



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Bundesregierung

über die Prüfung

Wertgrenzenregelungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 5 - 0000394

6. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	4
2	Rechtsgrundlagen	5
3	Wertgrenzenregelungen der Bundesministerien	8
3.1	Festlegungen für das Bundesministerium	8
3.2	Festlegungen für den Geschäftsbereich	10
3.3	Begründungen	11
3.4	Würdigung	14
4	Wertgrenzenregelungen ohne ministerielle Festlegung	17
5	Gesamtwürdigung und Empfehlungen	20
6	Stellungnahme der Bundesregierung	21
7	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	23

0 Zusammenfassung

Nach der im September 2017 in Kraft getretenen Unterschwellenvergabeordnung dürfen Bundesministerien für sich und/oder für Behörden und Einrichtungen ihres Geschäftsbereichs einen Höchstwert (Wertgrenze) festlegen, bis zu dem Verhandlungsvergaben mit oder ohne Teilnahmewettbewerb zulässig sind. Der Bundesrechnungshof hat die Wertgrenzenregelungen von 14 Bundesministerien aus dem Zeitraum Oktober 2011 bis September 2021 geprüft. Mit diesem Bericht informiert er die Bundesregierung über die wesentlichen Erkenntnisse. Im Einzelnen:

- 0.1 Alle Bundesministerien nutzten während des Prüfungszeitraums die Möglichkeit, eine Wertgrenze für ihr Haus festzulegen. Zu Beginn lag die niedrigste Wertgrenze bei 7 500 Euro, die höchste bei 30 000 Euro. Elf Bundesministerien erhöhten diese innerhalb von zehn Jahren um bis zu 300 %. Die meisten Bundesministerien legten die für sie geltende Wertgrenze auch für ihren Geschäftsbereich fest. Für einige Behörden und Einrichtungen galten während des Prüfungszeitraums abweichende Wertgrenzen. (Tzn. 3.1 und 3.2)
- 0.2 Nur ein Bundesministerium gab an, seine Wertgrenze auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt zu haben. Die übrigen Bundesministerien nannten andere oder keine Gründe für ihre Festlegungen. (Tz. 3.3)
- 0.3 Die Bundesministerien verstießen bei ihren Entscheidungen über die Festlegung von Wertgrenzen gegen Haushaltsrecht. Eine Wertgrenzenregelung ist eine finanzwirksame Maßnahme, der gemäß § 7 Absatz 2 BHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorausgehen muss. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die ein Bundesministerium durchgeführt hatte, war für die in Rede stehende Wertgrenzenregelung nicht als Nachweis der Wirtschaftlichkeit geeignet. (Tz. 3.4)
- 0.4 Zwei Einrichtungen im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums legten eigenständig eine Wertgrenze fest. Damit verstießen diese gegen Vergaberecht. (Tz. 4)
- 0.5 Bundesministerien dürfen eine Wertgrenze nur festlegen, beibehalten oder erhöhen, wenn dies wirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien ihre aktuell geltenden Wertgrenzenregelungen überprüfen. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erbringen. Um den Aufwand zu verringern, empfiehlt der Bundesrechnungshof, dafür eine Mustervorlage zu erstellen. Diese könnten alle Bundesministerien unter Berücksichtigung ihrer ressortspezifischen Besonderheiten nutzen. (Tz. 5)
- 0.6 In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung gegen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Wertgrenzenregelungen Einwände erhoben. Diese sind nicht mit § 7 Absatz 2 BHO vereinbar. Auch ihre Bedenken gegen die empfohlene Mustervorlage überzeugen nicht. Dass Wertgrenzen ohne ministerielle Festlegung vergaberechtswidrig sind, hat sie eingeräumt. (Tzn. 6 und 7)

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 1999 in einer Querschnittsprüfung fest, dass die Ressorts mit jeweiligem Erlass von Anfang der 1990er Jahre den Höchstwert für Freihändige Vergaben überwiegend auf 10 000 DM, ein Ressort auf 5 000 DM und ein weiteres auf 25 000 DM festgelegt hatten.¹

Nach seinen damaligen Erkenntnissen führten die unterschiedlichen und zum Teil niedrigen Wertgrenzen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Zudem waren sie nicht mehr zeit- und sachgerecht und standen zu dem erreichbaren Vorteil oder dem Wert der Leistungen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis. Er empfahl seinerzeit, den Höchstwert für Freihändige Vergaben einheitlich auf 15 000 DM festzulegen.

In den Jahren danach stellte der Bundesrechnungshof bei verschiedenen Prüfungen fest, dass Bundesministerien

- die Höhe der Wertgrenze, bis zu der sie Verhandlungsvergaben bzw. Freihändige Vergaben zuließen, weiterhin sehr unterschiedlich festgelegt und
- diese im Laufe der Jahre stark angehoben hatten.

Gegenstand der diesem Bericht zugrundeliegenden Prüfung sind Wertgrenzenregelungen von 14 Bundesministerien, die in der Zeit vom 1. Oktober 2011 bis 30. September 2021 galten.

Ziel der Prüfung war es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob, in welcher Höhe und aus welchen Gründen die Bundesministerien von der Möglichkeit Gebrauch machten, Wertgrenzen für Verhandlungsvergaben bzw. Freihändige Vergaben festzulegen. Dazu übersandte der Bundesrechnungshof allen Bundesministerien einen Fragebogen und bat sie um entsprechende Auskünfte. Die vorgelegten hausinternen Regelungen und Dokumente hat der Bundesrechnungshof ausgewertet. Er hat geprüft, ob die Wertgrenzenregelungen mit den vergaberechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen vereinbar sind. Andere hausinterne Beschaffungs- und Vergaberegeln hat er nicht in die Prüfung einbezogen.

Seine vorläufigen Feststellungen und Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof am 17. Oktober 2022 dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) mit der Bitte um eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme übersandt. Dieser Bitte kam das BMWK mit Schreiben vom 28. Februar 2022 nach. Der Bundesrechnungshof hat diese Stellungnahme im Folgenden berücksichtigt.

¹ Auch gemäß § 3 Nummer 4 lit. b VOL/A in der seinerzeit gültigen Fassung durften die Bundesministerien in ihren Ausführungsbestimmungen einen Höchstwert für die Freihändige Vergabe festlegen.

2 Rechtsgrundlagen

Vergaberechtliche Vorschriften

Das unterschwellige Vergaberecht erlaubt Bundesministerien, einen Höchstwert (Wertgrenze) festzulegen, bis zu dem eine Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb (bis zur Vergaberechtsreform: „Freihändige Vergabe“) zulässig ist. Ein Bundesministerium kann eine solche Wertgrenze für sich und/oder für Behörden und Einrichtungen seines Geschäftsbereichs festlegen. Infolge einer derartigen Regelung darf das Bundesministerium bzw. eine Behörde oder Einrichtung seines Geschäftsbereichs bis zu der festgelegten Wertgrenze von einem wettbewerbsintensiven Regelverfahren² absehen und ohne weitere Begründung die Vergabeart „Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb“ (früher „Freihändige Vergabe“) wählen.

§ 8 Absatz 4 Nummer 17 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)³ lautet:

„Der Auftraggeber kann Aufträge im Wege der Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb vergeben, wenn [...] dies durch Ausführungsbestimmungen eines Bundes- oder Landesministeriums bis zu einem bestimmten Höchstwert (Wertgrenze) zugelassen ist; eine solche Wertgrenze kann auch festgesetzt werden für die Vergabe von Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen einer Auslandsdienststelle im Ausland oder einer inländischen Dienststelle, die im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf beschafft.“

Halbsatz 2 soll den Erläuterungen⁴ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie⁵ zufolge den Besonderheiten von Auslandsdienststellen und den mitunter schwierigen Rahmenbedingungen im Ausland gerecht werden. Die Wertgrenze für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen im Ausland durch eine Auslandsdienststelle könne ggf. auch bis zur Höhe des jeweiligen EU-Schwellenwerts festgesetzt werden. Hierfür bedürfe es jedoch wie bei Halbsatz 1 entsprechender Ausführungsbestimmungen des jeweiligen Bundesministeriums⁶. Darüber hinaus solle Halbsatz 2 den Besonderheiten bei inländischen Dienststellen Rechnung tragen, die im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf beschafften.

² Öffentliche Ausschreibung oder Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, bis zur Vergaberechtsreform Öffentliche Ausschreibung (ohne Wahlmöglichkeit).

³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Februar 2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1); berichtigt am 8. Februar 2017 (Banz AT 08.02.2017 B1).

⁴ BAnz AT 07.02.2017 B2.

⁵ Heute BMWK.

⁶ Oder Landesministeriums.

Vor Inkrafttreten der UVgO im September 2017 galten die Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) Ausgabe 2009⁷. § 3 Absatz 5 lit. i VOL/A lautete:

„Eine Freihändige Vergabe ist zulässig, wenn sie durch Ausführungsbestimmungen von einem Bundesminister – gegebenenfalls Landesminister – bis zu einem bestimmten Höchstwert zugelassen ist.“

Eine § 8 Absatz 4 Nummer 17 Halbsatz 2 UVgO entsprechende Regelung enthielt die VOL/A nicht.

Haushaltsrechtliche Anforderungen an Wertgrenzenregelungen

Dem Wortlaut der vergaberechtlichen Regelungen ist nicht zu entnehmen, welche Voraussetzungen die *Ausführungsbestimmungen* im Sinne der Vorschriften erfüllen müssen. Daraus folgt aber nicht, dass die Bundesministerien frei bei der Entscheidung wären, ob und in welcher Höhe sie eine Wertgrenze festlegen.

Die Regelungen der UVgO und der VOL/A sind aufgrund der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 55 BHO anzuwenden. Nach § 55 Absatz 1 Satz 1 BHO in der seit 18. August 2017 geltenden Fassung muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Vorschrift sah in der zuvor geltenden Fassung eine Öffentliche Ausschreibung (ohne Wahlmöglichkeit) als vorrangiges Regelverfahren vor.

Die Norm verlangt somit vom Auftraggeber, größtmöglichen Wettbewerb zu schaffen. Die Organisation größtmöglichen Wettbewerbs gewährleistet die breite Beteiligung der Wirtschaft an der Versorgung der öffentlichen Hand und sorgt für einen effektiven und effizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln.⁸ Wettbewerbseinschränkungen sind daher nur im Ausnahmefall zulässig.

Angesichts dieser haushaltsrechtlichen Vorgaben dürfen *Ausführungsbestimmungen*, eine Verhandlungsvergabe (bzw. Freihändige Vergabe) nur gestatten, wenn die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein solches wettbewerbsbeschränkendes Vergabeverfahren rechtfertigen.⁹

⁷ Vom 20. November 2009 (BANz. Nummer 196a vom 29. Dezember 2009), berichtigt am 19. Februar 2010 (BANz. Nummer 32 vom 26. Februar 2010).

⁸ Vgl. Begründung der Bundesregierung zu § 97 Absatz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, Bundestagsdrucksache 18/6281 vom 8. Oktober 2015, S. 67.

⁹ Hirsch/Kaelble in Müller/Wrede, VgV/UVgO Kommentar, 2017, § 8 UVgO, Rn. 178.

Die vergaberechtlichen Vorschriften zur Wertgrenzenregelung beruhen auf der Überlegung, dass der Aufwand für ein wettbewerbsintensives Verfahren bis zu einem bestimmten Auftragswert unverhältnismäßig hoch sein kann. Insofern stehen der Grundsatz des Wettbewerbs und derjenige der effektiven und effizienten Verwaltung in einem Spannungsverhältnis.¹⁰

Ob und ggf. bis zu welchem Auftragswert der Aufwand für ein wettbewerbsintensives Regelverfahren als unverhältnismäßig anzusehen und die Wahl der wettbewerbsärmeren Verhandlungsvergabe (Freihändigen Vergabe) gerechtfertigt ist, muss das Bundesministerium unter Berücksichtigung aller relevanten Auswirkungen eingehend prüfen. Die Frage betrifft die Wirtschaftlichkeit einer Wertgrenze für Verhandlungsvergaben (Freihändige Vergaben), die mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO nachzuweisen ist. Nach dieser haushaltsgesetzlichen Bestimmung sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Festlegung einer Wertgrenze für Verhandlungsvergaben wie auch für Freihändige Vergaben ist eine solche finanzwirksame Maßnahme.

Die „finanzwirksame Maßnahme“ nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO entspricht der „Maßnahme von finanzieller Bedeutung“ in § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO.¹¹ Nach der VV Nummer 4 zu § 9 BHO gehören dazu alle Vorhaben, insbesondere auch solche organisatorischer und verwaltungstechnischer Art¹², die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können.

Eine Wertgrenzenregelung ist eine verwaltungsinterne Regelung, die sich auf den Bedarf an Haushaltsmitteln auswirken kann. Zum einen kann diese zu Mitteleinsparungen beim öffentlichen Auftraggeber führen. Der Verwaltungsaufwand, der mit einer Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb (bzw. Freihändigen Vergabe) verbunden ist, könnte im Vergleich zu dem Verwaltungsaufwand bei einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (bzw. Öffentlichen Ausschreibung) geringer sein. Zum anderen können Angebotspreise nach einem eingeschränkten Wettbewerb höher sein als solche, die nach einem wettbewerbsintensiven Vergabeverfahren erzielt werden.

¹⁰ Ortner in: Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 6. Auflage., § 8 UVgO (Stand: 15. September 2022), § 8 UVgO, Rn. 121.

¹¹ Demir in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand Mai 2021, § 7 BHO, Rn. 22.

¹² Die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) benennt „verwaltungsinterne Regelungen mit finanziellen Auswirkungen“ sogar ausdrücklich als finanzwirksame Maßnahmen im Sinne von § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO. Siehe dazu Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, Seite 3; so auch Demir, a. a. O., Rn. 24.

3 Wertgrenzenregelungen der Bundesministerien

3.1 Festlegungen für das Bundesministerium

Alle 14 Bundesministerien hatten zu Beginn des Prüfungszeitraums eine Wertgrenze für Freihändige Vergaben festgelegt. Die niedrigste lag bei 7 500 Euro¹³, die höchste bei 30 000 Euro. Die Mehrheit der Bundesministerien erhöhte die Wertgrenze im Laufe der Jahre. Am Ende des Prüfungszeitraums hatten zwölf Bundesministerien eine Wertgrenze von 25 000 Euro (teilweise daneben für bestimmte Leistungen eine weitere Wertgrenze), ein Bundesministerium eine von 15 000 Euro, ein anderes eine von 30 000 Euro festgelegt (siehe Tabelle 1).

¹³ Alle angegebenen Beträge sind Nettobeträge.

Tabelle 1

Entwicklung der Wertgrenzen für die Bundesministerien

Ressort	Beginn Prüfungs- zeitraum 01.10.2011	15.12.2011	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2019	Ende Prüfungs- zeitraum 30.09.2021
<i>in Euro</i>										
BM 1	10 000 30 000 ²	¹						25 000 EU- Schwellen- wert ³		25 000 EU- Schwellen- wert ³
BM 2	8 000	25 000								25 000
BM 3	20 000		25 000 ⁴							25 000 ⁴
BM 4	15 000						25 000			25 000
BM 5	20 000					25 000				25 000
BM 6	8 000						25 000			25 000
BM 7	10 000				15 000			25 000		25 000
BM 8	8 000 16 000 ⁵				20 000		25 000			25 000
BM 9	10 000						25 000			25 000
BM 10	15 000									15 000
BM 11	7 500					15 000			30 000	30 000
BM 12	7 500		15 000				25 000			25 000
BM 13	30 000			25 000						25 000
BM 14	25 000									25 000

Erläuterungen:

¹ Leeres Feld = keine Veränderung gegenüber der letzten Eintragung.

² Gesonderte Wertgrenze für Auslandsdienststellen.

³ Gesonderte Wertgrenze für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch Auslandsdienststellen im Ausland und inländische Dienststellen, die im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf beschaffen.

⁴ Daneben gesonderte Wertgrenze für Dienstkraftfahrzeuge: Preisobergrenze jeweils gemäß Aufstellungs-rundschreiben des Bundesministers der Finanzen.

⁵ Gesonderte Wertgrenze für Forschungsvorhaben/Gutachten, ab 2015 ohne Differenzierung.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Soweit die Bundesministerien die Wertgrenzen im Prüfungszeitraum erhöhten, betrug die prozentuale Steigerung zwischen 25 und 300 % (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Vergleich der Wertgrenzen für die Bundesministerien zu Beginn und am Ende des Prüfungszeitraums

Ressort	Wertgrenze am 01.10.2011	Wertgrenze am 30.09.2021	Veränderung	Veränderung
	<i>in Euro</i>			<i>in %</i>
BM 1	10 000	25 000	15 000	150
BM 2	8 000	25 000	17 000	213
BM 3	20 000	25 000	5 000	25
BM 4	15 000	25 000	10 000	67
BM 5	20 000	25 000	5 000	25
BM 6	8 000	25 000	17 000	213
BM 7	10 000	25 000	15 000	150
BM 8	8 000 ¹	25 000	17 000	213
BM 9	10 000	25 000	15 000	150
BM 10	15 000	15 000	0	0
BM 11	7 500	30 000	22 500	300
BM 12	7 500	25 000	17 500	233
BM 13	30 000	25 000	- 5 000	- 17 ²
BM 14	25 000	25 000	0	0

Erläuterungen:

¹ Nicht berücksichtigt ist die Wertgrenze von 16 000 Euro für Forschungsvorhaben/Gutachten.

² Die Wertgrenze von 30 000 Euro galt nur befristet. Nach Ablauf der Frist setzte das Bundesministerium die Wertgrenze nicht auf den ursprünglichen Wert von 10 000 Euro zurück. Gemessen an diesem ursprünglichen Wert ergibt sich eine Veränderung von 15 000 Euro und eine Steigerung von 150 %.

Quelle: Bundesrechnungshof.

3.2 Festlegungen für den Geschäftsbereich

Zwei der vierzehn Bundesministerien verfügen nicht über einen Geschäftsbereich. Von den übrigen zwölf Bundesministerien legten zehn für ihren Geschäftsbereich Wertgrenzen in der Höhe fest, die auch für das Bundesministerium selbst galten.

Zwei Bundesministerien trafen im Laufe des Prüfungszeitraums für Behörden und/oder Einrichtungen ihres Geschäftsbereichs abweichende Regelungen:

Das eine Bundesministerium legte im Jahr 2015 für eine Behörde seines Geschäftsbereichs und später für drei weitere Behörden vorübergehend bis Ende Juni 2016 eine Wertgrenze von 100 000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen fest, die in einem Zusammenhang mit besonderen Aufgaben standen.

Das andere Bundesministerium legte für mehrere Behörden und Einrichtungen seines Geschäftsbereichs unterschiedliche Wertgrenzen fest. Diese waren zum Teil höher als die des Bundesministeriums. So legte es im Jahr 2012 für einen organisatorischen Teilbereich und im Jahr 2017 für einen weiteren organisatorischen Teilbereich eine Wertgrenze von 50 000 Euro fest. Bei zwei Behörden erhöhte es die Wertgrenze im Jahr 2018 von 15 000 bzw. 30 000 auf 144 000 Euro, was zu diesem Zeitpunkt dem EU-Schwellenwert entsprach.¹⁴ Es handelte sich nicht um eine Wertgrenze für die Vergabe von Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen einer Auslandsdienststelle im Ausland, für die den Erläuterungen zu § 8 Absatz 4 Nummer 17 Halbsatz 2 UVgO zufolge eine Wertgrenze bis zur Höhe des EU-Schwellenwerts festgelegt werden kann. Nach einer Beanstandung des Bundesrechnungshofes senkte das Bundesministerium die für diese Behörden geltende Wertgrenze im Jahr 2019 auf 60 000 Euro mit der Zusage, die Regelung zu evaluieren. Das Bundesministerium teilte in der diesem Bericht zugrundeliegenden Prüfung mit, die Wertgrenze werde derzeit evaluiert. Dazu werde u. a. abgefragt, ob durch die Erhöhung der Wertgrenze um 30 000 bzw. 45 000 Euro¹⁵ eine zügigere und effizientere Beschaffung mit dem vorhandenen Personal erreicht und dadurch die Aufgabenwahrnehmung in einem bestimmten Tätigkeitsbereich verbessert werden konnte. Die Evaluierung dauere bis Ende 2022.

3.3 Begründungen

Festlegungen für das Bundesministerium

Zwei Bundesministerien gaben an, ihre Wertgrenzen nicht, zwei andere Bundesministerien nicht jede von ihnen festgelegte Wertgrenze begründet zu haben. Ein Bundesministerium gab keine Begründung an, sondern erklärte: „Grundsätzlich wurden Daten und Nachweise für jeden Einzelfall gefordert, um eine Bewertungsgrundlage zu haben. Vor allem bei den in ferner Vergangenheit liegenden Vorgängen kann jedoch nicht mehr jeder einzelne Schritt des Entscheidungsprozesses aktenmäßig nachvollzogen werden.“¹⁶

Im Übrigen waren den Angaben und Dokumenten der Bundesministerien im Wesentlichen folgende, zusammengefasst wiedergegebene Gründe (einzeln oder nebeneinander) für ihre Festlegungen zu entnehmen:

- Angleichen an die Höhe der Wertgrenzen anderer Bundesministerien,
- Verwaltungsvereinfachung,

¹⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren.

¹⁵ Von 15 000 bzw. 30 000 Euro im Jahr 2018 auf 60 000 Euro im Jahr 2019.

¹⁶ Dokumente, aus denen Begründungen ersichtlich gewesen wären, legte dieses Bundesministerium nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat jedoch ein Dokument, das das Bundesministerium außerhalb der diesem Bericht zugrunde liegenden Prüfung in anderem Zusammenhang zu einer seiner Wertgrenzen vorgelegt hat, ausgewertet und im Folgenden berücksichtigt.

- höhere Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens,
- Verfahrensbeschleunigung,
- geringerer Verwaltungsaufwand,
- allgemeine Kosten- und Preissteigerungen/Kaufkraftausgleich.

Ein Bundesministerium begründete seine Festlegungen auch mit einem geringeren Aufwand für Bieter. Es befürchtete, diese würden bei Ausschreibungen wegen eines höheren Aufwands auf eine Teilnahme verzichten.

Vier Bundesministerien, die die Wertgrenze auf 25 000 Euro festlegten, verwiesen darüber hinaus auf zwei vergaberechtliche Vorschriften, die dem Auftraggeber Pflichten ab eben diesem (geschätzten) Auftragswert auferlegen. So nannten sie zum einen die sogenannte Ex-Post-Transparenz.¹⁷ Diese verpflichtet den Auftraggeber ab einem Auftragswert von 25 000 Euro, die Vergabe eines Auftrages nach Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb im Internet bekanntzumachen. Zum anderen beriefen sich die Bundesministerien auf die Verpflichtung des Auftraggebers, elektronisch eingereichte Teilnahmeanträge oder Angebote zu akzeptieren oder vorzugeben, wenn der geschätzte Auftragswert 25 000 Euro überschreitet.¹⁸

Ein Bundesministerium gab als Grund für die Festlegung höherer Wertgrenzen für Auslandsdienststellen im Jahr 2011 an, dass dadurch Anforderungen bei Auftragsvergaben im Gastland besser berücksichtigt werden könnten („insb. Erfordernis zur Verhandlung mit Bietern → Ermöglichung einer Vergleichbarkeit von Angeboten“). Bei der Festlegung der Wertgrenze in Höhe der jeweiligen EU-Schwellenwerte im Jahr 2018 für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch Auslandsdienststellen im Ausland und inländische Dienststellen, die im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf beschaffen, stützte sich das Bundesministerium auf § 8 Absatz 4 Nummer 17 Halbsatz 2 UVgO.

Nur ein Bundesministerium gab an, jeweils vor dem Erlass seiner Wertgrenzenregelung im Jahr 2012 und im Jahr 2017 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO durchgeführt zu haben.

Im Jahr 2012 legte es eine Wertgrenze für Freihändige Vergaben in Höhe von 15 000 Euro fest. Zur Begründung verwies es auf die Ergebnisse einer Untersuchung der Vergabestelle. Aus dem dazu vorgelegten Dokument geht hervor, dass die Vergabestelle im Jahr 2010 die Frage untersucht hatte, wann eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb gemäß § 3 Absatz 4 lit. b VOL/A zulässig sei. Nach dieser Vorschrift ist dies der Fall, „wenn die Öffentliche Ausschreibung für den Auftraggeber oder die Bewerber einen Aufwand verursachen würde, der zu dem erreichten Vorteil oder dem Wert der Leistung im Missverhältnis stehen würde“.

¹⁷ § 30 Absatz 1 UVgO bzw. § 19 Absatz 2 VOL/A.

¹⁸ § 38 Absatz 4 Nummer 1 UVgO.

Nach den in der Vergabestelle gemachten Erfahrungen könne davon ausgegangen werden, dass – unter Würdigung aller Aspekte – die Durchführung einer Öffentlichen Ausschreibung im Gegensatz zu einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb in der Vergabestelle einen Mehraufwand von 1,5 bis 2 Personentagen verursache. Ausgehend von den geltenden Personalkostensätzen seien damit allein in der Vergabestelle anteilige Personalkosten von rund 800 Euro anzusetzen.

Auch nach einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie¹⁹ beauftragten Studie zu den Kosten öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus dem Jahr 2008 (Rambøll-Studie)²⁰ verursache eine Öffentliche Ausschreibung auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite höhere Kosten als eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb.

Ferner sei nicht davon auszugehen, dass im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung mit verhältnismäßig geringem Auftragswert die Zahl der wertbaren Angebote die Zahl der eingereichten Angebote einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb übersteige. Auch sei nicht zu erwarten, dass die Angebote, die auf Grund einer Öffentlichen Ausschreibung eingingen, zu deutlich wirtschaftlicheren Ergebnissen führten. Eine größere Anzahl von Angeboten bei einer Öffentlichen Ausschreibung verursache zudem höhere Kosten auf der Bieterseite.

Im Ergebnis könne konservativ gerechnet von einem Mehraufwand in einer Größenordnung von rund 1 500 Euro ausgegangen werden. Da bei einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb um rund 10 % höhere Preise zu erwarten seien, werde der für eine Öffentliche Ausschreibung ermittelte Mehraufwand ab einem Angebotspreis von 15 000 Euro ausgeglichen.

In der „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ vor Erhöhung der Wertgrenze für Verhandlungsvergaben mit oder ohne Teilnahmewettbewerb im Jahr 2017 von 15 000 auf 25 000 Euro verwies das Bundesministerium erneut auf die Rambøll-Studie aus dem Jahr 2008. In dieser sei festgestellt worden, dass die Kosten einer Freihändigen Vergabe deutlich unterhalb derer der übrigen Verfahrensarten lägen. Dieser Vorteil einer erhöhten Verfahrenseffizienz sei auch nach den Erfahrungen der Vergabestellen bei einer Anhebung der Wertgrenze im Bundesministerium zu erwarten. Weitere Angaben enthielt die „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ nicht.

¹⁹ Heute BMWK.

²⁰ Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass folgende Studie gemeint ist: „Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber“, Endbericht März 2008, durchgeführt vom Beratungshaus Rambøll Management und dem Institut für Mittelstandsforschung Bonn in fachlicher Begleitung durch Leinemann & Partner Rechtsanwälte, abrufbar unter: https://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Dokumente_fuer_die_News/Endbericht_BMWi-Vergabe_Ramboell-Gutachten.pdf.

Festlegungen für den Geschäftsbereich

Sofern die Bundesministerien für ihren Geschäftsbereich eine Wertgrenze in derselben Höhe wie für das Bundesministerium festlegten, waren auch die Begründungen hierfür dieselben.²¹ Hatten die Bundesministerien die Festlegung der Wertgrenze für das eigene Haus nicht begründet, fehlte ebenfalls die Begründung für den Geschäftsbereich.

Von den zwei Bundesministerien, die abweichende Wertgrenzen für ihren Geschäftsbereich festlegten, hatte keines zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Das eine Bundesministerium begründete die zeitlich befristete abweichende Wertgrenze von 100 000 Euro für nachgeordnete Behörden damit, dass diese Wertgrenze der zeitgerechten Abwicklung eines besonderen, aktuell veranlassten Arbeitsanfalls diene.

Das zweite Bundesministerium, das im Laufe des Prüfungszeitraums mehrere abweichende Wertgrenzen für Behörden und Einrichtungen seines Geschäftsbereichs festlegte, gab keine Begründung für diese Wertgrenzen an.²² Dokumenten, die es dem Bundesrechnungshof außerhalb der diesem Bericht zugrunde liegenden Prüfung in anderen Zusammenhängen übermittelt hatte, waren zu einigen Wertgrenzen im Wesentlichen folgende, stichwortartig wiedergegebenen Gründe zu entnehmen:

- Beschleunigung der Vergabeverfahren und geringerer Verwaltungsaufwand bzw. Effizienzsteigerung,
- Vereinheitlichung bisher in unterschiedlicher Höhe bestehender Wertgrenzen,
- sachliche Indizierung aufgrund vorliegender Daten.

3.4 Würdigung

Mit ihren Wertgrenzenregelungen verstießen die Bundesministerien gegen Haushaltsrecht. Alle Bundesministerien versäumten, vor Festlegung der Wertgrenze eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit durchzuführen.

²¹ Einige Bundesministerien ließen im Fall identischer Wertgrenzen für den Geschäftsbereich die im Fragebogen des Bundesrechnungshofes gestellten Fragen, ob sie zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt oder die Wertgrenzen anders begründet hatten, unbeantwortet. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass insofern dieselben Angaben, die die Bundesministerien zu den Wertgrenzen für das eigene Haus machten, gelten sollen.

²² Es erklärte, wie auch schon zu den Wertgrenzen für das eigene Haus, grundsätzlich seien Daten und Nachweise für jeden Einzelfall gefordert worden, um eine Bewertungsgrundlage zu haben. Vor allem bei den in ferner Vergangenheit liegenden Vorgängen könne jedoch nicht mehr jeder einzelne Schritt des Entscheidungsprozesses aktenmäßig nachvollzogen werden. Dokumente, aus denen Begründungen ersichtlich gewesen wären, legte das Bundesministerium nicht vor.

Die „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, auf die sich ein Bundesministerium berufen hat, erfüllte die haushaltsrechtlichen Anforderungen schon deshalb nicht, weil es damit eine andere Fragestellung untersuchte. Diese „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ verglich Auswirkungen der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb mit denen einer Öffentlichen Ausschreibung. Bei der Festlegung der Wertgrenze ging es aber nicht um Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb, sondern um Freihändige Vergaben. Diese beiden Vergabearten unterscheiden sich jedoch voneinander, so dass die nur auf eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bezogenen Ergebnisse nicht übertragbar sind. Dies bestätigt auch die Rambøll-Studie.²³

Auch wenn die Ausführungen des Bundesministeriums nicht den Vorgaben an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprachen, enthielten diese durchaus brauchbare Ansätze. Das Bundesministerium verglich zum einen den Aufwand für das wettbewerbschwächere Vergabeverfahren mit dem Aufwand für das Regelverfahren. Es betrachtete zudem die Preisunterschiede und die Anzahl der aufgrund des jeweiligen Vergabeverfahrens wertbaren Angebote.

Auch die „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ des Bundesministeriums aus dem Jahr 2017 erfüllt die Anforderungen des § 7 Absatz 2 BHO nicht.²⁴ Wie das Bundesministerium zu dem Ergebnis gelangte, eine Anhebung der Wertgrenze auf 25 000 Euro sei wirtschaftlich, erschließt sich nicht. Der pauschale Verweis auf die Ergebnisse der fast zehn Jahren alten Rambøll-Studie, wonach Freihändige Vergaben mit höheren Kosten verbunden sind als die übrigen Verfahrensarten, war nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Zum einen ist davon auszugehen, dass die 2008 ermittelten Kosten u. a. angesichts der fortgeschrittenen Digitalisierung nicht mehr aktuell waren. Zum anderen hat es das Bundesministerium versäumt, diesen Mehrkosten die übrigen zu erwartenden Auswirkungen der angehobenen Wertgrenze (z. B. auf die erzielbaren Preise) gegenüberzustellen und im Gesamtzusammenhang zu bewerten.

Keiner der von den Bundesministerien angegebenen Gründe machte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entbehrlich. Einige Begründungen, z. B. „schnellere Vergabeverfahren und geringerer Aufwand“, „Verwaltungsvereinfachung“, und „allgemeine Kosten- und Preissteigerungen“ berührten zwar Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Sie genügten aber nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zumal sie die zu erwartenden Auswirkungen der jeweiligen Wertgrenzenregelung nicht vollständig berücksichtigten und sie nicht überprüfbar hergeleitet waren. Ebenso wenig genügte es, pauschal zu behaupten, die

²³ Durchschnittliche Kosten des öffentlichen Auftraggebers für eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb: 2 408 Euro, für eine Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb: 2 305 Euro, für eine Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb: 3 273 Euro (S. 69 der Studie); durchschnittliche Kosten des erfolgreichen Unternehmens für eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb: 584 Euro, für eine Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb: 543 Euro, für eine Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb: 716 Euro (S. 45 der Studie).

²⁴ Die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind in der VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO festgelegt.

Wertgrenzenfestlegung diene einer „höheren Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens“, ohne dies schlüssig nachzuweisen.

Grundsätzlich können die vor dem Anheben einer Wertgrenze zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf den Ergebnissen einer Evaluierung der bis dahin gültigen Grenze aufbauen. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang aber darauf hin, dass es zur Sicherstellung belastbarer Ergebnisse nicht ausreicht, lediglich abzufragen, ob durch die Erhöhung der Wertgrenze eine zügigere und effizientere Beschaffung mit dem vorhandenen Personal erreicht und dadurch die Aufgabenwahrnehmung in einem bestimmten Tätigkeitsbereich verbessert werden konnte. Die für die Evaluierung erforderlichen Informationen sind vielmehr

- systematisch und möglichst objektiv
- auf der Grundlage überprüfbarer Daten zu ermitteln und
- im Gesamtzusammenhang zu bewerten.

Dabei sind alle Auswirkungen der Wertgrenzenanhebung zu berücksichtigen, auch unerwünschte Nebeneffekte. Sofern Evaluierungen den verbindlichen Nachweis der Effektivität und Effizienz im Sinne der BHO erbringen sollen, haben sie die in der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO normierten Anforderungen zu erfüllen.

Hinsichtlich der Begründungen der Bundesministerien für die Festlegung einer Wertgrenze, die keinerlei Bezug zu Wirtschaftlichkeitsaspekten aufweisen, beschränkt sich der Bundesrechnungshof auf folgende Anmerkung: Sich an der Höhe der Wertgrenze anderer Bundesministerien zu orientieren, führte zu einer Aufwärtsspirale, die jeglicher sachlicher Rechtfertigung entbehrt.

Soweit Bundesministerien Wertgrenzen ohne jedwede Begründung festlegten, setzen sie sich dem Verdacht aus, ihre Entscheidungen aufgrund sachfremder Erwägungen getroffen und damit willkürlich gehandelt zu haben.

Schließlich weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das Festlegen einer Wertgrenze bis zur Höhe des jeweiligen EU-Schwellenwerts für eine inländische Dienststelle, die im Ausland für einen dort zu deckenden Bedarf beschafft, nicht mit den Erläuterungen zu § 8 Absatz 4 Nummer 17 Halbsatz 2 UVgO vereinbar ist (vgl. Tz. 2). Danach bezieht sich die Möglichkeit, eine Wertgrenze bis zur Höhe des EU-Schwellenwerts festzulegen, nur auf Vergaben durch eine Auslandsdienststelle.

4 Wertgrenzenregelungen ohne ministerielle Festlegung

Sachverhalt

In einer Einrichtung A, die zum Geschäftsbereich eines Bundesministeriums zählt, galt in den Jahren 2011 und 2012 eine Wertgrenze von 12 605 Euro, in den Jahren 2013 bis 2017 eine von 7 500 Euro und danach bis zum Ende des Prüfungszeitraums eine von 25 000 Euro. Diese Wertgrenzen waren in den Bewirtschaftungsverfügungen des Beauftragten für den Haushalt der Einrichtung A für das jeweilige Haushaltsjahr genannt. In einer weiteren Einrichtung B des Geschäftsbereichs dieses Bundesministeriums galt während des gesamten Prüfungszeitraums nach Angaben des Bundesministeriums die „Erlasslage“ für das Bundesministerium.

Die Erlasslage für das Bundesministerium stellt sich wie folgt dar: Mit Erlass vom 10. Mai 2011 setzte es eine Wertgrenze von 15 000 Euro und mit Erlass vom 28. September 2017 eine neue von 25 000 Euro fest. Im letztgenannten Erlass gab es gleichzeitig Verfahrenshinweise für Verhandlungsvergaben.

Inhaltsgleiche Erlasse gleicher Daten richtete das Bundesministerium an seinen Geschäftsbereich:

- einen Erlass vom 10. Mai 2011 an eine Vielzahl von Behörden und Einrichtungen und
- einen Erlass vom 28. September 2017 an vier nachgeordnete Behörden.

Die Einrichtungen A und B zählten nicht zu den Adressaten dieser Erlasse. Das für die Erlasse zuständige Referat R 1 übersandte einen Abdruck des an die vier nachgeordneten Behörden gerichteten Erlasses mit Schreiben gleichen Datums an verschiedene Referate im Haus mit der Bitte, im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht zu prüfen, ob die Regelungen auch im sonstigen Geschäftsbereich des Bundesministeriums anzuwenden seien oder vorgegeben werden sollten. Sofern die Regelungen auch bei der beaufsichtigten Einrichtung anzuwenden seien oder deren Anwendbarkeit vorgegeben werden solle, sei Entsprechendes zu veranlassen. Unter den in einem Klammerzusatz zum Geschäftsbereich genannten Einrichtungen war die Einrichtung A, jedoch nicht die Einrichtung B aufgeführt. Adressat des Schreibens war u. a. das aufsichtführende Referat R 2 der Einrichtung A, nicht das aufsichtführende Referat R 3 der Einrichtung B.

Durch Erlass vom 31. März 2021 änderte das Bundesministerium seine Verfahrenshinweise für Verhandlungsvergaben für die nachgeordneten Behörden, die Adressaten des Erlasses vom 28. September 2017 waren. Einen inhaltsgleichen Änderungserlass richtete es am 1. April 2021 an Referate seines Hauses. Laut Änderungserlass blieben die übrigen Regelungen des Erlasses vom 28. September 2017 bestehen.

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium um Vorlage von Dokumenten, aus denen ersichtlich sei, dass das Bundesministerium Wertgrenzen für die Einrichtungen A und B festgesetzt hatte.

Daraufhin legte das Bundesministerium eine E-Mail des aufsichtführenden Referates R 2 vom 23. April 2021 an die Einrichtung A vor. Mit dieser E-Mail hatte dieses Referat der Einrichtung A u. a. den Änderungserlass vom 1. April 2021 zur Kenntnisnahme und Beachtung übersandt. Im Anhang zu dieser E-Mail befand sich auch der Bezugserlass vom 28. September 2017.

Das Bundesministerium teilte zudem mit, die im Fragebogen vor dem 31. März 2021 aufgeführten Wertgrenzen der Einrichtung A hätten auf deren Internetrecherchen beruht. Die so aufgefundenen Erlasse des Bundesministeriums habe die Einrichtung zum jeweilig beginnenden Haushaltsjahr umgesetzt. Weitere Dokumente legte das Bundesministerium nicht vor.

Zur Einrichtung B übermittelte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof ein an diese gerichtetes Schreiben vom 27. November 2013 mit folgendem Inhalt: „Der nach den Vergaberichtlinien der Einrichtung zugrunde gelegte Auftragsrahmen von 8.000 € bis 50.000 € ohne Umsatzsteuer für die Prüfung, ob auf eine Ausschreibung verzichtet wird, erscheint nicht sachgerecht und ist entsprechend den Vorgaben der VOL/A (§ 3 Abs. 3 - 5) zu ändern: Die Wertgrenze, bis zu der vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung (§ 3 Abs. 2 VOL/A) abgewichen werden kann, ist also von derzeit 50.000 € auf einen niedrigeren Wert, etwa 15.000 €, zu reduzieren, so dass für alle Vergaben über diesen (reduzierten) Wert von einer öffentlichen Ausschreibung nur in den abschließend aufgeführten Fällen der Abs. 3 bis 5 des § 3 VOL/A abgesehen werden kann.“ In ihren Vergaberichtlinien hatte die Einrichtung B bei Auftragswerten zwischen 8 000 und 50 000 Euro eine Beschränkte Ausschreibung gestattet. Darüber hinaus übermittelte das Bundesministerium eine E-Mail des aufsichtführenden Referates R 3 an die Einrichtung B vom 7. April 2021. Mit dieser E-Mail hatte das Referat dieser ein „Schreiben vom 31. März 2021 zur Änderung der Verfahrensweise bei der Durchführung der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb“ zur Kenntnis übersandt und den „dort genannten Bezugserlass“ ebenfalls beigelegt. Diese beiden Dokumente liegen dem Bundesrechnungshof nicht vor. Auch weitere Dokumente, aus denen Wertgrenzenfestlegungen für die Einrichtung B im Prüfungszeitraum ersichtlich gewesen wären, legte das Bundesministerium nicht vor.

Würdigung

Gemäß § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO sind Wertgrenzen in Ausführungsbestimmungen eines Bundes- oder Landesministeriums festzulegen. § 3 Absatz 5 lit. i VOL/A verlangte die Festlegung durch einen Bundes- oder Landesminister. Eigene Festlegungen durch nachgeordnete Behörden oder Einrichtungen eines Geschäftsbereichs genügen daher den Anforderungen der Ausnahmetatbestände nicht.

Die Wertgrenzen, die die Einrichtung A in ihren jährlichen Bewirtschaftungsverfügungen für die Jahre 2011 bis 2021 nannte, beruhten nicht auf Festlegungen eines Bundesministeriums für diese Einrichtung. Die Einrichtung A berief sich auf Erlasse des Bundesministeriums, die es im Internet fand. Der Anwendungsbereich dieser Erlasse erstreckte sich jedoch nicht auf diese.

Auch in der E-Mail des aufsichtführenden Referates R 2 vom 23. April 2021, mit der dieses den Änderungserlass vom 1. April 2021 mit der Bitte um Beachtung übersandte, ist keine Wertgrenzenfestlegung des Bundesministeriums für die Einrichtung zu sehen. Gegenstand des Änderungserlasses waren ausschließlich veränderte Verfahrenshinweise für Verhandlungsvergaben. Er enthielt keine Wertgrenzenfestlegung. Vielmehr blieben ihm zufolge die übrigen Regelungen des Erlasses vom 28. September 2017 – und damit auch die in diesem enthaltene Festsetzung – bestehen. Das bloße Beifügen des Erlasses vom 28. September 2017 ohne ausdrückliche Übertragung der Wertgrenze für die Einrichtung A ist nicht als Wertgrenzenfestlegung für diese Einrichtung anzusehen. Die Festsetzung galt ausschließlich für die vier nachgeordneten Behörden, an die der Erlass adressiert war. Auf die Prüf- und Veranlassungsbitte des Referates R 1 hat das aufsichtführende Referat R 2 nicht reagiert. Es hat die Wertgrenzenregelung auch nicht auf diese Einrichtung übertragen, so dass diese nach wie vor nicht für die Einrichtung A galt. Ein anderslautendes Dokument legte das Bundesministerium nicht vor. Damit waren Verhandlungsvergaben bzw. Freihändige Vergaben, die die Einrichtung A auf § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO bzw. die Vorgängervorschrift gestützt hatte, vergaberechtswidrig.

Für Verhandlungsvergaben oder Freihändige Vergaben der Einrichtung B gab es im Prüfungszeitraum ebenfalls keine Wertgrenzenfestlegung durch ein Bundesministerium. Das Schreiben vom 27. November 2013 kann nicht als solche ausgelegt werden. Es bezog sich auf den „Auftragsrahmen“, den die Einrichtung für Beschränkte Ausschreibungen festgelegt hatte. Selbst wenn man ungeachtet dessen davon ausginge, dass eine Wertgrenzenregelung gewollt gewesen wäre, so hätte diese nicht den vergaberechtlichen Anforderungen des § 3 Absatz 5 lit. I VOL/A entsprochen. Es fehlt an der Festlegung eines „bestimmten“ Höchstwertes, den diese Vorschrift voraussetzt. Das Bundesministerium weist die Einrichtung in seinem Schreiben lediglich an, die Wertgrenze auf „etwa 15 000 Euro“ zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es sich bei dem mit E-Mail vom 7. April 2021 übersandten Schreiben vom 31. März 2021 um den Erlass gleichen Datums zu den geänderten Regelungen für Verhandlungsvergaben handelt und bei dem Bezugserlass um den Erlass des Bundesministeriums vom 28. September 2017. Diese E-Mail kann ebenfalls nicht als Wertgrenzenfestlegung des Bundesministeriums für die Einrichtung B ausgelegt werden. Insofern gelten auch hier die vorangehenden Ausführungen für die Einrichtung A: Der Erlass vom 31. März 2021 beinhaltet keine Wertgrenzenregelung; das bloße Beifügen des Bezugserlasses ohne ausdrückliche Übertragung der Wertgrenze auf die Einrichtung B ist nicht als Festlegung für diese Einrichtung anzusehen. Hinzu kommt, dass das Fachreferat R 3 nicht ermächtigt gewesen wäre, die vom Bundesministerium am 28. September 2017 festgelegte Wertgrenze auf die Einrichtung B zu übertragen. Das Schreiben des für den Erlass zuständigen Referats R 1 mit der Prüf- und Veranlassungsbitte nannte weder die Einrichtung B noch war es an das aufsichtführende Referat R 3 gerichtet. Ohne Wertgrenzenfestlegung eines

Bundesministeriums waren auch die Freihändigen Vergaben und die Verhandlungsvergaben, die die Einrichtung B auf die Ausnahmetatbestände des § 3 Absatz 5 lit. i VOL/A bzw. § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO gestützt hatte, vergaberechtswidrig.

5 Gesamtwürdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesministerien Wertgrenzen für Freihändige Vergaben bzw. für Verhandlungsvergaben festlegten und diese mehrheitlich in einem Zeitraum von zehn Jahren um bis zu 300 % erhöhten, ohne vorher eine den Anforderungen des § 7 Absatz 2 BHO gerecht werdende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Damit verstießen ihre Wertgrenzenregelungen gegen Haushaltsrecht.

Lediglich ein Bundesministerium hat bislang erklärt, die für Behörden seines Geschäftsbereichs festgelegte Wertgrenze zumindest zu evaluieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass jedes Bundesministerium seine aktuell geltenden Wertgrenzenregelungen überprüft. Die Bundesministerien dürfen eine Wertgrenze nur beibehalten oder erhöhen, wenn diese wirtschaftlich ist. Den Nachweis der Wirtschaftlichkeit haben sie durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO zu erbringen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die vor Festlegung einer Wertgrenze für Verhandlungsvergaben mit oder ohne Teilnahmewettbewerb erforderlich ist, muss die Alternative „Verhandlungsvergabe mit und ohne Teilnahmewettbewerb“ mit den Regelverfahren vergleichen. Hierzu müssen der Aufwand für die jeweilige Verfahrensart sowie die jeweils erzielbaren Preise ermittelt werden. Von Bedeutung ist dabei auch, ob Öffentliche Ausschreibungen und Beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb im Vergleich zu Verhandlungsvergaben mit und ohne Teilnahmewettbewerb eine größere Anzahl von wertbaren Angeboten und damit die erhöhte Chance auf günstige Angebotspreise erwarten lassen.

Unerwünschte Nebeneffekte, die mit einem Anstieg von Verhandlungsvergaben verbunden sein können, sind ebenfalls zu berücksichtigen. Bei einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb bleibt die Entscheidung, welche Unternehmen der Auftraggeber zur Angebotsabgabe auffordert, weitgehend ihm überlassen. Die UVgO gebietet lediglich, nur geeignete Unternehmen aufzufordern²⁵, und enthält die Sollvorgabe, zwischen den Unternehmen zu wechseln.²⁶ Dies ermöglicht dem Auftraggeber, den Bieterkreis zu steuern. So könnte er bestimmte Unternehmen, z. B. nach Größe oder regionaler Ansässigkeit – auch nach dem Motto „bekannt und bewährt“ – bevorzugen. Die Unternehmen werden bei der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb nicht darüber informiert, nach welchen Kriterien der Auftraggeber die Unternehmen aussucht, die er zur Angebotsabgabe auffordert. Die Regelung zur Ex-Post-Transparenz für Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb, die

²⁵ § 12 Absatz 2 Satz 2 UVgO.

²⁶ § 12 Absatz 2 Satz 3 UVgO.

zudem auf Aufträge mit einem Auftragswert ab 25 000 Euro beschränkt ist²⁷, gleicht dieses Transparenzdefizit nicht aus. Bei der Information nach Zuschlagserteilung werden die Gründe für die Unternehmensauswahl nicht genannt und es ist allenfalls mit hohem Aufwand möglich, auffällige Häufungen von Auftragsvergaben an bestimmte Unternehmen zu beleuchten. Mit der geringeren Wettbewerbsintensität, der geringeren Transparenz und den weiten Spielräumen bei der Auswahl von Unternehmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden, gehen Manipulations- und Korruptionsgefahren einher, die es bei öffentlichen Verfahren nicht gibt. Es sind aber auch weitere unerwünschte Nebeneffekte denkbar, die es zu prüfen gilt. So könnte sich z. B. die geringere Wettbewerbsintensität negativ auf die Qualität der Angebote auswirken.

Um den mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbundenen Aufwand zu verringern, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dass ein Bundesministerium eine Mustervorlage für die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erarbeitet und sie den anderen Bundesministerien zur Verfügung stellt. In Betracht kommt beispielsweise das BMWK, dem innerhalb der Bundesregierung die Zuständigkeit für das Vergaberecht obliegt. Auch vor Festlegung der Wertgrenze auf 1 000 Euro für Direktaufträge in § 14 UVgO hatte das BMWK deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 Absatz 2 BHO untersucht.²⁸ Jedes Bundesministerium könnte die Mustervorlage für seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nutzen, wobei es ressortspezifische und sonstige Besonderheiten berücksichtigen müsste.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass ein Bundesministerium die Wertgrenze für Verhandlungsvergaben festlegen muss. Zwei Einrichtungen verstießen im Prüfungszeitraum gegen das Vergaberecht, indem sie für sich eigenständig Wertgrenzen festsetzten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich solche Vergaberechtsverstöße nicht fortsetzen oder wiederholen. Er hat empfohlen, Wertgrenzen für Behörden und Einrichtungen durch Erlass des zuständigen Bundesministeriums klar und unmissverständlich festzulegen, soweit solche Festlegungen nachweislich wirtschaftlich sind.

6 Stellungnahme der Bundesregierung

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung erklärt, die meisten Ressorts hätten eine Wertgrenze auf Grundlage einer eingehenden bzw. vertieften Prüfung festgesetzt. Die Wertgrenzen seien in keinem Fall willkürlich festgelegt worden. Es sei vielmehr jeweils diejenige Regelung gewählt worden, die sich als besonders ergiebig erwiesen habe. In sehr vielen Fällen seien dies 25 000 Euro, aber auch moderat mehr oder weniger. Die Schwelle von 25 000 Euro sei zudem in einigen Vorschriften als de-minimis-Schwelle angelegt. Im Vergleich zu den EU-Schwellenwerten handle es sich um einen eher kleinen Betrag.

²⁷ § 30 UVgO.

²⁸ Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung legte es dem BMF vor. Der Bundesrechnungshof hat sie nicht geprüft.

Aus Sicht der Bundesregierung sei fraglich, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor einer Wertgrenzenregelung ihrerseits wirtschaftlich wäre. So sei eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Erlass dieser abstrakt-generellen Regelung und eine weitere für jede einzelne Vergabe zu fertigen. Nach ihrer Auffassung sollten hierbei - auch bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Sachzusammenhänge - Doppelarbeiten vermieden werden. Die Bundesregierung bezweifelt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einem Auftragswert von in der Regel unter 25 000 Euro mit vertretbarem Aufwand leistbar sei. Stehe der Aufwand nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen, spräche dies gegen die Wirtschaftlichkeit.

Die Verhandlungsvergabe sei nach der UVgO ein Ausnahmeverfahren, die Wertgrenzenregelungen seien dagegen zur Standardisierung gedacht. Anhand der Erfahrungen der Ressorts zeige sich, dass die verschiedenen Einzelfälle deshalb auch nicht im Vorfeld durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zusammengefasst werden könnten.

In Bezug auf eine Mustervorlage hat die Bundesregierung zu bedenken gegeben, dass ressortspezifische Besonderheiten hierbei kaum Beachtung fänden. Eine Vorfestlegung von Kriterien durch ein Ressort berge das Risiko einer „Scheingenauigkeit“. Eine Mustervorlage könne sich zudem zu stark von qualitativen Aspekten und dem Eindruck über das individuelle Geschehen im jeweiligen Ressort wegbewegen.

Die Ressorts stellten die Notwendigkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwar nicht grundsätzlich in Abrede. Deren Detailtiefe könne und dürfe allerdings nicht allzu hoch ausfallen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung solle auch nur in Zukunft erforderlich sein.

Anders als vom Bundesrechnungshof kritisiert, seien die „Vereinfachung der Verwaltung“, die „schnellere Durchführung von Vergabeverfahren“ oder grundsätzliche „Preissteigerungen“ nicht pauschal ungeeignet, eine Wertgrenze zu begründen. Soweit der Bundesrechnungshof diese als Anknüpfungspunkt für eine eingehendere Prüfung sehe, sei der Bundesregierung nicht ersichtlich, welche Aspekte der Bundesrechnungshof bei der Festsetzung und einer Anhebung für geeignet halte. Den Ressorts solle hier beim Festlegen von Wertgrenzen eine gewisse (Rest-)Eigenständigkeit zugestanden und ein ausreichendes Verantwortungsbewusstsein zugetraut werden.

Um eine bessere Übersicht zu Kosten und Aufwand zu erhalten, habe das BMWK in Vorbereitung der Stellungnahme die Ressorts ergänzend um die Zulieferung von Auswertungsdaten gebeten. Es handle sich um Daten der jeweiligen Vergabestellen über die Zeiten, die für die jeweilige Verfahrensart durchschnittlich eingesetzt würden, und die dafür aufgewandten Kosten sowie das mengenmäßige absolute und anteilige Aufkommen an der Gesamtbeschaffung. Angaben hierzu hätten die Ressorts in den meisten Fällen nicht machen können, da diese Daten nicht vorlägen oder aufgrund der Heterogenität nicht hätte seriös ermittelt werden können.

Die verfügbaren - überschlägigen - Daten hätten danach ergeben, dass die Fälle in diesem Bereich sowohl in Bezug auf die Menge der Vergaben als auch in Bezug auf das eingesetzte Beschaffungsvolumen/die Auftragswerte eine sehr untergeordnete Rolle spielten. Sie fielen

hinsichtlich des Zeitaufwands und auch finanziell nicht ins Gewicht. In den wenigen Fällen, in denen die Ressorts über Auswertungsdaten verfügten, reichte der Anteil des Auftragsvolumens von 0,06 % und 0,2 % über 2,6 % bis im äußersten Einzelfall zu maximal 6,3 % des jährlichen Gesamtauftragsvolumens aller vergebenen Aufträge. Überwiegend bewegten sich die Angaben im unteren einstelligen Prozentbereich. Gleichzeitig werde durch das vereinfachte Verfahren der Zeitaufwand für das jeweilige Vergabeverfahren reduziert.

Die Bundesregierung habe im Blick, dass bei künftigen Anpassungen der Beschaffungsregelungen i. S. d. § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO ausdrückliche Bewertungen der gewählten Grenze in einem Aktenvermerk festgehalten und begründet werden müssen.

Sofern Wertgrenzenregelungen ohne ministerielle Festlegungen getroffen worden seien, teile die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass dies nicht mit den Vorgaben der UVgO vereinbar sei.

7 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die Einwände, die die Bundesregierung gegen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Festlegung einer Wertgrenze nach § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO geltend macht, sind mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben des § 7 Absatz 2 BHO nicht vereinbar.

Diese Norm verlangt für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dass es sich bei der Festlegung einer Wertgrenze um eine finanzwirksame Maßnahme handelt, stellt die Bundesregierung nicht in Abrede. Damit ist jedes Bundesministerium verpflichtet, durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen, dass die von ihm festgelegte Wertgrenze wirtschaftlich ist.

Die Frage der Bundesregierung, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Festlegung einer Wertgrenze ihrerseits wirtschaftlich ist, ist ebenfalls anhand des § 7 Absatz 2 BHO zu beantworten: Die Norm verlangt eine „angemessene“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss folglich verhältnismäßig sein. Dies betrifft das „Wie“ einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das „Ob“ steht dagegen außer Frage. Die Detailtiefe und das Verhältnis des Aufwands zum Nutzen sind bei der Angemessenheit zu berücksichtigen. Dies gilt gleichermaßen für den von der Bundesregierung - aufgrund von überschlägigen Daten in wenigen Fällen - erhobenen Einwand, gemessen am Gesamtauftragsvolumen seien Fälle gemäß § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO angesichts des zeitlichen Aufwands und auch finanziell nur von geringer Bedeutung. Insofern können alle Einwände der Bundesregierung gegen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht überzeugen.

Um den Aufwand für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verringern, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, eine Mustervorlage zu erstellen. Warum bei einer solchen Mustervorlage ressortspezifische Besonderheiten wegen etwaiger Vorfestlegungen kaum Beachtung finden könnten, erschließt sich nicht. In der Mustervorlage könnten Aspekte genannt

werden, die generell von jedem Bundesministerium zu berücksichtigen sind. Sie wäre – worauf der Bundesrechnungshof hingewiesen hat – um ressortspezifische und andere Besonderheiten zu ergänzen. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung dieser Empfehlung nicht folgen will. Ohne Mustervorlage muss jedes Bundesministerium die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allerdings vollständig selbst durchführen, um seiner Verpflichtung nach § 7 Absatz 2 BHO nachzukommen.

Darüber hinaus weist der Bundesrechnungshof auf Folgendes hin:

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Festlegung einer Wertgrenze ist nicht – wie es in der Stellungnahme zum Ausdruck kommt – unverhältnismäßig oder entbehrlich, weil vor einer konkreten Beschaffung und Einleitung eines entsprechenden Vergabeverfahrens ebenfalls eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Erstere muss durch einen Vergleich mit den vergaberechtlichen Regelverfahren nachweisen, dass eine Verhandlungsvergabe – bis zu einer bestimmten Wertgrenze – die wirtschaftliche Verfahrensart ist. Letztere dient dagegen dem Nachweis, dass im konkreten Beschaffungsfall die Vergabe eines Auftrags für eine bestimmte Leistung im Vergleich zu anderen Alternativen der Bedarfsdeckung die wirtschaftliche Lösung ist. Der Gegenstand der einen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist daher nicht mit dem der anderen identisch. Die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor einer generellen Regelung nach § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO ist deshalb auch nicht im Hinblick auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor jeder konkreten Beschaffung verzichtbar. Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass es sich um „unterschiedliche Sachzusammenhänge“ handelt. Insofern erschließt sich nicht, wie es hierdurch zu „Doppelarbeit“ kommen kann. Der Aufwand für die eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung macht den für die andere nicht unverhältnismäßig. Er ist vielmehr Folge der durch § 7 Absatz 2 BHO auferlegten Verpflichtung.

Warum die Bundesregierung zwischen der Verhandlungsvergabe als Ausnahmeverfahren und der Wertgrenzenregelung, die eine Standardisierung von Einzelfällen sei, einen Gegensatz sieht, erschließt sich nicht. Die Wertgrenzenregelung bewirkt vielmehr, dass für alle Einzelfälle, die von ihr erfasst werden, die Verhandlungsvergabe als Ausnahmeverfahren zulässig ist. Ebenso wenig erschließt sich, inwiefern sich die Bundesregierung aufgrund ihrer „Erfahrungen“ außer Stande sieht, angesichts der Vielzahl der Einzelfälle eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Immerhin hat ein Bundesministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, die auf eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bezogen war. Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein Ausnahmeverfahren, das eine Vielzahl von Einzelfällen betrifft. Legen die Bundesministerien eine Wertgrenze ausnahmslos für alle Aufträge bis zu einem bestimmten geschätzten Auftragswert fest, müssen sie mittels angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO nachweisen, dass eine Verhandlungsvergabe als vergaberechtliches Ausnahmeverfahren die wirtschaftliche Lösung für alle von dieser Regelung erfassten Aufträge ist.

Hinsichtlich der übrigen Ausführungen der Bundesregierung sieht sich der Bundesrechnungshof zu folgenden Klarstellungen veranlasst:

Er hat nicht beanstandet, Bundesministerien hätten willkürlich gehandelt. Vielmehr hat er kritisiert, dass sich Bundesministerien, die ihre Wertgrenzen ohne Begründung festlegten, dem Verdacht einer willkürlichen Handlungsweise aussetzten. An dieser Kritik hält der Bundesrechnungshof fest. Sie richtete sich an die beiden Bundesministerien, die ihre Wertgrenzenentscheidung nach eigenen Angaben gar nicht begründet hatten. Sie haben die Frage, ob sie vor ihrer Wertgrenzenfestlegung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hatten, ebenso mit „nein“ beantwortet wie die Frage nach einer anderen Begründung.

Wie „eingehend bzw. vertieft“ die Prüfungen der übrigen Ressorts vor ihren Wertgrenzenfestlegungen waren, kann dahinstehen. Diese und die (wiederholt) genannten Begründungen beruhen nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. (in einem Fall) nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die in Rede stehende Verfahrensart. Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar grundsätzlich die Zusage der Bundesregierung, bei künftigen Anpassungen von Regelungen nach § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO Bewertungen der gewählten Grenze in einem Aktenvermerk festzuhalten und zu begründen. Er weist aber erneut darauf hin, dass zur Begründung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Vorgaben des § 7 Absatz 2 BHO erforderlich ist. Diese ist nach der VV Nummer 2.4.2 zu § 7 BHO zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat die „Vereinfachung der Verwaltung“, „eine schnellere Durchführung von Vergabeverfahren“ und „grundsätzliche Preissteigerungen“ nicht als „pauschal ungeeignet“ für die Begründung einer Wertgrenze kritisiert. Vielmehr hat er darauf hingewiesen, dass diese von den Ressorts genannten Begründungen durchaus Aspekte der Wirtschaftlichkeit berührten. Er hat aber auch deutlich gemacht, dass sie nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genügten, zumal sie die zu erwartenden Auswirkungen der jeweiligen Wertgrenzenregelung nicht vollständig berücksichtigten und sie nicht überprüfbar hergeleitet waren. Die von Ressorts genannte Begründung, die Wertgrenzenfestlegung diene einer „höheren Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens“, hat er als pauschale Behauptung beanstandet, da ein schlüssiger Nachweis hierzu fehlte. Soweit die Bundesministerien nicht über belastbare Daten verfügen, müssen sie entsprechende Daten erheben. Seine Bedenken gegen die Verwendung von Daten aus einer inzwischen 15 Jahre alten Studie hat der Bundesrechnungshof hinreichend deutlich gemacht. Auch hat er – entgegen der Stellungnahme – weitere Aspekte, die bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu betrachten sind, ausdrücklich genannt (siehe Tz. 5). Im Übrigen geht es nicht darum, den Bundesministerien bei der Festsetzung von Wertgrenzen eine („Rest-)Eigenständigkeit“ oder ein „ausreichendes Verantwortungsbewusstsein“ abzusprechen. Sie haben dabei aber die aus § 7 BHO folgende Anforderung zu beachten: Die Wertgrenze muss wirtschaftlich sein. Dies ist durch eine vorangehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen, die wiederum den Vorgaben der VV zu § 7 BHO gerecht werden muss.

Da auch die Bundesregierung Wertgrenzenregelungen ohne ministerielle Festlegungen als vergaberechtsrechtswidrig betrachtet, sieht der Bundesrechnungshof seine Beanstandung in Tz. 4 als zugestanden an. Er geht daher davon aus, dass sich derartige Vergaberechtsverstöße nicht wiederholen und dass die Bundesministerien seine diesbezügliche Empfehlung umsetzen.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesministerien auf, ihre aktuell geltenden Wertgrenzen zu überprüfen. Er weist noch einmal darauf hin, dass sie Wertgrenzen nur beibehalten oder erhöhen dürfen, wenn dies nachweislich wirtschaftlich ist. Dies gilt auch für die erstmalige Festlegung einer Wertgrenze. Der Nachweis ist durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erbringen.

Mit diesen Hinweisen schließt der Bundesrechnungshof das laufende Prüfungsverfahren ab.

Elbert

Filtzinger

Beglaubigt: S. Rösner-Reeb, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.