

Anlage 4

Begründung

Zur Änderung der Verordnung über Auftragswertgrenzen und Verfahrenserleichterungen zum Niedersächsischen Tarifreue- und Vergabegesetz (Niedersächsische Wertgrenzenverordnung - NWertVO)

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte der Verordnung

Die Deckung von Beschaffungsbedarfen durch öffentliche Auftraggeber ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor im Land Niedersachsen und in der gesamten Bundesrepublik Deutschland. Damit öffentliche Aufträge im Wettbewerb sowie im Wege transparenter Verfahren vergeben und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, ist in den vergaberechtlichen Vorschriften insbesondere geregelt, wie öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung vorzugehen haben.

In Niedersachsen findet neben bundes- und haushaltsrechtlichen Vergabevorschriften ab einem geschätzten Auftragswert von 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) das Niedersächsische Tarifreue- und Vergabegesetz Anwendung. Dies soll einen fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gewährleisten sowie die umwelt- und sozialverträgliche Beschaffung durch die öffentliche Hand fördern. Im Anwendungsbereich des Gesetzes erfolgt die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs u. a. durch die Bindung der niedersächsischen öffentlichen Auftraggeber an die Vergabe- und Vertragsordnungen (§ 3 Abs. 1 und 2 NTVergG), die ein diskriminierungsfreies, transparentes und wettbewerbles Verfahren zur wirtschaftlichen und sparsamen Beschaffung regeln.

Grundlage für die Niedersächsische Wertgrenzenverordnung sowie die aktuelle Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Wertgrenzenverordnung ist § 3 Abs. 3 und 4 NTVergG. Gemäß § 3 Absatz 3 NTVergG ist das für Öffentliches Auftragswesen zuständige Ministerium ermächtigt, zur Beschleunigung und Vereinfachung von Vergabeverfahren durch Verordnung abweichend von den Vergabe- und Vertragsordnungen zu regeln

1. Grenzen für Auftragswerte, bis zu deren Erreichen eine Auftragsvergabe im Wege einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, einer Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb oder einer freihändigen Vergabe nach den Vergabe- und Vertragsordnungen zulässig ist, sowie weitere Anforderungen an die Durchführung dieser Verfahren,

2. weitere Verfahrenserleichterungen, soweit sie sich auf die in den §§ 8 bis 12, 14, 15, 25, 27 bis 31, 33, 35, 37 bis 40, 46 und 47 UVgO oder in den §§ 3 bis 3 b, 4 a, 6 a, 6 b, 8 Abs. 2, §§ 10, 12 bis 14 a, 16 b, 19, 20 Abs. 3 und 4 und § 22 VOB/A 2019 geregelten Gegenstände beziehen.

Nach § 3 Abs. 4 NTVergG ist das für Öffentliches Auftragswesen zuständige Ministerium ermächtigt, durch Verordnung im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium Maßnahmen im Sinne des Absatzes 3 von anderen landesrechtlich geregelten Vergabevorschriften auch für Vergaben unterhalb des in § 2 Abs. 1 Satz 1 NTVergG bestimmten Auftragswertes zuzulassen.

Der vorliegende Verordnungsentwurf regelt

- 1. Anpassungen des Regelungsbereichs dieser Verordnung,
- 2. neue Wertgrenzen für einen vereinfachten Rückgriff auf bestimmte Vergabeverfahrenstypen,

- 3. neue Wertgrenzen für den Direktauftrag von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie weitere Anforderung an dessen Durchführung und sich daraus ergebende Folgeänderungen,
- 4. die erweiterte wertgrenzenabhängige Ermöglichung der Durchführung Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb per E-Mail im Liefer- und Dienstleistungsbereich,
- 5. Streichungen aufgrund von Hintertätigkeit.

Der vorliegende Verordnungsentwurf regelt ausschließlich die oben genannten Änderungen. Die übrigen Regelungen bleiben unverändert.

Zu 1. Anpassungen des Anwendungsbereichs dieser Verordnung

Die Ersetzung des bezifferten Auftragswerts durch einen Rechtsnormverweis dient der Flexibilisierung und soll Folgeänderungen bei einer sich ändernden Wertgrenze im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 NTVergG vermeiden. Der Direktauftrag war vorher in dieser Verordnung nicht genannt und soll nunmehr als eigenständige Beschaffungsform normiert werden.

Zu 2. Wertgrenzen für einen vereinfachten Rückgriff auf bestimmte Vergabeverfahrenstypen

Mit einem vereinfachten, auftragswertabhängigen Rückgriff auf bestimmte Verfahrenstypen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist den öffentlichen Auftraggebern in Niedersachsen bereits jetzt ein praktikables und dauerhaftes Instrument an die Hand gegeben worden, um transparente und diskriminierungsfreie Vergabeverfahren verantwortungsvoll und wirtschaftlich durchzuführen. In Abhängigkeit vom Auftragswert kann ein öffentlicher Auftraggeber - ohne die ansonsten obligatorische Begründung bei Abweichungen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung oder der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb - vereinfacht auf die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder die Freihändige Vergabe bzw. die Verhandlungsvergabe zurückgreifen, allerdings unter Beachtung bestimmter Anforderungen an die Durchführung des gewählten Verfahrens.

Um die Vergabeverfahren in Zeiten des Fachkräftemangels und multipler Krisen weiter zu vereinfachen und zügiger zu organisieren, sollen mit dieser Änderungsverordnung die bereits festgelegten Wertgrenzen dauerhaft erhöht werden. Außerdem soll eine weitere Zunahme der Beteiligung von Wirtschaftsteilnehmern (insbesondere ortsansässiger bzw. ortsnaher kleiner und mittelständischer Unternehmen) an Ausschreibungen, die sich bisher bei öffentlichen Ausschreibungen selten oder nie um öffentliche Aufträge beworben haben, erreicht werden. Denn es wird angenommen, dass diese sich bei der Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvergaben bzw. Freihändigen Vergaben durch die überschaubare Zahl an Mitbewerbern größere Chancen auf den Zuschlag ausrechnen. Andererseits wird der Erhöhung von Wertgrenzen häufig eine höhere Korruptionsanfälligkeit, eine Einschränkung des Wettbewerbs durch Fokussierung auf wenige geeignete Anbieter und/oder den lokalen Bereich sowie das Risiko eines „Hoffierantentums“ entgegen gesetzt. Auch wird hierin die Gefahr von unerwünschten Preiserhöhungen aufgrund eines geringeren Wettbewerbs gesehen.

Aufträge über Bauleistungen dürfen derzeit nach dieser Verordnung bis zu einem Auftragswert von 25.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) im Wege der Freihändigen Vergabe sowie je nach Gewerk bis max. 150.000 Euro ohne Umsatzsteuer gemäß § 3a Abs. 2 VOB/A im Wege der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden.

Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen dürfen aktuell nach dieser Verordnung bis zu einem Auftragswert von 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) im Wege der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und bis zu einem Auftragswert von 25.000 Euro (ohne

Umsatzsteuer) im Wege der Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden.

Erhöhte Wertgrenzen für Freihändige Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe und Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb wurden bereits aufgrund der COVID-19-Pandemie sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zeitlich befristet eingeführt. Die Studie „Forschungsprojekt Zukunft Bau. Evaluierung und Weiterentwicklung von Wertgrenzen in der VOB/A“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) von November 2021¹ hat die Auswirkungen der Anhebung der Wertgrenzen im Baubereich im Hinblick auf Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Korruptionsprävention einerseits sowie Verwaltungseffizienz andererseits untersucht. Betroffen waren dabei die sog. Unterschwellenvergaben. Auf Seite der Auftraggeber wurden alle Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden (letztere ab 10 000 Euro) befragt. Auf Auftragnehmerseite brachten sich knapp 2 000 Unternehmen ein, die nach Branchenzugehörigkeit ein mögliches Interesse an öffentlichen Bauvergaben haben könnten.

Laut der Studie haben insgesamt ca. 80% der Landesbehörden die coronabedingte Erhöhung der Wertgrenzen als positiv betrachtet². Mehr als 60% der Auftraggeber gaben an, dass die Erhöhung der Wertgrenzen die Verfahrensdauer verkürze und zugleich mehr Angebote aus der näheren Region eingingen. Für knapp ein Drittel der Auftraggeber gebe es auch insgesamt mehr Wettbewerb³. Die Erhöhung der Wertgrenzen führe ebenso zu einem stark abnehmenden internen Aufwand auf Auftragnehmerseite bei Landesbehörden⁴. Auch die Mehrzahl der Auftragnehmer (78%) bewerte die Erhöhung als positiv⁵. Sie nahmen die kürzere Verfahrensdauer und einen regionalen Bezug ähnlich häufig wahr. Etwa ein Drittel der Auftraggeber gab an, dass sich die Qualität der Angebote verbessere⁶.

Die höheren Wertgrenzen haben laut der Studie zudem zu keinen Verwerfungen im Hinblick auf die Markt- und Wettbewerbsstruktur gegenüber der Zeit vor Einführung der Vereinfachungsregeln geführt. Nur ca. 10% der Vergabestellen und weniger als 20% der Unternehmen verbinde mit höheren Wertgrenzen ein großes Einfallstor für mögliche Korruption. Vielmehr würden Vergabestellen in der Nutzung der Freihändigen Vergabe bzw. der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb durch die Möglichkeit, gezielter auf Unternehmen zugehen zu können, ein geeignetes Mittel sehen, Wettbewerb zu stimulieren. Diese Annahme korreliere auch mit einer Zunahme der durchschnittlichen Anzahl der Angebote bei Freihändigen Vergaben von 2007 (2,5) im Vergleich zu 2021 (4,14)⁷.

Letztlich sprach die Studie auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens die Empfehlung aus, eine Wertgrenze für Freihändige Vergabe bis 100.000 Euro und eine Wertgrenze für Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb bis 1.000.000 Euro beizubehalten bzw. die Wertgrenzen entsprechend anzuheben⁸. Maßgeblich für die Empfehlung sei, dass die Beschaffungsstellen, und dies nicht nur im Bereich der VOB/A, zunehmend in einem schwierigen Marktumfeld, einem „Anbietermarkt“ agieren würden. In diesem Markt gehe es nicht mehr allein um Angebot und Nachfrage, sondern vielmehr auch um Bekanntheit, Erfahrung und Vertrauen. In einem solchen Markt bedürfe es eines größeren Instrumentenkastens für die Beschaffungsstellen, bedarfsgerecht und projektspezifisch entscheiden zu können. Zu diesem Instrumentenkasten würden zudem größere Freiheitsgrade bei der Wahl des geeigneten Vergabeverfahrens durch höhere, angemessene Wertgrenzen gehören⁹.

¹ BBSR-Online-Publikation 11/2021, veröffentlicht unter <https://www.vaz.org/vergabe-beschaffung/eigener-sache-studie-zu-den-wertgrenzen-der-voba>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2025.

² BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 19, Abbildung 4, Landesbehörden.

³ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 25.

⁴ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 27, Abbildung 17.

⁵ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 19 f. - Abbildung 5, 82.

⁶ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 82.

⁷ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 25.

⁸ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. III.

⁹ BBSR-Online-Publikation 11/2021, S. 83.

Im Rahmen der Studie wurden Regelungen untersucht, die mit den beabsichtigten Regelungsänderungen für den Baubereich vergleichbar sind. Letztendlich überwiegen somit die vorgenannten positiven Effekte mögliche Risiken.

Die grundlegenden Ergebnisse der Studie sind auf den Liefer- und Dienstleistungsbereich übertragbar. Die Vergabe- und Bedarfsstellen agieren auch dort in einem Marktumfeld, welches sich teilweise nicht an Ausschreibungen der öffentlichen Hand beteiligt und daher angemessen angesprochen werden muss, damit der Auftraggeber geeignete Bieter finden und wirtschaftliche Angebote erhalten kann. Mit einer größeren Wahlfreiheit der Verfahrensarten durch die beabsichtigte Anhebung der Wertgrenzen sollen die Vergabestellen in die Lage versetzt werden, bedarfsgerechte und projektspezifische Entscheidungen leichter umsetzen zu können.

Als staatliche Reaktion auf die derzeit großen und dringlichen Herausforderungen der Wirtschaft hat zudem das Bundeskabinett am 27. November 2024 den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ausgearbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (Vergaberechtstransformationsgesetz – VergRTTransfG) in der Absicht beschlossen, die öffentliche Beschaffung einfacher, schneller und flexibler zu machen¹⁰. Im Rahmen der Begründung des Gesetzesentwurfs wird unter dem Aspekt der Gesetzesfolgenabschätzung von einer deutlichen Reduzierung des Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen) ausgegangen. In Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt wurden dabei die Maßnahmen des Vergaberechtsreformationspakets zur Reform des Vergaberechts im Ober- und Unterschwellenbereich gebündelt aufgeführt. Ausgenommen blieb die Abschätzung der Entlastungswirkung bei den Vergaben von Bauleistungen im Unterschwellenbereich durch mögliche Anpassungen im ersten Abschnitt der VOB/A, auf die in dieser Begründung bereits oben eingegangen wurde.

Angesichts fehlender neuer Erhebungen für eine „Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber“ wurde für den anzusetzenden Aufwand für verschiedene Arbeitsschritte auf ein Gutachten aus dem Jahr 2008 zurückgegriffen¹¹. Da davon auszugehen ist, dass die Verfahrenskosten naturgemäß immer auch abhängig sind von der Komplexität des Beschaffungsgenstands und sich die bürokratischen Lasten in den letzten 16 Jahren erheblich erhöht haben dürften, können die vom BMWK genannten Entlastungseffekte allenfalls als grobe Orientierung herangezogen werden. Die künftig zu erwartenden Einsparungen dürften deutlich oberhalb der aufgeführten Beträge liegen. Auf der Basis der im Jahr 2023 geltenden Wertgrenzen und der lt. Vergabestatistik gemeldeten Vergaben (Stand 2021) beziffert das BMWK die Kosten für eine öffentliche Ausschreibung der Bieter insgesamt mit durchschnittlich 824 Euro pro Verfahren und für eine Verhandlungsvergabe bzw. einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb mit durchschnittlich 744 Euro pro Verfahren. Dabei wird in beiden Verfahren von durchschnittlich vier Bietern ausgegangen, wobei dieser einheitliche Ansatz nicht weiter erläutert wird.

Der größte Teil der Beschaffungen unter 15.000 Euro, welche keiner vergabestatistischen Meldepflicht unterliegen, erfolge im Wege der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb. Hierfür weist das BMWK (basierend auf Angaben der OnDEA-Datenbank sowie dem o.a. Gutachten¹²) im Vergleich etwas niedrigere Kosten von durchschnittlich 166 Euro pro Bieter bzw. von 664 Euro pro Verfahren¹³, aus.

Auf Seiten der Verwaltung geht das BMWK nach der herangezogenen Datenbasis von Kosten in Höhe von 3.520 Euro pro öffentliche Ausschreibung und von durchschnittlich 2.700 Euro pro Verhandlungsvergabe bzw. beschränkter Ausschreibung jeweils ohne Teilnahmewettbewerb aus¹⁴. Der Unterschied von 820 Euro entspreche einer Zeitersparnis von 19,3 Stunden

¹⁰ Vgl. Vorabfassung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung vom 20.12.2024, BT-Drucks. 20/14344, S. 1.

¹¹ Vgl. BT-Drucks. 20/14344, S. 35.

¹² BT-Drucks. 20/14344, S. 38.

¹³ BT-Drucks. 20/14344, S. 38.

¹⁴ BT-Drucks. 20/14344, S. 49.

pro Verfahren. Die von BMWK ausgewiesene Fallzahl von 2.700 bundesweit zusätzlich er-möglichter Beschränkter Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben¹⁵ durch die neu fest-gesetzten Wertgrenzen für Liefer- und Dienstleistungen auf 50.000 Euro bzw. 100.000 Euro erscheint insofern vergleichsweise niedrig, als viele Bundesländer bereits mindestens über gleichhohe Wertgrenzen verfügen.

Aufgrund der vorgenannten Erkenntnisse, die die Vor- und Nachteile von Wertgrenzen-erhöhungen zueinander in Beziehung setzen, der aufgezeigten (einsparfähigen) Verfahrenskosten und unter Einbeziehung der maßgeblichen Grundsätze für das öffentliche Auftragswesen (Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung/Nichtdiskriminierung, Wirtschaftlichkeit, Spar-samkeit, Verhältnismäßigkeit, Dokumentation) gesammelten Erfahrungen sollen die Wertgren-zen (jeweils ohne Umsatzsteuer) für die auftragswertabhängige Wahl der Verfahrensart bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen zukünftig wie folgt festgelegt wer-den:

Bauleistungen:

- Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb:
Auftragswert 1.000.000 Euro
- Freihändige Vergabe:
Auftragswert 150.000 Euro

Liefer- und Dienstleistungen:

- Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb:
Auftragswert 100.000 Euro
- Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb:
Auftragswert 100.000 Euro

Zu 3. Wertgrenzen für die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen ohne Durchfüh-rung eines Vergabeverfahrens (Direktauftrag)

Derzeit können gemäß § 14 Satz 1 UVgO Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem voraus-sichtlichen Auftragswert von 1.000 Euro ohne Umsatzsteuer unter Berücksichtigung der Haus-haltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Verga-beverfahrens beschafft werden (Direktauftrag). Gleiches gilt für Bauleistungen gemäß § 3a Abs. 4 VOB/A bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 3.000 Euro ohne Umsatz-steuer.

Durch die Anhebung der Wertgrenzen für Direktaufträge soll eine dauerhafte Entlastung der öffentlichen Auftraggeber und der vergebenden Stellen erreicht werden. In Zeiten des Fach-kräftemangels und multipler Krisen erscheint eine Entbürokratisierung des Vergaberechts ins-besondere durch Verzicht auf ein Vergabeverfahren bis zu einem bestimmten Auftragswert geboten. Es wird beabsichtigt, die Wertgrenze für den Direktauftrag von Liefer- und Dienstlei-stungen von 1.000 Euro und der für Bauleistungen von 3.000 Euro einheitlich auf 20.000 Euro ohne Umsatzsteuer anzuheben.

Auch hinsichtlich der positiven und negativen Wirkungen von Wertgrenzenregelungen für Di-rektaufträge bestehen unterschiedliche Auffassungen zwischen den betroffenen Akteuren und Interessenvertretern. Im Wesentlichen wird, wie nachfolgend zusammengefasst, argumentiert:

- für die Anhebung der Wertgrenzen für Direktaufträge:
 - Beschleunigung und Vereinfachung der Beschaffung,
 - Entbürokratisierung,
 - Entlastung der öffentlichen Auftraggeber und ihrer vergebenden Stellen,
 - Zunahme der Beteiligung von Wirtschaftsteilnehmern, denen die Aufwände der An-gebotserstellung im Rahmen eines förmlichen Verfahrens zu hoch sind,
 - Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens nicht effizient: Durch ein förmli-ches Vergabeverfahren erzielte Einsparungen heben sich durch die Kosten und den Aufwand auf Auftraggeberseite auf.
 - Möglichkeit der Nutzung von elektronischen Marktplätzen wird gestärkt.
- gegen die Anhebung der Wertgrenzen für Direktaufträge:
 - Einschränkung des Wettbewerbs,
 - häufig faktische Beschränkung der Auftragsvergaben auf den lokalen Bereich,
 - Verlust an Transparenz durch den Verzicht auf (Teilnahme-)Wettbewerbe,
 - potentielle Gefahrenquelle für eine Ausweitung des sog. Hoflieferantentums,
 - höhere Korruptionsanfälligkeit im Vergleich zu öffentlichen Auftragsvergaben bzw. Vergabeverfahren, die grundsätzlichlich Vorrang haben und
 - uneinheitliche Regelungen in den Bundesländern.

Erhöhte Wertgrenzen für Direktaufträge wurden ebenfalls bereits aufgrund der COVID-19-Pandemie sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zeitlich befristet eingeführt. Die un-ter zu 1. genannte Studie hat auch die Wirkung des 2019 neu eingeführten Direktauftrags überprüft und eine Empfehlung für die Höhe der Wertgrenzen in der VOB/A nach dem 31. De-zember 2021 erarbeitet.

Hinsichtlich der Verfahrensdauer, bezogen auf den innerbetrieblichen Aufwand (reine Pro-zesskosten ohne Fristen), kam die vorgenannte Studie des Bundes zu dem Ergebnis, dass im Median für die freihändige Vergabe 2,03 Personentage, für die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb 2,69 Personentage, für die Öffentliche Ausschreibung 3,31 Per-sonentage benötigt werden. Bei Direktaufträgen mit einem entsprechend geringeren Auftrags-volumen beträgt der Aufwand 0,52 Personentage für Auftraggeber im Median¹⁶. Des Weiteren wurde auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens eine Erhöhung der Grenze für die Möglichkeit des Direktkaufs auf ca. 20.000 Euro empfohlen, um damit einen Hebel für eine Vereinfachung und Beschleunigung zu bieten¹⁷. Denn für den Direktauftrag liege die ideale Wertgrenze laut Auftraggebern bei 30.840,96 Euro im Durchschnitt und bei 10.000 Euro im Median. Auftrag-nehmer würden sich mit 161.992,02 Euro im Durchschnitt und 20.000 Euro im Median min-destens doppelt so hohe Wertgrenzen wünschen¹⁸.

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen der Wertgrenzenanhebung des Di-rektauftrages im Baubereich wirkungsvoll sind und sowohl von Auftraggebern als auch Unter-nehmen weit überwiegend befürwortet werden¹⁹. Im Rahmen der Studie wurden Regelungen untersucht, die mit den beabsichtigten Regelungsänderungen für den Baubereich vergleichbar sind. Letztendlich überwiegen somit die vorgenannten positiven Effekte mögliche Risiken.

¹⁶ BBSR-Online-Publikation 11/2021, Seite 82.

¹⁷ BBSR-Online-Publikation 11/2021, Seite III.

¹⁸ BBSR-Online-Publikation 11/2021, Seite 76.

¹⁹ BBSR-Online-Publikation 11/2021, Seite II, Seite 71 ff., Seite 82.

Die in der Studie gewonnene Schlussfolgerung kann auf die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen übertragen werden. In diesem Bereich kommt ergänzend die sehr geringe Beteiligung von Unternehmen an Vergaben im unteren Preissegment, wie beispielsweise der Beschaffung von Catering- und Druckleistungen, zum Tragen. Die Praxis zeigt, dass die verborgenen Stellen erhebliche Schwierigkeiten haben, die Aufträge selbst im Rahmen einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb zu vergeben. Dies führt zu einem über dem Durchschnitt liegenden Personalaufwand sowie zu verzögerten Vergaben. Auf Unternehmerseite wird ebenfalls der erhöhte Personal- und Bürokratieaufwand für die Nichtteilnahme an Ausschreibungen der öffentlichen Hand angeführt. Hinzu kommt das meist attraktivere Geschäftsumfeld im privaten Sektor.

Nach der vorerwähnten Gesetzesfolgenabschätzung des von der Bundesregierung Ende des Jahres 2024 beschlossenen Vergabeinformationsgesetzes beziffert BMWK die Gesamtkosten eines Direktauftrags von Liefer- und Dienstleistungen auf Seiten der Verwaltung mit 600 Euro, was einem Einsparpotenzial gegenüber einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb von etwa 2.100 Euro entspricht²⁰. Im Vergleich zu den angeführten innerbetrieblichen Verfahrenskosten für die Vergabe von Bauleistungen nach der Studie des BBSR liegen diese Werte also deutlich höher. Sie beinhalten mutmaßlich auch die Erstellung der Leistungsbeschreibung und der Fristenpflege, gehen also über den reinen Prozessaufwand hinaus. Die Abweichung belegt aber auch, dass die Bearbeitungsdauer von Auftragsvergaben sehr individuell ist, was zu einer hohen Bandbreite des zeitlichen Aufwands und nur zu einer bedingten Aussagekraft von Durchschnitts- aber auch von Medianwerten führt.

Auch die Gesamtfallzahl zusätzlicher möglicher bzw. praktizierter Direktaufträge durch Anhebung der Direktauftragswertgrenze für Liefer- und Dienstleistungen kann nicht belastbar angegeben werden. Das BMWK hat sie bei einer Festsetzung auf einheitlich 15.000 Euro (s. § 14 UVgO-Entwurf) bundesweit auf rund 451.000 prognostiziert²¹. Deren Plausibilität lässt sich jedoch insbesondere angesichts fehlender vergabestatistischer Meldepflicht nicht bestätigen bzw. erweist sich spätestens mit der deutlichen Anhebung der Direktauftragswertgrenzen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt im Jahr 2024 (s. u.) als obsolet.

Unabhängig davon gehen andere Bundesländer zunehmend davon aus, dass in dem derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld und unter Berücksichtigung der Personallage auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber die Vorteile von vergleichsweise (sehr) hohen Wertgrenzen deren Nachteile überwiegen. Die Mehrzahl der Bundesländer hat inzwischen individuelle Regelungen für den Direktauftrag getroffen. In Baden-Württemberg können Liefer- und Dienstleistungen seit dem 01.10.2024 befristet bis zum 30.09.2027 bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) direkt vergeben werden. In Bayern sind ab dem 01.01.2025 befristet bis zum 31.12.2029 Direktaufträge von Liefer- und Dienstleistungen bis 100.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) und Bauleistungen bis 250.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) zulässig. In Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2021 die Wertgrenze für sämtliche Leistungen zunächst befristet und seit dem 01.01.2024 vorläufig auf 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer festgelegt. In Hessen ist die Direktauftragswertgrenze in Höhe von 10.000 Euro ohne Umsatzsteuer seit 2021 und in Rheinland-Pfalz seit 01.01.2025 geltende Rechtslage für sämtliche Leistungen. Öffentliche Auftraggeber in den Ländern Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern können Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 5.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) direkt beauftragen.

Unter Einbeziehung der Entwicklungen in anderen Bundesländern, der weiterhin geltenden Grundsätze für das öffentliche Auftragswesen (Wettbewerb, Gleichbehandlung/Nichtdiskriminierung, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Verhältnismäßigkeit) sowie unter Abwägung der zu dargestellten Vor- und Nachteile erscheinen die in dieser Verordnung festgelegten Wertgrenzen für die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen ohne Durchführung eines

Vergabeverfahrens durch einen Direktauftrag angemessen, damit die beabsichtigten Ziele und Vorteile im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld tatsächlich erreicht werden können. Dies kann Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit haben, die sich allerdings durch die eingesparten Personalarbeitsressourcen und Aufwände bei der Beschaffung im Wege des Direktauftrags aufheben. Die Bindung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bleibt unberührt.

Zu 4. Erweiterte Ermöglichung der wertgrenzenabhängigen Durchführung Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb per E-Mail im Liefer- und Dienstleistungsbereich
Im Liefer- und Dienstleistungsbereich dient die Ermöglichung der Durchführung auch Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb neben den Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb per E-Mail bis zu einem künftigen Auftragswert von 100.000 Euro der Beschleunigung und Vereinfachung der Durchführung von Vergabeverfahren. Die im Einzelnen getroffenen Regelungen werden im nachfolgenden Teil B. Besonderer Teil erläutert und begründet.

Zu 5. Streichungen

Die bereits außer Kraft getretenen besonderen Vorschriften aufgrund der COVID-19-Pandemie sowie die inzwischen obsoletere besondere Vorschrift für Aufträge über Bauleistungen zum Zweck des Ausbaus passiver Festnetz- oder Mobilfunkinfrastrukturen werden gestrichen. Die im Einzelnen betroffenen Regelungen sind dem nachfolgenden Teil B Besonderer Teil zu entnehmen.

II. Gesetzesfolgenabschätzung

Mit der Änderung dieser Verordnung wird die in § 3 Abs. 3 NTVergG verankerte Ermächtigung ausgeübt. Dies stellt eine einheitliche Vorgehensweise betreffend alle drei Leistungen in Niedersachsen sicher, da sämtliche niedersächsischen öffentlichen Auftraggeber auf Verfahrrensvereinfachungen und zusätzlich möglicher Direktaufträge zurückgreifen können. Anderweitige gleichgeordnete Regelungsalternativen kommen nicht in Betracht.

Folgekosten, die sich aus dieser Verordnung ergeben könnten, sind nicht erkennbar. Auch den Anbietern und Bewerbern entstehen keine direkten zusätzlichen Kosten. Die Änderungen führen vielmehr zu einem erheblichen Bürokratieabbau, einer signifikanten Reduktion der Verfahrenskosten bei den Vergabestellen und Unternehmen sowie einem leichteren Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Mangels vorhandener valider Datenbasis und der Heterogenität des Unterwellenrechts in anderen Bundesländern lassen sich für das Land Niedersachsen die erwartbaren Einsparungen nicht errechnen.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Keine.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Keine.

V. Auswirkungen auf Familien

Keine.

²⁰ BT-Drucks. 20/14344, S. 45.

²¹ BT-Drucks. 20/14344, S. 38 f.

VI. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

VII. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Die in der Verordnung geregelte Zulässigkeit von auftragswertabhängigen Rückgriffen auf vereinfachte Verfahrensarten und den Direktauftrag lassen für öffentliche Auftraggeber im Vergleich zur ausnahmslosen Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnungen eine erhebliche Aufwandsminderung im Vorzug erwarten. Etwas negative wettbewerbliche und preisliche Auswirkungen werden auch im Bereich des Direktauftrags voraussichtlich nicht erheblich ins Gewicht fallen, da die öffentlichen Auftraggeber weiterhin an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden sind. Zudem ist der Rückgriff auf den Direktauftrag auftragswertabhängig, so dass weiterhin ein erheblicher Teil an Vergaben öffentlicher Aufträge im Rahmen von wettbewerblichen Verfahren erfolgt. Die Änderungen führen insgesamt zu Bürokratieabbau und Ressourceneinsparungen bei den Vergabestellen. Die Verordnung lässt daher insgesamt eine haushaltsmäßige Einsparung erwarten.

VIII. Beteiligung von Verbänden

Folgende Verbände und Organisationen haben vom 7. April 2025 bis zum 6. Mai 2025 bzw. bis zum 9. Mai 2025 Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, c/o Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
- Niedersächsischer Landkreistag
- Niedersächsischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
- IHK Niedersachsen
- Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen
- Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen e. V.
- Baugewerbe-Verband Niedersachsen
- Landesvereinigung Bauwirtschaft Niedersachsen
- Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen e. V.
- Unternehmensverbände Niedersachsen e. V.
- Verband kommunaler Unternehmen e. V. – Landesgruppe Niedersachsen/Bremen
- DGB – Bezirksverwaltung Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Region Niedersachsen
- NiedersachsenMetall Verband der Metallindustriellen Niedersachsen e. V.
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Landesbezirk Niedersachsen-Bremen
- Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e. V.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen Landesgruppe Niedersachsen/Bremen
- IG Metall Bezirk Niedersachsen und Sachsen-Anhalt
- NBB Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion
- Architektenkammer Niedersachsen

- Ingenieurkammer Niedersachsen
- Landessportbund Niedersachsen e. V.
- LEADER Regionalmanagement
- Niedersächsische Krankenhausesellschaft e. V.
- Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen
- Landesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen Niedersachsen/Bremen
- Landesleiteramt
- Landeschülerrat
- Schulhauptpersonalrat beim Niedersächsischen Kultusministerium
- Niedersächsische Direktorenvereinigung
- Verband Sonderpädagogik (vds) – Landesverband Niedersachsen e. V.
- Arbeitskreis der Förderschulen Emotionale und soziale Entwicklung – AKSE Bremen
- Verband für Blinden- und Sehbehindertenpädagogik e. V. (VBS) LV Niedersachsen-Bremen
- Gemeinnützige Gesellschaft Gesamtschule (GGG) Landesverband Niedersachsen
- Schulleitungsverband Niedersachsen e. V.
- Verband Niedersächsischer Lehrkräfte e. V. (VNL/VDR)
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Landesverband Niedersachsen
- Philologenverband Niedersachsen e. V. (PHVN)
- Deutscher Lehrerverband Niedersachsen (din)
- Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen Landesverband Niedersachsen (VLWN)
- Deutsche Gesellschaft für Sprachheilpädagogik Landesgruppe Niedersachsen e. V.
- Verband Bildung und Erziehung (VBE) – Landesgeschäftsstelle
- Berufsschullehrerverband Niedersachsen e. V. (BLVN)
- Berufsverband Deutscher Hörgeschädigtenpädagogen BDH -Landesverband Niedersachsen/Bremen e. V.
- Verband Schulaufsicht Niedersachsen (VSN)
- Verband Deutscher Privatschulen Niedersachsen/Bremen e. V.
- Landesarbeitsgemeinschaft Niedersachsen/Bremen im Bund der Freien Waldorfschulen Deutschland e. V. – Landesgeschäftsstelle
- Grundschulverband – Landesgruppe Niedersachsen
- Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Niedersachsen e. V. Geschäftsstelle Hannover
- Niedersächsische Direktorenvereinigung Berufsbildender Schulen e. V. (NDVB)
- Regionales Landesamt für Schule und Bildung Osnabrück
- Bundesverband Lehrende Gesundheits- und Sozialberufe e. V. – Landesverband Niedersachsen/Bremen
- Niedersächsischer Altpflogerverband (NAV)

- Ring der Abendgymnasien im Lande Niedersachsen e. V.
- Landesring der niedersächsischen Kollegs
- Leitungen Niedersächsischer Grundschulen e. V. (LNGS)
- Bundesverband der Freien Alternativschulen e. V. – LAG Niedersachsen

Insgesamt sind von 16 Verbänden bzw. Organisationen Rückmeldungen eingegangen. Die übersandten Stellungnahmen haben sich insbesondere mit den voraussichtlichen Auswirkungen der beabsichtigten Anhebung der Wertgrenzen, dem Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der geltenden Verwaltungsvorschriften sowie mit den kürzlich vollzogenen oder geplanten Erhöhungen der Wertgrenzen in anderen Bundesländern auseinandergesetzt.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens begrüßt in ihrer Stellungnahme grundsätzlich die Anhebung der Wertgrenzen. Allerdings sei es für sie unverständlich, warum nicht das volle Potenzial von Vereinfachungen ausgeschöpft wird, wie andere Bundesländer, wie beispielhaft Bayern und Baden-Württemberg, dies tun. Das Land bleibe hier halbherzig hinter seinen eigenen Vorgaben („Einfacher, Schneller, Günstiger“) zurück. Für potenzielle Marktteilnehmer stelle dies einen Standortnachteil dar und könne die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen erheblich mindern. Vor diesem Hintergrund fordert sie die Landesregierung eindringlich dazu auf, die Wertgrenzen analog zu den Initiativen anderer Bundesländer anzuheben. Dadurch ließe sich nicht nur ein größerer Nutzen erzielen, sondern auch einer zunehmenden föderalen Zersplitterung des Vergaberechts entgegenwirken.

Im Einzelnen begrüßt die Arbeitsgemeinschaft die spürbare Anhebung der Wertgrenze für Bauleistungen im beschränkten Verfahren nach § 3 Abs. 2 dieses Verordnungsentwurfs²². Zur tatsächlichen Erreichung des formulierten Ziels wird angeregt, von der Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 3 Nr. 2 NTVergG Gebrauch zu machen und Erleichterungen in Bezug auf die Eignungsprüfung bei der Vergabe von Bauaufträgen, insbesondere bei beschränkten Ausschreibungen von Bauaufträgen, abweichend von den §§ 6 a und 6 b VOB/A festzulegen. Als mögliche Vereinfachungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen kämen u. a. der Wegfall der verpflichtenden vorgelegten Eignungsprüfung bei beschränkten Ausschreibungen von Bauaufträgen sowie Erleichterungen bei der Eigenklärung im Rahmen der Eignungsprüfung bei der Vergabe von Bauaufträgen in Betracht. Bei Letzterem wäre es wünschenswert, wenn der Verordnungsgeber wieder die Möglichkeit eröffnet, dass abweichend von § 6 b Abs. 2 S. 2 VOB/A Eigenklärungen für alle Angaben ausreichend sind. Insoweit verweist die Arbeitsgemeinschaft auf die frühere Vorschrift des § 4 Abs. 4 NWTVO, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie befristet bis zum 01. April 2022 erlassen wurde und sich in der Praxis bewährt habe. Die Regelung habe zu einer spürbaren Entlastung der Vergabeteile und der Unternehmen, insbesondere kleiner Handwerksbetriebe, geführt, ohne die Nachprüfbarkeit wesentlich einzuschränken. Die Wiederaufnahme dieser Regelung in die neue Niedersächsische Wertgrenzenverordnung wäre ein sinnvoller Beitrag zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands; ferner könnte die Eignungsprüfung auch erst mit dem Angebot abgefordert werden.

Ebenfalls sei es wünschenswert, wenn es die Niedersächsische Wertgrenzenverordnung in Abweichung von § 6 b Abs. 5 VOB/A und analog zu § 11 Abs. 2 UVGO ermöglichte, Eignungsnachweise nicht bereits vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe, sondern erst mit dem Angebot anzufordern. Diese würde die Verfahren beschleunigen und gleichzeitig kleinere, nicht präjudizierte Unternehmen entlasten.

Hinsichtlich der angeregten Erleichterung der Eignungsprüfung ist anzumerken, dass diese nicht Gegenstand dieser Novelle ist und diesbezügliche Änderungen aus den nachfolgenden Gründen auch nicht mehr aufgenommen werden. Die temporäre Geltung des früheren § 4 Abs. 4 NWTVO war den besonderen Umständen der COVID-19-Pandemie geschuldet,

in denen die die Bescheinigungen ausgebenden Stellen offenkundig ihre Tätigkeit vorübergehend eingestellt hatten. Alternativ wären Unternehmen in den Vergabeverfahren auszuschließen gewesen, wenn sie die geforderten Unterlagen nicht hätten vorlegen können, obwohl sie keinen Einfluss auf die ausgebende Stelle hatten und den geforderten Nachweis unveranschuldet nicht erbringen konnten. Ergänzend wird auf die Ausführungen in der Begründung der Niedersächsischen Wertgrenzenverordnung vom 3. April 2020 (Nds. GVBl., S. 60), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. März 2021 (Nds. GVBl. S. 165), verwiesen. Derzeit liegen keine außergewöhnlichen Umstände vor, die es rechtfertigen, grundsätzlich und nicht nur für einzelne Angaben (s. § 6 b Abs. 2 S. 2 VOB/A) Eigenklärungen ausreichen zu lassen. Bei hohen Aufgabewerten wäre mit der Möglichkeit des Verzichts auf Eignungsnachweise für den Auftraggeber ein höheres Risiko einer nicht auftragsgemäßen Leistung verbunden. Zudem würde sich die Frage nach dem Erfordernis einer Präqualifizierung von Unternehmen stellen.

In Bezug auf die erwünschte Flexibilisierung des Zeitpunkts der Eignungsprüfung ist einzuwenden, dass bei Verfahrensarten mit einem beschränkten Bieterkreis nur durch die Angebotsanforderung geeigneter Unternehmen ein Mindestmaß von Bieterweitbewerb durch den öffentlichen Auftraggeber sichergestellt werden kann. Für die Bieter kann es im Hinblick auf den Aufwand der Anbieterstellung zudem ein Vorteil sein, sich ihrer Eignung zu diesem Zeitpunkt bereits sicher zu sein.

Für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen fordert die Arbeitsgemeinschaft die Anhebung der Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvorgaben auf Beträge unterhalb des derzeit geltenden EU-Schwellenwerts (221.000 Euro). Für Direktaufträge im Liefer- und Dienstleistungsbereich fordert sie, dass die Wertgrenze von 100.000 Euro auf Kommunen erweitert wird. Es sei überhaupt nicht nachvollziehbar, warum hier unterschiedliche Wertgrenzen bezogen auf den jeweiligen Auftraggeber geschaffen werden sollen. Die Kommunen empfänden dies als Misstrauenserklärung der Landesregierung. Da auf Seiten der Kommune deutlich mehr Erfahrung bei Vergaben und Kenntnisse u. a. der Marktsituation vorlägen, spreche dies im Hinblick auf das Ziel der Niedersächsischen Wertgrenzenverordnung eher für eine gegenteilige Regelung.

Im Übrigen habe die für Schulen beabsichtigte Regelung generell zu vielen Nachfragen ihrer Mitglieder geführt, da unklar sei, wer von der Regelung umfasst ist. Den öffentlichen Auftraggeber „Schule“ gebe es in Niedersachsen nicht. Es handelte entweder Landesbedienstete (Schulleiter, Lehrpersonal) oder kommunale Beschäftigte (z. B. die Schulsekretärin). Die Abgrenzung zwischen Schulleiter und Schule sei daher nicht eindeutig. Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft sei nicht nachvollziehbar, warum nur für Schulen eine Ausnahme mit erhöhter Wertgrenze gemacht werden soll, für andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie öffentliche Kindertagesstätten, Krankenhäuser oder karitative Einrichtungen hingegen nicht.

Zu diesem Einwand wird auf die Begründung im Besonderen Teil unter B. zu Artikel 1, zu Nummer 5, zu Absatz 3 verwiesen.

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) begrüßt grundsätzlich die mit dem Entwurf beabsichtigte Anhebung von Wertgrenzen für einen vereinfachten Rückgriff auf bestimmte Vergabeverfahrensarten sowie die Einführung von Wertgrenzen für Direktaufträge. Der Entwurf unternehme allerdings nicht den Versuch, Auftraggeber und Bieter von administrativen vergaberechtlichen Anforderungen zu entlasten. Hier böten sich substantielle Möglichkeiten für Bürokratieabbau, die aber bislang nicht angegangen würden. So sollten die Wertgrenzen für die Direktaufträge deutlich heraufgesetzt werden, im Übrigen sollte bei Aufträgen vergaben die Verfahrenswahl grundsätzlich in das Ermessen der Auftraggeber gestellt werden – einschließlich der freihändige Vergabe. Zudem sollten Sektorenaufträge nicht mehr erfasst werden. Andere Bundesländer machten vor, wie Bürokratieabbau geht, und schafften Vergaberecht für die kommunale Ebene im Unterschwellenbereich komplett ab. Diese Lösung habe Nordrhein-Westfalen mit einer aktuell laufenden Novelle der dortigen Gemeindeordnung gewählt; Bayern und Baden-Württemberg kämen zu einer vergleichbaren Lösung, indem sie die Wertgrenzen für die freihändige Vergabe bis auf den jeweiligen Wert des EU-Schwellenwerts angehoben haben. Eine vergleichbare Lösung wünscht sich der VKU auch für Niedersachsen.

²² Bestimmungen ohne nähere Bezeichnung sind im Nachfolgenden immer solche dieses Verordnungsentwurfs.

Auch ohne landesgesetzliche Vorgaben sei für die Kommunen und die kommunalen Unternehmen klar, dass die öffentliche Beschaffung in diskriminierungsfreien, transparenten und wettbewerblichen Verfahren wirtschaftlich und sparsam zu erfolgen habe. Bei Beschaffungen im Unterschwellenbereich sollten jedoch sämtliche Möglichkeiten zur Erleichterung von Vergabeverfahren geprüft und umgesetzt werden. Etwasige Weiterentwicklungen von Vergaberegulungen sollten daher immer auch folgende Grundsätze einhalten: Vereinfachung von Vergabeverfahren, Ermüdung von Bietern zur Angebotsabgabe, Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung für die öffentlichen Hand. Im Ergebnis nutze der Entwurf die auf Zeichnungen Möglichkeiten für Erleichterungen bislang nicht. Gerade vor dem Hintergrund des im März 2025 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Sondervermögens Infrastruktur für Bund, Länder und Kommunen in Höhe von 500 Milliarden Euro sollten entsprechende Investitionen erleichtert werden. Dazu sei auch ein Abbau von vergaberechtlichen Vorgaben dringend erforderlich, um die erforderlichen Leistungen am Markt beschaffen zu können. Hier kleinteilig ab 20.000 Euro in die Prüfung und Nachweispflicht einzusteuern, sei kontraproduktiv und angesichts der Dringlichkeit der Investitionen nicht angemessen.

Der VKU schlägt daher substanzielle Anhebungen der Wertgrenzen vor. So ließen sich auch Sonderregeln für besonders wichtige Regelungsbereiche vermeiden. Dazu zähle die Auftragsvergabe an Start-Ups oder auch die Auftragsvergaben, die im Zusammenhang stehen mit dem Betrieb sog. kritischer Infrastrukturen nach der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritikverordnung - BSI-KritikV). Sollten die Wertgrenzen nicht noch erheblich angehoben werden, müssten jedenfalls für diese Bereiche Sonderregelungen geschaffen werden.

Die Wertgrenzen für Aufträge über Bauleistungen sollten nach Ansicht des VKU entsprechend den geltenden Vorgaben des Freistaats Bayern weiter angehoben werden, d. h. für den Direktauftrag auf 250.000 Euro sowie für die freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerbe jeweils auf 1.000.000 Euro. Für Sektoraufträge sollte die Niedersächsische Wertgrenzenverordnung, wie bereits in der Vergangenheit, eine Privilegierung für Sektoraufträge regeln. Danach sollten Aufträge über Bauleistungen, die im Zusammenhang mit einer Sektorentätigkeit stehen, ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens (Direktkauftrag) beschafft werden können. Im Übrigen sollten Sektorauftraggeber im Unterschwellenbereich die Art des Vergabeverfahrens frei wählen können. Die Wertgrenzen für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen sollten ebenfalls substantiell angehoben werden, und zwar für den Direktauftrag auf 100.000 Euro sowie für die Verhandlungsvergabe und die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb auf jeweils 221.000 Euro (Wert gem. § 106 Abs. 2 Nr. 1 GWB). Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der Ausführung einer Sektorentätigkeit stehen, sollten bis zum Auftragswert von 100.000 Euro ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens beschafft werden können (Direktkauftrag). Im Übrigen sollten Sektorauftraggeber im Unterschwellenbereich die Art des Vergabeverfahrens frei wählen können.

Der Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) empfiehlt, auch Aufträge für Liefer- und Dienstleistungen nach § 5 von 100.000 Euro auf 150.000 Euro anzuheben. Da doch etliche Beratungs-/Planungsleistungen im Bereich um 100.000 Euro liegen, wäre durch eine weitere Anhebung der Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben mehr Gestaltungsspielraum und Planungsbeschleunigung geschaffen. In Absatz 3 (Durchführung des Vergabeverfahrens per E-Mail) wäre die Wertgrenze dann auch auf 150.000 Euro anzuheben.

Demgegenüber ist der Baugewerbeverband Niedersachsen der Ansicht, dass dauerhafte Wertgrenzenerhöhungen auch angesichts des heute herrschenden Fachkräftemangels und multipler Krisen nicht erforderlich seien. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass die gegenwärtig zu beobachtende Korruptionsgefahr evident gesteigert werde. Die Bauwirtschaft habe während der Corona-Pandemie gezeigt, dass sie sich in kürzester Zeit auf stark veränderte Bedingungen einstellen kann. Insofern plädiert der Verband für die Beibehaltung der bisherigen Wertgrenzen.

Hinsichtlich der neuen Wertgrenzen im Baubereich führt er aus, dass bei kommunalen Vergäben allein im Ausbaugewerbe die Direktvergabe²³ bis zu einem Gesamtauftragswert²⁴ von 20.000 Euro de facto zu einer Aufhebung des Vergaberechts im Baubereich führe. Gleiches gelte für beschränkte Ausschreibungen mit Wertgrenzen von 1.000.000 Euro und freihändige Vergaben bis 150.000 Euro. Damit werde das Vergaberecht de facto außer Kraft gesetzt. Die angegebene positive Einschätzung hinsichtlich der herangezogenen Ergebnisse des „Forschungsprojekts Zukunft, Bau, Evaluierung und Weiterentwicklung von Wertgrenzen in der VOB/A“ sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite könne nicht nachvollzogen werden. Dies gelte für die Auftraggeberseite umso mehr, als auch in der Vergangenheit trotz der hohen Corona-Wertgrenzen sehr viele kommunalen Auftraggeber auch damals unverändert öffentlich ausgeschrieben hätten.

Korruptionsprävention gelinge bei öffentlichen Aufträgen am besten durch öffentliche Ausschreibungen. Dies hätten auch die kommunalen Spitzenverbände wiederholt festgestellt. Der Verband verweise insoweit auf die Dokumentation Nummer 31 DSIGB aus dem Jahr 2003. Die im herangezogenen Bericht genannten Zahlen zu den Einsparungseffekten aufgrund von direkten oder freihändigen Vergäben könne der Verband nicht nachvollziehen. Stattdessen habe das deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer in einer Evaluation des zweiten Modellversuchs „Befreiung von Vorschriften der VOB/A erster Abschnitt“ für das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass selbst eine komplette Aufhebung der VOB und die damit verbundene Möglichkeit, mit den Bietern über Preise nachzuverhandeln, keinen wirtschaftlichen Vorteil erbracht habe.

Die Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen regen vorab an, derzeit keine neuen Regeln im Vergaberecht auf Landesebene zu schaffen, da der Zeitpunkt denkbar ungünstig sei. Die niedersächsischen Unternehmen befänden sich in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, die durch Deindustrialisierung, Fachkräftemangel, hohe Energiepreise und einige weitere Störfaktoren geprägt sei. Zudem stehe die Bildung einer neuen Bundesregierung an, was für weitere Verunsicherung in der Wirtschaft Sorge. Hier sollte zunächst abgewartet werden, wie die neue Regierung das Thema Verwaltungsmodernisierung angehen wird.

Um eine weitere Zersplitterung der einschlägigen Regelungen und damit einen zusätzlichen Bürokratieaufwand für die Unternehmen zu vermeiden, sollten Bund und Länder das Vergaberecht gemeinsam so gestalten, dass eine weitestgehende bundesweite Einheitlichkeit erreicht werden kann – nicht nur, aber auch hinsichtlich der Wertgrenzen. Auch wenn die Erhöhung der Wertgrenzen als Ansatz für die schnellere und damit teils auch effektivere Vergabe gesehen werden könne, sehen die Industrie- und Handelskammern allerdings die im Entwurf vorgesehenen drastischen Erhöhungen zum Teil sehr kritisch. Eine Vereinfachung und bessere Praktikabilität des Vergaberechts könne letztlich nicht dadurch erreicht werden, dass dem Markt großflächig Aufträge entzogen werden, sondern primär durch eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Die Grundlagen legitimer Beschaffung seien immer Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung. Deshalb müssten die Unternehmen und insbesondere neue Marktteilnehmer wie Start-Ups oder bislang noch nicht an Ausschreibungen beteiligte Unternehmen die Möglichkeit haben, zumindest Kenntnis von geplanten öffentlichen Aufträgen zu erlangen. Das sei insbesondere bei Direktaufträgen, aber auch bei vereinfachten Vergabeverfahren derzeit nicht der Fall. Sollte dennoch an den deutlich erhöhten Wertgrenzen festgehalten werden, müssten öffentliche Auftraggeber verpflichtet werden, geplante Investitionsprojekte zumindest oberhalb bestimmter Wertgrenzen, beispielsweise im Internet auf einem öffentlich zugänglichen Landesportal, zu veröffentlichen. So ließe sich die erforderliche Transparenz herstellen und

²³ Da die Niedersächsische Wertgrenzenverordnung, wie auch die geltende Unterschwellenvergabeordnung, den Begriff der „Direktvergabe“ nicht verwenden, wird dieser im Folgenden durch „Direktkauftrag“ ersetzt.

²⁴ In der Entwurfsfassung vom 08.04.2025, der Gegenstand der Verbandsbeteiligung war, lautete § 3 Abs. 5 S. 1: „Abweichend von § 3a Abs. 4 Satz 1 VOB/A dürfen Bauleistungen unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens beschafft werden (Direktkauftrag), wenn der Gesamtauftragswert bis zu 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) beträgt.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

interessierte Unternehmen hätten die Möglichkeit, ihre Produkte oder Dienstleistungen den Vergabestellen anzubieten. Damit bliebe immerhin ein Mindestmaß an fairem Wettbewerb erhalten.

Die Landesvereinigung Bauwirtschaft Niedersachsen e. V., der sich die Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen e. V. vollumfänglich angeschlossen haben, trägt insbesondere vor, dass die Erhöhung der Wertgrenzen in der öffentlichen Diskussion meistens nur mit Blick auf die damit verbundene „Vereinfachung/Beschleunigung“ wahrgenommen werde. Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sei aber auch ein Baustein gezielter Mittelstandsförderung – gerade der Mittelstand brauche Schutz gegen GU-Vergaben, gegen die Verengung des Bietermarktes auf wenige Bieter. Ziel der politischen Aktivitäten im Bereich der Vergabe müsse die Chancengleichheit im Wettbewerb sein. Durch die vorgenommenen Erweiterungen in den genannten Größenordnungen werde dieses Ziel in Teilen als gefährdet angesehen. Im Straußenbau sei zu sehen, dass der Wettbewerbsdruck der kleinen und mittelständischen Unternehmen hoch sei und sich fast alle Betriebe an überregionalen Ausschreibungen beteiligen müssten. Sie hält es daher für sinnvoll, insbesondere die gewählten Wertgrenzen nach unten zu korrigieren.

Im Hinblick auf die vorgesehene Direktauftragswertgrenze für Bauleistungen regt sie an, die Wertgrenze „im Mittelfeld“ anzusetzen, z. B. bei einem Wert von 10.000 Euro, zumal in einigen Ausgabewerken eine Auftragsgröße von 20.000 Euro oftmals schon die Obergrenze der durchschnittlichen Auftragshöhe sei. Mit einer so hohen Wertgrenze für Direktaufträge löste man diese Branchen komplett aus dem Bereich des Vergaberechts: Dies habe zur Folge, dass die Betriebe mit keinem ihrer Angebote in einem transparenten Verfahren eine Chance bekommen würden. Dies sei mit dem Grundsatz der Chancengleichheit im Wettbewerb nicht zu vereinbaren. Man entbürokratisiere das Vergaberecht doch nicht, wenn man es schlicht auf große Teile der Auftragsvergabe nicht anwendet.

Auch die vorgesehene Wertgrenzen für die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und für die Freihändige Vergabe werden kritisch beurteilt, da sie das Risiko einer verengten Bieterauswahl, der Nachverhandlungen und Nachträge in sich tragen. Ein wirtschaftlicher Vorteil sei damit nicht verbunden. Auch sei fraglich, ob durch die Wertgrenzenerhöhungen tatsächlich eine nachhaltige Entlastung der in der Vergabesituation zu begleitenden Kolleginnen und Kollegen in den Vergabestellen eintritt. Zielführend wäre die Einrichtung von weiteren federführenden Vergabestellen, das Bündeln von Kompetenzen etc., die Digitalisierung von Workflows bei den Auftraggebern, ohne dass man die Vorteile einer transparenten Vergabe komplett aus der Hand gebe. Beim Straußenbau sei zu sehen, dass die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die meisten Unternehmen schon heute existenziell ist, so dass sich fast alle Betriebe an überregionalen Ausschreibungen beteiligen müssten. Abschließend verweist die Landesvereinigung Bauwirtschaft auf die Korruptionsanfälligkeit der Baubranche und bezieht sich insoweit auf den aktuellen Bericht zum Bundeslagebild „Korruption 2023“ des Bundeskriminalamts.

Nach Ansicht der Unternehmensverbände Niedersachsen e. V. (UVN) seien in Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels, hoher Auslastung vieler Branchen und komplexer Rahmenbedingungen pragmatische Anpassungen des Vergaberechts der richtige Schritt. Gleichzeitig müsse sichergestellt werden, dass Transparenz, faire Marktchancen, mittelständische Beteiligung und regionale Wertschöpfung erhalten bleiben. Die Ursache des Wunsches nach Entlastung liege weniger im Vergaberecht selbst, sondern in seiner aufwändigen Umsetzung. Viele Unternehmen klagten über überfrachtete Formulare, fehlende Standardisierung und analoge Prozesse. Daher fordern die UVN, die Digitalisierung der Vergabepraxis durch digitale Workflows, übersichtliche Formulare und landesweit abgestimmte Plattformen konsequent voranzutreiben.

Die vorgesehene Anhebung der Wertgrenze für Direktaufträge auf 20.000 Euro sei vertretbar, sofern klare Leitlinien und ein Mindestmaß an Dokumentation sichergestellt bleiben, um Willkür und Intransparenz zu vermeiden. Auch die vorgesehene Anhebung der Wertgrenze für Freihändige Vergaben auf 150.000 Euro und 1.000.000 Euro für beschränkte Ausschreibungen

ohne Teilnahmewettbewerb sei grundsätzlich nachvollziehbar. Um Marktverengungen zu vermeiden sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen zu gewährleisten, sollten jedoch flankierende Maßnahmen ergriffen werden, z. B. durch rotierende Bieterlisten, nachvollziehbare Dokumentation der Auswahl, angemessene Information, und Orientierungshilfen für die Praxis, Schulungen, Leitfäden und einheitliche Praxisberatung. Insbesondere im unteren Werbereich sei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Entlastung und Kontrollmöglichkeit erforderlich. Die geplante Anpassung der Wertgrenzen biete letzten Endes Effizienzpotenziale, wobei die UVN neben den vorgenannten Maßnahmen klare, aber deutlich schlanke Vergaben zur Dokumentation und Transparenz auch bei vereinfachten Verfahren fordern.

Nach Auskunft der Bauindustrie Niedersachsen-Bremens werde die Anhebung der Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändige Vergaben zum Teil auch von mittelständischen Unternehmen der Bauindustrie als positiv bewertet. Sie ermögliche diesen die Teilnahme an mehr Projekten ohne aufwändige Vergabeverfahren und werde darüber hinaus als Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung angesehen. Kommunen und auch mittelständische Unternehmen würden jedoch sowohl personell als auch organisatorisch unter Druck geraten. Der bürokratische Aufwand werde insgesamt nicht wirklich sinken. Die Änderungen der Wertgrenzen würden dennoch in der Bauindustrie als praxisnah und hilfreich angesehen. Es müsse aber auch durch flankierende Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Änderungen der Wertgrenzen nicht zu Beschränkungen im Wettbewerb führen.

Auch die Ingenieurkammer Niedersachsen hält die geplanten Maßnahmen für einen Schritt und die richtige Richtung. Aus ihrer Sicht stelle die Inanspruchnahme des Direktauftrags eher eine Ausnahme dar. Im Zuge der geplanten Anhebung der Wertgrenze auf 20.000 Euro sei zu erwarten, dass dieser häufiger zur Anwendung kommt, soweit die restlichen Voraussetzungen vorliegen und der Anwendungsbereich eröffnet ist. Durch die Anhebung der Wertgrenze ließen sich die Vergabeprozesse erheblich vereinfachen und die Kosten für beide Parteien spürbar reduzieren. Bisher vertrete das Rechnungsprüfungsamt häufig die Auffassung, dass trotz Direktauftrags mindestens drei Angebote eingeholt werden müssten. Nach Lesart der neuen Regelung seitens der Ingenieurkammer gelte dies jedoch zukünftig nicht für Direktaufträge, sondern lediglich für Freihändige Vergaben. Diese Unklarheiten sollten im Zuge der Neuregelung präziser definiert werden, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen.

Im Weiteren begrüßt die Ingenieurkammer die Erhöhung der Wertgrenzen für Freihändige Vergaben. Vordegründig klagten insbesondere kleine und mittelständische Bauunternehmen über erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen, denn kleineren und mittelständischen Unternehmen fehlten Kapazitäten, um den Formalitäten gerecht zu werden. Unter Umständen nähmen diese daher in Gänze Abstand oder beteiligten sich zurückhaltend an öffentlichen Ausschreibungen. Durch die bedeutende Anhebung der Wertgrenzen werde die geschilderte Problematik minimiert, so dass auch kleinere Unternehmen eher die Chance bekommen mit wenig bürokratischem Aufwand öffentliche Aufträge zu bekommen. Die Anhebung der Wertgrenzen lasse eine nicht zu unterschätzende Zeitersparnis erwarten.

Nach der Architektenkammer Niedersachsen seien die mit dem Entwurf angestrebten Veränderungen (allgemein) geeignet, die Vergabe von Leistungen für öffentliche Bauherren zu beschleunigen, indem eben diese und involvierte Planer aufwandsreduziert Leistungen vergeben können. Dies würde sich positiv auf die Bauzeiten und -kosten auswirken sowie Personalsourcen bei den Beteiligten freisetzen. Die Weiterverfolgung der politisch definierten Ziele der Baukostenreduzierung und Entbürokratisierung überwiege gegenüber den bekannten, in der Begründung bereits dargelegten Bedenken.

Auch für den Deutschen Gewerkschaftsbund Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt (DGB) sei das Ziel, kleinere Aufträge, ohne die komplexen Verfahrensvorgaben einer Ausschreibung direkt und unkompliziert zu vergeben, nachzuvollziehen. Dies werde zur Entlastung der Vergabestellen beitragen. Vorteile (wie weniger Bürokratie, effizientere Verfahren) und Risiken (wie erschwerter Marktzutritt für Unternehmen, höhere Kosten) sind dabei abzuwägen. Er sehe die Änderung der Niedersächsischen Wertgrenzenverordnung in einem

direkten Zusammenhang mit der Novellierung des Niedersächsischen Tarifreue- und Vergabegesetzes (NTVergG), das für Direktaufträge keine Anwendung findet. Die Gewerkschaften setzen sich dafür ein, dass das Ganztagsangebot von Schulen auf Guter Arbeit und angemessenen Qualitätsstandards des eingesetzten Personals fußt. Unter dem Aspekt, dass die Beauftragung von Ganztagsangeboten nicht in den Anwendungsbereich von etwaigen Tarifreue-Rechtsverordnungen fallen können, kritisiert der DGB diese Ausnahmeregelung und spricht sich klar dagegen aus.

Nach dem Philologenverband Niedersachsen sei die Anhebung der Direktauftragswertgrenzen ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings müssten Schulfahrten grundsätzlich aus den strikten Vorgaben des Vergaberechts ausgenommen werden – aus Gründen der Praktikabilität, Gerechtigkeit und vor allem im Sinne einer kindgerechten Bildungspraxis. Die Regelung des § 5 Abs. 4 S. 3²⁵ könne für ländliche Schulen zu einem Problem führen, wenn es die Auswahl unter verschiedenen Auftragnehmern tatsächlich nicht gibt. Der Verband empfiehlt hier eine Anpassung. Mit der Dokumentationspflicht nach § 5 Abs. 4 S. 4²⁶ würden Lehrkräfte weiterhin belastet. Dass schulische Maßnahmen und Veranstaltungen den haushaltsrechtlichen Grundsätzen unterliegen, bedürfte insofern keiner besonderen Pflichtbenennung.

Der Altphilologenverband begrüßt § 5 Abs. 4 S. 2 ausdrücklich, wohingegen er der Ansicht ist, dass die Dokumentationspflicht nach § 5 Abs. 4 S. 4 dem Gedanken des Bürokratieabbaus widerspreche.

Die Arbeitsgemeinschaft Freie Schulen begrüßt den Verordnungsentwurf.

Der Landeselternrat Niedersachsen stimmt dem Entwurf zu und begrüßt ausdrücklich den Bürokratieabbau und die Erleichterung der Arbeit für Schulleitungen.

Gesamtbewertung des Verordnungsgebers über das Ergebnis der Verbandsbeteiligung zur Höhe der vorgeschlagenen Wertgrenzen:

Wie die Rückmeldungen der Verbände verdeutlichen, werden zu der Höhe angemessener Wertgrenzen sehr unterschiedliche und teilweise diametral gegenläufige Ansichten vertreten. Auf der einen Seite wird für die Beibehaltung der derzeit geltenden Wertgrenzen plädiert. Andererseits soll das Unterschwellenvergaberechts zumindest für die Kommunen und deren Unternehmen abgeschafft, hilfsweise die Direktauftragswertgrenzen auf 250.000 Euro im Bau- und 100.000 Euro im Liefer- und Dienstleistungsbereich angehoben werden entsprechend der neuen Rechtslage im Freistaat Bayern. Die dargestellten Argumente, Sichtweisen und Präziserfahrungen wurden im Rahmen der Erstellung des bisherigen Verordnungsentwurfs bereits antizipiert und sorgfältig abgewogen. Nach Auffassung des Verordnungsgebers stellen die vorgeschlagenen Wertgrenzen unter den derzeitigen Umständen den größtmöglichen Kompromiss zwischen den zu berücksichtigenden verschiedenen Zielvorstellungen dar. Von dem Wechselgebot nach § 14 S. 2 UVgO wird auch künftig nicht abgewichen. Allerdings sieht der Verordnungsgeber bei der Regelung des Direktauftrags aus Vereinfachungsgründen (auch weiterhin) von einer generellen Pflicht zur Dokumentation der Einhaltung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ab. Es ist in erster Linie Aufgabe des eigenverantwortlich handelnden Auftraggebers, die Einhaltung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei einem Direktauftrag im Einzelfall darzustellen. Ergänzend wird auf die Begründung im Besonderen Teil zu Nummer 2 und zu Nummer 5 verwiesen.

Anderweitige oder neuartige Aspekte, kraft derer sich Änderungsbedarf an den bisherigen Regelungsvorschlägen aufdrängt oder mit denen sich die vom Verordnungsgeber verfolgten Ziele besser erreichen lassen, konnten nicht überzeugend vorgebracht werden. Dies bezieht sich auch auf die geltenden (Sonder-)Vergabevorschriften für Sektorenauftraggeber, die nicht Gegenstand dieser Novelle sind. Soweit ersichtlich, sehen die Regelungen der meisten Bundesländer keine über die Privilegierungen der §§ 6 und 9 NwVO der bisherigen Fassung

²⁵ Wird gestrichen, so dass unverändert § 14 S. 2 UVgO zur Anwendung kommt.

²⁶ Die Regelung ist im Zuge der Normprüfung gestrichen worden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Niedersächsischen Wertgrenzenverordnung):

Zu Nummer 1 (Regelungsbereich)

Buchstabe a)

Die Vorschrift bezieht sich auf andere landesrechtliche Vergabevorschriften als die des Niedersächsischen Tarifreue- und Vergabegesetzes, aufgrund derer für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Rahmenverträge unterhalb eines Auftragswertes von 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) die in § 3 Abs. 1 und 2 Satz 2 NTVergG genannten Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnungen entsprechend anwendbar sind. Der vorgenannte bezifferte Auftragswert entspricht der in § 2 Abs. 1 Satz 1 NTVergG festgesetzten Wertgrenze und soll durch einen Rechtsnormverweis ersetzt werden. Dies dient der Flexibilisierung, indem Folgeänderungen bei einer sich ändernden Wertgrenze vermieden werden.

Buchstabe b)

Der Direktauftrag war bisher in dieser Verordnung nicht normiert. Vielmehr fand bis zum Inkrafttreten dieser Verordnung der Direktauftrag nach § 14 UVgO über den Anwendungsbefehl des § 3 Abs. 1 NTVergG Anwendung. Abweichungen davon sind nach Maßgabe der Verordnungsermächtigung gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 2 und Abs. 4 NTVergG möglich. Nimmehr soll der Direktauftrag ausdrücklich als eigenständige Beschaffungform genannt und geregelt werden.

Zu Nummer 2 (Aufträge über Bauleistungen):

Buchstabe a)

Aus systematischen Gründen werden die Absätze 1 und 2 getauscht. Damit wird der bisherige Absatz 1 zu Absatz 2.

Doppelbuchstabe aa)

Mit der Erhöhung der Wertgrenzen für Aufträge, die im Wege der Freihändigen Vergabe vergeben werden dürfen, sollen Vergabeverfahren weiter vereinfacht sowie zügiger organisiert werden können und dadurch der Verwaltungsaufwand auf Auftraggeber- wie auf Auftragnehmerseite reduziert werden. Die in § 3 Abs. 2 Satz 1 nunmehr vorgesehene Wertgrenze von bis zu 150.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) je Auftragswert für die Freihändigen Vergaben wird auch unter Berücksichtigung der Ausführungen in Teil A der Begründung (Allgemeiner Teil) als angemessen und praxisgerecht angesehen.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 beziehen sich die Auftragswertgrenzen dieser Verordnung auf die Auftragswerte der einzelnen Teil- oder Fachlose, wenn Leistungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 NTVergG in Teil- oder Fachlose aufgeteilt sind. Soweit mehrere Teil- oder Fachlose nach § 9 Abs. 1 Satz 3 NTVergG zusammen vergeben werden, so beziehen sich die Auftragswertgrenzen auf die Summe der Auftragswerte dieser Lose. Im Baubereich ist die Aufteilung in Lose und somit die Vergabe von Einzelaufträgen im Sinne dieser Verordnung der Regelfall. Die ausgewiesene Wertgrenze bezieht sich auf den Einzelauftragswert. Der Auftraggeber bewahrt

sich also durch Losbildung den Rückgriff auf die Freihändige Vergabe, auch wenn der Wert der Gesamtmaßnahme 150.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) überschreitet.

Den Vergabestellen wird mit der Freihändigen Vergabe eine Verfahrensart an die Hand gegeben, mit der sie das Marktumfeld des Baubereichs adäquat ansprechen können. Zwar ist seit längerem ein Rückgang im privaten Wohnungsbau zu beobachten, der eine erhöhte Teilnahme der Bauunternehmen an Ausschreibungen der öffentlichen Hand vermuten lässt, dies ist im Unterschwellenbereich jedoch gerade bei geringeren Auftragswerten nicht der Fall. Viele Bauunternehmen beklagen einen erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Teilnahme an Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber, empfinden diese in der Regel als zeitaufwändiger als einen Vertragsschluss in der Privatwirtschaft und sehen daher regelmäßig davon ab. Die im Vergleich zur bisherigen Wertgrenze nunmehr erweiterte Möglichkeit der Freihändigen Vergabe soll den Spielraum für öffentliche Auftraggeber erhöhen, mit den Unternehmen in Verhandlungen über wirtschaftliche Lösungen einzutreten. Durch die direkte Ansprache der Unternehmen soll zudem deren Bereitschaft erhöht werden, sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand mit attraktiven Angeboten zu beteiligen. Damit der Wettbewerb dennoch ausreichend berücksichtigt wird, soll als Korrektiv zur Wertgrenzerhöhung bei einem Auftragswert über 20.000 Euro gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 die Regelung des § 3 b Abs. 3 VOB/A entsprechend angewendet und immer ein Wettbewerb eröffnet werden.

Auch bei Unterschreiten der Wertgrenze für die Freihändige Vergabe, kann es im Sinne des Wettbewerbs, der Transparenz und der Wirtschaftlichkeit für den öffentlichen Auftraggeber im Einzelfall empfehlenswert sein, bei der Beschaffung einer Leistung eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb oder eine Öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Es liegt im Ermessen des Auftraggebers, von den Möglichkeiten dieser Verordnung Gebrauch zu machen oder nicht.

Doppelbuchstabe bb)

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Durch die den Vergabestellen eingeräumte Möglichkeit der Freihändigen Vergabe bis zu den Wertgrenzen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 wird der Wettbewerb um öffentliche Bauaufträge eingeschränkt, weshalb in der Verweismorm des § 3 Abs. 2 Satz 2 ergänzend ein Wettbewerbskorrektiv vorgesehen ist. Danach werden durch die Vergabe, ab einem bestimmten Auftragswert im Allgemeinen mindestens drei geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern, erhöhte Transparenz- und Gleichbehandlungsanforderungen an die Freihändige Vergabe gestellt. Nach der bisherigen Fassung gilt diese Vorgabe bei einem Auftragswert von über 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer). Durch die nunmehr beabsichtigte Anhebung der Wertgrenze für den Direktauftrag bis zu einem Auftragswert von 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) ist auch eine Anhebung der Wertgrenze in § 3 Abs. 2 Satz 2 auf über 20.000 Euro ohne Umsatzsteuer je Auftragswert erforderlich. Denn ist bereits eine Beschaffung ohne förmliches Vergabeverfahren bis zu 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) zulässig, verlangen die erhöhten Transparenz- und Gleichbehandlungsanforderungen zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an Wettbewerb auch erst ab dem Überschreiten dieser Wertgrenze Geltung. Abweichungen von der Regelung im Einzelfall müssen, wie gehabt, im Rahmen der Dokumentation zum Vergabeverfahren begründet dargelegt werden.

Buchstabe b)

Fußnote 2 zu § 3a Abs. 3 Satz 2 VOB/A ermöglichte für Bauleistungen zu Wohnzwecken befristet bis zum 31.12.2023 eine abweichende Wertgrenze. Die Regelung des Satzes 3 des bisherigen § 3 Abs. 1 ist damit durch Zeitablauf obsolet und wird gestrichen.

Buchstabe c)

Aus systematischen Gründen werden die Absätze 2 und 1 getauscht. Damit wird der bisherige Absatz 2 zu Absatz 1 (s. o.).

Auch Aufträge über Bauleistungen im Ausland, die in der bisherigen Fassung in § 3 Abs. 2 geregelt waren, fallen in den Anwendungsbereich des neuen § 3 Abs. 2 und können nunmehr anstatt bis zu einem Auftragswert von 50.000 Euro bis zu einem Auftragswert von 150.000 Euro ohne Umsatzsteuer im Wege der Freihändigen Vergaben vergeben werden. Eine über den Auftragswert von 150.000 Euro ohne Umsatzsteuer hinausgehende Privilegierung, wie sie die Vorgängerbestimmung vorsah, ist nicht notwendig.

Mit der Erhöhung der bereits bestehenden Wertgrenzen für Aufträge, die im Wege der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden dürfen, sollen Vergabeverfahren weiter vereinfacht sowie zügiger organisiert werden können und dadurch der Verwaltungsaufwand auf Auftraggeber- wie auf Auftragnehmerseite reduziert werden. Die in § 3 Abs. 1 geregelte höhere Wertgrenze von bis zu 1.000.000 Euro ohne Umsatzsteuer je Auftragswert wird für die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb auch unter Berücksichtigung der Ausführungen in Teil A der Begründung (Allgemeiner Teil) als angemessen und praxisgerecht angesehen.

Nach § 2 Abs. 2 S. 1 beziehen sich die Auftragswertgrenzen dieser Verordnung auf die Auftragswerte der einzelnen Teil- oder Fachlose, wenn Leistungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 NTVergG in Teil- oder Fachlose aufgeteilt sind. Soweit mehrere Teil- oder Fachlose nach § 9 Abs. 1 Satz 3 NTVergG zusammen vergeben werden, so beziehen sich die Auftragswertgrenzen auf die Summe der Auftragswerte dieser Lose. Im Baubereich ist die Aufteilung in Lose und somit die Vergabe von Einzelaufträgen im Sinne dieser Verordnung der Regelfall. Auch hier bezieht sich die Auftragswertgrenze auf den Einzelauftragswert. Der Auftraggeber behält sich damit durch Losbildung den Rückgriff auf die Beschränkte Ausschreibung auch dann, wenn der Auftragswert der Maßnahme oberhalb von 1.000.000 Euro (ohne Umsatzsteuer), aber unterhalb des EU-Schwellenwerts liegt.

Den Vergabestellen wird mit der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb eine Verfahrensart an die Hand gegeben, mit der sie das Marktumfeld des Baubereichs adressatengerechter ansprechen können. Zwar ist seit längerem ein Rückgang im privaten Wohnungsbau zu beobachten, der eine erhöhte Teilnahme der Bauunternehmen an Ausschreibungen der öffentlichen Hand vermuten lässt, dies ist im Unterschwellenbereich jedoch gerade bei geringeren Auftragswerten nicht der Fall. Viele Bauunternehmen beklagen einen erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Teilnahme an Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber, empfinden diese in der Regel als zeitaufwändiger als ein Vertragsschluss in der Privatwirtschaft und sehen daher regelmäßig davon ab. Die im Vergleich zur bisherigen Wertgrenze nunmehr deutlich erweiterte Möglichkeit der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb soll den Spielraum für die öffentlichen Auftraggeber vergrößern, Unternehmen gezielt anzusprechen und so ihre Bereitschaft zu erhöhen, sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand mit attraktiven Angeboten zu beteiligen. Denn viele Unternehmen sehen ihre Zuschlagschancen durch die überschaubarere Anzahl an Mitbewerbern im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb als erhöht an.

Das Niedersächsische Tarifreue- und Vergabegesetz findet bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ab einem geschätzten Auftragswert von 20.000 Euro ohne Umsatzsteuer weiterhin Anwendung (§ 2 Abs. 1 NTVergG), sofern keine Ausnahme vom Anwendungsbereich nach § 2

21

Abs. 2 NTVergG vorliegt. Somit sind beispielsweise die Regelungen zu Mindestentgelten, zur strategischen Beschaffung und zur Informations- und Wartepflicht zu beachten.

Sofern dem öffentlichen Auftraggeber bei der Beschaffung einer Leistung keine geeigneten Unternehmen bekannt und daher zunächst umfangreiche Recherchen zur Eignung von Bietern erforderlich sind oder mindestens drei geeignete Anbieter für die Auftragsausführung bekannt sind, kann es im Sinne des Wettbewerbs, der Transparenz und der Wirtschaftlichkeit empfehlenswert sein, trotz Unterschreitens der Wertgrenze für die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb oder eine Öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Es liegt im Ermessen des Auftraggebers, von den Möglichkeiten dieser Verordnung keinen Gebrauch zu machen.

Buchstabe d)

Wie bereits im allgemeinen Teil der Begründung erläutert, sollen mit der Anhebung der Wertgrenze für den Direktauftrag die Vergabestellen erheblich entlastet sowie Bürokratie abgebaut werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Direktbeauftragung von Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) als geboten angesehen. Die Direktauftragswertgrenze bezieht sich auf den Gesamtauftragswert. Derzeit sieht die VOB/A einen Direktauftrag lediglich bis zum Erreichen eines geschätzten Auftragswertes von 3.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) vor. Auch wenn diese Verordnung in Zukunft einen erleichterten Rückgriff auf die Freihändige Vergabe bis 150.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) ermöglichen soll, ist dennoch ein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen, welches auf Seiten der Vergabestellen im Vergleich zum Direktauftrag einen erhöhten zeitlichen und personellen Aufwand verursacht. Auf Seiten der Unternehmen ist zu berücksichtigen, dass eine Teilnahme an einem förmlichen Vergabeverfahren für einen für Bauleistungen eher geringeren Auftragswert ebenfalls verstärkt personelle Ressourcen bindet und in der Regel zeitaufwändiger als ein Vertragsschluss in der Privatwirtschaft ist. Einige Unternehmen sehen daher auch gänzlich von der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren der öffentlichen Hand ab.

Die beabsichtigte Änderung soll daher die Beschaffung von Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 20.000 Euro erleichtern und auch beschleunigen, wodurch Personalressourcen geschont werden. Der öffentliche Auftraggeber wird bei der Beschaffung mittels des Direktauftrages einem Privaten gleichgestellt. Dadurch wird gleichzeitig die Attraktivität der Beauftragung durch die öffentliche Hand gesteigert. Daher wird erwartet, dass als Auftragnehmer nunmehr auch Unternehmen in Betracht kommen, die aufgrund des erhöhten Aufwandes der Teilnahme an einem förmlichen Vergabeverfahren bislang von Vertragsabschlüssen mit der öffentlichen Hand abgesehen haben.

Die Bindung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO bleibt unberührt. Hierfür hat die Beschaffungsstelle zu überprüfen, was ein marktgerechter Preis für die zu beschaffende Leistung ist. Dies kann durch Marktrecherchen (z. B. durch formlose Abfrage bei mehreren Unternehmen) bzw. Preisvergleiche (z. B. im Internet) geschehen. Die für die getroffene Entscheidung maßgeblichen Gründe sollen in Abhängigkeit von der finanziellen Bedeutung der Maßnahme dokumentiert werden.

Zu Nummer 3 (Streichung §§ 4 und 5 der bisherigen Fassung)

Die in der bisherigen Fassung des § 4 verankerte besondere Vorschrift aufgrund der COVID-19-Pandemie für Aufträge über Bauleistungen ist bereits außer Kraft getreten und wird daher

22

gestrichen. Die Verordnung wird dadurch verschlankt und gewinnt an Übersichtlichkeit für den Rechtsanwender.

Die besonderen Verfahrensvereinfachungen für Aufträge über Bauleistungen zum Zweck des Ausbaus passiver Festnetz- oder Mobilfunkinfrastrukturen in der bisherigen Fassung des § 5 sind nicht mehr erforderlich, um die Realisierung des Infrastrukturausbaus zu beschleunigen und werden daher gestrichen.

Zu Nummer 4 (Besondere Vorschriften für Aufträge über Bauleistungen zum Zweck der Ausübung einer Sektorentätigkeit)
Aufgrund der Streichungen der §§ 4 und 5 wird der bisherige § 6 „Besondere Vorschriften für Aufträge über Bauleistungen zum Zweck der Ausübung einer Sektorentätigkeit“ zu § 4.

Im neuen § 4 „Besondere Vorschriften für Aufträge über Bauleistungen zum Zweck der Ausübung einer Sektorentätigkeit“ ist in Absatz 2 Satz 2 durch die Streichung des bisherigen § 4 der Verweis auf die Vorschrift obsolet. In Absatz 3 Satz 1 wird der Begriff „Direktauftrag“ verwendet. Es handelt sich um eine Folgeänderung zum neuen § 1 Abs. 2 Nr. 1, in dem dieser Begriff legaldefiniert ist.

Zu Nummer 5 (Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen)

Durch die vorherigen Streichungen besonderer Vorschriften wird der bisherige § 7 „Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen“ zu § 5.

Zu Absatz 1

Mit der Erhöhung der bereits bestehenden Wertgrenzen für Aufträge, die im Wege der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb oder der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden dürfen, sollen Vergabeverfahren weiter vereinfacht sowie zügiger organisiert und dadurch der Verwaltungsaufwand auf Auftraggeber- wie auf Auftragnehmerseite reduziert werden können. Dabei wird für beide Verfahrensarten unter Berücksichtigung der Ausführungen in Teil A der Begründung (Allgemeiner Teil) eine Wertgrenze von bis zu 100.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) als angemessen und praxisgerecht angesehen. Den Vergabestellen werden dadurch Verfahrensarten an die Hand gegeben, mit der sie den Markt im Liefer- und Dienstleistungsbereich adäquat ansprechen können. Bei kleineren Aufträgen vermeint nicht an einer Öffentlichen Ausschreibung beteiligen und den für sie höheren Verwaltungsaufwand in Kauf nehmen. Daher soll die im Vergleich zur bisherigen Wertgrenze nunmehr erweiterte Möglichkeit von vereinfachten Vergabeverfahren den Spielraum für die öffentlichen Auftraggeber erweitern, Unternehmen gezielt anzusprechen und so ihre Bereitschaft zu erhöhen, sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand mit attraktiven Angeboten zu beteiligen. Denn viele Unternehmen sehen ihre Zuschlagschancen durch die überschaubarere Anzahl an Mitbewerbern bei vereinfachten Vergabeverfahren ohne Teilnahmewettbewerb als erhöht an. Bei Verhandlungsverfahren tritt der Spielraum für öffentliche Auftraggeber hinzu, mit den Unternehmen in Verhandlungen über wirtschaftliche Lösungen einzutreten.

Die Regelungen in §§ 11 und 12 UVgO gelten uneingeschränkt, so dass insbesondere immer ein Wettbewerb eröffnet werden muss. Außerdem soll der Auftraggeber zwischen den beauftragten Unternehmen wechseln, um einem „Hoflieferantentum“ entgegenzuwirken. Zudem soll gemäß § 30 Abs. 1 UVgO der Ex-post-Informationspflicht nachgekommen werden, um dem

Transparenzgrundsatz durch die Information über die Zuschlagserteilung über eine Leistung mit einem Auftragswert ab 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer Rechnung zu tragen. Durch die Veröffentlichung der Informationen kann nachgehalten werden, ob die Auftraggeber tatsächlich zwischen den Unternehmen wechseln und nicht immer dieselben Unternehmen den Zuschlag erhalten. Dadurch soll auch dem „Hoflieferantentum“ vorgebeugt werden.

Sofern dem öffentlichen Auftraggeber bei der Beschaffung einer Leistung keine geeigneten Unternehmen bekannt und daher zunächst umfangreiche Recherchen zur Eignung von Bietern erforderlich sind oder mindestens drei geeignete Anbieter für die Auftragsausführung bekannt sind, kann es im Sinne des Wettbewerbs, der Transparenz und der Wirtschaftlichkeit empfehlenswert sein, trotz Unterschreitens der Wertgrenze für die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb oder eine Öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Es liegt im Ermessen des Auftraggebers, von den Möglichkeiten dieser Verordnung keinen Gebrauch zu machen.

Zu Absatz 2

Um den niedersächsischen öffentlichen Auftraggebern unterhalb der EU-Schwellenwerte - und dort unabhängig vom Auftragswert - eine angemessene Frist zur Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung von Vergabeverfahren mithilfe elektronischer Mittel zu geben, wurde eine Übergangsfrist für Vergaben von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, die vor dem 1. Januar 2021 begonnen haben, geschaffen. Alle vor dem 1. Januar 2021 begonnenen Vergaben sind mittlerweile abgeschlossen, so dass die Regelung des bisherigen Absatz 3 obsolet ist.

Durch die Streichung des Absatzes 3 wird der bisherige Absatz 4 zu Absatz 3. Bistlang war dort lediglich für Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb bis zu einem Auftragswert von 25.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) und Verhandlungsvergaben, bei denen nach § 12 Abs. 3 UVgO nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufgefordert wird, geregelt, dass diese durch E-Mail durchgeführt werden dürfen.

Die §§ 39 und 40 UVgO finden in diesen Fällen keine Anwendung, so dass ein per E-Mail eingehendes Angebot unverschlüsselt gespeichert und von ihm vor Ablauf der Angebotsfrist durch nur eine Person Kenntnis genommen werden darf.

Nach § 38 Abs. 4 UVgO ist der Auftraggeber zur Akzeptanz oder Vorgabe elektronisch eingehender Teilnahmeanträge oder Angebote nach den Absätzen 2 und 3 des § 38 UVgO nicht verpflichtet, wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer 25.000 Euro nicht überschreitet oder eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt wird.

Sollte ein öffentlicher Auftraggeber von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen, verbleibt insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 39 und 40 UVgO als mögliche alternative Übermittlung in der Regel nur der Postweg oder das Telefax. In der alltäglichen Verwaltungspraxis hat die E-Mail das Telefax jedoch nahezu verdrängt. § 5 Abs. 3 soll daher sowohl die Durchführung der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb als auch die Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb künftig bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) per E-Mail ermöglichen. Auch für die Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb soll das Verfahren durch den Wegfall von Postlaufzeiten um mehrere Tage beschleunigt und der Aufwand für beide genannten Vergabeverfahren weiter vermindert werden, insbesondere durch die Ermöglichung einer direkteren und kurzfristigeren Kommunikation sowie durch die Vermeidung von Portokosten. Die Wertgrenze nach § 5 Abs. 3 soll mit der in § 5 Abs. 1 und 2 bestimmten Wertgrenze korrespondieren. Die weiteren Regelungen der Unterschwellenvergabeordnung, insbesondere § 2 UVgO

(Grundsätze der Vergabe) und § 3 UVgO (Wahrung der Vertraulichkeit), gelten jedoch auch in diesen Fällen uneingeschränkt.

Zu Absatz 3

Wie bereits im allgemeinen Teil erläutert, sollen mit der Anhebung der Wertgrenze für den Direktauftrag im neuen Absatz 4 die Vergabestellen erheblich entlastet sowie Bürokratie abgebaut werden. Um dieses Ziel zu erreichen, erscheint die Ermöglichung der Direktbeauftragung von Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) geboten. Die Direktauftragswertgrenze bezieht sich auf den Gesamtauftragswert. Derzeit sieht die geltende Unterschwellenverordnung einen Direktauftrag lediglich bis zum Erreichen eines Auftragswertes von 1.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) vor. Auch hier gilt, dass die beabsichtigte Regelungsänderung positive Effekte der Verfahrensvereinfachung, Beschleunigung und der Ressourceneinsparungen erwarten lässt. Im Bereich der Dienstleistungsgen ist die Nichtbeteiligung der Unternehmen an förmlichen Vergabeverfahren von besonderer Bedeutung. In der Praxis müssen die vergabenden Stellen regelmäßig auch im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb mehrmals bei den Unternehmen nachfragen, um überhaupt Leistungen, bspw. Catering- oder Druckleistungen im unteren Preissegment, vergeben zu können. Die Möglichkeit der Direktbeauftragung bis zu 20.000 Euro ohne Umsatzsteuer wird insoweit aller Voraussicht nach zu einer enormen Verfahrensbeschleunigung und Ressourceneinsparung führen. Im Bereich der Lieferleistungen ermöglicht die Anhebung der Direktauftragswertgrenze den Vergabestellen zudem, vermehrt elektronische Marktplätze zu nutzen. Da kein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss, handelt der öffentliche Auftraggeber beim Direktauftrag weitgehend wie ein privates Unternehmen am Markt. Es steht ihm daher frei, eine Beschaffung über das Internet auch mittels elektronischer Marktplätze, die einen fairen und transparenten Wettbewerb ermöglichen, vorzunehmen. Die Erhöhung der Wertgrenze wird damit ebenfalls die Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens erheblich unterstützen.

Für Schulen nach § 1 Abs. 1 NSchG (Öffentliche Schulen und Schulen in freier Trägerschaft, soweit letztere dem Vergabebereich unterliegen) erweist sich die Anhebung der Direktauftragswertgrenze auf 20.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) als unzureichend. Öffentliche Schulen und Schulen in freier Trägerschaft zeichnen sich dadurch aus, dass sie fast ausschließlich Lehrkräfte und pädagogisches Personal beschäftigen. Ihre Entlastung von Bürokratie und Verwaltungsaufwand ist angesichts der an sie gestellten steigenden Anforderungen, insbesondere durch Zuwanderung und Inklusion, aber auch des Lehrkräftemangels zu priorisieren, um sich der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags mit vollem Einsatz widmen zu können. Angesichts der Vielzahl der Schulen und deren individuellen und regionalen Beschaffungsbedarfe ist die Durchführung von Vergabeverfahren hier auch nicht durch zentrale Vergabestellen leistbar bzw. verspricht keine positiven Effekte. Die Direktauftragswertgrenze wird daher auf 100.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) angehoben. Auch hier bezieht sich die Direktauftragswertgrenze auf den Gesamtauftragswert.

Die Beschaffungsmaßnahmen von Schulen beziehen sich insbesondere auf außerunterrichtliche Angebote in den Ganztagschulen, die Durchführung von Schulfahrten (Personenbeförderung, Hotel- oder Jugendherbergsaufenthalten) sowie den Kauf von Schulbüchern und digitaler Ausstattung. Die vergaberechtlichen Grundsätze des Wettbewerbs sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind hier unter Berücksichtigung des jeweiligen Bietermarkts häufig von nachrangiger Bedeutung. Bei den außerunterrichtlichen Angeboten ist seit Jahren, insbesondere in den ländlichen Gegenden, kein echter Wettbewerb, sondern ein Nachtrageverhalten zu verzeichnen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Marktlage mit dem Wirksamwerden des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab dem

25

Schuljahr 2026/2027 nochmals verschärfen wird. Eine Vergabe nach Einholung mehrerer Angebote kann somit regelmäßig nicht erfolgreich durchgeführt werden. Es ist daher eine möglichst niederschwellige Vertragsanbahnung angezielt, ohne dass vergaberechtliche Bestimmungen zu beachten sind. Bei der Planung von Schulfahrten ist zu berücksichtigen, dass diese zum weit überwiegenden Teil von den Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler bezahlt werden. Da größere Unterkinfeinheiten für Kinder und Jugendliche in der ausgebauten Stadt oder Region erfahrungsgemäß nur begrenzt vorhanden sind, kommt auch hier der vergaberechtliche Wettbewerbsgedanke nur bedingt zum Tragen. Der Einkauf von Schulbüchern zur entgeltlichen Ausleihe an Schülerinnen und Schüler erfolgt aufgrund der Buchpreisbindung ohnehin unabhängig von der Vertreibsstelle zum gleichen Preis. Die Angebote der Buchhändler unterscheiden sich allenfalls in ihren Nebenleistungen. Werden diese nicht benötigt, soll die Auswahl unter den Angeboten ausgelost werden. Gemessen an dem hierdurch bewirkten Nutzen erscheint auch hier der zu betreibende Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig.

Die Bindung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO bleibt unberührt. Hierfür ist zu überprüfen, was ein marktgerechter Preis für die zu beschaffende Leistung ist. Dies kann durch Marktrecherchen (z. B. durch formlose Abfrage bei mehreren Unternehmen) bzw. Preisvergleiche (z. B. im Internet) geschehen. Die für die getroffene Entscheidung maßgeblichen Gründe sollen in Abhängigkeit von der finanziellen Bedeutung der Maßnahme dokumentiert werden.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Entgegen der Ansicht der kommunalen Spitzenverbände handelt es sich bei den öffentlichen Schulen in Niedersachsen um öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 1 GWB. Dies ergibt sich explizit aus der Vorschrift des § 113 Abs. 4 S. 2 NSchG. Danach werden die zur Durchführung von Schulfahrten erforderlichen Verträge von der Schule im Namen des Landes geschlossen. Auch spiegelt sich dies in Nr. 10 des Schulfahrtenerlasses v. 01.01.2023 (SVBl. 2024, S. 189) wider. Zudem bewirksam ist die Schule nach § 32 Abs. 4, 1. HS, NSchG ein Budget aus Landesmitteln nach näherer Bestimmung im Haushaltsplan des Landes. Sie kann nach näherer Bestimmung des Kultusministeriums, die der Zustimmung des Finanzministeriums bedarf, außerdem Girokonten führen. Landesmittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung stehen den Schulen neben den Schulfahrten u. a. für schulinterne Lehrerfortbildungen, für den Ganztagsbetrieb, für Schulbuchbeschaffungen, für die Einstellung von Vertretungs- oder Betreuungskräften an Grundschulen zur Verfügung. Die kassenmäßige Abwicklung des Budgets obliegt der Schule.

Die Regelung gilt auch für eine Schule in freier Trägerschaft, soweit diese als öffentlicher Auftraggeber nach § 99 Nr. 2 GWB dem Vergaberecht unterliegt.

Die Privilegierung der Schulen gegenüber der Kommunen sowie anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge ergibt sich aus der vorgenannten Darstellung. Schulen sind in besonderem Maße nicht mit sonstigen Verwaltungseinheiten vergleichbar, vorausgesetzt bei einem Großteil ihrer Aufträge in den o. g. Bereichen entweder vergleichsweise geringe Haushaltsmittel oder schließen Verträge ohne zuvor aus einem „echten“ Angebotswettbewerb auswählen zu können.

Zu Nummer 6 (Streichung von § 8 der bisherigen Fassung)

Die in der bisherigen Fassung des § 8 verankerte besondere Vorschrift aufgrund der COVID-19-Pandemie für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen ist bereits außer Kraft getreten und wird daher gestrichen.

26

Zu Nummer 7 (Besondere Vorschriften für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen zum Zweck der Ausübung einer Sektorentätigkeit)

Durch die Streichungen besonderer Vorschriften wird der bisherige § 9 „Besondere Vorschriften für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen zum Zweck der Ausübung einer Sektorentätigkeit“ zu § 6.

Zudem ist durch weitere Streichungen im neuen § 6 Abs. 2 S. 2 der Verweis auf die Vorschrift für Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen anzupassen.

Zu Nummer 8 (Streichung von § 10 der bisherigen Fassung)

Auf Vergaben, für die die Regelungen des Abschnitts 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A, in der Fassung vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009, BAnz. 2010 S. 755) oder des Abschnitts 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A, in der Fassung vom 22. Juni 2016 (BAnz AT 01.07.2016 B4) anzuwenden sind, war die Niedersächsische Wertgrenzenverordnung vom 19. Februar 2014 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 278), weiterhin anzuwenden. Die Unterschwellenvergabeordnung in der in § 3 Abs. 1 NTVergG genannten Fassung gilt nunmehr seit dem 20. November 2019. Es ist nicht davon auszugehen, dass noch Vergabeverfahren durchgeführt werden, die zum Zeitpunkt der noch geltenden Regelungen des Abschnitts 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A, in der Fassung vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009, BAnz. 2010 S. 755) oder des Abschnitts 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A, in der Fassung vom 22. Juni 2016 (BAnz AT 01.07.2016 B4) begonnen wurden. Die Regelung ist daher zu streichen.

Zu Nummer 9 (Inkrafttreten)

Durch Streichungen besonderer Vorschriften wird der bisherige § 11 zu § 7.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten.

An Satz 1 der Vorschrift, wonach die Verordnung am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft tritt, soll festgehalten werden, um eine schnellstmögliche Wirksamkeit der Wertgrenzenanhebungen zu gewährleisten. Die von der Änderung betroffenen Akteure werden einerseits im Rahmen der Ressort- und Verbandsbeteiligung sowie andererseits durch das für das Öffentliche Auftragswesen zuständige Ministerium rechtzeitig per E-Mail auf die Änderungen hingewiesen. Ein längerer Zeitraum zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten der Änderungen, in dem sich auf die Änderungen vorbereitet werden kann, ist nicht erforderlich.

28.05.2025