

Neue EU-Vergabespielregeln für den Bau



Mit dem »Public Procurement Act« will die EU-Kommission das europäische Vergaberecht auf eine völlig neue Grundlage stellen. Gemeinsam mit Vergaberechtsexperten Stephan Heid von Heid & Partner Rechtsanwälte zeigt der Bau & Immobilien Report, welche Auswirkungen der Public Procurement Act auf die österreichische Bauwirtschaft haben wird – kleiner Spoiler: mehr Qualitätswettbewerb, mehr Spielraum bei Vertragsänderungen, eine europäische Präferenz und einen Digitalisierungsschub, der Auftraggeber wie Unternehmen fordern wird.

Am 9. September 2026 hat die Europäische Kommission ihren lange erwarteten Vorschlag für eine Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen vorgelegt, kurz »Public Procurement Act«. Das Vorhaben ist beträchtlich: Es geht um einen Markt von rund 2,5 Billionen Euro oder etwa 15 % der Wirtschaftsleistung der Union. Anlass sind ernüchternde Befunde. Laut der begleitenden Folgenabschätzung ist die durchschnittliche Zahl der Angebote pro Verfahren von 5,4 (2008–2010) auf 3,4 (2017–2024) gesunken. Reine Preisvergaben machen nach wie vor 37 % aller Verfahren aus und nur rund zwei % der Aufträge gehen direkt an Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat.

Die Antwort der Kommission ist ein Systemwechsel. Drei Richtlinien sollen aufgehoben und durch einen einzigen Rechtsakt mit 149 Artikeln ersetzt werden. Oberhalb der unverändert bleibenden Schwellenwerte, für Bauaufträge 5,4 Mio. Euro, gilt dann europäisches Recht unmittelbar. National geregelt blieben nur der Unterschwellenbereich, der Rechtsschutz und die Behördenorganisation. Auch für die Baubranche wäre das die größte vergaberechtliche Zäsur seit dem EWR-/EU-Beitritt. Gewohnte Instrumente verschwinden, andere werden völlig neu justiert.

Qualität wird Pflicht

Deutlich spüren wird die Branche die Neuregelung der Zuschlagskriterien. Österreich ist hier zwar zumindest nach der Papierform Vorreiter, denn mit der BVergG-Novelle 2026 gilt auch bei Bauaufträgen grundsätzlich das Bestbieterprinzip. Dieses wird allerdings in der Praxis zugunsten des Billigstbieterprinzips (fast immer) dann verlassen, wenn die Leistung »eindeutig und vollständig beschreibbar ist« (also ein LV mit hunderten Positionen aufgelegt wurde) bzw. werden Qualitätskriterien häufig nur mit 5–10 % gewichtet, sodass der Preis de facto alleine entscheidet. Damit soll Schluss sein. Künftig ist das beste Preis-Qualitäts-Verhältnis der Regelfall (Art. 98). Qualitätskriterien müssen mit mindestens 30 % gewichtet werden, bei arbeitsintensiven Aufträgen mit mindestens 50 %. Arbeitsintensiv ist ein Auftrag dann, wenn die Arbeitskosten üblicherweise mindestens die Hälfte des Auftragswerts ausmachen. Allerdings: Abweichen vom Grundsatz des 30/50-%-Bestbieters darf der Auftraggeber zukünftig nach dem Grundsatz »comply or explain«, also wenn die Qua-

lität bereits durch die Leistungsbeschreibung oder Ausführungsbedingungen gesichert ist und er dies in der Bekanntmachung begründet. Damit bliebe auch zukünftig – wie in der aktuellen österreichischen Ausschreibungspraxis – eine (breite) Hintertür in Richtung Billigstbieter.

Neu gefasst wird auch die Prüfung ungewöhnlich niedriger Angebote (Art. 101). Sie knüpft künftig an Marktpreise, Kostenschätzung und frühere Vergaben an, und die Mittelpreismethode ist ausdrücklich zulässig. Für Auftraggeber ist das ein zusätzliches Werkzeug, spekulative Preise bereits in der Vergabephase zu erkennen, bevor sie in der Abwicklung zu Mehrkostenforderungen werden.

Weniger Verfahren, mehr Verhandlung

Das Verfahrensrecht wird radikal vereinfacht. Das nicht offene Verfahren und der wettbewerbliche Dialog sind im Entwurf nicht mehr vorgesehen. Im Zentrum steht ein offenes Verfahren, das mit oder ohne Eignungskriterien und mit oder ohne Verhandlungen geführt werden kann. Die Mindestfrist beträgt 20 Tage. Daneben gibt es ein dynamisches Verfahren, ein Innovationsverfahren, ein Sonderverfahren mit Ex-post-Veröffentlichung für Ausnahmefälle und ein Präqualifikationsverfahren, das bisher nur Sektorauftraggebern zur Verfügung stand. Ver-



Das Verfahrensrecht wird radikal vereinfacht.



»Der Public Procurement Act ist die größte vergaberechtliche Zäsur für die Bauwirtschaft seit dem EWR-/ EU-Beitritt«, sagt Stephan Heid, Heid & Partner Rechtsanwälte.

handelt werden darf in allen Verfahren über »nicht wesentliche Merkmale«, nicht jedoch über Ausschluss-, Eignungs- und Zuschlagskriterien (Art. 33).

Für die großen Bauvorhaben, die heute verstärkt im zweistufigen Verhandlungsverfahren vergeben werden (Stichwort: Early Contractor Involvement), bleibt damit vieles möglich: indikative Erstangebote, Aufklärungsgespräche und das Nachschärfen von Leistungsbeschreibung und Vertrag. Wegfallen werden hingegen bekannte Tatbestände für Direktvergaben ohne Wettbewerb, etwa die Wiederholung gleichartiger Leistungen oder das Fehlen geeigneter Angebote.

Einen bedeutenden Bruch mit der österreichischen Tradition bringt Art. 88: Funktionale Anforderungen sollen zum Regelfall der Leistungsbeschreibung werden, und wer Alternativen nicht zulässt, muss das begründen. Das verschiebt Planungs- und Mengenrisiken in Richtung Auftragnehmer, was für KMU zusätzliche Belastungen bringen kann. Für den Auftraggeber bedeutet das eine sehr präzise Beschreibung der Qualitäten.

Niedrigere Eignungshürden, mehr Transparenz

Deutlich gesenkt werden die Eignungsanforderungen. Der geforderte Mindestumsatz darf nur noch 50 % des geschätzten jährlichen Auftragswerts betragen, bisher war das Zweifache des Auftragswerts zulässig. Referenzen dürfen grundsätzlich nur noch verlangt werden, wenn Komplexität oder Natur des Auftrags dies rechtfertigen (Art. 27). Das öffnet Großprojekte für mittelständische Unternehmen und Bietergemeinschaften, die auch nach dem Zuschlag keine bestimmte Rechtsform annehmen müssen.

Gleichzeitig werden Subunternehmerketten transparenter. Die vollständige Weitergabe eines Auftrags, auch über mehrere Ebenen, ist verboten. Bei Bauaufträgen sind Subvergabeanteile und die



Identität der Subunternehmer bereits im Angebot anzugeben (Art. 24). Reine Totalübernehmermodelle ohne Eigenleistung geraten damit unter Druck.

Mehr Spielraum bei Nachträgen

Große praktische Bedeutung hat die Neuregelung der Vertragsänderungen. Bisher durften Bauaufträge ohne neues Vergabeverfahren nur dann geringfügig geändert werden, wenn die Änderung unter dem EU-Schwellenwert und unter 15 % des Auftragswerts lag. Für Zusatzleistungen und unvorhersehbare Umstände galt eine Obergrenze von 50 % je Änderung (§ 365 BVergG 2018). Künftig gilt die 15-%-Grenze unabhängig vom Schwellenwert. Bei einem Projekt mit 100 Mio. Euro Auftragswert können künftig daher Änderungen bis zu 15 Mio. Euro ohne neues Verfahren und ohne Sonderargumentation beauftragt werden.

Für Zusatzleistungen und unvorhersehbare Umstände galt darüber hinaus eine Obergrenze von 50 % je Änderung (§ 365 BVergG 2018). Die 50 %-Obergrenze entfällt und wird durch eine Pflicht zur Änderungsbekanntmachung ersetzt: We-

sentliche Änderungen sind binnen 20 Tagen bekanntzumachen, Änderungen um mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswerts bereits vor ihrer Durchführung (Art. 106). Rechtsänderungen, technologische Entwicklungen und Krisen gelten als unvorhersehbare Umstände (Art. 106). Index- und Preisgleitklauseln stellen keine Änderung dar (Art. 105).

Der Preis für all dies ist nach Vorstellung der Kommission allerdings radikale Transparenz: Sogenannte »Public Summaries« begleiten jeden Vertrag über seinen gesamten Lebenszyklus, von der Marktkonsultation über den Vertragsabschluss bis zur Änderung und zum Abschluss der Vertragserfüllung (Art. 110–113). Im nationalen Beschaffungsdatenraum, den jeder Mitgliedstaat einrichten muss, werden zudem Teilnehmer, Subunternehmer, Verträge, wirtschaftliche Eigentümer und der Zahlungsstatus jedes Vertrags erfasst und mindestens zehn Jahre aufbewahrt (Art. 108, 134–136). Wer Daten nicht liefert, riskiert Geldbußen.

Geändert werden außerdem auch die Laufzeiten von Rahmenvereinbarungen: höchstens drei Jahre mit einem und fünf Jahre mit mehreren Partnern, auch im Sektorenbereich (Art. 103). Abrufe aus solchen Rahmenvereinbarungen sind mit der Hälfte der Laufzeit der Rahmenvereinbarung begrenzt. Partnerschaftliche Modelle wie Early Contractor Involvement, die über Rahmenvereinbarungen mehrere Projektphasen abrufen, müssen darauf abgestimmt werden.



ÜBER HEID UND PARTNER

Heid und Partner Rechtsanwälte ist eine der führenden österreichischen Anwaltskanzleien im öffentlichen Wirtschaftsrecht mit Standorten in Wien, Tirol, Salzburg, Kärnten und Oberösterreich. Die Kanzlei ist spezialisiert auf Vergaberecht, Nachhaltigkeitsrecht, Bauwerkvertragsrecht, Anti-Claim-Management, Compliance, IT-Recht und Datenschutz, EU-Förderungs- und Beihilfenrecht sowie auf juristisches Projektmanagement und gerichtliche Vertretung.

INFOS www.heid-partner.at