

# EU-Vergaberecht aus kommunaler Sicht:

## Forderungen zur Deregulierung

Nicolas Lux, Leiter des Europabüros der bayerischen Kommunen, Brüssel

### Neue EU-Prioritäten führen zur Reform des Vergaberechts

Im Zuge der Europawahlen 2024 und des darauffolgenden Beginns der zweiten Amtszeit von Ursula von der Leyen als EU-Kommissionspräsidentin fand eine grundlegende Neuausrichtung der Politik auf Ebene der Europäischen Union (EU) statt. Statt wie zuvor den Fokus der EU-Gesetzgebung in erster Linie auf umwelt- und klimapolitische Maßnahmen zu legen, stehen nun die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung der Resilienz – also der Widerstandsfähigkeit – der EU sowie Entlastungen durch Bürokratieabbau und Vereinfachungen des EU-Rechts im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang will die EU-Kommission 2026 im Bereich des EU-Vergaberechts eine umfassende Novellierung der relevanten Richtlinien von 2014 vorschlagen. Einerseits sollen nach bisherigen Mitteilungen der EU-Kommission Vergabeverfahren vereinfacht werden. Andererseits soll eine reformierte öffentliche Auftragsvergabe jedoch stärker als bisher der Erreichung von EU-Politikzielen dienen, worunter z. B. die Stärkung der Unabhängigkeit der EU in einem zusehends schwierigeren globalen Umfeld sowie die Erreichung nachhaltiger und sozialer Ziele gemeint sind.

Vor dem Hintergrund der großen Relevanz des EU-Vergaberechts für kommunale Auftraggeber haben sich die bayerischen kommunalen Spitzenverbände durch ihr Europabüro (EBBK) in Brüssel frühzeitig auf eine proaktive Interessenvertretung gegenüber EU-Kommission, Rat und EU-Parlament vorbereitet. Das EBBK gibt den bayerischen Gemeinden, Städten, Landkreisen und Bezirken seit 1992 eine Stimme in

Brüssel und informiert die Spitzenverbände und ihre Mitglieder über die neuesten Gesetzesinitiativen, Beschlüsse und relevante Gerichtsentscheide auf EU-Ebene. Seit 1999 besteht in Brüssel zudem eine Bürogemeinschaft mit dem Europabüro der baden-württembergischen Kommunen.

### Kommunale Forderungen: Vereinfachungen des EU-Rechts und Erhalt kommunaler Entscheidungsspielräume bei Beschaffungen

Seit der ersten konkreten Ankündigung durch Kommissionspräsidentin von der Leyen nach ihrer Wiederwahl im Juli 2024, das EU-Vergaberecht auf den Prüfstand zu stellen, wurden 2025 und 2026 zwei öffentliche Konsultationen durch die EU-Kommission durchgeführt. Diese dienten dem Einholen von Stellungnahmen von Stakeholdern, also von Interessenträgern wie öffentlichen Auftraggebern und Wirtschaftsteilnehmern (Auftragnehmern), zur Evaluierung des aktuellen Rechtsrahmens und zur Identifizierung von Änderungsbedarfen. Andere EU-Institutionen wie das EU-Parlament, der Europäische Ausschuss der Regionen (ausstehend), der Europäische Rechnungshof sowie nationale und regionale Institutionen (vonseiten der Bayerischen Staatsregierung: StMI, StMB) haben sich ebenfalls geäußert oder planen dies zeitnah zu tun.



Verfahrensstand (vereinfachte Darstellung): Reform des EU-Vergaberechts  
Stand: Februar 2026. Darstellung des Autors

Stand Februar 2026 befindet sich das politische Verfahren zur Novellierung der EU-Vergaberichtlinien damit noch im Anfangsstadium (siehe Abbildung oben). Dies bedeutet, dass die EU-Kommission, die im politischen Gefüge der EU grundsätzlich das alleinige Vorschlagsrecht (Initiativrecht) für neue EU-Rechtsakte zukommt, noch keinen Rechtstext für eine Reform veröffentlicht hat. Nach Vorlage eines Kommissionsvorschlags wird das ordentliche EU-Gesetzgebungsverfahren beginnen, in dem die beiden europäischen Gesetzgeber – das EU-Parlament und der Rat als die Vertretung der Mitgliedstaaten – den Vorschlag zunächst intern (z. B. in den Fachausschüssen) beraten. Erst nach Abschluss der Beratungen und Beschluss eigener Verhandlungsmandate können die Verhandlungen zwischen dem EU-Parlament und dem Rat – und unter Beisein der EU-Kommission – aufgenommen werden mit dem Ziel, sich auf ein gemeinsames EU-Gesetz (Richtlinie oder Verordnung) in erster oder in zweiter Lesung zu einigen. Mit dem Vorschlag der Kommission wird derzeit für Juni oder Juli 2026 gerechnet. Ein Ende des Gesetzgebungsverfahrens und der Beginn und Abschluss der Umsetzungsphase von neuen EU-Regeln in nationales Recht dürfte sich dementsprechend bis deutlich nach 2027 hinziehen. In dieser aktuellen „Vorphase“ gilt es für die kommunale Interessenvertretung, in erster Linie die Kommission von der Notwendigkeit kommunal-freundlicher Lösungen zu überzeugen, noch während sie an ihrem Gesetzesvorschlag arbeitet. Dies haben die kommunalen Spitzenverbände aus Bayern und Baden-Württemberg mit ihrem Positionspapier vom 26. Januar 2026 getan (abrufbar unter [www.ebbk.de](http://www.ebbk.de) in der Rubrik: „Kommunale Positionen“). Im Folgenden werden die wichtigsten Forderungen an die EU-Kommission dargestellt:

## 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 (WTO) über eine Reform des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) aufzunehmen. Die durch das GPA vorgegebenen Schwellenwerte, die für die EU bindend sind, müssen angehoben werden. Eine zeitgemäße Anpassung der Schwellenwerte würde zu einer Entlas-

tung sowohl von Bietern als auch von Kommunen führen. Als Ausgangspunkt für neue Schwellenwerte fordern wir:

- mind. 10 Mio. € für Bauleistungen
- mind. 750.000 € für Liefer- und Dienstleistungen
- 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. Andere Länder, die Mitglied im GPA sind, machen das vor. So hat Australien Teile seiner „subzentralen“ Ebenen, darunter die Kommunen, vom Anwendungsbereich des GPA ausnehmen lassen, als es 2019 beitrug. Eine nachträgliche Änderung, die in diese Richtung geht, müsste die EU-Kommission im Namen der Mitgliedstaaten jedoch formell auf WTO-Ebene anmelden, was sie bisher nicht getan hat. Auch wenn dies zu Nachverhandlungen mit den anderen Vertragsstaaten führen könnte, muss die EU-Kommission mögliche Vereinfachungsspielräume im GPA-Rahmen endlich suchen.

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 derzeit diskutierte Ansätze, 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.

## Thema des Monats

### 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 Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) 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 eigener Betriebsmittel 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 bereits mehrfach 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 bislang zu komplex, nicht rechtssicher und decken nicht alle praktischen Bedürfnisse ab. Die Richtlinien müssen 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 Beschaffungsaufgaben 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 in ihrer Positionierung (Initiativbericht 2024/2103(INI)) geforderte Prüfung eines Losaufteilungsgebots durch die EU-Kommission lehnen wir ab. Die Vorgaben der aktuellen EU-Vergaberichtlinien sind vollkommen ausreichend.

Des Weiteren fordern die Verbände aus Bayern und Baden-Württemberg gezielte Änderungen von mehreren Bestimmungen im aktuellen EU-Vergaberecht. Beispielsweise wird die Forderung nach einer Überarbeitung des bisherigen Art. 72 in der Richtlinie 2014/24/EU hinsichtlich einer größeren Flexibilität für Vertragsänderungen nach Vertragsschluss erhoben. Die umfangreiche Liste der konkreten Forderungen in der Vergaberichtlinie kann dem Positionspapier entnommen werden.