

Kontakt:

Markus Balkow | balkow@bingk.de
Bundesingenieurkammer e.V. | Joachimsthaler Str. 12 | 10719 Berlin

Stellungnahme der Bundesingenieurkammer vom 29.09.2026

zu

Entwurf eines *Public Procurement Act* der Europäischen Kommission vom 9. September 2026 [COM(2026) 590 final]

Norm	Anmerkung / Änderung / Vorschlag
Allgemein	Der vorliegende Entwurf einer EU-Vergabeverordnung verfolgt das Ziel, das europäische Vergaberecht grundlegend zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und stärker als strategisches Steuerungsinstrument der europäischen Industrie-, Wirtschafts- und Nachhaltigkeitspolitik auszurichten. Die bisherigen Vergaberichtlinien sollen durch eine unmittelbar geltende Verordnung ersetzt werden. Gleichzeitig sollen Beschaffungsverfahren flexibler gestaltet, digitale Prozesse vereinheitlicht, Qualitätsaspekte gestärkt und der Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) verbessert werden. Aus Sicht der planenden Berufe enthält der Entwurf begrüßenswerte Modernisierungselemente für die mittelständisch geprägte Planungswirtschaft. Dazu gehören insbesondere die vorgesehenen Erleichterungen bei Eignungs- und Referenzanforderungen. Die Beschränkung unverhältnismäßiger Umsatzanforderungen, der Verzicht auf die regelmäßige Forderung öffentlicher Referenzen sowie die Stärkung von Bietergemeinschaften und Eignungsleihen wirken sich grundsätzlich positiv auf kleine und mittelständische Planungsbüros aus. Jedoch ist den Besonderheiten der Planungsleistungen im Verordnungsentwurf nicht in allen Punkten hinreichend Rechnung getragen. Zu den Einzelheiten wird nachfolgend gesondert Stellung genommen.
Regelungscharakter als EU-Verordnung	Eine Regelung des europäischen Vergaberechts durch eine unmittelbar geltende EU-Verordnung wird abgelehnt. Das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV spricht gegen den Erlass einer europäischen Vergabeverordnung. Danach soll die Europäische Union nur insoweit tätig werden, als die angestrebten Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Entscheidungen sollen grundsätzlich möglichst bürgernah und auf der jeweils sachnächsten Ebene getroffen werden. Zwar weist das Vergaberecht einen Binnenmarktbezug auf, da es den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Aufträgen gewährleisten soll. Allerdings betrifft ein erheblicher Teil der vergaberechtlichen Praxis organisatorische und

	verfahrensbezogene Fragestellungen, die eng mit den jeweiligen Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten verknüpft sind. Diese Fragen lassen sich regelmäßig effektiver durch nationale Regelungen steuern als durch ein unmittelbar geltendes und unionsweit einheitliches Regelungsregime. Dies gilt insbesondere für föderal organisierte Staaten wie Deutschland. Öffentliche Auftraggeber sind hier nicht nur Bundesbehörden, sondern vor allem Länder, Kommunen, Landkreise, Zweckverbände sowie eine Vielzahl weiterer dezentraler öffentlicher Einrichtungen. Das deutsche Vergaberecht ist deshalb in besonderem Maße auf die Bedürfnisse einer vielschichtigen und dezentralen Verwaltungsstruktur zugeschnitten. Richtlinien ermöglichen es, diese Besonderheiten im Rahmen der nationalen Umsetzung zu berücksichtigen und die vergaberechtlichen Anforderungen mit den bestehenden Organisations- und Verwaltungsstrukturen in Einklang zu bringen. Eine unmittelbar geltende Verordnung würde demgegenüber deutlich stärker in die Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten eingreifen. Sie würde die Möglichkeit einschränken, nationale Besonderheiten des Verwaltungsaufbaus, unterschiedliche Zuständigkeitsstrukturen oder bewährte Verfahrensabläufe angemessen zu berücksichtigen. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn der praktische Mehrwert einer vollständigen Vereinheitlichung für den Binnenmarkt begrenzt bleibt. Bei Leistungen von Ingenieuren und Architekten bestehen erhebliche Zweifel an einem solchen Mehrwert. Empirisch zeigt sich seit Jahren, dass die grenzüberschreitende Beteiligung an Vergabeverfahren im Bereich der Planungs- und Ingenieurleistungen vergleichsweise gering ist. Die Ursachen hierfür liegen weniger im Vergaberecht als vielmehr in den erheblichen Unterschieden der nationalen Fachrechtsordnungen. Planungsleistungen sind typischerweise eng an das jeweilige nationale Bau- und Planungsrecht gebunden. Architekten- und Ingenieurleistungen setzen regelmäßig detaillierte Kenntnisse des jeweiligen Bauordnungsrechts, Fachplanungsrechts, Umweltrechts, Denkmalschutzrechts sowie zahlreicher technischer Normen und nationaler Regelwerke voraus. Hinzu kommen unterschiedliche Zulassungs-, Haftungs- und Berufsrechtsregime. Aus diesem Grund haben Planungsleistungen im europäischen Markt keine wesentliche Binnenmarktrelevanz. Diese rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen können durch eine europäische Vergabeverordnung nicht vereinheitlicht werden. Selbst bei vollständig harmonisierten Vergabeverfahren würden die maßgeblichen Marktzugangshindernisse für grenzüberschreitende Planungsleistungen daher weitgehend bestehen bleiben. Das Potenzial zur Schaffung zusätzlichen europaweiten Wettbewerbs erscheint insoweit begrenzt. Forderung Vor diesem Hintergrund steht der erhebliche Eingriff in nationale Regelungsspielräume und föderale Verwaltungsstrukturen in keinem offensichtlichen Verhältnis zu den zu erwartenden Binnenmarktgewinnen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität spricht daher viel dafür, auch künftig am Instrument der Richtlinie festzuhalten und den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität zur Berücksichtigung ihrer jeweiligen Verwaltungs- und Marktstrukturen zu belassen.
--	---

Art. 2 Abs. 1	Die Basis der aktuellen Schwellenwertberechnung geht auf die Vergaberichtlinie von 2004 und wurde 2014 nicht angepasst. Unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Preissteigerungen müssten die heutigen Werte rund 70 % höher liegen. Daher müssen die Ausgangswerte in der PPA entsprechend deutlich höher angesetzt werden. Zwar sind die aktuellen Werte durch das GPA gesetzt, möglich wäre jedoch eine weitreichende Verfahrenserleichterung bei Aufträgen, die z.B. nicht mehr als doppelt so hoch liegen wie der Schwellenwert. Das GPA verlangt nur die Einhaltung von Grundprinzipien (Transparenz, Nicht-Diskriminierung), zwingt die Staaten aber nicht zu einem starren, unflexiblen Korsett an Verfahrensarten, wie es die bisherigen EU-Richtlinien verlangen und wie es der Verordnungsentwurf weitgehend fortschreibt. Die Regelungen zur Auftragswertberechnung und zur Zusammenrechnung von Leistungen sind für Planungsleistungen von erheblicher praktischer Bedeutung, da sie unmittelbar darüber entscheiden, ob ein Auftrag den europäischen Schwellenwert erreicht und damit den Vorgaben des EU-Vergaberechts unterliegt. Architektur, Tragwerksplanung, Technische Gebäudeausrüstung sowie einzelne Fachplanungen, beispielsweise Elektro- oder Sanitärplanung, stellen eigenständige fachliche Leistungen mit unterschiedlichen Leistungsbildern, Qualifikationsanforderungen, Berufsbildern und Verantwortlichkeiten dar. Sie werden regelmäßig von unterschiedlichen Berufsträgern erbracht und verfolgen jeweils eigenständige fachliche Zielsetzungen. Der Verordnungsentwurf sollte daher klarstellen, dass nur tatsächlich gleichartige Planungsleistungen zusammenzurechnen sind und unterschiedliche Fachdisziplinen grundsätzlich eigenständig betrachtet werden müssen.
Art. 27-29 Art. 133	Der Verordnungsentwurf enthält wichtige Erleichterungen zur Eignungsprüfung und zur Nutzung digitaler Nachweise, die den Zugang zu öffentlichen Aufträgen verbessern und unnötige administrative Belastungen vermeiden sollen. Nach Art. 27 müssen Eignungsanforderungen verhältnismäßig und auftragsbezogen ausgestaltet werden. Die Forderung öffentlicher Referenzen ist nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist. Zudem sind Mindestumsatzanforderungen grundsätzlich auf 50 % des geschätzten jährlichen Auftragswertes begrenzt. Art. 28 und 29 sowie Art. 133 fördern die Verwendung digitaler und wiederverwendbarer Nachweise sowie die Berücksichtigung von Berufsregistern und offiziellen Verzeichnissen. Diese Ansätze sind insbesondere für Planungsleistungen von großer Bedeutung. Dennoch besteht das Risiko, dass Auftraggeber durch überhöhte Referenz- oder Umsatzanforderungen den Wettbewerb unnötig einschränken. Besonders betroffen sind junge Büros, Neugründungen und wachsende Unternehmen, deren fachliche Leistungsfähigkeit häufig nicht durch eine große Anzahl eigener Unternehmensreferenzen, sondern durch die nachweisbare Erfahrung der verantwortlichen Personen belegt wird. Im Bereich geistig-schöpferischer Planungsleistungen hängen Qualität und Projekterfolg maßgeblich von den tatsächlich eingesetzten Fachkräften und deren individueller Projekterfahrung ab. Werden ausschließlich Unternehmensreferenzen

	berücksichtigt, kann dies zu ungerechtfertigten Markteintrittsbarrieren führen, obwohl die erforderliche Fachkunde vorhanden ist. Zudem werden die Möglichkeiten digitaler und wiederverwendbarer Nachweise noch nicht vollständig ausgeschöpft. Vielfach müssen identische Informationen wiederholt eingereicht und geprüft werden, obwohl sie bereits in Berufsregistern, Kammerverzeichnissen oder anderen anerkannten Nachweissystemen verfügbar sind. Dies verursacht vermeidbaren Aufwand sowohl für Unternehmen als auch für Vergabestellen. Forderung Die in Art. 27 bis 29 sowie Art. 133 vorgesehenen Erleichterungen sollten ausdrücklich beibehalten und weiter konkretisiert werden. Eignungsanforderungen müssen weiterhin verhältnismäßig, auftragsbezogen und wettbewerbsfördernd ausgestaltet werden. Insbesondere sollte klargestellt werden, dass neben Unternehmensreferenzen auch nachweisbare persönliche Projekterfahrungen der für die Auftragsausführung vorgesehenen Schlüsselpersonen angemessen berücksichtigt werden können. Dies gilt insbesondere für junge Büros, Ausgründungen und neu gegründete Unternehmen, deren fachliche Leistungsfähigkeit auf den Erfahrungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beruht. Darüber hinaus sollte die Verordnung die Nutzung wiederverwendbarer digitaler Nachweise weiter stärken. Berufsregister, Kammernachweise und vergleichbare digitale Nachweissysteme sollten technisch integriert und möglichst medienbruchfrei nutzbar sein. Dabei ist klarzustellen, dass solche Nachweise die auftragsbezogene Eignungsprüfung erleichtern, aber nicht ersetzen.
Art. 31 Abs. 1 Art. 36-39 Art. 38 Abs 3, 4	Der Verordnungsentwurf eröffnet mit dem dynamischen Verfahren grundsätzlich auch für komplexe Planungsleistungen eine flexible Beschaffungsmöglichkeit. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Planungsleistungen ihrem Wesen nach stets komplexe und geistig-schöpferische Leistungen darstellen. Die Komplexität einer Planungsleistung bemisst sich nicht allein nach Größe, Baukosten oder technischer Besonderheit eines Vorhabens, sondern insbesondere nach den Anforderungen an die fachliche Analyse, die Entwicklung individueller Lösungen, die Koordinierung unterschiedlicher Randbedingungen sowie die Verantwortung für die spätere Projektumsetzung. Forderung Der Verordnungsentwurf sollte vermeiden, den Eindruck zu erwecken, dass lediglich „einzelne komplexe Planungsaufträge“ besonderen Verfahrensanforderungen unterliegen. Stattdessen sollte klargestellt werden, dass die für komplexe geistig-schöpferische Leistungen vorgesehenen Regelungen grundsätzlich für alle Planungsleistungen gelten

Art. 31, 34	Der Verordnungsentwurf sieht für Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte grundsätzlich kein eigenständiges zweistufiges Verfahren mit vorgeschalteter Teilnehmersauswahl mehr vor. Nach Art. 31 werden lediglich das offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und das dynamische Beschaffungssystem geregelt. Art. 34 Abs. 2 und 4 verlangt zudem, dass interessierte Unternehmen bereits mit ihrer Interessenbekundung ein erstes Angebot einreichen. Eine fachliche Vorauswahl geeigneter Bewerber vor Beginn der Angebotsphase ist damit für Einzelaufträge nicht ausdrücklich vorgesehen. Gerade bei Planungsaufträgen führt dies zu erheblichen Nachteilen. Öffentliche Auftraggeber sind gezwungen, eine große Zahl umfangreicher Angebote vertieft zu prüfen, obwohl vielfach bereits anhand objektiver Eignungskriterien festgestellt werden kann, welche Büros über die erforderliche Fachkunde und Erfahrung verfügen. Gleichzeitig erhöht die Pflicht zur frühzeitigen Angebotserstellung den Aufwand für die Unternehmen erheblich. Insbesondere hoch spezialisierte und ausgelastete Planungsbüros sehen häufig von einer Teilnahme ab, wenn bereits in einer frühen Verfahrensphase umfangreiche Angebotsunterlagen erstellt werden müssen. Demgegenüber erkennt Art. 39 Abs. 4 im dynamischen Beschaffungssystem bereits an, dass nach objektiven und zuvor bekannt gemachten Kriterien nur eine begrenzte Zahl geeigneter Unternehmen zur Angebotsabgabe eingeladen werden kann. Für komplexe Einzelaufträge fehlt eine entsprechende Möglichkeit jedoch. Forderung Für Planungsaufträge sollte grundsätzlich ein zweistufiges Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte vorgesehen werden. Danach muss der öffentliche Auftraggeber zunächst anhand objektiver und transparenter Eignungskriterien eine fachliche Vorauswahl geeigneter Bewerber durchführen können. Erst die ausgewählten Unternehmen sollen anschließend zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Die bereits in Art. 39 vorgesehene Möglichkeit einer begrenzten Einladung geeigneter Unternehmen sollte daher auch für Einzelaufträge außerhalb des dynamischen Beschaffungssystems eröffnet werden. Dadurch werden sowohl die Vergabestellen als auch die Marktteilnehmer entlastet, ohne die Transparenz oder den Wettbewerb zu beeinträchtigen.
Art. 33 Abs. 1-3 Art. 34 Abs. 3-6 Art. 37 Abs. 2	Der Verordnungsentwurf erkennt zwar an, dass Verhandlungen in bestimmten Verfahren möglich sind, behandelt diese jedoch bei Planungsleistungen lediglich als fakultatives Instrument. Nach Art. 33 Abs. 1 bis 3 sind Verhandlungen zulässig, ihre Gegenstände sind jedoch auf nicht wesentliche Merkmale beschränkt; insbesondere Zuschlagskriterien, Eignungsanforderungen und Ausschlussgründe dürfen nicht verhandelt werden. Darüber hinaus ermöglicht Art. 34 Abs. 6 bei entsprechendem Vorbehalt sogar den Zuschlag auf das Erstangebot ohne vorherige Verhandlungen. Bei Planungsleistungen ist ein Verzicht auf Verhandlungen nicht sachgerecht. Der Gegenstand solcher Leistungen ist regelmäßig durch hohe projektbezogene Komplexität, vielfältige Schnittstellen, unterschiedliche fachliche Lösungsansätze

	sowie erhebliche Mitwirkungs- und Koordinierungspflichten geprägt. Selbst bei sorgfältiger Vorbereitung lassen sich Leistungsumfang, Projektziele, Methodik, Projektorganisation und Risikoverteilung häufig erst im Dialog zwischen Auftraggeber und Bietern vollständig klären. Fehlen Verhandlungen, besteht die Gefahr unterschiedlicher Leistungsverständnisse zwischen Auftraggeber und Bietern. Dies kann zu schwer vergleichbaren Angeboten, Unsicherheiten in der Kalkulation sowie späteren Nachträgen, Terminverzögerungen und Konflikten während der Vertragsdurchführung führen. Die Möglichkeit von Verhandlungen sollte daher bei Planungsaufträgen nicht von einer Einzelfallentscheidung abhängen, sondern grundsätzlich vorgesehen werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Grundprinzipien von Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb gewahrt bleiben. Insbesondere dürfen wesentliche Auftragsbedingungen, Zuschlagskriterien und Eignungsanforderungen weiterhin nicht nachträglich verändert werden. Auch besteht kein Bedarf für unbegrenzte oder übermäßig lange Verhandlungsrunden. Forderung Für Planungsleistungen sollte die Verordnung einen Regelfall der Verhandlung vorsehen. Entscheidet sich ein öffentlicher Auftraggeber ausnahmsweise gegen Verhandlungen, sollte dies auftragsbezogen begründet werden müssen. Zudem sollten die Vergabeunterlagen bereits vor Verfahrensbeginn die zulässigen Verhandlungsgegenstände, den Ablauf der Verhandlungen sowie die Zahl der vorgesehenen Verhandlungsrunden transparent festlegen. Die bestehenden Schutzmechanismen hinsichtlich wesentlicher Auftragsbedingungen, Zuschlagskriterien und Eignungsanforderungen sollten unverändert erhalten bleiben.
--	---

Art. 34 Abs. 2 Art. 62-64 Art. 93	Der Verordnungsentwurf enthält keine ausdrückliche Regelung zur Vergütung planerischer Vorleistungen, die Auftraggeber im Rahmen der Angebotsphase verlangen. Zwar verpflichtet Art. 34 Abs. 2 die Unternehmen zur Einreichung eines ersten Angebots, hieraus folgt jedoch nicht automatisch die Vorlage ausgearbeiteter Entwürfe, Berechnungen oder sonstiger planerischer Lösungsvorschläge. Werden solche Leistungen gleichwohl gefordert, fehlt eine klare Regelung zur Vergütung der damit verbundenen Aufwendungen. Bei Planungsleistungen können bereits in der Angebotsphase erhebliche geistig-schöpferische und fachliche Leistungen erforderlich werden. Auftraggeber profitieren von fundierten Entwürfen, Variantenuntersuchungen, Berechnungen oder konzeptionellen Ansätzen, die eine qualifizierte Bewertung der angebotenen Lösungen ermöglichen. Gleichzeitig tragen die Unternehmen das Risiko, umfangreiche Vorleistungen ohne Vergütung erbringen zu müssen. Die in Art. 62 bis 64 geregelten Rechte für die Vertragsausführung sowie die Vertraulichkeitsvorgaben des Art. 93 schaffen keinen ausreichenden Schutz für Planungsvorschläge, die im Vergabeverfahren eingereicht, aber nicht beauftragt werden. Insbesondere fehlt eine ausdrückliche Regelung zur Vergütung, zur zulässigen Nutzung sowie zum Schutz und zur Vertraulichkeit nicht berücksichtigter Entwürfe und Konzepte. Dies kann insbesondere kleinere und mittlere Planungsbüros von einer Teilnahme abhalten, da umfangreiche planerische Vorleistungen häufig nicht ohne erhebliche wirtschaftliche Belastungen erbracht werden können. Gleichzeitig wird der Wettbewerb eingeschränkt und die Qualität der eingereichten Lösungsvorschläge beeinträchtigt. Forderung Der Verordnungstext sollte um eine ausdrückliche Regelung ergänzt werden, wonach planerische Vorleistungen, die über übliche Bewerbungs- und Angebotsunterlagen hinausgehen, angemessen zu vergüten sind. Dies gilt insbesondere für geforderte Entwürfe, Berechnungen, Konzepte, Variantenuntersuchungen oder sonstige planerische Lösungsvorschläge. Zugleich sollten Auftraggeber bereits in den Vergabeunterlagen Art, Umfang und Zweck der geforderten Vorleistungen sowie die Vergütung, die Nutzungsrechte und die Vertraulichkeitsanforderungen eindeutig festlegen. Für nicht beauftragte Vorschläge sollte klargestellt werden, dass eine Nutzung oder Weitergabe nur im ausdrücklich vorgesehenen Umfang zulässig ist. Dabei ist eine klare Abgrenzung zwischen üblichen Angebotskosten, die von den Unternehmen selbst zu tragen sind, und gesondert vergütungspflichtigen planerischen Vorleistungen vorzunehmen.
--	--

Art. 65	In Erwägungsgrund 28 sowie in Artikel 65 ist erstmals eine ausdrückliche BIM-Regelung auf europäischer Ebene vorgesehen die einen erheblichen Ausbau der BIM-Nutzung im öffentlichen Beschaffungswesen darstellt. Die derzeitige Begrenzung auf Großprojekte ist grundsätzlich sachgerecht. Ausdrücklich zu begrüßen ist auch die ausdrückliche Forderung nach „open, interoperable formats“. Für Planungsbüros erhöht dies die Wahlfreiheit bei der Softwareauswahl und begrenzt die Dominanz großer Marktanbieter. Gleichzeitig berücksichtigt die Verordnung aber nicht ausreichend, dass BIM nicht für jede Planungsleistung und nicht für jedes Projekt die wirtschaftlichste oder fachlich geeignetste Methode darstellt. Besonders problematisch ist, dass die Regelung allein auf den Wert des öffentlichen Bauauftrags abstellt. Sie unterscheidet nicht nach den jeweiligen Planungsaufgaben wie der Objektplanung, Tragwerksplanung, Technischer Ausrüstung, Vermessung, Geotechnik, Umweltplanung oder Fachgutachten und dem Nutzen der Anwendung der BIM-Methode in den jeweiligen Fachrichtungen. Forderung: Die Entscheidung über die Anwendung von Building Information Modelling sollte projekt- und aufgabenbezogen getroffen werden. Eine BIM-Anwendung sollte grundsätzlich nur gefordert werden, wenn sie aufgrund der Projektkomplexität, des Koordinierungsbedarfs oder der Lebenszyklusanforderungen einen nachweisbaren Mehrwert erwarten lässt.
Art. 88 Abs. 1, 3 u.4 Art. 89 Abs. 1. 2 Art. 6 Nr. 8	Der Verordnungstext privilegiert in Art. 88 Abs. 3 die funktionale Leistungsbeschreibung, obwohl Art. 88 Abs. 1 bereits sicherstellt, dass Leistungsanforderungen objektiv, eindeutig und messbar festgelegt werden müssen. Die in Art. 88 Abs. 4 vorgesehenen Ausnahmen greifen nur in eng begrenzten Fällen. Dadurch wird die Wahlfreiheit des öffentlichen Auftraggebers zwischen funktionaler, technischer oder kombinierter Leistungsbeschreibung unnötig eingeschränkt.

	Auftraggeber haben bei Bau- und Planungsleistungen häufig ein berechtigtes Interesse, technische Anforderungen detailliert vorzugeben, um vergleichbare Angebote, belastbare Kalkulationsgrundlagen und eine verlässliche Ausführung sicherzustellen. Die einseitige Bevorzugung funktionaler Anforderungen kann dagegen zu erhöhten Kalkulationsrisiken, Risikozuschlägen der Bieter sowie zu Auslegungs- und Leistungsstreitigkeiten während der Vertragsdurchführung führen. Zudem wird die Möglichkeit eingeschränkt, bewährte technische Lösungen gezielt vorzugeben und Innovationen nur in den dafür geeigneten Bereichen zuzulassen. Zwar kann dieser Ansatz Innovationen fördern und den Bietern größere Lösungsspielräume eröffnen. Für Planungsleistungen und insbesondere für kleine und mittlere Planungsbüros (KMU) führt die funktionale Ausschreibung jedoch häufig zu erheblichen Nachteilen. Der damit einhergehende erhebliche personelle und wirtschaftliche Aufwand, kann von kleineren Planungsbüros deutlich schwerer getragen werden als von großen Marktteilnehmern mit umfangreichen internen Ressourcen. Forderung Art. 88 sollte dahingehend geändert werden, dass für Planungsleistungen keine Vorrangstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung besteht. Vielmehr muss der öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit haben, je nach Auftragsgegenstand zwischen funktionaler, detaillierter technischer oder kombinierter Leistungsbeschreibung zu wählen. Funktionale Anforderungen sollten dabei nur insoweit eingesetzt werden, als Ziele, Randbedingungen, Leistungsumfang und Schnittstellen hinreichend bestimmt sind. Die Entscheidung über die geeignete Form der Leistungsbeschreibung muss sich an den Erfordernissen des jeweiligen Projekts orientieren.
Art. 98 Abs. 2-5 Art. 99 Art. 6 Nr. 10	Der Verordnungsentwurf trägt den Besonderheiten geistig-schöpferischer Planungsleistungen nicht ausreichend Rechnung. Nach Art. 98 Abs. 2 bis 5 ist grundsätzlich ein Anteil von mindestens 30 % qualitativ ausgerichteter Zuschlagskriterien vorgesehen; bei arbeitsintensiven Aufträgen erhöht sich dieser Anteil auf 50 %. Zudem können Lebenszykluskosten auf die Qualitätsquote angerechnet werden. Gleichzeitig ermöglicht Art. 98 Abs. 5 Ausnahmen von diesen Vorgaben. Nach Art. 6 Nr. 10 werden arbeitsintensive Aufträge anhand eines Arbeitskostenanteils von normalerweise mindestens 50 % definiert. Für Planungsleistungen greift dieser Ansatz zu kurz. Architekten-, Ingenieur- und vergleichbare Planungsleistungen sind in besonderem Maße durch geistig-schöpferische, konzeptionelle und projektbezogene Leistungen geprägt. Die Qualität der Planung hat unmittelbaren Einfluss auf die späteren Baukosten, die Betriebskosten, die Instandhaltungskosten sowie die Funktionalität und Nachhaltigkeit des Bauwerks. Ein niedriger Preis oder ein geringes Honorar allein gewährleistet daher nicht die wirtschaftlichste Lösung über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts. Zudem besteht die Gefahr, dass Auftraggeber unter Berufung auf eine vermeintlich vollständig beschreibbare Leistung von höheren Qualitätsanforderungen abweichen und den Preis in den Vordergrund stellen. Dies wird den Besonderheiten anspruchsvoller Planungsleistungen nicht gerecht, deren Erfolg maßgeblich von der Qualifikation, Erfahrung und Zusammensetzung des konkret eingesetzten Projektteams sowie von der Qualität der konzeptionellen Lösungen abhängt.

	Forderung Geistig-schöpferische Planungsleistungen sollten im Verordnungstext ausdrücklich als besondere Leistungskategorie anerkannt werden. Für diese Leistungen sollte ein verbindlicher Qualitätsvorrang gelten, der sicherstellt, dass die fachliche Qualität der angebotenen Leistung den Ausschlag für die Zuschlagsentscheidung gibt. Zudem sollten die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 98 Abs. 5 deutlich eingegrenzt werden. Insbesondere darf eine Abweichung von erhöhten Qualitätsanforderungen nicht allein mit der Begründung zulässig sein, die Leistung könne vollständig oder hinreichend präzise beschrieben werden. Weiter sollte für Planungsleistungen eine höhere Mindestgewichtung qualitativer Zuschlagskriterien oder ein sonstiger verbindlicher Qualitätsvorrang festgelegt werden. Dabei sollten insbesondere aufgabenbezogene Teamqualifikationen, Projekterfahrung, Methodenkompetenz sowie projektbezogene Qualitätskonzepte berücksichtigt werden.
Art. 100 Abs. 7	Die Losaufteilung ist ein zentrales Instrument zur Förderung von Wettbewerb, Mittelstandseteiligung und fachlicher Qualität im öffentlichen Auftragswesen. Der Verordnungsentwurf verpflichtet öffentliche Auftraggeber in Art. 100 Abs. 1 bis 3 zwar zur Prüfung einer Aufteilung in Lose und zur Begründung, wenn hiervon abgesehen wird. Darüber hinaus stellt Art. 100 Abs. 7 ausdrücklich klar, dass die Mitgliedstaaten weitergehende nationale Vorgaben zur Losvergabe vorsehen können. Damit wird insbesondere der in einigen Mitgliedstaaten bestehende Losgrundsatz, einschließlich verbindlicher Vorgaben zur Fach- und Teillosvergabe, nicht automatisch aufgehoben. Gleichwohl beschränkt sich die Verordnung im Wesentlichen auf eine Prüf- und Begründungspflicht. Ein europaweit wirksamer Grundsatz der Losvergabe wird nicht ausdrücklich verankert. Dies birgt die Gefahr, dass umfangreiche Gesamtvergaben zulasten spezialisierter Unternehmen und unabhängiger Planungsbüros zunehmen. Insbesondere bei Bauvorhaben kann die Zusammenfassung von Planungs- und Ausführungsleistungen oder die Bündelung unterschiedlicher Fachgebiete den Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen erschweren und den Wettbewerb einschränken. Zudem erfüllt die unabhängige Planung eine wichtige Funktion für den Projekterfolg. Unabhängig beauftragte Planungsbüros unterstützen den Bauherren bei der Bedarfsermittlung, der Qualitätssicherung, der Kostenkontrolle sowie der Überwachung der Leistungserbringung. Werden Planung und Ausführung regelmäßig in einer Hand gebündelt, können diese Kontroll- und Steuerungsfunktionen geschwächt werden. Gleichzeitig ist anerkannt, dass bei einer getrennten Vergabe die Schnittstellen zwischen den Beteiligten klar geregelt und koordiniert werden müssen. Vor diesem Hintergrund sollte die Verordnung die Fach- und Teillosvergabe stärker fördern und die Möglichkeit einer unabhängigen Planung ausdrücklich absichern, anstatt faktisch Anreize für umfassende Gesamtvergaben zu setzen.

	Forderung Art. 100 Abs. 7 sollte ausdrücklich beibehalten und gegen jede Abschwächung verteidigt werden. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, verbindliche nationale Vorgaben zur Losvergabe vorzusehen, ist ein wichtiges Instrument zur Förderung von Wettbewerb, Innovation und Mittelstandsbeteiligung. Darüber hinaus sollte die Verordnung einen stärkeren europäischen Grundsatz der Fach- und Teillosvergabe verankern. Öffentliche Auftraggeber sollten Aufträge grundsätzlich in Fach- oder Teillose aufteilen, sofern nicht wirtschaftliche oder technische Gründe eine Gesamtvergabe rechtfertigen. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die getrennte Beauftragung unabhängiger Planungsleistungen weiterhin uneingeschränkt zulässig bleibt. Auftraggeber müssen die Möglichkeit behalten, Planungsleistungen eigenständig zu vergeben, um eine unabhängige fachliche Beratung, Qualitätskontrolle und Projektsteuerung sicherzustellen. Schließlich sollte die Verweisung in Art. 100 Abs. 2 redaktionell überprüft werden, da auf Abs. 6 Bezug genommen wird, während die Befugnis der Mitgliedstaaten zu verbindlichen nationalen Losregelungen in Abs. 7 geregelt ist.
Art. 101	Es ist zu begrüßen, dass die Regelung des Art. 101 Auftraggebern die Pflicht auferlegt, ungewöhnlich niedrige Angebote aktiv zu überprüfen und bei mangelnder Aufklärung auszuschließen. Die Norm enthält jedoch keine Vermutungsregelung hinsichtlich der Feststellung ungewöhnlich niedriger Honorare. Der Auftraggeber muss zunächst selbst erkennen und bewerten, ob ein Angebot ungewöhnlich niedrig erscheint. In der Praxis werden viele Unterkostenangebote deshalb überhaupt nicht aufgegriffen. Bei Architekten- und Ingenieurleistungen besteht dabei die Gefahr, dass Qualitätsmängel erst während der Planung sichtbar werden und ein erhebliches Nachtragsrisiko entsteht, was erhebliche Baukostensteigerungen auslösen kann. Forderung: Insbesondere bei Planungs- und Beratungsleistungen sollte daher eine Vermutungsregelung eingeführt werden, die bestimmt, dass ein Angebot ungewöhnlich niedrig ist, wenn der angebotene Preis erheblich von den marktüblichen Vergütungen oder von anerkannten Vergütungs- und Aufwandsmodellen ermittelten Kosten abweicht. Bei der Prüfung der Auskömmlichkeit müssen dabei insbesondere die anerkannten Kosten- und Vergütungsstrukturen für Planungsleistungen, einschließlich der Orientierungswerte der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die für die Leistungserbringung erforderlichen Personalkosten sowie der zu erwartende Zeitaufwand berücksichtigt werden.
Art. 139	Der Verordnungsentwurf erkennt zutreffend an, dass die Qualität öffentlicher Beschaffung wesentlich von der Fachkompetenz der Auftraggeber abhängt. Art. 139 verpflichtet die Mitgliedstaaten daher zur Förderung der Professionalisierung des öffentlichen Auftragswesens, zur Entwicklung nationaler Strategien sowie zum Aufbau geeigneter Unterstützungs- und Beratungsstrukturen. Dabei werden Auftraggeber mit begrenzter Verwaltungskapazität ausdrücklich berücksichtigt; ebenso sieht die Vorschrift Maßnahmen zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen vor.

	Planungs- und Bauvergaben stellen für viele öffentliche Auftraggeber, insbesondere kommunale Vergabestellen, hohe komplexe fachliche, rechtliche und wirtschaftliche Anforderungen. Die sachgerechte Entwicklung von Zuschlagskriterien, die Bewertung von Qualitätsmerkmalen, die Ausgestaltung funktionaler Leistungsbeschreibungen oder die Steuerung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Auftragnehmern erfordern spezialisiertes Fachwissen, das nicht in jeder Vergabestelle dauerhaft verfügbar ist. Fehlen praxistaugliche Unterstützungsinstrumente, müssen viele Vergabestellen vergleichbare Bewertungs- und Vertragsfragen bei jedem Verfahren erneut lösen. Dies erhöht das Risiko von Verfahrensfehlern, Nachprüfungsverfahren, Rückfragen und Verzögerungen. Gleichzeitig entstehen unnötige personelle und finanzielle Belastungen, insbesondere für kleinere öffentliche Auftraggeber. Obwohl Art. 139 bereits die notwendige Grundlage für Professionalisierung und Unterstützungsstrukturen enthält, werden die besonderen Anforderungen von Planungsleistungen und kommunalen Vergabestellen bislang nicht ausdrücklich hervorgehoben. Ebenso fehlt eine konkrete Einbindung der berufsständischen Kammern und fachlichen Selbstverwaltungsorganisationen, deren Erfahrung einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung praxistauglicher Standards leisten kann. Forderung Art. 139 sollte unverändert erhalten und konsequent umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, die hierfür erforderlichen personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Darüber hinaus sollte die Vorschrift konkretisiert werden, indem Planungsleistungen und kommunale Vergabestellen ausdrücklich als Schwerpunktbereiche der Professionalisierungs- und Unterstützungsmaßnahmen benannt werden. Gemeinsam mit den Architekten- und Ingenieurkammern sowie weiteren fachlich zuständigen Organisationen sollten praxisgerechte Muster und Leitfäden für Planungsvergaben entwickelt werden. Dies betrifft insbesondere: • Muster für die Beschaffung von Planungsleistungen, • Hilfestellungen zur Qualitätsbewertung, • Leitfäden für die Verwendung funktionaler Leistungsbeschreibungen, • Empfehlungen zur Steuerung von Schnittstellen zwischen Planung und Ausführung, • standardisierte Bewertungs- und Vertragsmodelle für komplexe Projekte. Die Verpflichtung zur Professionalisierung ist im Verordnungsentwurf bereits angelegt und muss nicht neu geschaffen werden. Erforderlich ist jedoch eine stärkere Konkretisierung und konsequente Umsetzung dieser Vorgaben.
--	--

Planungswettbewerbe (design contests)	Planungswettbewerbe (design contests, Wettbewerbe für Architektur- und Planungsleistungen) sind im Unterschied zu den derzeit geltenden Richtlinien nicht als eigenständiges Vergabeinstrument geregelt. Weder in den Erwägungsgründen noch im verfügbaren Teil findet sich ein Kapitel oder Artikel, der den bisherigen Regelungen der Art. 78 bis 82 der Richtlinie 2014/24/EU über Wettbewerbe entspricht. Planungswettbewerbe fördern insbesondere die baukulturelle Qualität, ermöglichen Innovation und Kreativität und erleichtern kleinen und jungen Büros den Marktzugang. Forderung: Die Aufnahme eines eigenen Kapitels „Planungswettbewerbe“ mit Regelungen nach dem Vorbild der bisherigen Art. 78 bis 82 der Richtlinie 2014/24/EU sowie eine Verknüpfung mit den Bestimmungen zum Best-Price-Quality-Ratio-Ansatz in Art. 98 des Verordnungsentwurfs.