Brüssel, 10. November 2026

Positionierung zur Reform des EU-Vergaberechts

Ersteinschätzung und Änderungsvorschläge der kommunalen Spitzen- und Landesverbände Bayerns und Baden-Württembergs zum Vorschlag der EU-Kommission vom 9. September 2026

Die kommunalen Spitzen- und Landesverbände sehen in dem Vorschlag der EU-Kommission vom 9. September 2026 (COM(2026) 590 final) zur Reform des EU-Vergaberechts eine verpasste Chance, die bestehenden europäischen Vergaberegelungen spürbar zu vereinfachen und den notwendigen Bürokratieabbau voranzubringen. Angesichts der beispiellos angespannten Haushaltssituation der Kommunen müssen diese Vereinfachungsbestrebungen deutlich weiter gehen und zu einer spürbaren Entlastung der öffentlichen Auftraggeber führen. Der Verordnungsvorschlag enthält zwar einige wenige positive Ansätze, schafft aber gleichzeitig zusätzliche administrative und materielle Belastungen und bleibt damit deutlich hinter den Erwartungen der kommunalen Ebene für ein praktikables Vergaberecht zurück. Das Gesamtfazit der kommunalen Ebene fällt enttäuschend aus. Die Reform muss zuvorderst die zentrale gesellschaftliche Rolle der Kommunen und ihre Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der EU berücksichtigen und ihnen rechtssichere Verfahren ermöglichen. Dies beginnt bereits bei der Wahl der geeigneten Rechtsform. Die vorgeschlagene, unmittelbar geltende EU-Verordnung würde bewährte nationale Strukturen grundlegend verändern, die Anwendung des Vergaberechts vor Ort unnötig erschweren sowie neue Rechtsunsicherheit schaffen. Daher braucht es europäische Vereinfachung durch eine Richtlinie, die funktionierende nationale Regelungen und kommunale Handlungsspielräume respektiert.

Im Namen der kommunalen Spitzen- und Landesverbände Bayerns und Baden-Württembergs[1] formulieren wir nachstehend unsere erste Einschätzung zur Reform des europäischen Vergaberechts. Zu weiteren Einzelheiten des Kommissionsvorschlags werden wir gesondert Stellung nehmen.

EU-Schwellenwerte: Klares Bekenntnis für eine Erhöhung im Rahmen des GPA notwendig (Erwägungsgrund 6 / Art. 2 und 3)

Die aktuellen EU-Schwellenwerte wurden seit Jahrzehnten nicht mehr an die Inflation angepasst und sind bereits aus diesem Grund deutlich zu niedrig. Wir fordern die EU-Kommission dringend auf, den Ankündigungen aus Erwägungsgrund 6 ihres Verordnungsentwurfs endlich Taten folgen zu lassen. Sie muss die längst überfälligen Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation über eine Reform des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) unmittelbar aufnehmen und ambitionierte Erleichterungen im GPA-Rahmen für öffentliche Auftraggeber erzielen. Ein weiteres

[1] Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg

zeitliches Aufschieben durch die EU-Kommission wäre absolut inakzeptabel. Daher muss der letzte Satz von Erwägungsgrund 6 wie folgt deutlich bestimmter formuliert werden:

- ➔ *"Apart from those periodic mathematical adjustments, the Commission will* ***actively drive forward efforts with parties to the GPA to achieve a substantial increase in the thresholds set in the GPA at the earliest possible opportunity. Moreover, the Commission will actively pursue a mechanism ensuring that future increases in the thresholds automatically account for inflation. The Commission will report to the Council and the European Parliament about the progress of the GPA renegotiation on a yearly basis.****"*

Eine zeitgemäße Anpassung der Schwellenwerte würde zu einer Entlastung sowohl von Bietern als auch von Kommunen als öffentliche Auftraggeber führen. Als Ausgangspunkt für neue Schwellenwerte fordern wir:

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.

Die materielle Betrachtung der Schwellenwerte ist notwendig

Darüber hinaus halten wir eine materielle Betrachtung der Vergabe für dringend 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.

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

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. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Forderung des EU-Parlaments in dessen Initiativbericht 2024/2103 (INI), Vergabeverfahren flexibler auszugestalten und zugleich die Rechtssicherheit für öffentliche Auftraggeber zu gewährleisten.

Strategische Vergabe und Zuschlagskriterien (Art. 50 ff., Art. 98): Rechtssicherheit und Beschaffungsautonomie sicherstellen

Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg betreiben bereits eine nachhaltige und klimafreundliche Beschaffung auf Grundlage der nationalen und europäischen Umweltgesetzgebung. Diese ist in jedem Beschaffungsprozess zu berücksichtigen. Die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Einführung verpflichtender strategischer Erwägungen z. B. im Bereich grüner und sozial verantwortlicher

Vergabe sowie vor allem die verpflichtende Gewichtung von Qualitätskriterien im Rahmen der Zuschlagskriterien würde eine unverhältnismäßige bürokratische Mehrbelastung für die kommunalen Akteure bedeuten und die rechtliche Angreifbarkeit von Vergaben erhöhen. Darüber hinaus würde dies zu mehr Rechtsunsicherheit führen sowie insbesondere in die Beschaffungsautonomie eingreifen. Zudem kann dadurch im Einzelfall das unter anderem mit dem vorliegenden Entwurf verbundene Ziel der Innovationsförderung konterkariert werden, da innovative Lösungen von bestimmten Kriterien noch gar nicht erfasst werden können. Grundsätzlich darf das Vergaberecht aus Sicht kommunaler Auftraggeber keine verpflichtenden Vorgaben dahingehend beinhalten, „welches" Produkt zu beschaffen ist, und sich stattdessen auf Vorgaben beschränken, „wie" zu beschaffen ist. Aus diesem Grund fordern wir die freiwillige Anwendung von strategischen Kriterien. 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.

Europäische Präferenz (Art. 73 ff.): Zusätzlichen Bürokratieaufbau und unverhältnismäßige Mehrkosten im Vergabe-Rechtsakt sowie in neuen sektoriellen Bestimmungen verhindern

Die Möglichkeit für die Auftraggeber von einer „Europäischen Präferenz" Gebrauch zu machen, halten wir für sinnvoll. Wir unterstreichen dabei deutlich die in Art. 73 vorgesehene freiwillige Anwendbarkeit der Europäischen Präferenz, die den Kommunen den notwendigen Handlungsspielraum für eine sachgerechte und bedarfsgerechte Anwendung bieten kann. Dieser Handlungsspielraum darf jedoch nicht durch die in Art. 75 vorgesehenen delegierten Rechtsakte ausgehöhlt werden, durch die eine verpflichtende Anwendung der Europäischen Präferenz durch die EU-Kommission vorgeschrieben werden könnte. Diese weitreichende Ermächtigung lehnen wir ab. Zudem darf die Europäische Präferenz für Kommunen als öffentliche Auftraggeber keinen zusätzlichen bürokratischen Aufwand sowie disproportionale finanzielle Belastungen erzeugen. Zu kritisieren ist der Umstand, dass die EU-Kommission bereits neue Rechtsakte vorgeschlagen hat, die zusätzliche sektorielle Bestimmungen im öffentlichen Beschaffungswesen einführen sollen. Damit wird das Ziel der EU-Kommission der Rechtsvereinfachung konterkariert. Deshalb ist es geboten, diese neuen Rechtsakte in Übereinstimmung mit der Reform des Vergaberechts bürokratie- und kosteneffizient auszugestalten:

Zum Vorschlag für einen **Industrial Accelerator Act** (IAA, COM(2026) 100 final): Mehrkosten i. H. v. 25 % (Vorschlag der EU-Kommission) bzw. gar 40 % (aktueller Diskussionsstand im EU-Parlament), wie sie im Rahmen des IAA nach Art. 11 Abs. 3 debattiert werden, sind angesichts der historisch angespannten kommunalen Haushaltslage finanziell nicht tragbar und müssen daher dringend auf maximal 10 % begrenzt werden. Zusätzlich muss der europäische Gesetzgeber für einen finanziellen Ausgleich sorgen: Sollten die Wertgrenzen beim IAA und weiteren Rechtsakten beibehalten werden, müssen beide Rechtsakte dringend einen finanziellen Ausgleichsmechanismus zugunsten der betroffenen öffentlichen Auftraggeber vorsehen, der den Preisnachteil sowie etwaige höhere Verwaltungskosten vollständig kompensiert. Im Übrigen muss die Prüfung der Europäischen Präferenz durch Abgabe von Eigenerklärungen und mittels des kommissionsseitig angekündigten Online-Tools (Art. 11 Abs. 4) praxisorientiert, zwingend bürokratiearm und anwenderfreundlich ausgestaltet werden, sodass dieses die erforderliche Rechtssicherheit auch für generalistische Anwender:innen zweifelsfrei gewährleistet. Eine Präferenzprüfung auf Produktebene ist mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand jedenfalls nicht darstellbar. Die Kommission muss dafür Sorge tragen, diese Vorkehrungen zu treffen.

Inhouse-Ausnahmen (Art. 80) – Weitere Vereinfachungen notwendig

Wir sprechen uns klar gegen 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, 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 weitere Erleichterungen bei den bestehenden Inhouse-Lösungen: Diese sind zu komplex, nicht rechtssicher und decken nicht alle praktischen Bedürfnisse ab. Die bisherigen Regelungen zum Kontroll- und Tätigkeitskriterium führen zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten. EuGH-Urteile, wie zuletzt in der Rs. C-692/23, haben den rechtlichen Rahmen für kommunale Inhouse-Lösungen weiter eingeschränkt. Durch eine Neuregelung im EU-Sekundärrecht könnte diesem Umstand entgegengewirkt werden. Wir schlagen daher flexiblere Regelungen vor, deren Grundgedanken folgendermaßen lauten könnten:

„Ein von einem öffentlichen Auftraggeber an eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts vergebener öffentlicher Auftrag fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Rechtsakts, wenn alle der folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Der öffentliche Auftraggeber selbst oder ein anderer öffentlicher Auftraggeber übt über die betreffende juristische Person eine Kontrolle im Sinne von Art. 7 Abs. 4 lit. c) aus oder die juristische Person erfüllt im Allgemeininteresse liegende Aufgaben;

b) mehr als 80 % der Tätigkeiten dieser juristischen Person dienen der Ausführung der Aufgaben, mit denen sie von öffentlichen Auftraggebern oder von anderen von diesen kontrollierten juristischen Personen betraut oder beauftragt wurden und

c) es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung an der kontrollierten juristischen Person, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die in Übereinstimmung mit den Verträgen durch nationale gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.“

Zusätzlich sollte der relevante Erwägungsgrund 38 nach Satz 1 ergänzt werden, da eine Klarstellung des EuGH-Urteils und der dortigen Argumentationsführung notwendig ist:

➔ "***When public buyers award contracts to a controlled legal person that is part of a group, or when cooperating with such a legal person, the relevant turnover or alternative activity-based measure of that legal person in question must be assessed, unless there is reason to fear an adverse effect on competition in the specific case***."

Öffentlich-öffentliche und interkommunale Zusammenarbeit (Art. 81 und 82) – Freistellung bei Eigenerledigung und praxistaugliche Ausgestaltung geboten

Wir begrüßen das Ansinnen der EU-Kommission, die Zusammenarbeit von Kommunen und Regionen im Rahmen des neu eingeführten Art. 82 gesondert zu betrachten und zu regeln. Das EU-Vergaberecht soll die interkommunale Zusammenarbeit nicht einschränken, sondern befördern. Die Voraussetzungen des sog. „kooperativen Konzepts“ und die damit einhergehenden diversen EuGH-Urteile haben sich zu einem großen Rechtsunsicherheitsfaktor entwickelt, der die interkommunale Zusammenarbeit erschwert. Die nach unserem Verständnis in Art. 82 vorgesehene Möglichkeit, gegen reine Kostenerstattung eine andere

Kommune ohne arbeitsteiliges Verhalten vertraglich mit der Erledigung zu beauftragen, ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Beförderung interkommunaler Zusammenarbeit im Sinne des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. Allerdings bedarf es weiterer Anpassungen, um den Artikel in der kommunalen Praxis anwendbar zu machen. Insbesondere muss die Einschränkung entfallen, dass die beteiligten Kommunen die gemeinsamen Aufgaben ausschließlich mit eigenen Ressourcen erfüllen müssen. Diese Einschränkung ist unverhältnismäßig, da sie undifferenziert alle Formen der Zusammenarbeit ausschließt, ohne dass damit eine Wettbewerbsverzerrung einhergehen muss. Sie bietet notwendigen und effizienzsteigernden Kooperationen keine Zukunftsperspektive, sondern macht diese zum Auslaufmodell, indem sie diese für beendet erklärt, sobald bestehende Ressourcen aufgebraucht sind. Die Einschränkung würde auch bewährte Formen interkommunaler Zusammenarbeit, bei denen beispielsweise gemeinsam beschaffte oder extern bereitgestellte Ressourcen zum Einsatz kommen, vom Anwendungsbereich der Regelung ausschließen. Darüber hinaus sollte die Regelung auch auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen anwendbar sein, deren Verbandsmitglieder bzw. deren Träger regionale oder lokale Behörden i. S. d. NUTS-Ebenen 1, 2 und 3 oder kleinere Verwaltungseinheiten sind. Denn kommunale Aufgaben werden in der Praxis häufig auf Verbände, Anstalten oder kommunale Betriebe übertragen. Auch in diesen Konstellationen sollte ein Zusammenwirken ermöglicht werden. Insofern sollte Art. 82 wie folgt abgeändert werden:

- "*This Regulation does not apply where regional or local authorities,* ***or associations within the meaning of Article 7(1) or bodies governed by public law within the meaning of Article 7(4) whose members or constituent bodies are regional or local authorities,*** *entrust each other with the performance of tasks incumbent on them, or use each other's own resources for that purpose, including in exchange for remuneration only****.*** ~~*, provided that they perform the task by own resources. For the purposes of this Article, own resources do not include goods not yet acquired or services that are being provided to one of the participating local or regional authorities by economic operators or legal persons entrusted pursuant to Article 80(1), (2) and (3).*~~

Bezüglich der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit (Art. 81) sollte die Reform im Falle der Kooperation von mehreren (kommunalen und anderen) öffentlichen Auftraggebern zur Eigenerledigung eine klare Freistellung vom Vergaberecht vorsehen:

- "***This Regulation does not apply to a contract concluded exclusively between two or more public buyers concerning cooperation between the participating public buyers***."

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