



---

**Fachbereich 7**

---

**Vergaberecht bei Mitbewerbern aus EU-Ländern und Drittstaaten**

## Vergaberecht bei Mitbewerbern aus EU-Ländern und Drittstaaten

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 007/26  
Abschluss der Arbeit: 11.02.2026  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Medienrecht, Bauen und Wohnen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Grundlagen des Vergaberechts</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Besonderheiten bei Auslandsbezug</b>	<b>5</b>
3.1.	Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	5
3.2.	Drittstaaten	6
<b>4.</b>	<b>Reformen</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Fazit</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Das Vergaberecht bildet den rechtlichen Rahmen für die Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen durch öffentliche Auftraggeber. Ein zentrales Element dieses Rechtsgebiets sind die Zuschlagskriterien, anhand derer entschieden wird, welches Angebot den Zuschlag erhält.

Im Folgenden werden die rechtlichen Grundlagen und Anforderungen an Zuschlagskriterien im nationalen Vergaberecht erläutert. Anschließend wird die Rechtslage hinsichtlich der Beteiligung von Bewerbern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie aus Drittstaaten dargestellt.

## 2. Grundlagen des Vergaberechts

Voranzustellen ist, dass das deutsche Vergaberecht kein einheitliches Rechtssystem ist, sondern durch eine Zweiteilung gekennzeichnet ist, die von maßgebender Bedeutung für die im Einzelfall anzuwendenden Rechtsgrundlagen ist. Für einen Teil der vergaberechtlichen Verfahren gilt das weniger strenge Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (sog. Haushaltsvergaberecht), das ursprünglich für alle Vergabeverfahren galt. Nach der Umsetzung europäischer Richtlinien gelten für bestimmte Vergabeverfahren nunmehr jedoch die Vorgaben der §§ 97-184 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>1</sup> (sog. Kartellvergaberecht). Zwar kommen auch bei diesen Vergabeverfahren grundsätzlich die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung, doch werden diese von den ausdifferenzierteren Regelungen des Kartellvergaberechts überlagert.

Maßgeblich für die Abgrenzung des Haushaltsvergaberechts und des Kartellvergaberechts ist die Relevanz der Vergabeverfahren für den europäischen Binnenmarkt. Denn nur für Vergabeverfahren, die eine Binnenmarktrelevanz aufweisen, gelten die besonderen Bestimmungen des Kartellvergaberechts. Ob bei einem Vergabeverfahren eine Relevanz für den europäischen Binnenmarkt anzunehmen ist, ist anhand festgeschriebener Schwellenwerte zum Auftragsvolumen zu ermitteln. § 106 Abs. 1 Satz 2 GWB gibt insoweit vor, dass die Vorschriften des Kartellvergaberechts nur für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen sowie die Ausrichtung von Wettbewerben gelten, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert die festgelegten Schwellenwerte erreicht oder überschreitet. Die jeweiligen Schwellenwerte sind gemäß § 106 Abs. 2 GWB den dort zitierten europäischen Richtlinien zu entnehmen.<sup>2</sup>

Die nationalen Vorschriften hinsichtlich der Zuschlagskriterien finden sich insbesondere in § 97 GWB und § 127 GWB.

---

1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347) geändert worden ist, abrufbar unter: [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#).

2 Vertiefte Informationen zu dem Vergabeverfahren können dem Infobrief „Grundzüge des Vergaberechts“ entnommen werden, abrufbar unter: [Infobrief - Grundzüge des Vergaberechts](#).

---

Nach § 97 Abs. 1 und 2 GWB sind öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren an geeignete Unternehmen zu vergeben. Dabei sind alle Unternehmen gleich zu behandeln und die Grundsätze der Transparenz und Verhältnismäßigkeit zu wahren.

§ 127 GWB regelt, welchem der eingereichten Angebote der Zuschlag zu erteilen ist und mit welchem Unternehmen folglich der Vertrag über die ausgeschriebene Leistung zustande kommt. Ausschlaggebend ist dabei das wirtschaftlichste Angebot im Sinne des § 127 Abs. 1 S. 1 GWB. Dieses wird nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis bestimmt, wie § 127 Abs. 1 S. 3 GWB ausdrücklich klarstellt. Im Rahmen seines Ermessens bei der Festlegung des Leistungsgegenstandes (§ 121 GWB) steht es dem öffentlichen Auftraggeber frei, die Kriterien zu wählen, nach denen er die Zuschlagsentscheidung treffen möchte.<sup>3</sup>

### 3. Besonderheiten bei Auslandsbezug

#### 3.1. Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland sind in den Anwendungsbereichen der Richtlinien 2014/24/EU<sup>4</sup>, 2014/25/EU<sup>5</sup> und 2014/23/EU<sup>6</sup> unionsrechtlich geregelt. Diese dienen der Verwirklichung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, insbesondere der Warenverkehrs-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 34 ff., 49 ff. und 56 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV)<sup>7</sup>. Die Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, öffentliche Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte grenzüberschreitend zu öffnen und diskriminierungsfrei auszuschreiben.

Die in § 97 Abs. 1 und 2 GWB geregelten Grundsätze von Transparenz und Verhältnismäßigkeit erfassen dementsprechend Unternehmen aus allen EU-Mitgliedstaaten.<sup>8</sup> Danach ist die Teilnahme von Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten unionsrechtlich zwingend zu ermöglichen. Nationalen Stellen ist es verwehrt, Unternehmen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des

---

3 Ziekow, in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Aufl. 2024, § 127 GWB Rn. 12.

4 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 094 vom 28.3.2014, S. 65), abrufbar unter: [Richtlinie 2014/24/EU](#).

5 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243–374), abrufbar unter: [Richtlinie 2014/25/EU](#).

6 Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, abrufbar unter: [Richtlinie 2014/23/EU](#).

7 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) 1.7.2013, abrufbar unter: [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

8 Ziekow, in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Aufl. 2024, § 97 GWB Rn. 11.

Sitzstaates zu benachteiligen oder „heimische“ Bieter zu bevorzugen, etwa durch regionale oder nationale Herkunftsvorgaben. Vorgaben, die faktisch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ausschließen oder benachteiligen, sind nur dann zulässig, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

Die unionsrechtlichen Transparenzanforderungen werden auf Verfahrensebene vor allem durch die Pflicht zur europaweiten Bekanntmachung in geeigneten Medien (Standardmedium ist dabei die Datenbank „TED“ – Tenders Electronic Daily<sup>9</sup> der europäischen Union) und durch klare, vorab festgelegte und veröffentlichte Zuschlagskriterien konkretisiert. Darüber hinaus sieht die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780<sup>10</sup> Standardformulare für die Veröffentlichung von Vergabebekanntmachungen vor, welche für die Bekanntmachung von Leistungen oberhalb der EU-Schwellenwerte verpflichtend sind. Damit soll sichergestellt werden, dass potenzielle Bieter aus anderen Mitgliedstaaten von Vergabeverfahren Kenntnis erlangen und ihre Teilnahmechancen realistisch bewerten können.<sup>11</sup>

### 3.2. Drittstaaten

Die Teilnahme von Unternehmen aus Drittstaaten richtet sich primär nach den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union, insbesondere dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement – GPA)<sup>12</sup> sowie bilateralen Freihandelsabkommen mit Beschaffungsregeln.

Das GPA gilt für die in den dortigen Anhängen aufgeführten öffentlichen Stellen und betrifft die Vergabe von Aufträgen für Güter, Dienstleistungen und Bauaufträge, sofern bestimmte, ebenfalls in Anhängen enthaltene Schwellenwerte überschritten werden.<sup>13</sup> Es bezweckt die Liberalisierung der Beschaffungsmärkte und die Schaffung eines diskriminierungsfreien, transparenten Wettbewerbs zwischen den Vertragsparteien. Deutschland hat das Abkommen nicht ratifiziert und ist damit auch nicht direkt zu einer völkerrechtskonformen Auslegung seines Vergaberechts verpflichtet. Das GPA entfaltet für Deutschland ausschließlich indirekt über das Unionsrecht Wirkung.<sup>14</sup>

Art. 25 der Richtlinie 2014/24/EU sowie Art. 43 der Richtlinie 2014/25/EU stellen klar, dass öffentliche Auftraggeber Drittstaatsunternehmen aus einem GPA- oder sonstigen Abkommens-Staat

---

9 Website des Ausschreibungsportals „TED“ – Ausschreibungen der EU, abrufbar unter: [TED – Ausschreibungen der EU, Beilage zum Amtsblatt](#).

10 Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23. September 2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 („elektronische Formulare – eForms“), abrufbar unter: [Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/1780](#).

11 Knauff, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 97 GWB Rn. 25.

12 Government Procurement Agreement (GPA) vom 30. März 2012, abrufbar in englischer Sprache unter: [Government Procurement Agreement \(GPA\)](#).

13 Fehling, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 97 GWB Rn. 25.

14 Fehling, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 97 GWB Rn. 26.

---

nicht ungünstiger behandeln dürfen als Unionsunternehmen, soweit der sachliche und persönliche Anwendungsbereich der jeweils einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünfte eröffnet ist. Dies bedeutet, dass solche Unternehmen, im Umfang der von der EU eingegangenen Verpflichtungen, einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu Vergabeverfahren und auf Gleichbehandlung im Sinne der Richtlinien haben. Die Reichweite dieses Schutzes definiert sich allerdings nicht allein nach dem Status als GPA-Partei, sondern nach den konkreten Marktzugangskriterien der Abkommen, die bestimmte Auftraggeber, Branchen und Auftragsarten erfassen. Nur insoweit besteht ein unionsrechtlich abgesicherter Anspruch auf Gleichbehandlung mit EU-Unternehmen.

#### 4. Reformen

Im Jahr 2016 wurde das Vergaberecht in Deutschland umfassend neu gefasst.<sup>15</sup> Dies beruhte insbesondere auf der Umsetzung der Richtlinien 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU. Dabei wurde die bisherige in einzelne Verordnungen aufgeteilte Struktur aufgehoben und das Vergaberecht im GWB systematisiert. Die Regelungen auf Gesetz- und auf Verordnungsebene wurden stärker gegliedert und besser strukturiert.<sup>16</sup>

Dabei wurde § 97 GWB um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit ergänzt. Auch § 127 GWB wurde im Rahmen der Neufassung umformuliert. Hier wurde der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot, welches nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis bestimmt wird, eingeführt. Gleichzeitig wurden qualitative, umweltbezogene, soziale und innovationsbezogene Zuschlagskriterien betont, die miteinbezogen werden können.

Eine weitere wichtige Reform des Vergaberechtsmodernisierungsgesetz stellt die Pflicht zur elektronischen Vergabe dar.<sup>17</sup> Dies führte zwar nicht zu veränderten Zuschlagskriterien, dient aber zur Unterstützung der Transparenz der Vergabeentscheidungen.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Drittstaaten sahen bereits die Richtlinien 2004/18/EG<sup>18</sup> und 2004/17/EG die Pflicht vor, Wirtschaftsteilnehmer aus GPA-Unterzeichnerstaaten bei unter das GPA fallenden Aufträgen nicht schlechter zu behandeln als Anbieter aus der EU (Grundsatz der Inländerbehandlung). Diese Grundsätze wurden später in Erwägungsgründen der Richtlinie 2014/24/EU ausdrücklich fortgeschrieben.

---

15 Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts vom 17. Februar 2016 (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG), abrufbar unter: [Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG](#).

16 Wochenbericht Juni 2016 des Bundeswirtschaftsministeriums, Reform des Vergaberechts 2016, S. 1, abrufbar unter: [Bundeswirtschaftsministerium - Monatsbericht Juni 2016](#).

17 Wochenbericht Juni 2016 des Bundeswirtschaftsministeriums, Reform des Vergaberechts 2016, S. 4, abrufbar unter: [Bundeswirtschaftsministerium - Monatsbericht Juni 2016](#).

18 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, abrufbar unter: [2004/18/EG](#).

## **5. Fazit**

Durch die Grundfreiheiten, die innerhalb des europäischen Binnenmarkts gelten und die umfangreichen Abkommen, die zwischen Drittstaaten und der Europäischen Union abgeschlossen wurden, gilt das Gebot der transparenten und diskriminierungsfreien Vergabe für öffentliche Stellen umfangreich.

\*\*\*