

Kontakt: RA Ronny Herholz AHO e.V. E-Mail: herholz@aho.de Tel.: 030 310 10 170

Stellungnahme vom AHO Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. 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 AHO Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. ist ein Zusammenschluss von 43 Ingenieur- und Architektenorganisationen zur Vertretung und Koordination der Honorar- und Wettbewerbsinteressen von Ingenieuren und Architekten. Der AHO ist im Lobbyregister unter der Registernummer R005271 als registrierter Interessenvertreter eingetragen. Der AHO begrüßt das Ziel der Europäischen Kommission, das Vergaberecht zu vereinfachen, die Qualitätsorientierung zu stärken und KMU den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu erleichtern. Der Verordnungsentwurf weist jedoch in mehreren Bereichen Regelungslücken und Wertungswidersprüche auf, die insbesondere die Vergabe von Planungsleistungen betreffen. Planungsleistungen unterscheiden sich wesentlich von standardisierten Dienstleistungen. Sie sind überwiegend personen-, wissens- und qualitätsgetrieben und prägen langfristig die Qualität, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit öffentlicher Investitionen. Diese Besonderheiten müssen in dem Entwurf stärker zu Geltung kommen. Darüber hinaus wird der Vorschlag begrüßt, den Fokus bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf das beste Preis-Leistungs-Verhältnis und nicht nur auf den niedrigsten Preis zu legen. Aus Sicht des AHO muss die EU-Vergabeverordnung jedoch weitergehende Regelungen enthalten, die hochwertige Planungsleistungen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis garantieren, indem die Verwendung des niedrigsten Preises als alleiniges Vergabekriterium für

	intellektuelle Dienstleistungen explizit verboten wird. Darüber hinaus sollte eine Regelung aufgenommen werden, dass ungewöhnlich niedrige Angebote auszuschließen sind.
Zum Thema Richtlinie statt Verordnung	Der AHO spricht sich dafür aus, die Reform des europäischen Vergaberechts weiterhin in Form einer Richtlinie und nicht als unmittelbar geltende Verordnung auszugestalten. Die Mitgliedstaaten verfügen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe über unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, Marktgegebenheiten und gewachsene Beschaffungskulturen. Eine Richtlinie gewährleistet die Verfolgung gemeinsamer europäischer Ziele, lässt den Mitgliedstaaten aber zugleich den erforderlichen Gestaltungsspielraum, um nationale Besonderheiten sachgerecht zu berücksichtigen. Gerade aus deutscher Sicht hat sich die richtlinienbasierte Umsetzung des europäischen Vergaberechts bewährt. Sie ermöglicht es, die unionsrechtlichen Vorgaben in ein bestehendes, differenziertes Vergaberechtssystem einzubetten und dabei den praktischen Anforderungen der Vergabestellen und der mittelständisch geprägten Wirtschaft Rechnung zu tragen. Eine Verordnung würde den Spielraum der Mitgliedsstaaten bei der Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten erheblich einschränken, sofern keine Öffnungsklauseln zugelassen sind. Dies betrifft besonders den Bereich der Vergabe von Planungsleistungen, deren Vergabe in Deutschland überwiegend regional geprägt ist und nur in begrenztem Umfang grenzüberschreitende Marktstrukturen aufweist. Aus Sicht des AHO sollten europäische Vorgaben daher weiterhin so ausgestaltet werden, dass sie einerseits einheitliche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, andererseits aber Raum für bewährte nationale Lösungen lassen. Ein Beispiel ist die Regelung des Verfahrenstyps Planungswettbewerb, der im Gegensatz zur aktuellen EU-Vergaberichtlinie in dem Entwurf nicht mehr vorgesehen ist, obwohl der Planungswettbewerb im deutschen Recht einen festen Platz hat. Im Ergebnis ist aus unserer Sicht eine modernisierte und konsolidierte Richtlinie das geeignetere und flexiblere Instrument als eine unmittelbar geltende Verordnung.

Zum Thema Schwellenwert	Der AHO begrüßt die von der Kommission angestrebte Anpassung der Schwellenwerte. Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, sich innerhalb der Bundesregierung sowie gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission für eine entsprechende Initiative einzusetzen. Planungsleistungen werden im Entwurf wie sonstige Dienstleistungen behandelt und würden unter den entsprechend niedrigen Dienstleistungsschwellenwert fallen, obwohl Planungsleistungen tatsächlich im Regelfall etwa 20- 25 Prozent der späteren Baukosten ausmachen. Die Anwendung derselben Schwellenwerte wie für sonstige Dienstleistungen führt dazu, dass Planungsleistungen bereits bei kleinen Bauvorhaben europaweit ausgeschrieben werden müssen, obwohl die dazugehörige Baumaßnahme noch weit unter dem Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung liegt. Dies verursacht einen unverhältnismäßigen administrativen Aufwand und belastet insbesondere kleinere öffentliche Auftraggeber sowie mittelständische Planungsbüros. Der AHO fordert deshalb einen eigenständigen europäischen Schwellenwert für Planungsleistungen. Sachgerecht wäre eine Schwelle in Höhe von 20 bis 25 Prozent des für Bauaufträge geltenden Schwellenwertes. Dadurch würde die wirtschaftliche Relation zwischen Planung und Bau sachgerecht abgebildet.
Zum Thema Planungswettbewerbe	Planungswettbewerbe gehören zu den erfolgreichsten Instrumenten zur Förderung von Qualität, Innovation und Baukultur. Sie ermöglichen die Auswahl der besten planerischen Lösung und eröffnen gleichzeitig jungen Büros reale Marktchancen. Der AHO hält es daher für erforderlich, Planungswettbewerbe ausdrücklich im PPA zu verankern. Die gegenwärtige Systematik schafft Unsicherheit darüber, ob die bisherigen Planungswettbewerbe in ihrer bekannten Form fortbestehen können. Der AHO fordert deshalb: • einen eigenständigen Regelungsabschnitt zu Planungswettbewerben zum Beispiel im Teil III, Titel I Kapitel 5

	oder • zumindest eine ausdrückliche Klarstellung, dass Planungswettbewerbe weiterhin zulässig sind und als besonderer Verfahrenszweig innerhalb des Innovationsverfahrens durchgeführt werden können.
Zum Thema Vergütung von erforderlichen Planungsleistungen vor Zuschlagserteilung	Die Art. 33, 34 und 41 ff. PPA ermöglichen bzw. fördern Vergabeverfahren, in denen bereits vor Zuschlagserteilung Entwürfe, Planungskonzepte, Lösungsansätze oder sonstige planerische Vorleistungen verlangt werden. Dies wird durch die funktionalen Leistungsbeschreibungen nach Art. 88 PPA zusätzlich begünstigt. Planungsleistungen sind arbeitsintensive, wissensbasierte und geistig-schöpferische Leistungen. Werden entsprechende Planungsinhalte bereits im Vergabeverfahren gefordert, entstehen den teilnehmenden Büros erhebliche personelle und wirtschaftliche Aufwendungen, noch bevor über eine Beauftragung entschieden ist. Eine unentgeltliche Erbringung solcher Leistungen führt zu: • Wettbewerbsverzerrungen, • Benachteiligungen kleiner und mittlerer Planungsbüros, • sinkender Beteiligungsbereitschaft, • einer Verengung des Wettbewerbs, • Qualitätsverlusten bei den eingereichten Lösungen. Eine moderne und qualitätsorientierte Vergaberechtsordnung darf planerische Kreativ- und Entwicklungsleistungen nicht als kostenlose Nebenleistung behandeln. Wer von Bietern verlangt, bereits vor Vertragsabschluss konkrete planerische Lösungen zu entwickeln, muss hierfür einen angemessenen Ausgleich vorsehen. Wir fordern daher die Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung in Art. 33, Art. 34 sowie Art. 41 ff. PPA, wonach Entwürfe, Planungskonzepte, Lösungsvorschläge und sonstige planerische Vorleistungen, die über die bloße Darstellung der Eignung oder Methodik hinausgehen, angemessen zu vergüten sind.

	Zumindest muss ausdrücklich klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, entsprechende Vergütungspflichten für im Vergabeverfahren geforderte planerische Vorleistungen national vorzusehen oder beizubehalten. Damit würden faire Wettbewerbsbedingungen gesichert und die Qualität öffentlicher Planungsleistungen nachhaltig gestärkt.
Art. 6	Der Entwurf sollte um eine Definition von Planungsleistungen ergänzt werden. Der AHO schlägt folgende Definition vor: "Planungsleistungen" sind alle in den Mitgliedstaaten definierten geistig-schöpferischen Leistungen, die den Entwurf und die Planung zur Gestaltung der natürlichen oder bebauten Umwelt zum Ziel haben. Darüber hinaus besteht Regelungsbedarf hinsichtlich des Begriffs der „arbeitsintensiven Leistungen“. Der Entwurf verwendet diesen Begriff an zentraler Stelle, definiert ihn jedoch nicht. Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Zur Verdeutlichung des Losvergabegrundsatzes sollte auch eine Definition für Lose in die Liste des Art. 6 aufgenommen werden. Der AHO schlägt folgende Definition vor: „Lose“ sind die Unterteilung des öffentlichen Auftrags quantitativ in der Menge (Teillose) oder qualitativ nach Art oder Fachgebiet (Fachlose).
Art. 65	Die vorgesehene Verpflichtung zur Anwendung von BIM ab einem Auftragswert von 25 Mio. Euro überzeugt nicht. Weder die Komplexität eines Vorhabens noch dessen Digitalisierungsbedarf hängen zwingend vom Auftragswert ab. Starre Wertgrenzen werden der Realität öffentlicher Beschaffung nicht gerecht. Ein technisch hochkomplexes Infrastrukturprojekt mit geringerem Volumen kann einen wesentlich höheren BIM-Bedarf aufweisen als ein standardisiertes Bauprojekt oberhalb der Schwelle.

	Der AHO fordert daher, die BIM-Pflicht nicht an einen festen Auftragswert zu koppeln, sondern ausschließlich an objektive Kriterien wie: • Komplexität des Vorhabens, • Anzahl der Beteiligten, • Koordinierungsaufwand, • Digitale Planungs- und Betriebsanforderungen, • Lebenszyklusbetrachtung. BIM sollte dort eingesetzt werden, wo es einen nachweisbaren Mehrwert bietet, nicht aufgrund einer pauschalen Wertgrenze.
Art. 88 Abs. 3	Die Verpflichtung zur funktionalen Leistungsbeschreibung steht in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Losvergabe. Eine funktionale Leistungsbeschreibung verlagert wesentliche Planungsentscheidungen regelmäßig auf ausführende Unternehmen. Dies begünstigt Gesamtvergaben sowie Design-and-Build-Modelle und erschwert die getrennte Vergabe von Planungs- und Bauleistungen. Gleichzeitig enthält Art. 100 Abs. 7 eine Öffnungsklausel, die nationale Vorgaben zur Losvergabe zulässt. Beide Regelungen sind in ihrer derzeitigen Form nur schwer miteinander vereinbar. Die Möglichkeit einer verpflichtenden Losaufteilung läuft weitgehend leer, wenn die Leistung zwingend funktional beschrieben werden muss. Der AHO fordert daher: • Keine zwingende Leistungsbeschreibung nach funktionalen Anforderungen für Planungsleistungen bzw. eine ausdrückliche Ausnahme für diese, • alternativ eine Öffnungsklausel für nationale Regelungen,

	• eine Klarstellung, dass funktionale Leistungsbeschreibungen den Grundsatz der Losvergabe nicht verdrängen dürfen.
Art. 98	Die stärkere Qualitätsorientierung für arbeitsintensive Leistungen wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings bleibt offen, welche Leistungen unter diesen Begriff fallen. Dies birgt das Risiko einer uneinheitlichen Anwendung innerhalb der Mitgliedstaaten. Der AHO fordert deshalb: • eine entsprechende Definition in Art. 6. oder • die ausdrückliche Aufnahme von Planungsleistungen in Art. 98 Abs. 4: Bei arbeitsintensiven Aufträgen und insbesondere Planungsleistungen müssen Qualitätskriterien mindestens 50 % der Gesamtpunktzahl ausmachen. Aus Sicht des AHO muss die EU-Vergabeverordnung weitergehende Regelungen enthalten, die hochwertige Planungsleistungen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis garantieren, indem die Verwendung des niedrigsten Preises als alleiniges Vergabekriterium für intellektuelle Dienstleistungen explizit verboten wird. Darüber hinaus sollte eine Regelung aufgenommen werden, dass ungewöhnlich niedrige Angebote auszuschließen sind. Darüber hinaus sollte die Ausnahme nach Art. 98 Abs. 5 ausdrücklich nicht für Planungsleistungen gelten. Gerade bei Planungsleistungen entscheidet die Qualität der Leistung maßgeblich über: • Baukosten, • Betriebskosten, • Nachhaltigkeit, • Klimafolgen, • Ressourceneinsatz, • Nutzerqualität.

	Deshalb muss bei Planungsleistungen dauerhaft ein qualitätsorientierter Wettbewerb sichergestellt bleiben. Deshalb fordert der AHO für Art. 98 Abs. 5 folgende Formulierung: Von den Vorgaben der Absätze 1 und 4 kann <u>außer bei Planungsleistungen</u> abgewichen werden, wenn die Qualität bereits ausreichend sichergestellt wird durch: a) Leistungsbeschreibungen; b) Vertragsausführungsbedingungen; c) eine Kombination aus Leistungsbeschreibungen, Qualitätskriterien und Vertragsbedingungen. Der öffentliche Auftraggeber hat die Gründe hierfür in der Wettbewerbsbekanntmachung anzugeben.
Art. 100	Der AHO begrüßt, dass Art. 100 Abs. 7 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, weitergehende nationale Regelungen zur Losaufteilung vorzusehen. Diese Öffnungsklausel trägt der unterschiedlichen Struktur der Beschaffungsmärkte innerhalb der Europäischen Union Rechnung und ermöglicht die Beibehaltung bewährter nationaler Regelungen zur Förderung von Wettbewerb und Mittelstand. Aus Sicht des AHO genügt eine bloße Öffnungsklausel jedoch nicht. Die Losaufteilung ist eines der wirksamsten Instrumente zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs sowie zur Wahrung von Marktvielfalt und Innovationsfähigkeit. Gerade im Bereich der Planungsleistungen ermöglicht die Aufteilung nach Fach- und Teillosten die Beteiligung spezialisierter Büros und verhindert eine zunehmende Marktkonzentration zugunsten weniger großer Anbieter. Der AHO fordert deshalb, den Grundsatz der losweisen Vergabe unmittelbar im PPA als Regel zu verankern. Öffentliche Aufträge sollten grundsätzlich in Fach- und Teilloste aufgeteilt werden. Eine Gesamtvergabe sollte nur zulässig sein, wenn diese im Einzelfall sachlich gerechtfertigt wird und die Gründe hierfür dokumentiert werden.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass andere Regelungen des PPA den Losgrundsatz nicht faktisch entwerten oder umgehen.

Derzeit bestehen mehrere Wertungswidersprüche innerhalb des Entwurfs:

- *Art. 61 Abs. 1 Buchstabe g)*
Die Möglichkeit, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung in einem integrierten Auftrag zusammenzufassen, begünstigt umfassende Gesamtvergaben. Dadurch besteht die Gefahr, dass die getrennte Vergabe von Planungs- und Ausführungsleistungen zur Ausnahme wird und mittelständische Marktstrukturen geschwächt werden.
- *Art. 88 Abs. 3*
Die verpflichtende funktionale Leistungsbeschreibung steht in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Losgrundsatz. Funktionale Leistungsbeschreibungen führen regelmäßig dazu, dass wesentliche Planungsleistungen auf Bauunternehmen verlagert werden und damit integrierte Gesamtvergaben gefördert werden. Ein verbindlicher Losgrundsatz kann seine Wirkung nicht entfalten, wenn die Leistungsbeschreibung gleichzeitig auf eine Gesamtverantwortung eines einzigen Auftragnehmers zugeschnitten wird.
- *Art. 65*
Auch die verpflichtende BIM-Anwendung bei bestimmten Vorhaben kann mittelbar eine Konzentration auf größere Marktteilnehmer fördern, wenn sie ohne hinreichende Differenzierung nach Projektkomplexität ausgestaltet wird. Dies kann insbesondere kleinere und spezialisierte Planungsbüros benachteiligen und damit dem Ziel einer breiten Marktteilnahme entgegenstehen.
- *Innovationsverfahren*
Auch bei der Ausgestaltung des Innovationsverfahrens ist darauf zu achten, dass innovative Beschaffungsformen nicht faktisch zu einer Bündelung verschiedener Leistungsbereiche führen. Innovation und Losaufteilung stehen nicht im Widerspruch. Innovative Lösungen können ebenso im Rahmen getrennter Vergaben entwickelt und umgesetzt werden.
- *Gesamtvergabemodelle*
Soweit der PPA Entwürfe oder spätere Auslegungshinweise so verstanden werden könnten, dass Gesamtvergabemodelle grundsätzlich bevorzugt werden sollen, lehnt der AHO dies ab. Bislang liegen keine belastbaren wissenschaftlichen Nachweise vor, dass Gesamtvergaben generell schneller, wirtschaftlicher oder

	qualitativ hochwertiger abgewickelt werden als losweise Vergaben. Eine Bevorzugung von Gesamtvergaben wäre daher weder vergabepolitisch noch wettbewerblich gerechtfertigt. Zumal Gesamtvergaben nachweislich den Zugang von KMU verschlechtern.
--	---