbericht 2024/2103(INI) geforderte Prüfung eines Losaufteilungsgebots durch die EU-Kommission lehnen wir ab. Die Vorgaben der aktuellen EU-Vergaberichtlinien sind vollkommen ausreichend.

Weitere konkrete Forderungen zu Änderungen des bisherigen EU-Vergaberechts:

1. Gleichstellung Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb mit offenen und nichtoffenen Verfahren in Art. 26 Abs. 2, RL 2014/24/EU
2. Erweiterung der Möglichkeiten des Verzichts auf einen Teilnahmewettbewerb in Art. 32 Abs. 2, RL 2014/24/EU auf Gebrauchtgegenstände
3. Ermöglichung eines Direktauftrags (Verhandlung mit nur einem Unternehmer) nach erfolglosem vorherigem offenem oder nichtoffenem Verfahren
4. Aufhebung der absoluten Grenzen für die Abweichung einzelner Lose von den Bestimmungen der RL 2014/24/EU in Art. 5 Abs. 10 RL 2014/24/EU und Anhebung des prozentualen Anteils von 20 auf 40 %
5. Klarstellung in Art. 5 Abs. 10 RL 2014/24/EU, dass die Zuordnung eines Loses zum 20-Prozent-Kontingent erst bzw. spätestens bei Einleitung der Vergabe dieses Loses zu treffen und zu dokumentieren ist
6. Abschaffung der Mindestfristen in Art. 27 bis 31 RL 2014/24/EU und Ersatz durch die im Einzelfall angemessene Frist (Art. 47 RL 2014/24/EU)
7. Größere Flexibilität für Vertragsänderungen nach Vertragsschluss in Art. 72 RL 2014/24/EU: Grundsätzliche Zulässigkeit von Änderungen und Auftragserweiterungen ohne neues Vergabeverfahren; Beschränkung auf Missbrauchsfälle, insbesondere bei bewusst aufgeschobenen Änderungen oder bei wesentlichen, technisch-funktional und räumlich abtrennbaren Erweiterungen mit eigenständigem Auftragsgegenstand. Hilfsweise fordern wir mindestens eine Verdoppelung der Bagatellgrenzen des Art. 72 Abs. 2 RL 2014/24/EU und die Ermöglichung einer mehrfachen Anwendung der Bagatellgrenzen bei mehrmaligen Nachträgen.
8. Erweiterung des Art. 32 oder des Art. 72 Abs. 1 lit. d) RL 2014/24/EU: Bei Auftragskündigung wegen gestörter Vertragsabwicklung während einer laufenden Maßnahme muss eine Ersatzbeauftragung durch Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb ohne gesonderte Begründung zulässig sein. Gleiches muss gelten, wenn sich nachträglich herausstellt, dass dem Auftragnehmer die Leistungserfüllung unmöglich ist.
9. Ausnahme von Aufträgen über Lieferungen, die nach dem Recht der Mitgliedstaaten Preisbindungen unterliegen (bspw. Schulbücher nach dem Buchpreisbindungsgesetz) vom Vergaberecht.
10. Änderung Art. 57 Abs. 4 lit. g) dahingehend, dass nachweisliche erhebliche oder dauerhafte Mängel bei früheren Aufträgen per se bereits Grundlage für einen Ausschluss des Angebots sein können.
11. Ergänzung von Art. 5 Abs. 8 der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (RL 2014/24/EU): „Kann ein Bauvorhaben oder die vorgesehene Erbringung von Dienstleistungen zu Aufträgen führen, die in mehreren Losen vergeben werden, so ist der geschätzte Gesamtwert aller dieser Lose zu berücksichtigen. Bei Planungsleistungen gilt dies nur für Lose über gleichartige Leistungen.“
12. Vereinfachung der Bekanntmachungen: Entgegen der Intention der EU-Kommission erweist sich die Handhabung der eForms als unnötig komplex, unübersichtlich und fehleranfällig.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Europabüros der bayerischen und der baden-württembergischen Kommunen gerne zur Verfügung.