



Eine einheitliche Verordnung soll das Vergaberechts-Wirrwarr der EU-Staaten bändigen. Was heißt das für Planer?

©gettyimages/wildpixel

EU PLANT VERGABEORDNUNG

20.08.2026

„Die grundlegendste Novelle des Vergaberechts seit über einem Jahrzehnt“

Im September will die EU eine Vergabeordnung präsentieren. Salomo Ortega Sawal und Carsten Bringmann von der Kanzlei Noerr erläutern, welche Folgen sie für Ingenieur- und Architektenbüros hätte. Darunter: ein neues offenes Verhandlungsverfahren.

Text: Benedikt Crone

Im Juni 2026 gelangte der Entwurf einer EU-Vergabeverordnung an die Öffentlichkeit, der nicht nur die Fachwelt aufhorchen ließ. Er enthält auch für Planungsbüros bedeutende Änderungen: von einem neuen offenen Verhandlungsverfahren als Regelverfahren, über den „Buy European“-Standard bis zum erhofften leichteren Zugang aller Firmen zu

ausländischen Märkten. Wir sprachen mit den Vergaberechterspezern und Rechtsanwälten Salomo Ortega Sawal und Carsten Bringmann über mögliche Konsequenzen.

Im September soll eine EU-Vergabeverordnung veröffentlicht werden. Welche Folgen hätte sie für das Vergabewesen in Deutschland?

Salomo Ortega Sawal: Die Verordnung ändert das Vergaberecht in allen Mitgliedstaaten grundlegend. Bisher hatten wir seitens der EU verschiedene Vergaberichtlinien, die hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich waren, aber innerhalb einer Frist in nationales Recht umgesetzt werden mussten – in Deutschland im IV. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und den untergesetzlichen Regelwerken wie unter anderem der Vergabeverordnung (VgV). Die EU-Vergabeverordnung dagegen bedarf keiner Umsetzung, sondern hat nach Inkrafttreten allgemeine und unmittelbare Geltung. Im Verhältnis zu GWB und VgV gilt sie damit als Unionsrecht vorrangig. Das heißt: Was im nationalen Recht der Verordnung widerspricht, wäre dann nicht mehr anzuwenden. Der deutsche Gesetzgeber wird daher genau prüfen, welche Vorgaben aus der Verordnung unmittelbar folgen und wo noch Umsetzungsbedarf besteht, um das nationale Vergaberecht entsprechend anzupassen oder aufzuheben.

Welche wesentlichen Veränderungen sehen Sie für die Akquisearbeit in Architektur- und Ingenieurbüros?

Salomo Ortega Sawal: Sehr interessant für die Akquise ist der geplante indikative Bedarfsplan. Zu Beginn jedes Haushaltsjahres soll von jedem öffentlichen Auftraggeber ein Plan festgelegt werden, der die voraussichtlichen Beschaffungen aufzeigt [Die Daten sollen u. a. auf der Seite „Public Procurement Data Space“ der EU veröffentlicht werden, Anm. d. Red.]. Das würde die Vorhersehbarkeit über das Jahr hinweg steigern und Transparenz schaffen. Auch kleinere oder jüngere Unternehmen können sich so gezielt auf attraktive Aufträge vorbereiten. Wichtig dabei: Der Plan ist prognostisch und verpflichtet den Auftraggeber nicht zur tatsächlichen Beschaffung. Für die Akquise entstünde damit aber ein strukturelles Element, um frühzeitig relevante Ausschreibungen zu erkennen.

Wie würden sich Vergabeverfahren durch die Verordnung konkret ändern?

Carsten Bringmann: Künftig soll es als Regelverfahren ein „offenes Verhandlungsverfahren“ geben (siehe Infokasten unten). Wie beim offenen Verfahren kann zunächst jeder interessierte Bieter ein Angebot abgeben. Der Auftraggeber entscheidet vorab, ob Eignungskriterien gelten und ob verhandelt wird. Wird verhandelt, stehen die Verhandlungen allen geeigneten Bietern offen, wobei die Bieterzahl in mehreren Runden reduziert werden kann. Ergänzend soll es zwei weitere Verfahren geben, die aber für Planungsbüros weniger relevant sein würden: ein dynamisches, vereinfachtes Verfahren für wiederkehrende Standardbeschaffungen und ein Innovationswettbewerbsverfahren für neuartige Lösungen. Dabei sollen – was die Wahl der Verfahrensart betrifft – den öffentlichen

Auftraggebern das offene Verhandlungsverfahren sowie das dynamische, vereinfachte Verfahren grundsätzlich ohne weitere Voraussetzungen offenstehen.

Würde das „offene Verhandlungsverfahren“ nicht deutlich mehr Aufwand für die Vergabestellen und für Planungsbüros einen höheren Konkurrenzdruck bedeuten?

Carsten Bringmann: Derzeit wird in etwa 42 Prozent aller EU-weiten Vergabeverfahren nur ein einziger Antrag oder ein Angebot abgegeben. Das ist auch der Grund, warum man das Verfahren von vornherein nicht zu stark beschränken will. Bei Planungsleistungen, bei denen als Zuschlagskriterien vor allem Qualitätskriterien zur Anwendung kommen und eine losweise Vergabe erfolgt, liegt die Zahl zwar oft höher. Es ist aber kaum zu erwarten, dass sich mit der Vergabeverordnung auf Ausschreibungen, in denen es bisher nur eine Bewerbung gab, plötzlich zehn oder mehr Büros bewerben würden. Sollte sich der Auftraggeber dann zu Verhandlungen entscheiden, verhandelt er beim offenen Verhandlungsverfahren zwar zunächst mit allen geeigneten Bietern. Möchte er weiterverhandeln, kann er die Zahl der Bieter jedoch sukzessive reduzieren – ähnlich wie man es bisher kennt. Wie eine Verhandlung in der ersten Phase konkret aussieht, lässt die Verordnung bewusst offen. Das gibt den Auftraggebern Spielraum, etwa in der ersten Runde eine schlanke Verhandlung durchzuführen.



Dr. Carsten Bringmann ist Rechtsanwalt und Associated Partner am Düsseldorfer und Berliner Standort der Kanzlei Noerr

©Noerr

Sie bewerten diese Änderungen also positiv?

Carsten Bringmann: Ja. Bislang kommt es bei der Mischung verschiedener Verfahrensarten oft zu Abgrenzungsschwierigkeiten – sowohl für Auftraggeberinnen als auch für Bieter. Ein klar strukturiertes Standardverfahren schafft für alle Beteiligten Transparenz und Verlässlichkeit.

Eine weitere Änderung in der Vergabeverordnung betrifft bei Zuschlagskriterien die Qualitätsgewichtung, die bei „arbeitsintensiven Aufträgen“ mindestens 50 Prozent ausmachen soll. Fallen Planungsleistungen grundsätzlich unter diese Kategorie?

Salomo Ortega Sawal: Ja. Als arbeitsintensiv gilt ein Auftrag, wenn voraussichtlich mindestens 50 Prozent des Gesamtwerts auf Personalkosten entfallen. Bei Planungsleistungen ist das der zentrale Kostenfaktor, sodass diese also regelmäßig darunter zu fassen sind. Bei öffentlichen Vergaben ist die Annahme weit verbreitet, der billigste Anbieter gewinne immer – obwohl Qualitätswertungen auch vorher schon möglich waren, wenn der Auftraggeber nicht reine Preisvergaben wählte. Dem reinen Preiswettbewerb würde durch die Verordnung ein Riegel vorgeschoben. Für Planungsbüros wäre diese Stärkung der Qualitätswertung sehr positiv. Wie die Zuschlagskriterien im Einzelnen ausgestaltet werden, bleibt dem jeweiligen Beschaffungsgegenstand angepasst.

Wie ist Ihre Einschätzung: Profitieren von den Folgen der Verordnung eher kleine bis mittlere oder eher große Büros?

Salomo Ortega Sawal: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu fördern ist zumindest das ausdrückliche Ziel des Gesetzgebers. Eine EU-weite Evaluation der bisherigen Vergabepaxis in den EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass sich KMU bislang im Vergaberecht trotz Förderabsichten benachteiligt und Hemmnissen gegenüber sehen. In den Erwägungsgründen der Verordnung betont die EU die Bedeutung von KMU für den europäischen Binnenmarkt und begründet damit auch das offene Verhandlungsverfahren: Auftraggeber können etwa auf strengere Eignungskriterien verzichten oder diese verhältnismäßig gestalten. Zudem bleibt der Losgrundsatz erhalten. Vergabestellen erhalten mehr strategischen Spielraum. Ob dieses Ziel in der Praxis erreicht wird, wird insbesondere eine erneute Evaluation der EU-Verordnung zeigen, welche nach sieben Jahren vorgesehen ist.

So würde das neue „offene Verhandlungsverfahren“ ablaufen

Öffentliche Bekanntmachung und freier Zugang: Der Auftraggeber schreibt die Leistung öffentlich aus. Wie beim offenen Verfahren kann jedes interessierte Büro direkt ein Erstangebot einreichen – ein vorgeschalteter Teilnahmewettbewerb entfällt.

Eignungs- und Ausschlussprüfung: Der Auftraggeber prüft die eingegangenen Angebote auf formale Ausschlussgründe sowie die Einhaltung der Eignungskriterien.

Diese Kriterien müssen verhältnismäßig formuliert sein, um KMU nicht unberechtigt auszuschließen.

Erste Verhandlungsrunde mit allen geeigneten Bietern: Startet der Auftraggeber die Verhandlungsphase, muss er auf dieser ersten Stufe grundsätzlich mit allen geeigneten und nicht ausgeschlossenen Bietern verhandeln. Eine vorzeitige Siebung oder Begrenzung des Bieterkreises vor der ersten Runde ist nicht zulässig.

Mehrstufige Verhandlung und schrittweise Reduzierung: Erst in den darauf folgenden Verhandlungsrunden hat der Auftraggeber das Recht, die Anzahl der Bieter sukzessive zu reduzieren. Voraussetzung dafür ist, dass diese schrittweise Auswahl anhand der zuvor transparent gemachten Zuschlagskriterien erfolgt.

Finales Angebot und Zuschlag: Nach Abschluss der Verhandlungen fordern die Vergabestellen die verbleibenden Bieter auf, ein abschließendes Angebot einzureichen. Der Zuschlag wird nach den festgelegten Kriterien erteilt – bei planenden beziehungsweise arbeitsintensiven Leistungen verpflichtend mit einer Qualitätsgewichtung von mindestens 50 Prozent.

Gegen die Einführung der Vergabeverordnung formiert sich Widerstand. 17 Mitgliedstaaten positionierten sich für den Erhalt des Status Quo, darunter Deutschland, Österreich und Frankreich. Halten Sie diese Initiative für aussichtsreich?

Salomo Ortega Sawal: Diese Auseinandersetzung wird sich voraussichtlich auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verlagern. Bereits vor einigen Monaten haben mehrere Mitgliedstaaten die EU-Kommission aufgefordert, die anstehenden Reformierungen des EU-Vergaberechts wie gehabt per Richtlinie umzusetzen. Der später geleakte Entwurf der Vergabeverordnung sah dennoch als Rechtsakt keine Richtlinie vor. Wie wahrscheinlich eine Richtlinie ist, würde letztendlich vom Willen der Mitgliedstaaten und der Frage abhängen, um welchen Preis eine Verordnung verhindert werden soll. Grundsätzlich haben die Mitgliedstaaten über den Rat der Europäischen Union einen schlagkräftigen Hebel, um eine Verordnung zu blockieren.

Sollte die EU-Kommission Anfang September das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einleiten, entspräche dies der üblichen Praxis: Die EU-Kommission modifiziert ihren Vorschlag im Verfahrensverlauf, falls das EU-Parlament in seinem Standpunkt in der ersten Lesung entsprechende Änderungen verlangt. Zugleich würde so dem Risiko einer Ablehnung im Rat vorgebeugt, da in diesem die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten sitzen.

Wann wäre dann mit einer Wirkung der Verordnung zu rechnen?

Carsten Bringmann: Voraussichtlich in circa drei Jahren. Der offizielle Verordnungsentwurf wird im September vorgestellt und geht direkt in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren des Europäischen Parlaments und des Rates der EU. Dieser Prozess kann je nach Verhandlungsverlauf bis zu drei Lesungen, also den Verhandlungs- und Korrekturrunden zwischen EU-Parlament und Rat, dauern. Nach dem formalen Beschluss wird es eine Übergangsfrist – im Normalfall etwa zwei Jahre – geben, während der die Verordnung zwar beschlossen ist, aber rechtlich noch nicht angewendet wird. Nach dem Beschluss rechnen wir ebenfalls mit einer Übergangsfrist von etwa zwei Jahren. Auch wenn das nach viel Zeit klingt, vergeht dieser Zeitraum in der Praxis meist sehr schnell.



Salomo Ortega Sawal ist Rechtsanwalt und Senior Associate am Düsseldorfer Standort der Kanzlei Noerr.

©Noerr

Im Zusammenhang der Umsetzung von EU-Richtlinien fällt oft der Begriff „Gold Plating“, also der Übererfüllung von EU-Vorgaben durch die Mitgliedstaaten. Die Vergabeverordnung soll dem entgegenwirken. Wie ist das zu verstehen?

Salomo Ortega Sawal: Beim Gold Plating geht es darum, dass nationale Gesetzgeber Spielräume nutzen, um EU-Mindestvorgaben deutlich zu verschärfen. Die Verordnung spricht diesen Punkt ausdrücklich an und möchte dem entgegenwirken. Im deutschen Vergaberecht gehen etwa bei den Nachhaltigkeitskriterien und Nachweispflichten im Oberschwellenbereich viele Vorgaben über das hinaus, was Richtlinien verlangen. Das ist zwar nicht der Hauptgrund für eine Verordnung, aber in ihren Erwägungsgründen [der offiziellen Gesetzesbegründung, Anm. d. Red.] wird mehrfach betont, dass Beschaffungen

schlank und EU-weit einheitlich sein sollen. Die Evaluierung der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie hat gezeigt, dass der grenzüberschreitende Wettbewerb und die Beteiligung von KMU bisher unzureichend gefördert wurden. Gold Plating führt zu einer Fragmentierung der Regeln: Unternehmen bewerben sich meist nur im Heimatmarkt, wo sie die Regeln kennen. Zudem treffen Bürokratie und Überregulierung kleine Unternehmen viel härter als große Unternehmen, welche erhöhte Anforderungen und Bürokratie operativ oft besser abfedern können.

Die Verordnung könnte also auch hier kleinen und mittleren Planungsbüros helfen, im Ausland aktiv zu werden?

Carsten Bringmann: Ja, aber die Reform ist vielschichtig. Besonders profitieren dürften bei einer so großen Änderung des Vergaberechts auch erfahrene Büros oder zumindest jene, die sich gut beraten lassen. Es handelt sich um die grundlegendste Novelle des Vergaberechts seit über einem Jahrzehnt. Auch wenn Übergangsfristen von zwei oder drei Jahren vorgesehen sind, müssen sich Marktteilnehmer sehr frühzeitig mit den neuen Regeln vertraut machen.

Büroinhaber*innen und Akquiseverantwortliche stehen also potenziell vor einem Fortbildungsbedarf?

Carsten Bringmann: Absolut, das gilt für uns Juristen übrigens für neue Regelungen der Verordnung genauso.

Prägender Teil der Verordnung wäre eine „Buy European“-Regelung (siehe Infokasten unten), eine Art protektionistisches Werkzeug, das europäische Produkte und Dienstleistungen systematisch vor Konkurrenz außerhalb der EU schützen soll. Wie würde diese Regelung den Bereich der Planungsleistungen betreffen?

Salomo Ortega Sawal: Die Regelung betrifft vor allem Bieterkonstellationen mit internationaler Beteiligung. Grundsätzlich haben Drittstaaten-Unternehmen keinen automatischen Anspruch auf Teilnahme an EU-Vergabeverfahren, sofern keine internationalen Abkommen greifen wie das GPA [Government Procurement Agreement, das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen der Welthandelsorganisation, Anm. d. Red.]. Die Verordnung würde nur klarstellen: Entscheidend ist nicht allein der rechtliche Sitz oder die Gründung nach dem Recht des Mitgliedstaats, sondern insbesondere auch, ob das Unternehmen im EU-Raum eine erhebliche Geschäftstätigkeit ausübt. Das würde reinen Briefkastenfirmen von Drittstaaten-Akteuren einen Riegel vorschieben. Bei Bietergemeinschaften oder der Einbindung von Nachunternehmern müsste zudem besondere Vorsicht gelten: Auftraggeber können mit der Verordnung festlegen, dass der überwiegende Teil der Leistung von EU-bzw. Abkommensstaaten-Unternehmen erbracht werden muss. Das „Buy-European“-Prinzip soll nicht durch Unteraufträge umgangen werden können.

Salomo Ortega Sawal und Carsten Bringmann beraten sowohl die öffentliche Hand wie Unternehmen zu allen Fragen des Öffentlichen Rechts mit dem Schwerpunkt Vergaberecht. Für weiterführende Beratungen stehen sie zur Verfügung:

Salomo Ortega Sawal: salomo.ortegasawal@noerr.com. Mobil: +49 160 94432764.

Carsten Bringmann: carsten.bringmann@noerr.com. Mobil: +49 151 51758273.

Wie sieht es bei international aufgestellten Büros aus – etwa ein großes Büro wie gmp Architekten mit Niederlassungen in China? Entstehen da Probleme, wenn Kolleg*innen aus Fernost eingebunden werden?

Salomo Ortega Sawal: Das Vergaberecht bliebe entitätsbezogen. Wenn die Gesellschaft in einem EU-Mitgliedstaat gegründet wurde, dort ihren Sitz hat und erhebliche Leistungen erbringt, gilt sie als EU-Bewerber – ungeachtet weiterer Auslandsniederlassungen. Ausnahmen gibt es allenfalls bei Projekten mit besonderen Sicherheitsanforderungen. Aufpassen muss man allerdings, wenn sich ausländische Tochtergesellschaften bewerben oder deren Eignung geliehen werden soll. Ein rechtlich selbständiges Konzernunternehmen außerhalb der EU kann bei solchen Vergaben nicht ohne Weiteres als Eignungsverleiher oder Nachunternehmer herangezogen werden, da dieses Unternehmen vergaberechtlich als eigene Entität gewertet wird.

Welche Empfehlung geben Sie Inhaberinnen und Inhabern von Planungsbüros für die langfristige Ausrichtung der nächsten drei bis vier Jahre?

Carsten Bringmann: Weitgehende organisatorische Umbauten halte ich zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht. Unsere Empfehlung lautet: Befassen Sie sich inhaltlich mit den kommenden Änderungen und verfolgen Sie die Entwicklung aktiv, um bei Vorliegen der Finalfassung handlungsfähig zu sein.

Salomo Ortega Sawal: Anders als Lieferanten mit komplexen Lieferketten haben Planungsbüros den Vorteil, keine Produktionsprozesse aufwendig umstellen zu müssen. Drei Punkte halte ich aber jetzt schon für entscheidend:

- Erstens: Der „Buy European“-Gedanke wird prägend sein. Man sollte prüfen, ob die eigene Organisation davon überhaupt berührt ist. Für ein rein regionales deutsches Büro ändert sich an diesem Punkt wenig.
- Zweitens: Digitalisierung nutzen: Verfahren sollen digitaler werden, zum Beispiel nach dem „Once-Only-Prinzip“ bei Nachweisen, sodass Firmen ihre Daten und Nachweise bei Behörden nur noch ein einziges Mal vorlegen müssen. Büros sollten

sich frühzeitig mit solchen digitalen Tools vertraut machen, um den Akquise- wie Nachweisaufwand zu reduzieren und Kapazitäten effizient zu nutzen.

- Und drittens: Neue Spielräume verstehen. Da die bisherige Rechtsprechung teilweise nicht übertragbar sein würde, müssen sich alle Marktteilnehmer neu orientieren. Vergabestellen hätten größere Gestaltungsspielräume, sodass Bietende das Verfahren durch gezielte Bieterfragen noch aktiver mitgestalten und strategisch steuern könnten.

Das besagt die „Buy European“-Regelung

Ausschluss von Drittstaaten: Öffentliche Auftraggeber (z.B. Kommunen, Ministerien) würden das Recht erhalten, den Wettbewerb bei Ausschreibungen auf Unternehmen aus der EU und aus „geschützten“ Staaten zu beschränken. „Geschützte“ Staaten sind jene, mit denen die EU Handelsabkommen oder das GPA (Government Procurement Agreement) zur Marktöffnung abgeschlossen hat. Unternehmen aus allen anderen Ländern können von vornherein von der Vergabe ausgeschlossen werden.

Die 50-Prozent-Hürde: Ein zentraler Hebel ist die Definition der europäischen Wertschöpfung. Der Entwurf erlaubt es Vergabestellen, Angebote schlichtweg zurückzuweisen, wenn der Anteil der europäischen (oder anderweitig geschützten) Waren oder Dienstleistungen weniger als 50 Prozent des Gesamtwertes des Angebots ausmacht.

Vom „Kann“ zum „Muss“: Grundsätzlich ist die Anwendung dieser Instrumente für die Vergabestellen als Option vorgesehen. Der Entwurf gibt der EU-Kommission jedoch die weitreichende Befugnis, für bestimmte sensible Güter, strategische Wirtschaftsbereiche oder bei bestimmten Unternehmen verbindlich vorzuschreiben, dass Drittstaaten ausgeschlossen oder europäische Präferenzen zwingend angewendet werden müssen.