

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-
lung über die Prüfung

Auftragsvergabe durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau für Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit

Teil 1: Grundsätzliche Feststellungen

25. November 2025

Geschäftszeichen: II 3 - 0001599

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Prüfungsgegenstand	7
1.2	Organisation der Auftragsvergabe bei der KfW	9
1.3	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	9
2	Rechtliche Punkte klären	11
3	Starke Anhebung des Schwellenwertes für die Beschaffung von Waren überprüfen	18

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FZ *Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

I

IÖA *Internationale öffentliche Ausschreibung*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KredAnstWiAG *Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau*

N

NÖA *Nationale öffentliche Ausschreibung*

R

RBC *Richtlinien für die Beauftragung von Consultants*

U

UVgO *Unterschwelvenvergabeordnung*

V

VgV *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge*

VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) lässt Projekte der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchführen. Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von Aufträgen für Waren und Dienstleistungen für diese Projekte stichprobenhaft geprüft, um sich einen Überblick über das Vergabegeschehen bei der KfW zu verschaffen. Die Stichprobe umfasst 30 Vergabevorgänge für FZ-Projekte in 18 Ländern. Sie beinhaltet verschiedene Vergabeverfahren für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen mit Vertragswerten von weniger als 20 000 Euro bis über 50 Mio. Euro.

Die KfW vergibt die Aufträge häufig nicht selbst, sondern lässt diese durch Partner im jeweiligen Land vergeben. Diese Partnervergaben hat der Bundesrechnungshof ebenfalls geprüft.

In diesem ersten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit grundsätzlichen über den Einzelfall hinausgehenden Rechtsfragen befasst.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

0.1

Die FZ-Vergaberichtlinien der KfW fassen den Tatbestand der Direktvergabe (Vergabeverfahren ohne Wettbewerb) zu weit. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ und der KfW empfohlen, die FZ-Vergaberichtlinien enger zu fassen. Das BMZ hat zugesagt, dies „nach Möglichkeit mit der KfW aufzunehmen“. Der BRH erwartet, dass die FZ-Vergaberichtlinien zeitnah geändert werden.

Die Verfahrensinformationen und Verwaltungsvorschriften (VV) des BMZ enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, klare Definitionen und Verweise in seine Leitlinien aufzunehmen. Das BMZ wird einen unbestimmten Rechtsbegriff definieren, sieht darüber hinaus jedoch keinen Anlass für das Einfügen von Verweisen in seine Leitlinien. Der BRH bleibt bei seiner Empfehlung, die Leitlinien als maßgebliche Rechtsgrundlage verständlich und vollständig auszugestalten.

Im Dokumentenmanagementsystem der KfW lässt sich nicht erkennen, inwiefern das nationale Vergaberecht des Partnerlandes Anwendung findet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen klaren Hinweis darauf zu ermöglichen. Das BMZ hat zugesagt, diese Empfehlung der KfW weiterzuleiten (Tz. 2).

0.2

*Bis Ende 2020 musste die Beschaffung von Waren mit einem Wert von mehr als 200 000 Euro grundsätzlich international öffentlich ausgeschrieben werden. Die KfW hob diesen Schwellenwert mit Zustimmung des BMZ auf 1 Mio. Euro an. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMZ einer Anhebung des Schwellenwertes auf das Fünffache ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase zugestimmt hat. Er hat empfohlen, eine Erfolgskontrolle zur Erhöhung der Schwellenwerte durchzuführen. Das BMZ hält den Aufwand für zu hoch und möchte hierauf verzichten. Der Bundesrechnungshof weist das BMZ darauf hin, dass nach § 7 Absatz 2 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen sind. Er erwartet, dass das BMZ dieser Pflicht nachkommt. Er wird sich zu gegebener Zeit hiervon überzeugen (Tz. 3).*

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsgegenstand

Ihre Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit (EZ) führen Sie nicht selbst durch. Sie beauftragen dafür Durchführungsorganisationen. Im Bereich der FZ beauftragen Sie die KfW, die entsprechenden Projekte umzusetzen.

Die KfW finanziert im Auftrag der Bundesregierung Investitionen und begleitende Beratungsleistungen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Durch Finanzierungsverträge fördert die KfW aus Mitteln des Bundeshaushalts und ergänzenden eigenen Mitteln den Aufbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur und Finanzsektoren sowie Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz. Die dortigen Partner führen die Projekte in eigener Verantwortung vor Ort durch.¹ Dafür beschaffen sie die erforderlichen Leistungen durch Vergaben (Partnervergaben). Diese überwacht die KfW. Darüber hinaus beschafft die KfW im eigenen Namen.

Wir haben Beschaffungen von Waren² und Dienstleistungen³ geprüft. Dabei ging es überwiegend um Partnervergaben. Außerdem haben wir Beschaffungen der KfW im eigenen Namen unterhalb der Schwellenwerte der Europäischen Union geprüft.⁴ Das neue Verfahren der risikobasierten Vergaben, welches die KfW mit der Novelle ihrer FZ-Vergaberichtlinien zum Juli 2024⁵ eingeführt hat, haben wir nicht geprüft. Dies kann Gegenstand einer weiteren Prüfung sein.

¹ KfW Entwicklungsbank, Nachhaltigkeitsrichtlinie, Juni 2023, S. 4.

² Die Begriffe Waren, Güter und Lieferleistungen haben in dieser Prüfungsmitteilung die gleiche Bedeutung. In den für unsere Prüfung relevanten Rechtsquellen wird mal der Begriff Waren, mal Güter und mal Lieferleistungen verwendet. So wird im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in § 103 Absatz 2 festgelegt: „Lieferaufträge sind Verträge zur Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf oder Ratenkauf oder Leasing, Mietverhältnisse oder Pachtverhältnisse mit oder ohne Kaufoption betreffen.“ In den FZ-Vergaberichtlinien der KfW wird der Begriff Lieferungen/Güter wie folgt definiert: „Verbrauchsstoffe, Rohmaterialien, Maschinen, Ausrüstung, Fahrzeuge und zugehörige Dienstleistungen, z. B. Transport, Versicherung, Installation, Inbetriebnahme, Schulung und Erstartung.“

³ Dies sind Beratungsleistungen (häufig als Consulting bezeichnet) und sonstige Dienstleistungen. Den Begriff Beratungsleistungen definiert die KfW wie folgt: „Dienstleistungen beratender/professioneller Art, insbesondere die Erbringung von Experten-/Strategieberatung, Managementdienstleistungen, Coaching, Strategieentwicklung, Implementierungs- und Kommunikationsdienstleistungen sowie beratende und projektbezogene Dienstleistungen, z. B. Machbarkeitsstudien, Projektmanagement, Ingenieurdienstleistungen, Bauüberwachung, Finanz- und Buchhaltungsdienstleistungen sowie Schulungen und Organisationsentwicklung.“ Sonstige Dienstleistungen sind: „Dienstleistungen, bei denen es sich nicht um Beratungsleistungen handelt. Sonstige Dienstleistungen werden in der Regel auf der Grundlage der Leistung messbarer Ergebnisse angeboten und vergeben, für die Leistungsstandards eindeutig identifiziert und konsequent angewendet werden können, z. B. topographische und geotechnische Untersuchungen, Bodenuntersuchungen, Luftvermessungen und Fernerkundung, Bohrungen, Luftaufnahmen, Satellitenbilder, Kartierungen und ähnliche Operationen, Transport und Verteilung von Gütern.“

⁴ Die KfW konnte uns keine vollständige Liste mit allen Vergaben für die Jahre 2021 bis 2023 vorlegen. Wir haben deshalb für diese Prüfung hilfsweise auf eine Auswertung aus dem FZ-Vergabetool abgestellt. Die Vergaben der KfW im eigenen Namen oberhalb der EU-Schwellenwerte sind hierin nicht enthalten. Diese können Gegenstand einer weiteren Prüfung sein.

⁵ FZ-Vergaberichtlinien der KfW, Dokumentversion Januar 2019. Diese wurde in den Jahren 2021, 2023 sowie zuletzt im Juli 2024 überarbeitet. In folgenden Zitaten wird daher in Klammern die Jahreszahl der zitierten Fassung ergänzt.

Wir haben 30 Vergabevorgänge für FZ-Projekte in 18 Ländern geprüft. Da wir uns einen Überblick über das Vergabegeschehen bei der KfW verschaffen wollten, enthält unsere Stichprobe verschiedene Vergabeverfahren für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen mit Vertragswerten von weniger als 20 000 bis über 50 Mio. Euro. Unsere Prüfungsergebnisse stellen wir in drei Teilen dar.

Im vorliegenden **ersten Teil** stellen wir **grundsätzliche** über den Einzelfall hinausgehende **Rechtsfragen** dar. Im **zweiten Teil** behandeln wir **organisatorische Aspekte und Dokumentationsmängel**. Im **dritten Teil** geht es um **konkret festgestellte Vergaberechtsverstöße** bei den 30 geprüften einzelnen Vergabevorgängen.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir Ihnen am 14. Mai 2025 mitgeteilt. Hierzu haben Sie am 12. August 2025 Stellung genommen. Ihre Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die KfW unterscheidet folgende Arten von Vergabeverfahren⁶ (in absteigender Reihenfolge ihres Wettbewerbsniveaus):

- Bei der **Internationalen öffentlichen Ausschreibung (IÖA)** wird die Ausschreibungsbekanntmachung international veröffentlicht, um auf internationaler Ebene Personen für die Teilnahme am Beschaffungsprozess zu gewinnen.
- Bei der **Nationalen öffentlichen Ausschreibung (NÖA)** wird die Ausschreibungsbekanntmachung auf nationaler Ebene veröffentlicht. Bewerbungen von Personen auf internationaler Ebene werden jedoch nicht von der Teilnahme ausgeschlossen.
- Bei der **Angebotseinholung** ist der Beschaffungsprozess auf eine begrenzte Anzahl (mindestens drei qualifizierte Bieter) vorab ausgewählter, qualifizierter Personen beschränkt, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden.
- Beim **Preisangebot** müssen mindestens drei vorab ausgewählte, qualifizierte Personen ein Angebot abgeben. In der Angebotsanfrage sind die technischen Anforderungen, sonstige relevante Informationen sowie das Evaluierungsverfahren (in der Regel preisbasiert) anzugeben. Das Preisangebot kann nur für die Beschaffung hoch standardisierter, im Handel erhältlicher Standardlieferungen und sonstiger Dienstleistungen gewählt werden.
- Bei der **Direktvergabe** wird nur eine vorab ausgewählte, qualifizierte Person gebeten, ein Angebot auf Grundlage einer vom Projektträger ausgearbeiteten Funktionsbeschreibung, Spezifikation oder Leistungsbeschreibung abzugeben.

⁶ Vgl. Artikel 2.1 der FZ-Vergaberichtlinien (2019).

1.2 Organisation der Auftragsvergabe bei der KfW

Für die Vorgänge zur Auftragsvergabe sind Vergabemanagerinnen und Vergabemanager Ansprechpersonen und Verantwortliche in der KfW. Für besondere und grundsätzliche Fragen ist die Organisationseinheit „Vergabemanagement Grundsätze“ zuständig.

Für die Bearbeitung der Vorgänge zur Vergabe von Aufträgen verwendet die KfW eine Reihe von IT-Anwendungen. Wesentlich sind dabei für die Dokumentation der Vorgangsbearbeitung das datenbankgestützte „FZ-Vergabetool“⁷ und für die Archivierung der Vergabevorgänge das Dokumentenmanagementsystem „Filenet“.

Zweck des FZ-Vergabetools ist, die Bearbeitungs- und Genehmigungsschritte der Vergabevorgänge bezüglich erledigter und offener Punkte zu dokumentieren und damit auch den aktuellen Status der Vorgänge transparent zu machen.

In Filenet legt die KfW alle bei einem Vergabevorgang entstehenden Speicherobjekte verschiedenen Formats ab. Speicherobjekte sind beispielsweise entwurfsweise und endgültige Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen, während des Vorgangsbearbeitungsprozesses entstehende Dokumente sowie interne und externe E-Mail-Korrespondenz.

Darüber hinaus nutzt die KfW für die Bearbeitung der Vorgänge unter anderem ihr Projektverwaltungssystem „Inpro“, eine „Expertenauftragsverwaltung“⁸ sowie die einschlägigen IT-Anwendungen für Text- und Datenverarbeitung sowie zur E-Mail-Korrespondenz. Die Organisation der Arbeitsabläufe zur Vorgangsbearbeitung dokumentiert die KfW in Arbeitsanweisungen und mit Hilfe visualisierter Beschreibungen der Arbeitsprozesse. Die Arbeitsanweisungen hält sie in ihrem Organisationshandbuch nach, die Prozessbeschreibungen entwickelt und verwaltet sie mit Hilfe des Portals „Adonis“.

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die FZ regeln Sie in den VV die vertraglichen Grundlagen wie Darlehens- und Finanzierungsverträge sowie die Auftragsvergabe (nachfolgend Leitlinien).⁹ Für Lieferungen und die damit zusammenhängenden Leistungen schreiben Sie in Tz. 61 der VV Nummer 004 eine IÖA und den Vorrang des wirtschaftlichsten Angebotes vor. Dies umfasst alle Leistungen, die mit der Durchführung der Vorhaben in Verbindung stehen.¹⁰ Vorgaben zur Umsetzung dieser Punkte treffen Sie für die FZ-Vergaberichtlinien.¹¹ Für

⁷ Bei der Anwendung handelt es sich um eine datenbankgestützte Access-Anwendung.

⁸ Bei der Anwendung handelt es sich um eine datenbankgestützte Access-Anwendung.

⁹ Handbuch der bilateralen EZ, Nummer VV 004, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ (Version vom 1. Juli 2021), Tz. 58 ff. und 61 ff.

¹⁰ Consulting, Non-Consulting, Bau sowie Lieferungen laut Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nummer VI 022, Vergaberegeln in der FZ (Version vom 19. Dezember 2023), S. 3.

¹¹ Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004, Tz. 61, S. 5.

Beratungsleistungen sehen Sie in Tz. 62 der Leitlinien ebenso eine IÖA vor, wobei hier vorrangig die Qualität der Angebote zu berücksichtigen sei und kein Missverhältnis zwischen Leistung und Preis bestehen darf. In Tz. 64 der Leitlinien legen Sie die Überwachungspflicht der KfW für die Auftragsvergaben im Partnerland fest – außer bei Direktleistungen¹². Für Partnervergaben stellen Sie Weiteres, u. a. zu den Schwellenwerten zur Bestimmung des Vergabeverfahrens, klar.¹³

Die KfW regelte Vergaben und deren Überwachung bis 2019 anhand zweier Richtlinien: der Richtlinie für die Beauftragung von Consultants (RBC) und der Richtlinie für die Beschaffung von Lieferung und Leistungen und von Bauaufträgen. Nach einer Überarbeitung führte sie beide Richtlinien in den noch heute geltenden FZ-Vergaberichtlinien zusammen.¹⁴ Für Partnervergaben sollten nachhaltigere Ausschreibungsprozesse sowie eine höhere Verbindlichkeit erreicht werden. Für die Überarbeitung habe sich die KfW an Regelwerken u. a. der Europäischen Investitionsbank (EIB) orientiert. Sie griff darin die folgenden Grundprinzipien auf: Wettbewerb, Fairness, Transparenz, Vertraulichkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit und Verhältnismäßigkeit. Sie strebe keine direkte Umsetzung der Richtlinien an, sondern wahre schwerpunkthaft den Wettbewerb, Compliance sowie Umwelt-, Sozial-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards (ESHS). Für die Festlegung der Schwellenwerte in den FZ-Vergaberichtlinien habe sich die KfW an den EU-Schwellenwerten aus dem Jahr 2017 orientiert.

Auch für die Beschaffungen, die die KfW im eigenen Namen – bis zur Höhe der EU-Schwellenwerte – durchführt, gelten die FZ-Vergaberichtlinien entsprechend.¹⁵ Die KfW ist nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KredAnst-WiAG) eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Nach § 112 Absatz 2 Satz 1 BHO ist sie ein **Unternehmen in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts**, für das die Vorschriften der § 65 Absatz 1 Nummern 3 und 4 und Absatz 2, 3 und 4; § 68 Absatz 1 und § 69 BHO entsprechend und § 111 BHO unmittelbar gelten. Die KfW ist somit nicht an § 55 BHO und die dazugehörigen VV gebunden. Dementsprechend gilt auch die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) nicht für die KfW.

Den Projektbedarf beschafft der Projektträger grundsätzlich mittels Partnervergabe auf Basis der Darlehens- und Finanzierungsverträge mit der KfW.

Die KfW ist nach § 99 Nummer 2 c Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) öffentliche Auftraggeberin. Sie hat für – eigene – öffentliche Aufträge an Unternehmen, deren geschätzter Auftragswert die EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet, das

¹² Direktleistungen sind Leistungen, die die Bundesregierung selbst erbringt. Sonst stellt die Bundesregierung über ihre Durchführungsorganisationen dem Kooperationspartner Mittel zur Finanzierung von Leistungen zur Verfügung, siehe Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004, Tz. 12.

¹³ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nummer VI022 (Version vom 19. Dezember 2023) S. 3 ff. Hierbei geht es um die Schwellenwerte zur Abgrenzung zwischen einer IÖA und einer NÖA, siehe auch Tz. 1.1.

¹⁴ FZ-Vergaberichtlinien der KfW, Januar 2019.

¹⁵ Siehe Fußnote 2 der FZ-Vergaberichtlinien der KfW (2023).

Vergaberecht der §§ 97 ff. GWB sowie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) anzuwenden. Nach § 103 Absatz 1 GWB sind öffentliche Aufträge entgeltliche Verträge über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Die Finanzierungen der KfW selbst sind keine öffentlichen Aufträge im Sinne des § 103 GWB, da dafür der Beschaffungszweck fehlt.¹⁶ Für Beschaffungen der KfW im eigenen Namen **gelten die EU-Schwellenwerte des § 106 GWB**. Für Partnervergaben gelten grundsätzlich die Vergaberegularien des jeweiligen Landes. Die KfW sieht in den Projekten für Vergaben ihre FZ-Vergaberichtlinien als Mindestanforderung. Sie überprüfe, ob das nationale Vergaberecht des Partnerlandes dem entspreche. In der Regel vereinbare die KfW bei Vertragsschluss in der Besonderen Vertragsvereinbarung des Finanzierungsvertrages die Geltung der FZ-Vergaberichtlinien. Für eigene Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte wendet die KfW die FZ-Vergaberichtlinien entsprechend an.¹⁷

2 Rechtliche Punkte klären

Rechtsgrundlagen

Laut Präambel des Generalvertrages mit dem BMZ wird die KfW für das durch diesen Vertrag begründete Auftragsverhältnis treuhänderisch gemäß § 44 Absatz 2 BHO für den Bund tätig.¹⁸ Das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 22. Dezember 2023 trat zum 1. Januar 2024 in Kraft und änderte den Inhalt des § 44 Absatz 2 BHO. Der bisherige und im Generalvertrag zitierte Absatz 2 wurde zu Absatz 3. Der Absatz 3 des § 44 BHO verweist auf eine entsprechende Anwendung des Absatz 1, wenn Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden sollen. Diese entsprechende Anwendung führt dazu, dass die Treuhandverwaltung von Mitteln und Gegenständen des Bundes unter denselben Voraussetzungen wie die Bewilligung von Zuwendungen steht. In beiden Fällen werden außerhalb des Staates stehende Dritte tätig, ohne unmittelbar den haushaltsrechtlichen Regeln des Bundes zu unterstehen.¹⁹ Mit dem Verweis soll der Bund genügend

¹⁶ Siehe Pünder/Schellenberg, 3. Auflage 2019, § 103 GWB, Randnummer 32 f.: Die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe gelten in der Regel nicht für Finanzhilfen, d. h. für die „bloße Finanzierung von Tätigkeiten, die häufig mit der Verpflichtung verbunden ist, erhaltene Beträge bei nicht bestimmungsgemäßer Verwendung zurückzuzahlen.“

¹⁷ Artikel 1.1 Satz 1 und Fußnote 2 der FZ-Vergaberichtlinien KfW (2023).

¹⁸ Handbuch der bilateralen EZ, VV der Bundesregierung, Vertrag VV 003, Generalvertrag KfW, gültig seit 22. Juni 2009, gültiges Vertragsdokument, es erfolgte keine Aktualisierung nach Anpassung der BHO in 2023, um den Verweis auf § 44 Absatz 3 BHO richtigzustellen.

¹⁹ Gröpl BHO/Rossi, 2. Auflage 2019, BHO, § 44 Randnummer 124.

Einflussmöglichkeiten besitzen, um die externen Treuhänder, die selbst häufig nach kaufmännischen Regeln wirtschaften, zur ausreichenden Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze anzuhalten.²⁰ Bei der Verwaltung von Bundesmitteln handelt es sich materiell um die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.²¹ Die externe Stelle wird gewissermaßen als „verlängerter Arm“ des Staates tätig.²²

Feststellungen

Die Darlehens- und Zuschussverträge der KfW erklären die FZ-Vergaberichtlinien grundsätzlich für verbindlich.²³ Nach Ihren Regeln stellen die FZ-Vergaberichtlinien sicher, dass Aufträge, die der Partner für FZ-Vorhaben vergibt, ordnungsgemäß und fair ablaufen und die Anforderungen der Tzn. 61 bis 64 der VV Nummer 004 erfüllen. Abweichungen von den Grundprinzipien der FZ-Vergaberichtlinien bedürften Einzelfallgenehmigungen. Vor Genehmigung einer Abweichung sei Ihr FZ-Grundsatzreferat zu beteiligen.²⁴ Nach Artikel I Absatz 6 des Generalvertrages führt die KfW ihre Aufgaben aus Artikel I Absatz 5 des Vertrages unter Beachtung der Leitlinien mit Kooperationspartnern der deutschen EZ durch. Sie verwenden in den einschlägigen **VV und Verfahrensinformationen** Begriffe wie „kleinere Aufträge“²⁵ und „starke Partner“²⁶, **ohne diese im jeweiligen Regelwerk zu definieren oder auf vorhandene Definitionen zu verweisen.** Die Leitlinien regeln das grundsätzliche Verfahren der bilateralen staatlichen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit. Als Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung, die von den beteiligten Ressorts²⁷ beschlossen wurden, richten sie sich an die Bundesregierung, die deutschen Durchführungsorganisationen sowie an sonstige, auf deutscher Seite beteiligte Stellen. Darüber hinaus sollen sie interessierten Dritten ein Bild von Zielen und Verfahren der Zusammenarbeit geben.²⁸ Für die **FZ und Partnervergaben** definieren Sie den Begriff der „kleineren Aufträge“ in der Verfahrensinformation VI022 als „Aufträge, welche unter den vorgenannten Full Prior Review-Schwellenwerten liegen (bzw. diesen entsprechen)“. Diese Verfahrensinformation wurde am 19. Dezember 2023 zur Definition der Tzn. 61 und 64 der Leitlinien und der Einführung der risikobasierten Vergabe vollständig überarbeitet. Diese neuen Regelungen traten nach entsprechender Aktualisierung der FZ-Vergaberichtlinien im Jahr 2024 in Kraft. Beispielhaft sähen Sie Partner mit guten, versierten Vergabekenntnissen sowie

²⁰ Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Auflage 2013, BHO, § 44 Randnummer 29.

²¹ Rehm, in Dittrich, Juli 2025, § 44 BHO, Nummer 82.3.

²² Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Auflage 2013, BHO, § 44 Randnummer 34.

²³ Artikel 1.1 FZ-Vergaberichtlinien KfW (2023).

²⁴ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation VI 085, Verfahren bei genehmigungspflichtigen Punkten in der Finanziellen Zusammenarbeit (Version vom 9. April 2024), S. 11 mit Bezug auf Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ (Version vom 1. Juli 2021), Tzn. 61 bis 64; Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation VI022 Vergaberegeln in der FZ (Version vom 19. Dezember 2023) S. 3.

²⁵ Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ (Version vom 1. Juli 2021), Tz. 64.

²⁶ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nummer VI022 (Version vom 19. Dezember 2023) S. 3 ff.

²⁷ BMZ, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

²⁸ Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004 (Version vom 1. Juli 2021), S. 2 Zielsetzung.

langen Erfahrungswerten als stark an. Die KfW werde das BMZ zu Anwendungsfällen im Vergabebericht einmal jährlich informieren. Den Begriff „Kleinstaufträge“ definieren Sie an anderer Stelle.²⁹

Die **FZ-Vergaberichtlinien** sind aus Sicht der KfW „interne Policy“, für die sie keine „1 : 1“ Anwendung anstrebe. Mit der vertraglichen Vereinbarung als Teil der Besonderen Vereinbarungen werden sie für den Partner/Projektträger und alle anderen für die Beschaffung offiziell zuständigen Stellen verbindlich.³⁰ Die FZ-Vergaberichtlinien gelten unbeschadet der öffentlichen Vergabeordnung oder anderer anwendbarer lokaler Gesetze und Vorschriften.³¹ Die UVgO gilt für die KfW nicht.³²

Für **Vergaben der KfW im eigenen Namen** unterhalb der EU-Schwellenwerte sind die FZ-Vergaberichtlinien – in entsprechender Anwendung – verbindlich.³³ Die KfW regelt darin die Voraussetzungen von Direktvergaben. Die FZ-Vergaberichtlinien listen die Vergabeverfahren in absteigender Reihenfolge ihres Wettbewerbsniveaus auf. Da bei der Direktvergabe kein Wettbewerb stattfindet, steht sie in dieser Liste ganz unten.³⁴ In Artikel 2.1.5 Satz 4 der FZ-Vergaberichtlinien heißt es, dass die Direktvergabe „(...) **insbesondere** in den folgenden Fällen gewählt werden kann (...)“. Das überschwellige Vergaberecht regelt die Verfahrensarten – und damit auch ihre Anwendungsbereiche – nach § 119 GWB und § 14 VgV abschließend.³⁵

Bei **Partnervergaben** beinhalte in manchen Partnerländern das lokale Vergaberecht eine Klausel, die erlaube, die Vergaberichtlinien internationaler Finanzierer wie der KfW vorrangig anzuwenden. Diese Klausel ermögliche den Vorrang der FZ-Vergaberichtlinien im Einklang mit lokalem Vergaberecht. Wenn eine solche Klausel nicht bestehe, könne es zu Widersprüchen zwischen lokalem Vergaberecht und den FZ-Vergaberichtlinien kommen, sodass die einzelnen Bestimmungen der FZ-Vergaberichtlinien nicht 1 : 1 umsetzbar seien, ohne gegen lokales Vergaberecht zu verstoßen. Für solche Fälle gäben die FZ-Vergaberichtlinien vor, dass die Partner/Projektträger Vereinbarungen mit der KfW zu treffen haben, die die Grundprinzipien der FZ-Vergaberichtlinien (nach Ziffer 1.2.1) bestmöglich wahren. Dementsprechend gälten stets sowohl lokales Vergaberecht als auch die FZ-Vergaberichtlinien. Die Rechtsabteilung der KfW erklärte, dass Entwicklungsländer zunehmend ihre Rechtssysteme entwickelten, insbesondere das Vergabe- und das Steuerrecht. Das nationale Recht des Partnerlandes ginge daher öfter den Vertragsvereinbarungen vor. Die KfW wolle mit den FZ-Vergaberichtlinien nicht ihr Rechtsregime etablieren und definiere diese daher als Mindestanforderungen. Die Vergabemanager der KfW haben erklärt, dass in den von ihnen betreuten Ländern

²⁹ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nummer VI022 (Version vom 19. Dezember 2023) S. 6. Die Inhalte zur risikobasierten Vergabe waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

³⁰ Artikel 1.1 FZ Vergaberichtlinien KfW (2023).

³¹ Artikel 1.1 FZ Vergaberichtlinien KfW (2023).

³² Siehe Tz. 1.3.

³³ Artikel 1.1. und Fußnote 2 der FZ Vergaberichtlinien KfW (2023).

³⁴ Artikel 2.1. der FZ Vergaberichtlinien KfW (2023).

³⁵ MüKoEuWettbR/Fett, 4. Auflage 2022, VgV § 14 Randnummer 1.

häufig das Recht des internationalen Geldgebers gelte. Unsere Prüfung hat ergeben, dass keine der IT-Anwendungen der KfW den jeweils gültigen bzw. vereinbarten Rechtsrahmen explizit auswies. Auch liegt in der KfW keine Übersicht je Land zum geltenden bzw. vereinbarten Vergaberechtsrahmen vor, z. B. in Form einer Liste.

In einem der von uns geprüften Fälle in der Region Zentralafrika stellte ein Auftragnehmer dem Projektträger eine Rechnung, ohne dass die berechnete Leistung schriftlich vereinbart war. Der Projektträger bezeichnete das Verfahren als „formlose Beauftragung“. Eine hausinterne **Arbeitsanweisung** zum Umgang mit diesem Bestellverfahren „Bon de commande“ gäbe es bei der KfW nicht, da es sich um einen Einzelfall handelte. Wir stellten fest, dass auch in einem Projekt in Tunesien dieses Bestellverfahren zur Anwendung kam. In dem Projekt der Region Zentralafrika genehmigte die KfW nachträglich die Direktvergabe. Auch für den Umgang mit einer solchen nachträglichen Genehmigung der Auftragserteilung gäbe es keine spezielle Arbeitsanweisung in der KfW. In einem weiteren von uns geprüften Fall legitimierte die KfW nachträglich eine Direktvergabe.

Würdigung und Empfehlungen

Mit Ihren Regelungen zur Verbindlichkeit der FZ-Vergaberichtlinien und der Genehmigungspflicht für Abweichungen wollen Sie sicherstellen, dass Aufträge ordnungsgemäß und fair ablaufen und die Anforderungen der Tzn. 61 bis 64 der VV Nummer 004 erfüllen. Ihre Handreichungen enthalten jedoch nicht definierte Begriffe. Beispiele konnten Sie uns benennen; in den Handreichungen haben Sie diese aber nicht erklärt. Auch Verlinkungen zu anderen Verfahrensinformationen geben Sie nicht an, um undefinierte Begriffe einzuordnen. Die unbestimmten Rechtsbegriffe erschweren die Anwendung und erweitern den Auslegungsspielraum des von Ihnen vorgegebenen Rechtsrahmens.

Die KfW definierte die Anwendbarkeit von Direktvergaben nicht abschließend, obwohl es sich um das Vergabeverfahren ohne Wettbewerb handelt. Das Wort „**insbesondere**“ ermöglicht über die aufgeführten Bedingungen hinaus weitere Anwendungsfälle für Direktvergaben. Diese weite Fassung des Tatbestandes lässt Wettbewerbsverzicht zu, ohne diesem Grenzen zu setzen. Dies widerspricht dem Grundsatz, einen möglichst umfassenden Wettbewerb herzustellen.³⁶ Diesen Wettbewerbsgrundsatz greift die KfW in den Grundprinzipien der FZ-Vergaberichtlinien auf. Nach dem dort geregelten Grundprinzip des Wettbewerbs müssen Beschaffungen auf der Basis von Ausschreibungen durchgeführt werden. Mit der Wahl des Verfahrens muss die maximale Anzahl potenzieller Bewerber/Bieter berücksichtigt werden. Das Grundprinzip der Wirtschaftlichkeit zielt darauf ab, Beschaffungen im Interesse einer effizienten Nutzung der von

³⁶ Immenga/Mestmäcker/Dreher, 6. Auflage 2021, GWB vor § 97, Randnummer 62, mit Bezug auf EuGH 28. Januar 2016, Rechtssache C-50/14, NZBau 2016, 177, Randnummer 55 „CASTA“.

der KfW bereitgestellten Mittel an Bieter mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu vergeben.³⁷ Wettbewerb erhöht die Chance auf günstige Angebote, aus denen dann das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln ist. Zwar ist die KfW nicht unmittelbar an die Vergabevorschriften des § 55 BHO und die dazugehörigen VV gebunden. Als öffentliche Auftraggeberin nach § 99 Nummer 2 c GWB finanziert sie ihre Finanzierungs- und Darlehensverträge jedoch aus Bundesmitteln. Die FZ-Vergaberichtlinien setzen u. a. Ihre Vorgaben nach Tzn. 61 – 64 der Leitlinien zur Auftragsvergabe um.³⁸ Wir teilen die Auffassung der KfW nicht, dass sie die FZ-Vergaberichtlinien nicht „1 : 1“ anwenden müsse, sondern einen Schwerpunkt auf das Wettbewerbsverständnis legen könne. Im Sinne des Wettbewerbs sollte sie die Wahrung der FZ-Vergaberichtlinien für Partnervergaben und für unschwellige Vergaben im eigenen Namen als Standardvorgabe ansehen. Darüber hinaus begründet ihre treuhänderische Tätigkeit im Auftragsverhältnis für das BMZ nach dem Generalvertrag und gemäß § 44 Absatz 3 BHO eine Sonderstellung der KfW. Sie handelt als „verlängerter Arm“ des Staates. Dass sich die KfW ihrer Verantwortung grundsätzlich bewusst ist, lässt die entsprechende Geltung der FZ-Vergaberichtlinien für eigene Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte erkennen. Die Regelungen zur Direktvergabe sind mit dem Wort „insbesondere“ jedoch zu weit gefasst und sollten geändert werden.

Für die Partnervergaben regelt die KfW in den FZ-Vergaberichtlinien ein Verfahren zur Abstimmung des jeweils geltenden nationalen Rechts. Da keine IT-Anwendung der KfW eine Information zum anwendbaren bzw. vereinbarten Recht (nationales Recht des Partnerlandes, FZ-Vergaberichtlinien) enthält und keine Länderübersicht geführt wird, ist die Beachtung der FZ-Vergaberichtlinien an dieser Stelle erschwert. Sowohl das Vergabemanagement als auch die Überprüfung der Vergabefälle durch uns oder die interne Revision der KfW sind auf eine Durchsicht der Verträge angewiesen.

Zwei überprüfte Vergabefälle enthielten mit dem „Bon de commande“ besondere Fallkonstellationen, die die KfW in Einzelfällen löste. Eine hausinterne Arbeitsanweisung erstellte die KfW dafür nicht. Daher ist eine einheitliche Handhabung nicht sichergestellt. Auch für den Umgang mit der nachträglichen Genehmigung von Vergaben gibt die KfW dem Vergabemanagement keine Regelung vor. In unserer Stichprobe fanden sich jeweils zwei solche Fälle. Dementsprechend gehen wir davon aus, dass es sich dabei nicht um Einzelfälle handelt.

Wir haben empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die KfW in den FZ-Vergaberichtlinien für die Anwendungsfälle der Direktvergabe das Wort „insbesondere“ streicht und dass Sie Ihre Regelungen in den Verfahrensinformationen und VV durch Definitionen und Verweise deutlicher fassen. Die KfW sollte in ihren IT-Anwendungen für Vergaben das geltende Vergaberecht kennzeichnen. Die KfW sollte durch interne

³⁷ Siehe oben Rechtsgrundlagen (3. Absatz) und Artikel 1.2.1 der FZ-Vergaberichtlinien (2023).

³⁸ Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ (Version vom 1. Juli 2021), Tz. 64 ff.

Arbeitsanweisungen für bereits bekannte Sonderfälle eine einheitliche Anwendung der FZ-Vergaberichtlinien sicherstellen.

Stellungnahme des BMZ

Sie haben erklärt, unsere Empfehlung für die Anwendungsfälle der Direktvergabe das Wort „insbesondere“ zu streichen, „mit der KfW aufzunehmen, um diese nach Möglichkeit umzusetzen“.

Des Weiteren haben Sie erklärt, die Vorgaben der VV „Leitlinien“ würden im BMZ durch zahlreiche Handreichungen und Verfahrensinformationen ausgelegt und definiert. Diese seien im so genannten „EZ-Handbuch“ über das Intranet des BMZ für alle Anwenderinnen und Anwender schnell und gut auffindbar. Die Aufnahme von Verweisen auf diese Handreichungen und Verfahrensinformationen in die Leitlinien sei nicht vorgesehen. Die Verfahrensinformation VI022 definiere „Ergänzend zu den Teilziffern 61 und 64 der Leitlinien ... dort aufgeführte Begrifflichkeiten und regelt daraus ableitende weitere Vereinbarungen zwischen BMZ und KfW in Bezug auf Partnervergaben (ausschreibende Stelle sind die Projektpartner der KfW)“. Der Begriff „kleinere Aufträge“ sei – als diejenigen Aufträge, welche unter den vorgenannten Full Prior Review-Schwellenwerten liegen (bzw. diesen entsprechen) – in der VI022 aus Ihrer Sicht hinreichend definiert.³⁹ Für den Begriff „starke Partner“ würden Sie eine genauere Definition in die VI022 einarbeiten.

Sie haben die Anwendung des Rechtsrahmens im Partnerland erläutert. Unsere Empfehlung wollen Sie mit der KfW aufnehmen. Sie wollen darauf hinwirken, dass die KfW in ihren IT-Anwendungen deutlicher kennzeichnet, welche Bestimmungen angewendet werden. Sie unterscheiden zwischen der Anwendung der FZ-Vergaberichtlinien im Einzelnen, einer vorrangigen Anwendung lokaler Vergaberegelungen bzw. in Kombination mit zusätzlichen Maßnahmen, zur Wahrung der Grundprinzipien der FZ-Vergaberichtlinien.

Sie wollen unsere Empfehlung, für bereits bekannte Sonderfälle eine einheitliche Anwendung der FZ-Vergaberichtlinien durch interne Arbeitsanweisungen sicherzustellen, an die KfW weiterleiten.

Abschließende Würdigung

Die Leitlinien normieren die IÖA als Grundsatz der Auftragsvergabe für Lieferungen und damit zusammenhängende Leistungen. Der Zuschlag wird danach auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Die wettbewerbliche Vergabe von Aufträgen dient somit

³⁹ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nummer VI022 (Version vom 19. Dezember 2023) S. 4.

unter anderem einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, die in den §§ 7, 34 BHO normiert ist. Direktvergaben erfolgen ohne Wettbewerb. Sowohl das Vergaberecht als auch das Haushaltsrecht erfordern daher eine restriktive Anwendung dieser Ausnahme. Diese ist nur gewährleistet, wenn die FZ-Vergaberichtlinien die Kriterien für Direktvergaben abschließend regeln. Die derzeitige Vorgabe der FZ-Vergaberichtlinien steht mit der Bezeichnung „insbesondere“ für das Gegenteil. Sie öffnet den Ausnahmebereich für – beliebige – undefinierte Fälle. Aus Ihrer Aufgabe, die Einhaltung der Leitlinien (hier Tzn. 61 – 64) sicherzustellen, folgt auch Ihre Pflicht, für eine ordnungsgemäße Anwendung – und auch Definition – der Ausnahmen zu sorgen. Diese Verpflichtung ergibt sich ebenfalls aus Ihrer Rolle als Auftraggeber und dem Generalvertrag mit der KfW. Aufgrund der treuhänderischen Tätigkeit der KfW gemäß § 44 Absatz 2 BHO für den Bund⁴⁰ haben Sie genug Einflussmöglichkeiten, die KfW als externen Treuhänder zur Beachtung der haushaltsrechtlichen und auch vergaberechtlichen Grundsätze anzuhalten. Die KfW verwaltet Bundesmittel und nimmt somit materiell staatliche Aufgaben wahr. Als „verlängerter Arm“ des Staates ist sie verpflichtet, den haushalts- und vergaberechtlichen Grundsätzen zu folgen. Wir erwarten, dass die FZ-Vergaberichtlinien an dieser Stelle zeitnah geändert werden und bitten um Vorlage, sobald dies umgesetzt ist.

Wir kritisieren nicht die Auffindbarkeit der Handreichungen und Verfahrensinformationen in Ihrem Haus. Die Leitlinien regeln den Rahmen und richten sich an die Bundesregierung, die deutschen Durchführungsorganisationen **und auf deutscher Seite beteiligte Stellen**.⁴¹ Wenn Sie darin den Begriff „kleinere Aufträge“ verwenden, ohne ihn zu definieren oder auf die bestehende Definition aus der VI 022 zu verweisen, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Wir begrüßen, dass Sie den Begriff „starke Partner“ in der VI 022 definieren wollen. Für den Begriff „kleinere Aufträge“ regen wir weiterhin an, in den Leitlinien auf die vorhandene Definition in VI 022 zu verweisen. Die Leitlinien sollten, um ihren Zweck erfüllen zu können, aus sich heraus verständlich sein.

Wir begrüßen Ihre Absicht, darauf hinzuwirken, dass die KfW in ihren IT-Anwendungen deutlicher kennzeichnet, welche vergaberechtlichen Bestimmungen im jeweiligen Projekt angewendet werden.

Wie begrüßen auch, dass Sie unsere Empfehlung zur Nutzung interner Arbeitsanweisungen durch die KfW für bereits bekannte Sonderfälle zugunsten einer einheitlichen Anwendung der FZ-Vergaberichtlinien unterstützen.

Wir werden diese Punkte zum gegebenen Zeitpunkt überprüfen.

⁴⁰ Handbuch der bilateralen EZ, VV der Bundesregierung, Vertrag VV 003, Generalvertrag KfW, gültig seit 22. Juni 2009, derzeit maßgebendes Vertragsdokument, es erfolgte keine Aktualisierung nach Anpassung der BHO in 2023, um den Verweis auf § 44 Absatz 3 BHO richtigzustellen.

⁴¹ Handbuch der bilateralen EZ, VV Nummer 004 (Version vom 1. Juli 2021); S. 2 Zielsetzung.

3 Starke Anhebung des Schwellenwertes für die Beschaffung von Waren überprüfen

Rechtsgrundlagen

Nach dem Generalvertrag mit der KfW zur Durchführung der FZ wird die KfW treuhänderisch für den Bund tätig. Sie führt die Aufträge des BMZ entsprechend der Leitlinien bzw. in sonstigen Bewirtschaftungsrichtlinien für die FZ dargelegten Verfahren in der jeweils gültigen Fassung durch. Die von Ihnen beauftragten Maßnahmen führt die KfW nach Ihren Vorgaben selbstständig und eigenverantwortlich unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch.⁴² Sie als Auftraggeber haben § 7 Absatz 2 BHO zu beachten. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Nach den mit Ihnen abgestimmten FZ-Vergaberichtlinien der KfW gelten für **Beschaffungen durch den Projektträger (Partnervergaben)** in Projekten, die ganz oder teilweise von der KfW finanziert werden, folgende Schwellenwerte:⁴³

Tabelle 1

Schwellenwerte der FZ-Vergaberichtlinien

Art der Beschaffung	Auftragswert	Verfahren
	<i>in Euro</i>	
Bauleistungen oder Anlagen	Mehr als 5 000 000	IÖA ^a
Güter/Waren (Lieferaufträge)	Mehr als 1 000 000	IÖA
Beratungsleistungen und sonstige Dienstleistungen	Mehr als 200 000	IÖA
Alle Arten der Beschaffung	Unter 20 000	Direktvergabe

Erläuterung: ^a Internationale öffentliche Ausschreibung.

Quelle: KfW.

Für Beschaffungen der KfW in eigenem Namen gelten die folgenden EU-Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Aufträge (ab 1. Januar 2024):⁴⁴

⁴² Vgl. Nummer 17 in den Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ (FZ-/TZ-Leitlinien) vom 1. Juli 2021.

⁴³ Vgl. FZ-Vergaberichtlinien, Dokumentversion Januar 2019, Stand: 2. Überarbeitung per November 2023, Artikel 2.1.1 und Artikel 2.1.5.

⁴⁴ Vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023 betrug der EU-Schwellenwert für Bauleistungen 5 382 000 Euro, für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 215 000 Euro.

Tabelle 2

EU-Schwellenwerte

Art der Beschaffung	Auftragswert	Verfahren
	<i>in Euro</i>	
Bauleistungen	Mehr als 5 538 000	Nach § 119 ff. GWB
Liefer- und Dienstleistungsaufträge	Mehr als 221 000	Nach § 119 ff. GWB

Quelle: Bundesanzeiger, veröffentlicht am 12. Dezember 2023.

Feststellungen

Im Januar 2021 beschloss der zuständige Ausschuss der KfW, den Schwellenwert für die Beschaffung von Waren, mit deren Erreichen eine IÖA verpflichtend wird, anzuheben. Er hob den **Schwellenwert von 200 000 auf 1 Mio. Euro** an. Er begründete dies mit einer Anpassung an die Vergabebestimmungen anderer internationaler Geber und die Erleichterung von Beschaffungen insbesondere im Gesundheitssektor (u. a. Covid-19 bezogene Beschaffungen).

Sie haben der Erhöhung des Schwellenwertes zugestimmt.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase als Grundlage für diese Entscheidung haben weder Sie noch die KfW angefertigt.

Würdigung und Empfehlungen

Die KfW ist öffentliche Auftraggeberin im Sinne des GWB und verwaltet die Mittel des Bundes für die FZ treuhänderisch. Für eigene Vergaben der KfW ab Erreichen der EU-Schwellenwerte ist das GWB anzuwenden. Für alle anderen Vergaben der KfW und für alle Partnervergaben sind die FZ-Vergaberichtlinien anzuwenden. Diese hat sich die KfW mit Ihrer Zustimmung selbst gegeben.

In den FZ-Vergaberichtlinien ist der Grundsatz festgelegt, dass Aufträge im Wettbewerb vergeben werden. Nach den FZ-Vergaberichtlinien ist die IÖA das Verfahren mit dem höchsten Wettbewerbsniveau. Der Verzicht auf eine IÖA für den Bereich von 200 000 bis 1 Mio. Euro bei Lieferaufträgen (Waren) stellt demzufolge eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs dar.

Die von der KfW gegebene Begründung für die Anhebung des Schwellenwertes mit der Anpassung an die Vergabebestimmungen anderer internationaler Geber wird nicht näher ausgeführt. Eine systematische Herleitung des Schwellenwertes fehlt damit. Auch

die Begründung mit der Covid-19-Pandemie trägt nicht. Hierbei handelte es sich um eine vorübergehende Ausnahmesituation, die keine dauerhafte Anhebung des Schwellenwertes rechtfertigt.

Als Bundesministerium sind Sie an die BHO gebunden. Die Anhebung des Schwellenwertes hat Auswirkungen auf die Beschaffungskosten und somit auf die Höhe der eingesetzten Bundesmittel. Vor Ihrer Zustimmung zu einer Erhöhung des Schwellenwertes um das Fünffache für die Beschaffung von Waren wäre daher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase erforderlich gewesen.⁴⁵

Wir haben Sie aufgefordert, eine Erfolgskontrolle zur Erhöhung des Schwellenwertes durchzuführen. Darin muss auch die Wirtschaftlichkeit des erhöhten Schwellenwertes nachgewiesen werden. Alle hierfür erforderlichen Informationen sind

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

Es sollten auch tragfähige Aussagen zu folgenden Punkten enthalten sein:

- Auswirkungen auf den Wettbewerb sowie die Zahl und die Herkunftsländer der Bieter;
- Kosten für die Beschaffungen (u. a. Vergleich NÖA mit IÖA) und Angebotspreise;
- Entwicklungen seit Erhöhung des Schwellenwertes (u. a. Bieterkreis, Preise).

Stellungnahme des BMZ

Aus Ihrer Sicht stellt die Anhebung des Schwellenwertes in diesem Preissegment keine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs dar. So seien internationale Firmen in einer NÖA nicht von der Teilnahme ausgeschlossen.

Sie weisen darauf hin, dass nach den Leitlinien die KfW „die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens entsprechend den international üblichen Praktiken“ überwache. Die KfW überprüfe daher regelmäßig, inwiefern die durch sie in den FZ-Vergaberichtlinien operationalisierten Vorgaben diesen international üblichen Praktiken entsprächen. Bei einer solchen Überprüfung im Jahr 2019 stellte sich heraus, dass andere internationale Entwicklungsbanken wie die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank höhere Schwellenwerte für die IÖA von Lieferungen auswiesen als die KfW. So lagen bereits damals die Schwellenwerte der Weltbank für IÖA für die meisten Länder in Sub-Sahara-Afrika bei mindestens 1 Mio. Euro. Für Länder wie Indien und Indonesien wurde ein Schwellenwert von 10 Mio. Euro festgelegt. Die Schwellenwerte für IÖA werden bei der

⁴⁵ Siehe auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung Wertgrenzenregelungen vom 6. Oktober 2023, Gz.: V 5 - 0000394 (veröffentlicht auf www.bundesrechnungshof.de).

Weltbank, anders als bei KfW, länderspezifisch bestimmt. Die Anhebung des Schwellenwertes im Jahr 2021 entspreche den Vorgaben der Leitlinien.

Zu den Auswirkungen der Anhebung des Schwellenwertes auf die Beschaffungskosten weisen Sie daraufhin, dass die Anhebung nicht zwingend zu höheren Beschaffungskosten führen müsse. Eine IÖA sei für die Partner aufwändiger und damit kostenintensiver als eine NÖA.

Eine „nachträgliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. Erfolgskontrolle“ der Erhöhung des Schwellenwertes halten Sie aufgrund der fehlenden Datengrundlage und methodischer Unwägbarkeiten für nicht sinnvoll und nicht verhältnismäßig. Die erforderlichen Daten, wie etwa die Zahl der Bieter, deren Herkunftsländer und Angebote, wären nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln.

Da die KfW nicht die ausschreibende Stelle sei, lägen der KfW Informationen über die Bieter lediglich in den einzelnen Evaluierungsberichten vor. Eine automatisierte Auswertung sei daher nicht möglich. Basierend auf bisherigen Erfahrungen würde dies für jedes Auswertungsjahr den Einsatz einer Vollzeitarbeitskraft für etwa vier Monate erfordern. Um die Ergebnisse seit Erhöhung des Schwellenwertes im Jahr 2021 mit den Ergebnissen vor der Erhöhung vergleichen zu können, müssten zusätzlich zu den Daten aus den Jahren 2021 bis 2024 auch die entsprechenden Daten aus den Jahren vor 2021 erhoben werden. Setze man hier ein Minimum von drei Jahren an (etwa 2018 bis 2020), so entstehe ein Erhebungsaufwand von 28 Monaten für eine Vollzeitarbeitskraft.

Neben den genannten Daten bezüglich der Ausschreibungen müssten darüber hinaus weitere Daten zu Kontrollvariablen erhoben werden (etwa Entwicklungen im Zeitverlauf der Preise und Wechselkurse, der Sicherheitslage, der Länderratings etc.), die die Ergebnisse der Ausschreibungen beeinflussen. Hinzu käme die große Heterogenität der Projekte und Projektländer, so dass a priori unklar sei, ob der zu erhebende Datensatz eine hinreichende Anzahl an vergleichbaren Fällen enthalten würde, um belastbare Aussagen über den Effekt der Schwellenwerterhöhung auf die Wirtschaftlichkeit treffen zu können.

Abschließende Würdigung

Wir sehen in der Anhebung des **Schwellenwertes für die IÖA von 200 000 auf 1 Mio. Euro** bei der Beschaffung von Waren weiterhin eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs. Allein die rechtliche Möglichkeit an einer NÖA teilzunehmen bedeutet nicht, dass es damit den größtmöglichen Wettbewerb gibt. Auch die KfW selbst geht in ihren

FZ-Vergaberichtlinien⁴⁶ davon aus, dass das Wettbewerbsniveau bei der IÖA höher ist als bei der NÖA.

In den FZ-Vergaberichtlinien der KfW gibt es mehrere Regelungen, die den Marktzugang für ausländische Unternehmen bei der IÖA erleichtern. So ist bei der IÖA die Ausschreibungsbekanntmachung zwingend auf der Internetseite www.gtai.de zu veröffentlichen. Dies kann dazu führen, dass eine größere Anzahl von Unternehmen hiervon erfährt und sich bewerben kann. Bei einer nur nationalen Bekanntmachung können Sprachbarrieren eine Rolle spielen. Es ist auch zu berücksichtigen, dass bei einer IÖA in der Ausschreibung international anerkannte und weit verbreitete Normen angegeben werden müssen. Weitere besondere Regelungen für die IÖA, die den Wettbewerb fördern, sind Artikel 2.4 ff. der FZ-Vergaberichtlinien zu entnehmen.

Ihre Einlassung, dass andere internationale Entwicklungsbanken schon länger höhere Schwellenwerte festgelegt hätten, reicht als Begründung nicht aus. Sie verweisen darauf, dass die Weltbank für IÖA für die meisten Länder in Sub-Sahara-Afrika einen Schwellenwert von mindestens 1 Mio. Euro und für Länder wie Indien und Indonesien einen Schwellenwert von 10 Mio. Euro festgelegt habe. Eine Liste mit den Schwellenwerten für alle Länder haben Sie nicht beigefügt. Es kann also auch Länder mit deutlich niedrigeren Schwellenwerten geben, weil diese beispielsweise ein höheres Korruptionsrisiko aufweisen, staatliche Institutionen unzureichend funktionieren oder es nicht genügend Marktteilnehmer gibt. Anders als die Weltbank legt die KfW aber keinen länderspezifischen Schwellenwert fest. Die Weltbank geht offensichtlich methodisch ganz anders vor als die KfW. Ein Vergleich mit den Schwellenwerten der Weltbank ist damit nicht sinnvoll.

Wir weisen darauf hin, dass Sie nach § 7 Absatz BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen haben. Dies ist keine Ermessensentscheidung. Natürlich muss der Aufwand für die Erhebung der Daten und die Durchführung der Berechnungen in einem angemessenen Verhältnis zur finanziellen Bedeutung der Maßnahme stehen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Dem entsprechend können die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Maßnahmen von geringer finanzieller Bedeutung reduziert werden. Weder ein hoher Aufwand für Datenerhebung und Berechnung noch eine geringe finanzielle Bedeutung der Maßnahme rechtfertigen es, auf die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ganz zu verzichten. Bloße „Wirtschaftlichkeitsüberlegungen“ werden den Anforderungen des § 7 BHO nicht gerecht.

Allein aus Kapitel 2301 Titelgruppe 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit) haben Sie 1,87 Mrd. Euro im Jahr 2024 zur Durchführung von FZ-Projekten an die KfW gezahlt. Einen nicht unerheblichen Teil hat die KfW für Partnervergaben zur Beschaffung von

⁴⁶ Vgl. FZ-Vergaberichtlinien, Dokumentversion Januar 2019, Stand: 2. Überarbeitung per November 2023, Artikel 2.1.

Waren verwendet.⁴⁷ Angesichts des großen Vergabevolumens für die Beschaffung von Waren führen bereits um wenige Prozent niedrigere Preise durch mehr Wettbewerb zu erheblichen Einsparungen. Es handelt sich folglich nicht um eine Maßnahme von geringer finanzieller Bedeutung.

Natürlich ist der Verwaltungsaufwand bei einer IOÄ höher als bei einer NÖA. Die Beschaffungskosten setzen sich aber nicht nur aus den Kosten für die Durchführung des Vergabeverfahrens, sondern auch aus den Preisen (Kosten) für die beschafften Waren zusammen. Um die Wirtschaftlichkeit des von Ihnen gewählten Schwellenwertes bewerten zu können, müssen Sie alle finanziellen Auswirkungen berücksichtigen und darüber hinaus auch nicht-monetäre Aspekte wie z. B. Förderung des Wettbewerbs, Korruptionsprävention u. a.

Es obliegt Ihnen als Bundesministerium und Auftraggeber für die KfW darauf zu achten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sachgerecht und angemessen sind. Der Verpflichtung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den Vorgaben des § 7 BHO durchzuführen, können Sie sich nicht entziehen. Wir gehen daher davon aus, dass Sie eine Erfolgskontrolle durchführen werden. Darin sollten Sie auch alternative Schwellenwerte überschlägig daraufhin untersuchen, wie sich dies auf die Beschaffungskosten ausgewirkt hätte. Damit hätten Sie eine geeignete Grundlage, um zu entscheiden, ob Sie den Schwellenwert beibehalten können. Falls eine Anpassung des Schwellenwerts notwendig wird, müssten Sie den wirtschaftlichen Schwellenwert in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ermitteln. Wir werden diese Unterlagen zu gegebener Zeit bei Ihnen anfordern.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁴⁷ Die KfW konnte uns keine vollständige Liste mit allen Vergaben eines Jahres vorlegen. Die Summe der Vertragswerte aller durch Partnervergaben beschafften Waren ist uns daher nicht bekannt.