

# Abschlussbericht zum Vergabemonitoring für die Architektenkammer Berlin

Von

Dr. Pascal Friton  
Dr. Moritz Schuchert  
Kassandra Langguth

Datum

20. März 2025

---

## A. Das Vergabemonitoring Projekt der Architektenkammer Berlin

Die Kanzlei BLOMSTEIN Rechtsanwälte (**BLOMSTEIN**) hat in der Zeit vom November 2020 bis zum Dezember 2024 ein auf vier Jahre angelegtes Vergabemonitoring für die Architektenkammer Berlin (**AKB**) betrieben. Mit dem Projekt sollten systematisch die relevanten öffentlichen Ausschreibungen für Planungsleistungen in Berlin erfasst werden. Dabei ging es um öffentliche Ausschreibungen für die in der Architektenkammer Berlin organisierten Berufe (Architekten inklusive Innenarchitekten und Landschaftsarchitekten sowie Stadtplaner). Die vorhandene Datengrundlage des Vergabemonitorings wurde jährlich ausgewertet und im Rahmen eines Jahresberichts vorgestellt.<sup>1</sup> Zum Abschluss des Projekts werden nachfolgend die Ergebnisse des Vergabemonitorings der AKB vorgestellt:

### I. Hintergrund des Vergabemonitorings

Anlass für das Vergabemonitoring war eine seit Jahren bestehende Unzufriedenheit der AKB mit der Vergabe von Architektur- und Planungsleistungen in der Praxis. Insoweit kritisiert die AKB schon seit Längerem, dass kleinere und mittelständische Architekturbüros bei der Vergabe öffentlicher Aufträge systematisch benachteiligt werden.<sup>2</sup> Dabei hat die AKB die folgenden Beobachtungen gemacht:

- Es wird in der Praxis häufig auf Planungswettbewerbe<sup>3</sup> nach den §§ 78 ff. VgV und der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) verzichtet, obwohl Planungswettbewerbe

---

<sup>1</sup> Der erste Jahresbericht zum Vergabemonitoring ist online auf der Seite der Architektenkammer Berlin abrufbar unter: [https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/Wetterbewerbswesen/211129\\_Monitoring\\_Jahresbericht\\_AKB\\_final.pdf](https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Wetterbewerbswesen/211129_Monitoring_Jahresbericht_AKB_final.pdf). Das gilt auch für den zweiten: [https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/Wetterbewerbswesen/2022\\_JAHRESBERICHT\\_VERGABE-MONITORING\\_AKB.pdf](https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Wetterbewerbswesen/2022_JAHRESBERICHT_VERGABE-MONITORING_AKB.pdf) und für den dritten Jahresbericht: [https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/Wetterbewerbswesen/3\\_JAHRESBERICHT\\_-\\_AKB\\_Vergabemonitoring.pdf](https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Wetterbewerbswesen/3_JAHRESBERICHT_-_AKB_Vergabemonitoring.pdf).

<sup>2</sup> Siehe etwa die Stellungnahme der AKB vom 30. April 2021 „Kurswechsel in der Vergabepolitik einläuten!“, online abrufbar unter: <https://www.ak-berlin.de/baukultur/meldungen/meldung/kurswechsel-in-der-vergabepolitik-einlaeuten.html>.

<sup>3</sup> Für eine übersichtlichere Darstellung wurden im Rahmen dieses Jahresberichts alle Verfahren nach der RPW unter dem Oberbegriff der Planungswettbewerbe zusammengefasst.

nach der Systematik des anwendbaren Vergaberechts die vom Gesetzgeber gewünschte Verfahrensform darstellen.<sup>4</sup> Dabei eröffnen Planungswettbewerbe einen breiten Wettbewerb für kreative Planungsleistungen und bieten gerade auch kleineren Büros die Möglichkeit, durch gute Planungsentwürfe zu überzeugen. Ein etwaiger Mehraufwand bei der Durchführung von Planungswettbewerben wird für öffentliche Auftraggeber dadurch belohnt, dass für die Bereitstellung einer einmaligen Preissumme eine Vielzahl von Entwürfen erarbeitet werden und mit Hilfe eines Expertengremiums, dem Preisgericht, gemeinsam den besten Lösungsvorschlag für die konkrete Aufgabenstellung ausgewählt werden kann. Gleichwohl werden **in der Praxis häufig Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb** durchgeführt, bei denen öffentliche Auftraggeber in der Regel – ohne jegliche Entwurfsprognose – nur mit wenigen und zumeist größeren Büros über den Auftrag verhandeln.

- Jenseits von Planungswettbewerben wird häufig auf eine **losweise Vergabe** von Planungsaufträgen verzichtet. Dies bedeutet beispielsweise, dass architektonische Leistungen zusammen mit klassischen Ingenieursleistungen an einen **Generalplaner** vergeben werden. In einigen Ausnahmefällen werden **Planungsleistungen sogar gemeinsam mit Bauleistungen an einen Generalübernehmer** vergeben, der dann inklusive der Planungsleistungen ein „**schlüsselfertiges**“ Gebäude errichten soll.
- Außerhalb von Planungswettbewerben werden zudem häufig **für die üblichen Bürostrukturen unerfüllbare Eignungskriterien** gefordert, die den **Zugang auf wenige große und bereits etablierte Büros beschränken**. Dies geschieht beispielsweise über die Vorgabe einer unüblich hohen Mindestanzahl an Mitarbeitern in den sich bewerbenden Büros oder die Festlegung eines ungewöhnlich hohen Mindestjahresumsatzes in vorangehenden Jahren.

Ziel des Vergabemonitorings war es, auf Basis eines laufenden Monitorings der für Architektenleistungen genutzten Ausschreibungsportale das Ausschreibungsgeschehen in Berlin systematisch zu erfassen. Auf dieser Basis sollen dann die aufgezeigten Problemfelder genauer analysiert und mögliche Lösungen gesucht werden.

Betrachtet man die Struktur der Architekturbüros in Deutschland, wird deutlich, dass öffentliche Auftraggeber mit diesen Vorgehensweisen große Teile der Architektenschaft von öffentlichen Vergaben ausschließen.<sup>5</sup>

- **33 %** aller Architekturbüros in Deutschland sind **Ein-Personenbüros**;

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Friton*, in: Gabriel/Mertens/Prieß/Stein, BeckOK Vergaberecht, 30. Edition, Stand: 31.01.2023, § 78 VgV, Rn. 3 ff.

<sup>5</sup> Von der Statistikplattform Statista für das Jahr 2022 erhobene Zahlen. Eine Strukturbefragung der BAK aus dem Jahr 2022 kommt zu nahezu derselben Verteilung.

- **39 %** sind **kleine bis mittlere Büros mit zwei bis vier Vollzeitkräften;**
- **17 %** sind **mittlere bis große Büros mit zwischen fünf und neun Vollzeitkräften;**
- Nur **11 %** sind **sehr große Büros mit zehn oder mehr Vollzeitkräften.**

Vor dem Hintergrund, dass gerade in Berlin große Teile der Bauaktivitäten durch die öffentliche Hand gesteuert werden, ist eine nur auf die größten Büros ausgerichtete Ausschreibungspraxis daher für einen großen Teil der Büroeinheiten problematisch und trägt zu einer zunehmenden Konzentrierung des Marktes auf nur noch einen sehr kleinen Teil der bestehenden Bürostrukturen bei.<sup>6</sup> Dabei kann es offenkundig nicht im Interesse öffentlicher Auftraggeber sein, ihre Auftragsvergaben auf nur einen kleinen Teil der tatsächlich vorhandenen Bürostrukturen einzuengen und so, durch eine Ausblendung von 72 % der potenziellen Anbieter, den Wettbewerb um das beste Angebot unnötig zu beschränken. Auf diese Weise werden erhebliche Kosten- und Kreativ-/Qualitätspotenziale ungenutzt gelassen, denn weniger Wettbewerb führt naheliegenderweise zu höheren Kosten und weniger Innovation. Hinzu kommt, dass nach Überzeugung der AKB auch die kleinen bis mittleren Bürostrukturen für typische öffentliche Bauaufgaben (z.B. Schulen, Kitas, sozialer Wohnbau etc.) gut ausgerichtet erscheinen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der mit einem Planungswettbewerb verbundene gleichberechtigte und transparente Qualitätswettbewerb um die beste planerische Lösung für die jeweils konkret gestellte Planungsaufgabe in der Regel auch bessere Ergebnisse hervorbringt als ein gewöhnliches Verhandlungsverfahren.<sup>7</sup>

Das Vergaberechtsteam von BLOMSTEIN hat in der Vergangenheit bereits die *Wettbewerbsinitiative e.V.* zu einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission beraten, die sich gegen die wettbewerbsfeindliche Umsetzung der Vergaberichtlinie in Bezug auf Architektenleistungen in Deutschland richtete. In diesem Zusammenhang hat Herr Dr. Prieß damals auch eine entsprechende Stellungnahme mit konkreten Handlungsempfehlungen zur wettbewerbsfreundlicheren Implementierung der Vergaberichtlinie 2014/24/EU veröffentlicht.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Im Jahr 2015 lagen einer anwaltlichen Stellungnahme von Herrn Dr. Prieß noch die folgenden Zahlen zugrunde: 41 % Ein-Personenbüros, 44 % Büros mit zwei bis vier Vollzeitkräften, 11 % mit zwischen fünf und neun Vollzeitkräften und nur 4 % mit zehn oder mehr Vollzeitkräften. Vgl. dazu Prieß, Stellungnahme zur Praxis bei der Vergabe von Architektenleistungen, B. I., S. 3 f., online abrufbar unter: <http://www.wettbewerbsinitiative.de/Stellungnahme%20-%20Vergabe%20von%20Architektenleistungen.pdf>.

<sup>7</sup> Nach der Vergabeverordnung soll deshalb auch der Planungswettbewerb den Regelfall für die Ausschreibung von Planungsaufgaben darstellen. In § 78 Abs. 1 VgV heißt es dazu „Planungswettbewerbe gewährleisten die Wahl der besten Lösung der Planungsaufgabe und sind gleichzeitig ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung der Planungsqualität und Förderung der Baukultur.“

<sup>8</sup> Siehe dazu Prieß, Stellungnahme zur Praxis bei der Vergabe von Architektenleistungen, B. I., S. 3 f., abrufbar unter: <http://www.wettbewerbsinitiative.de/Stellungnahme%20-%20Vergabe%20von%20Architektenleistungen.pdf>.

## II. Erstellung der Datengrundlage

Zum Erhalt einer umfassenden Datengrundlage für das Monitoring wurde auf die Vergabeplattform des Amtsblatts der Europäischen Union **TED** (*Tenders Electronic Daily*), auf der alle Planungsleistungen in der Regel ab einem Schwellenwert von derzeit 221.000 EUR ausgeschrieben werden müssen, die allgemeinen und spezielleren CPV (Common Procurement Vocabulary) - Codes für Planungsleistungen sowie Berlin als Ort der Leistungserbringung als Suchfilter eingestellt. Bei CPV- Codes handelt es sich um eine standardisierte Kategorisierung für einzelne Leistungsarten, die auch Planungsleistungen in vielen Variationen erfassen, wie etwa verschiedene Architektenleistungen oder Leistungen der Landschaftsplanung oder Stadtplanung. Für die Mitglieder der Architektenkammer relevante Ausschreibungen werden typischerweise unter dem allgemeinen CPV-Code „71000000-8 - Dienstleistungen von Architektur-, Konstruktions- und Ingenieurbüros und Prüfstellen“ bzw. dessen untergeordneten CPV-Codes<sup>9</sup> sowie dem CPV-Code „71400000-2 - Stadtplanung und Landschaftsgestaltung“ ausgeschrieben. Da ein signifikanter Anteil der nach diesen groben Suchfiltern gefundenen Verfahren klassische Ingenieursleistungen betrifft, wurden diese in einem zweiten Schritt manuell auf ihre Bedeutung für die Mitglieder der AKB hin gefiltert. Im Anschluss wurden dann nur die für die Mitglieder der AKB relevant erscheinenden Ausschreibungen in das Monitoring übernommen. Die Summe dieser Verfahren entspricht in etwa der Hälfte aller unter den genannten CPV-Codes im TED-Portal veröffentlichter Verfahren.

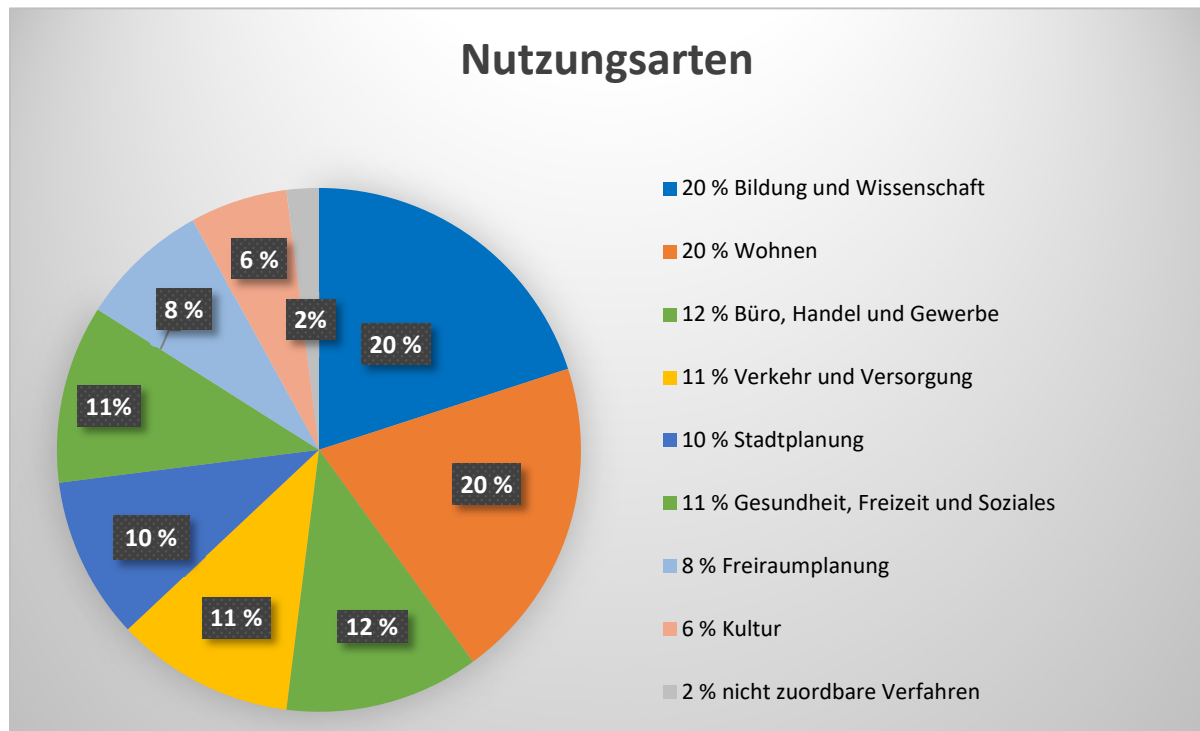
Durch die genannten Suchfilter lässt sich das Ausschreibungsgeschehen für Planungsleistungen nach der VgV „oberhalb“ der Schwellenwerte im TED-Portal nahezu vollständig erfassen. Zunächst nicht erfasst wurden auf diese Weise die Vergaben unterhalb der Schwellenwerte sowie „schlüsselfertige“ Vergaben die – entgegen der gesetzlichen Verpflichtung zur losweisen Vergabe aus § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – als Bauleistungen nach der VOB ausgeschrieben werden, aber gleichwohl Planungsleistungen beinhalten. Diese sind zwar ab einem Schwellenwert für Bauleistungen von derzeit 5.350.000 EUR ebenfalls europaweit auszuschreiben und im TED-Portal bekannt zu geben. Da jedoch allein in einem ersten Referenzzeitraum vom 2. bis 25. November 2020 für Berlin als Erfüllungsort 363 Ausschreibungen für Bauleistungen in Berlin veröffentlicht wurden und jede einzelne Ausschreibung genauer dahingehend hätte untersucht werden müssen, ob Planungsleistungen in versteckter Form „mitvergeben“ werden, war eine vertiefte Analyse im Rahmen des vorgesehenen Aufwandes insoweit nicht möglich. Ebenfalls nicht im Rahmen des Vergabemonitorings erfassbar waren öffentliche Aufträge, die vergaberechtswidrig ohne öffentliche Ausschreibung direkt vergeben wurden.

---

<sup>9</sup> Die Oberkategorie der Dienstleistungen von Architektur-, Konstruktions- und Ingenieurbüros und Prüfstellen enthält eine Vielzahl speziellerer Unterkategorien, wie etwa unter „71200000-0 Dienstleistungen von Architekturbüros“ aufgelistete CPV-Codes für Dienstleistungen von Architekturbüros bei Gebäuden, Freianlagen oder raumbildenden Ausbauten. Für die Verfahrensfilerung im Rahmen des Vergabemonitorings wurden alle für Architektenleistungen in Betracht kommenden Ober- und Unterkategorien als Suchfilter ausgewählt.

Parallel zum TED-Portal wurden darüber hinaus alle auf *Berlin.de* veröffentlichten Ausschreibungen ausgewertet. Auf diesem Portal veröffentlichen in der Regel die Berliner Landesbehörden sowie alle landeseigenen Gesellschaften ihre öffentlichen Aufträge. Auf diese Weise wurde auch ein Großteil, der für die Mitglieder der AKB relevanten Ausschreibungen im Unterschwellenbereich erfasst. Auch können einzelne „schlüselfertige“ Vergaben aufgefunden werden. Ferner wurde auch die Registrierungsliste der AKB für Planungswettbewerbe ausgewertet.

Insgesamt wurden auf diese Weise in dem relevanten **Erfassungszeitraum von gut vier Jahren (1. November 2020 bis 31. Dezember 2024)** in den Tätigkeitsfeldern der Mitglieder der AKB **603 relevante Verfahren** gefunden. Diese bilden die Grundlage der statistischen Aufbereitung im Rahmen dieses Abschlussberichts. Unterteilt in die verschiedenen Nutzungsarten setzen sich diese Ausschreibungen im groben Durchschnitt zusammen aus 20 % Bildung und Wissenschaft; 20 % Wohnen; 11 % Verkehr und Versorgung; 12 % Büro, Handel und Gewerbe; 10 % Stadtplanung; 11 % Gesundheit, Freizeit und Soziales; 8 % Freiraumplanung; 6 % Kultur; und ca. 2 % nicht zuordbaren Verfahren:<sup>10</sup>



Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf über die Vergabeportale erfasste Verfahren und erlauben keine Rückschlüsse auf das Bauvolumen insgesamt.

<sup>10</sup> Die Werte wurden erst seit dem zweiten Jahr des Vergabemonitorings erfasst. Die angegebenen Prozentzahlen sind seit diesem Zeitpunkt errechnete Durchschnittswerte.

### III. Struktur des Abschlussberichts

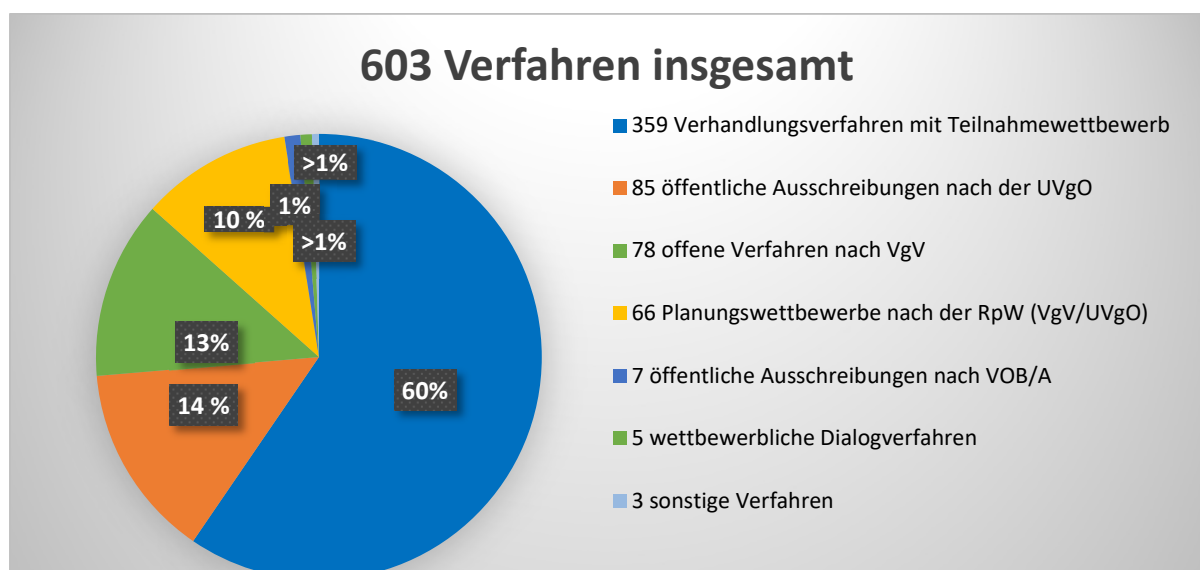
Die in Übersichten strukturierte Datengrundlage wird nachfolgend mit Blick auf die genannten Untersuchungsschwerpunkte (Verfahrensarten, Marktzugangsbeschränkungen und Vergabe in zu großen Paketen) analysiert. Dabei wird zunächst eine Übersicht über die Datengrundlage gegeben und diese statistisch im Hinblick auf die einzelnen Problemfelder aufbereitet (dazu unter **B.**). Im Folgenden werden dann die Auffälligkeiten zu einzelnen in Berlin besonders relevanten Auftraggebern skizziert sowie verschiedene Ausschreibungsgegenstände im Hinblick auf Auffälligkeiten betrachtet (dazu unter **C.**). Der Abschlussbericht endet mit einem finalen Resümee zum Monitoring-Projekt (dazu unter **D.**).

### B. Untersuchung der erfassten Datengrundlage

Im Folgenden betrachtet der Bericht zunächst das Verhältnis der einzelnen Verfahrensarten zueinander (dazu unter **I.**). Daraufhin analysiert er die vorhandenen Daten im Hinblick auf weitere Zugangshindernisse für kleinere und mittlere Büros (dazu unter **II.**) und Auffälligkeiten zu Auftragsvergaben in zu großen Paketen (dazu unter **III.**). Zuletzt wird die konkrete Ausgestaltung des mit Abstand am häufigsten verwendeten Verfahrens, dem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, näher betrachtet (dazu unter **IV.**).

### I. Verhältnis der verschiedenen Verfahrensarten zueinander

Bei **359 der 603 untersuchten Verfahren** handelt es sich um **Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb**. Die erkennbare Neigung der öffentlichen Auftraggeber zu dieser Verfahrensart blieb über den gesamten Betrachtungszeitraum der letzten vier Jahre hinweg konstant: Der prozentuale Anteil dieser Verfahrensart lag immer ungefähr bei 60 %. **Planungswettbewerbe**, die nach der gesetzlichen Vorgabe eigentlich den Regelfall für Architektenleistungen darstellen sollten, stellen mit **insgesamt 66 Verfahren (10 %) hingegen eher eine Ausnahme** dar.



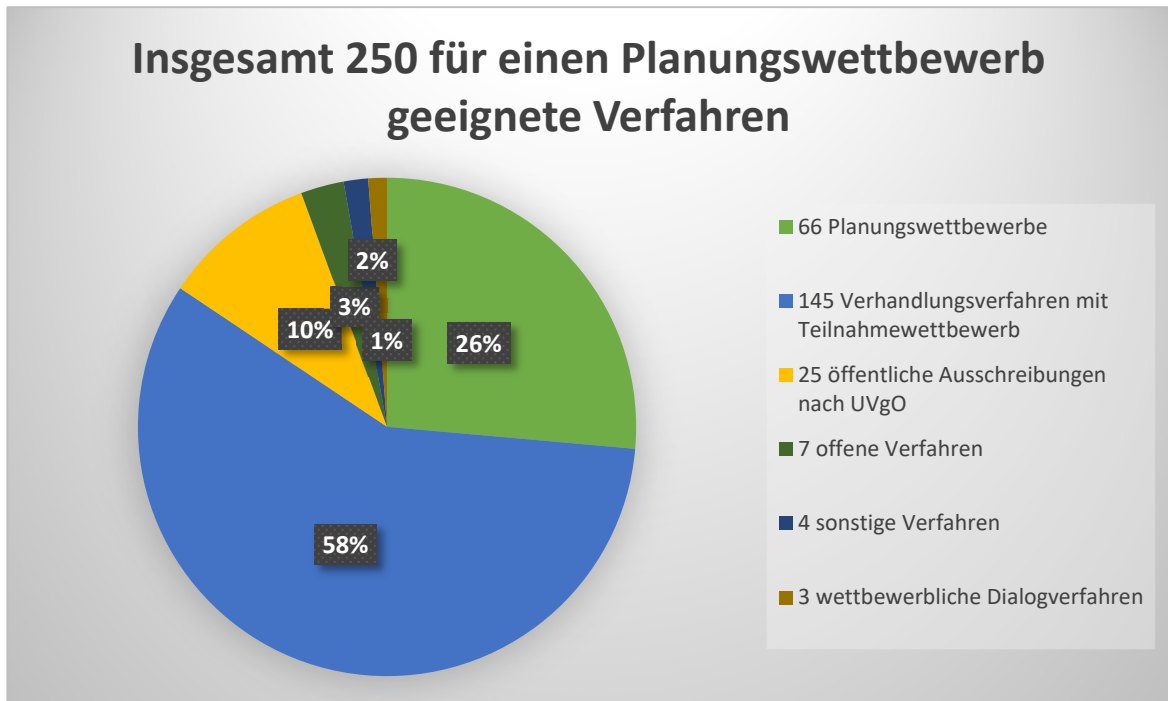
Auffällig war allerdings eine Zunahme von offenen Verfahren nach der VgV. Der Anteil dieser Verfahrensart lag im ersten Betrachtungszeitraum noch bei ungefähr 9 %, hat über die Jahre stetig zugenommen und sich mit 17,5 % im letzten Betrachtungszeitraum über den Zeitraum des Monitoring-Projekts nahezu verdoppelt.<sup>11</sup> Darüber hinaus ist zu erkennen, dass die Zahl der durchgeführten Planungswettbewerbe immer weiter zurück geht. Im ersten Berichtszeitraum lag die Zahl der Planungswettbewerbe noch bei 18, während im letzten, vierten Jahr nur noch 14 Planungswettbewerbe, trotz etwas längerem Erfassungszeitraum, registriert wurden.<sup>12</sup> Allerdings sind nicht alle erfassten Planungsleistungen für die Durchführung eines Planungswettbewerbs gleich geeignet. Dies erfordert in der Regel, dass Bieter hinsichtlich der Qualität vergleichbare kreative Lösungsansätze für eine vorher vorgegebene Aufgabenstellung anbieten können. Einige der erfassten ausgeschriebenen Leistungen eignen sich jedoch bereits nicht für Planungswettbewerbe, so etwa Planungen für untergeordnete Sanierungsmaßnahmen oder Planungen, bei denen aus anderen Gründen ein vorauslaufender Vergleich von unterschiedlichen Entwürfen der Bieter nicht sinnvoll wäre.

Im Rahmen des Monitorings wurden deshalb auch alle Verfahren – mit Unterstützung des Ausschusses Wettbewerbe und Vergabe der AKB – daraufhin überprüft, ob diese **grundsätzlich für einen Planungswettbewerb** geeignet gewesen wären. Eine derartige Prüfung müssen öffentliche Auftraggeber nach § 78 Abs. 2 S. 4 VgV ebenfalls vornehmen und entsprechend dokumentieren. Die Mitglieder des Ausschusses sind bei **insgesamt 250 Verfahren** zu dem Ergebnis gekommen, dass die Verfahren für einen Planungswettbewerb geeignet gewesen wären. Unter diesen Ausschreibungen hat mit **66 tatsächlich durchgeführten Planungswettbewerben** nur bei rund **26 %** der geeigneten Verfahren auch tatsächlich ein Planungswettbewerb stattgefunden. In **145 dieser Verfahren haben öffentliche Auftraggeber auch hier lediglich ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb** durchgeführt.

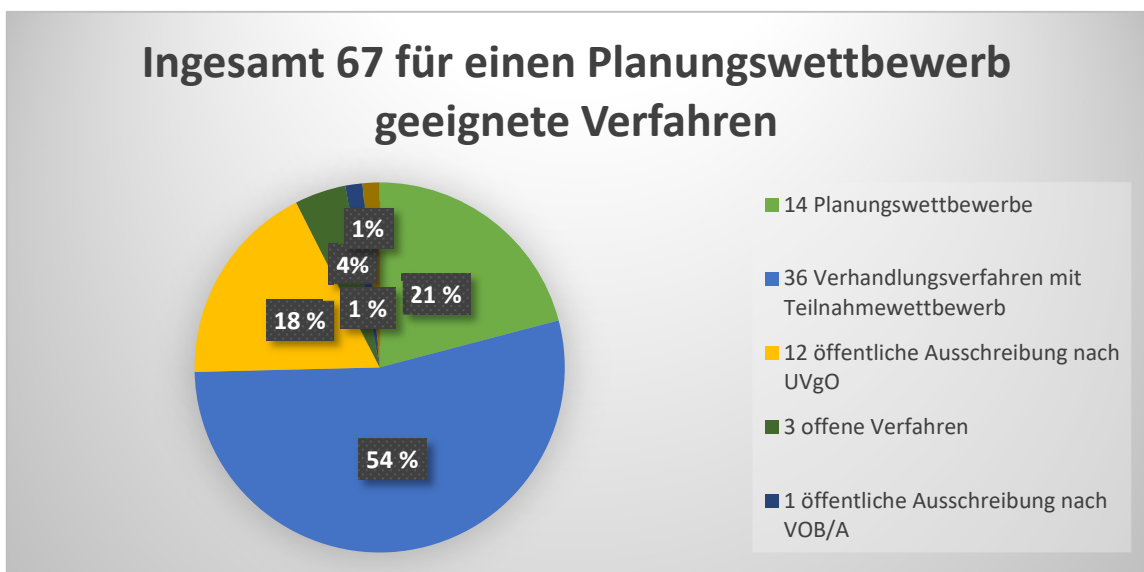
---

<sup>11</sup> Im zweiten und dritten Betrachtungsjahr lag dieser Wert bei ungefähr 12 %.

<sup>12</sup> Erster Berichtszeitraum: 18; Zweiter Berichtszeitraum: 17; Dritter Berichtszeitraum: 17; Vierter Berichtszeitraum: 14.



Das Verhältnis der einzelnen Verfahrensarten zueinander hat sich auch hier über die Jahre hinweg immer nur um wenige Prozentpunkte verändert. Gleiches gilt für das Verhältnis der tatsächlich durchgeführten Planungswettbewerbe zu den dafür grundsätzlich geeigneten Verfahren. Seit dem dritten Berichtszeitraum ist jedoch zu erkennen, dass die Zahl der Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb bei den für einen Planungswettbewerb geeigneten Verfahren im Verhältnis zu den anderen Verfahrensarten weniger geworden ist (54 %). Auffällig ist zudem, dass seit dem ersten Jahr ein stetiger Rückgang des Anteils der Planungswettbewerbe bei den dafür geeigneten Verfahren zu verzeichnen ist. Im letzten Berichtsjahr lag der Anteil der Planungswettbewerbe bei nur noch 21 %.





Seit dem zweiten Monitoring-Jahr wurde darüber hinaus untersucht, mit welchem Anteil Auftraggeber über alle Verfahrensarten hinweg den angebotenen Preis im Rahmen der Zuschlagskriterien gewichten. Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass jenseits von Planungswettbewerben das wirtschaftlichste Angebot typischerweise durch – vorab vom Auftraggeber vorgegebene – preisliche und qualitative Zuschlagskriterien ermittelt wird (vgl. § 127 GWB). Zudem sieht § 76 Abs. 1 VgV speziell für Architektenleistungen vor, dass ein Leistungs- und kein Preiswettbewerb erfolgen soll. Ein unter anderem von der Bundesarchitektenkammer herausgegebener Leitfaden empfiehlt vor diesem Hintergrund eine stark untergeordnete Berücksichtigung des Preises im Rahmen der Zuschlagskriterien von (nur) 20 %.<sup>13</sup>

Betrachtet man die insgesamt 340 nicht als Planungswettbewerbe durchgeführten Verfahren, in denen mit der Bekanntmachung Zuschlagskriterien veröffentlicht wurden,<sup>14</sup> wurde in 206 dieser Verfahren der Preis mit 40 % oder weniger im Rahmen der Zuschlagskriterien gewichtet. In 75 Verfahren gab es eine Gewichtung von über 40 % bis einschließlich 60 % und in 38 Verfahren eine Gewichtung von 61 % oder höher. Dies verdeutlicht, dass trotz häufigem Verzicht auf Planungswettbewerbe, als am besten für einen qualitativen Vergleich geeignetem Verfahren, qualitative Zuschlagskriterien bei der Vergabe von Architektenleistung weiterhin eine große Rolle spielen.

## II. Auffälligkeiten beim Marktzugang

Die insgesamt 537 Verfahren, die nicht als Planungswettbewerb durchgeführt worden sind, wurden darüber hinaus darauf untersucht, ob diese Marktzugangshürden für kleinere Büros enthalten. In diesem Kontext wurden dann konkret die Eignungskriterien im Hinblick auf einen geforderten Mindestjahresumsatz sowie geforderte Mitarbeiterzahlen als zwingende Voraussetzungen zur Abgabe eines Angebots bzw. eines Teilnahmeantrags näher betrachtet.<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund, dass bei nur 28 % der Planungsbüros fünf oder mehr Mitarbeiter arbeiten (siehe oben unter I.) und der Großteil der Büros somit nicht über Jahresumsätze in exorbitanter Höhe verfügen dürfte, werden hier oftmals zu hohe Hürden aufgestellt:

---

<sup>13</sup> Siehe den unter anderem von der Bundesarchitektenkammer im Jahr 2022 herausgegebenen Leitfaden Vergabe von Architektenleistungen – Leitfaden zur Vergabeverordnung VGV, online abrufbar unter <https://vgv-architekten.de/>.

<sup>14</sup> Nicht in die Wertung einbezogen wurden Planungswettbewerbe und Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, bei denen die Zuschlagskriterien nicht oder nicht vollständig zusammen mit der Aufforderung zur Abgabe von Teilnahmeanträgen veröffentlicht wurden. Darüber hinaus waren die veröffentlichten Zuschlagskriterien in mehreren Fällen widersprüchlich und ermöglichen keine klare Zuordnung.

<sup>15</sup> **Anmerkung:** In den nachfolgenden Berechnungen wurden jeweils die nächsthöheren Anforderungen an den Jahresumsatz und die Mitarbeiterzahl in die Kategorien darüber eingerechnet. Beispielsweise beinhalten die Verfahren, in denen mindestens 3 Mitarbeiter gefordert waren, auch Forderungen über 5, 10 oder 15 Mitarbeiter.

<b>Jahresumsatz als Eignungskriterium (ohne Planungswettbewerbe)</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Anteil</b>
ab 200.000	227	537	42 %
mind. 500.000	139	537	25 %
mind. 1.000.000	98	537	18 %

Die Bedeutung des Jahresumsatzes als Eignungskriterium hat im Verlauf des Monitorings geschwankt.<sup>16</sup> Auffällig ist jedoch eine langsam zunehmende Bedeutung eines Jahresumsatzes von mind. 1.000.000 EUR gegenüber den vorherigen Betrachtungszeiträumen,<sup>17</sup> die typischerweise mit einer Vergabe in (zu) großen Leistungspaketen einhergeht (dazu ausführlich unten unter **III.**). So wurden beispielsweise im Vorjahr in Ausschreibungen für eine Rahmenvereinbarung zu Generalplanerleistungen für Neubauten sowie Generalplanerleistungen für die Sanierung, Umbau und Erweiterung eines Schulgebäudes jeweils ein Jahresumsatz von mind. 2.000.000 EUR gefordert.<sup>18</sup>

In vielen Fällen wird auch konkret eine bestimmte Mitarbeiterzahl als Eignungskriterium vorgegeben, wobei zum Teil auch gefordert wird, dass es sich dabei um Berufsträger handelt und diese über ein abgeschlossenes Studium der Architektur, Stadtplanung, Bauingenieurwesen etc. verfügen:

<b>Mitarbeiterzahl als Eignungskriterium (ohne Planungswettbewerbe)</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Anteil</b>
Mindestens 3 Mitarbeiter	161	537	29 %
Mindestens 5 Mitarbeiter	83	537	15 %
Mindestens 10 Mitarbeiter	18	537	3 %
Mindestens 15 Mitarbeiter	12	537	2 %

Das Eignungskriterium der Mitarbeiterzahl hat sich über die letzten Jahre hinweg relativ konstant entwickelt. Dennoch ist zu erkennen, dass dieses Merkmal immer weiter an Bedeutung verliert.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Der Anteil der Forderungen nach einem Jahresumsatz ab 200.000 EUR hat vom ersten auf den zweiten Betrachtungszeitraum um 17 Prozentpunkte zugenommen. Im dritten Jahr ist der Anteil dann wieder um 18 Prozentpunkte gesunken.

<sup>17</sup> Der Anteil der Forderungen nach einem Jahresumsatz von mind. 1.000.000 EUR lag in den ersten drei Betrachtungszeiträumen immer zwischen 14 und 15 Prozentpunkte.

<sup>18</sup> Berlin.de Bekanntmachungsnummer VG-069-24 und TED-Bekanntmachungsnummer 623446-2024.

<sup>19</sup> Im zweiten Jahresbericht wurden beispielsweise in noch 39 % der Fälle mindestens 3 Mitarbeiter gefordert. Im Vorjahreszeitraum hat sich der Anteil auf 31 % verringert. Auch der Anteil der Verfahren, in denen mindestens 5 Mitarbeiter gefordert wurden, hat weiter abgenommen: Im zweiten Berichtszeitraum lag der Anteil noch bei 17 %, im Jahr danach nur noch bei 15 %.

Allerdings ergeben sich die tatsächlich angewendeten **Zugangsbarrieren häufig erst mittelbar über die Reduktionskriterien zur Auswahl der tatsächlichen Verfahrensteilnehmer eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb.**<sup>20</sup> Dabei fordern öffentliche Auftraggeber von den Bewerbern nicht nur formale Eignungskriterien zur abstrakten Überprüfung der Fachkunde und Leistungsfähigkeit, sondern nehmen oftmals über eine Bewertungsmatrix eine weitere Differenzierung unter den (für die Auftragsbringung geeigneten) Bewerbern vor. Sie würdigen etwa, dass Bieter Vorgaben aus den Eignungskriterien, wie Mitarbeiterzahl, Referenzen, Jahresumsatz etc., besonders umfangreich erfüllen. Da öffentliche Auftraggeber so ein vermeintliches „**Mehr an Eignung**“ der Bewerber abprüfen, werden damit bereits durch die Vorauswahl kleinere, aber ebenfalls geeignete Büros benachteiligt. Die Zahlen zu den Eignungskriterien erlauben deshalb für sich genommen noch keine Rückschlüsse zur Wettbewerbsfreundlichkeit der durchgeführten Vergabeverfahren.

Gerade im Rahmen dieser Reduktionskriterien fordern öffentliche Auftraggeber häufig insbesondere Referenzprojekte mit signifikanter Größe, wodurch sich nach wie vor kleinere Büros nicht an entsprechenden Ausschreibungen beteiligen können.<sup>21</sup> Dabei werden Referenzen häufig im Rahmen der Bewertungsmatrix zur Auswahl der Teilnehmer nicht nach qualitativen, sondern nach quantitativen Aspekten bewertet, d.h. anhand des Auftragswertes oder der Anzahl der zu planenden Wohneinheiten.<sup>22</sup>

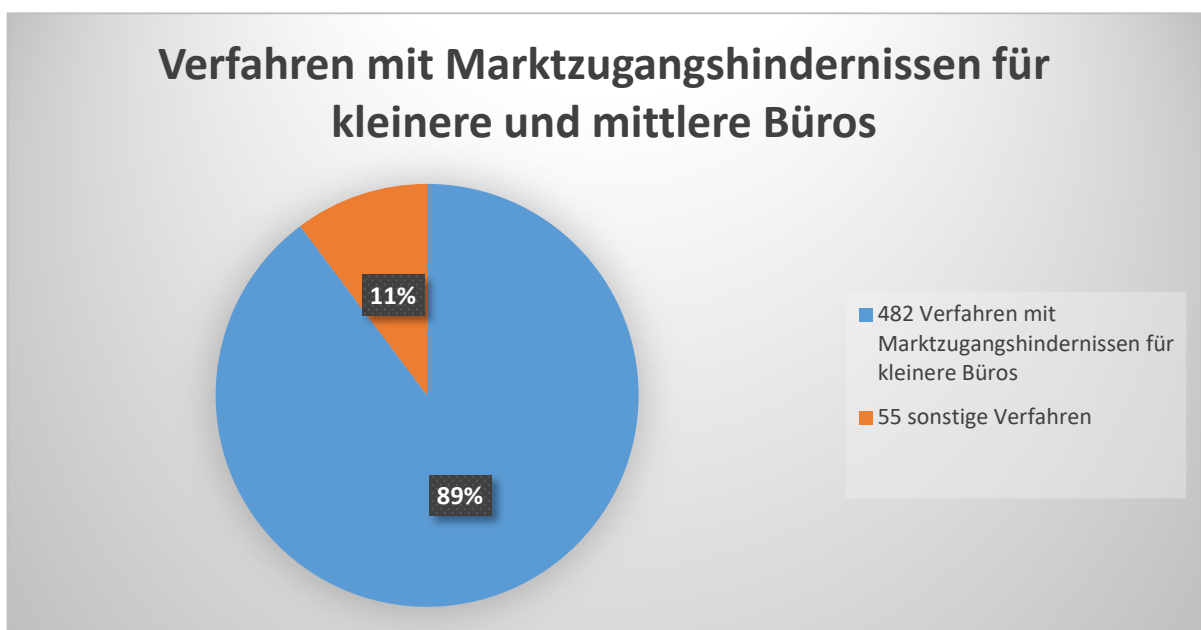
---

<sup>20</sup> § 51 VgV spricht diesbezüglich irreführend von „*objektiven und nichtdiskriminierenden Eignungskriterien*“. Die Vergaberichtlinie 2014/24/EU verwendet insoweit in Art. 65 Abs. 2 UAbs. 1 den allgemeinen Begriff der „*objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien oder Vorschriften*“ für die Bestimmung der „*Höchstzahl der einzuladenden Bewerber*“ (ähnlich auch § 119 Abs. 4 GWB). Aus Gründen der begrifflichen Klarheit wird hier der Begriff der „Reduktionskriterien“ verwendet. In der Sache handelt es sich um Kriterien, mit denen im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs – der ersten Stufe der zweistufigen Verfahren – die Zahl der Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, verringert werden soll.

<sup>21</sup> Der Ausschuss Wettbewerbe und Vergabe der AKB kritisiert rein quantitative Reduktionskriterien seit Jahren und erachtet diese als nicht zielführend für die Qualität der späteren Leistungserbringung.

<sup>22</sup> In einigen Fällen sind möglichst umfangreiche Referenzen sogar zum Bestandteil der Zuschlagskriterien gemacht worden.

Die Zugangshürden für kleinere Unternehmen, die öffentliche Auftraggeber statt über Eignungskriterien mittelbar über die Reduktionskriterien aufstellen, waren über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg von hoher praktischer Bedeutung. Um diesen Umstand statistisch erfassen zu können, wurden exemplarisch alle Verfahren herausgefiltert, die nicht als Planungswettbewerbe ausgeschrieben wurden und in irgendeiner Form Marktzugangshürden für kleinere Büros aufweisen könnten: Die Auswertung hat insoweit ergeben, dass **insgesamt 482 von 537 Ausschreibungen** und damit **89 % der untersuchten Verfahren in irgendeiner Form Vorgaben beim Marktzugang** enthalten, die kleinere Büros von einer Beteiligung an diesen Verfahren ausschließen könnten.

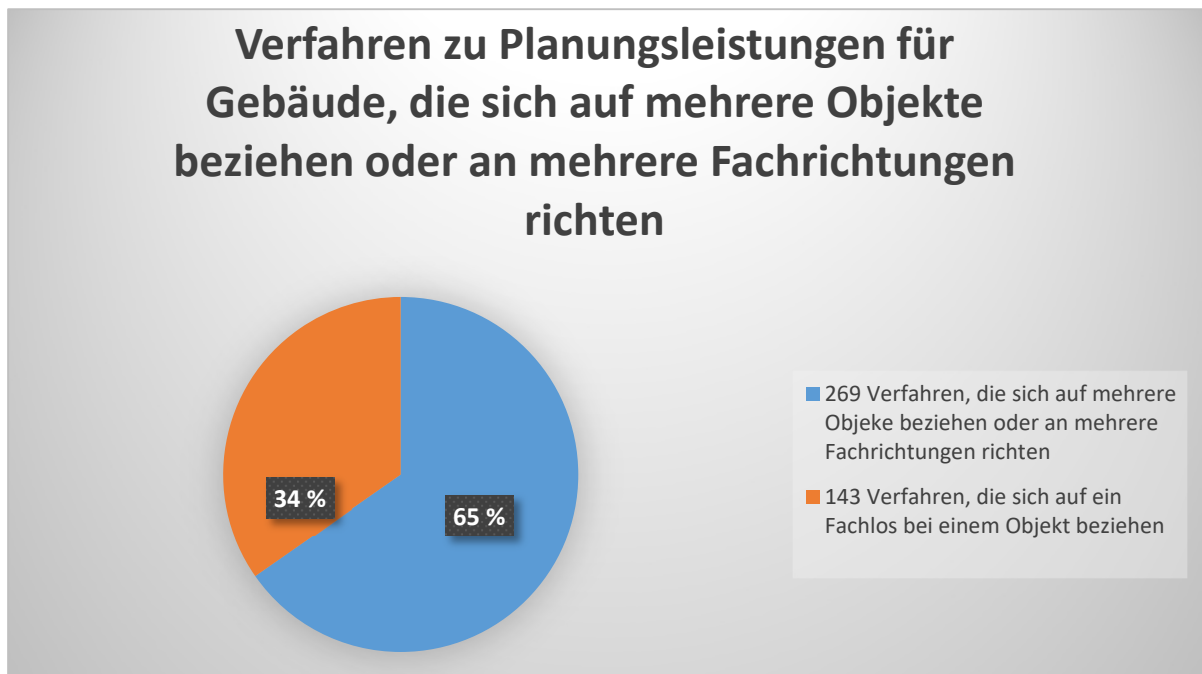


Solche Zugangshürden können im Einzelfall gerechtfertigt und bisweilen erforderlich sein. Gleichwohl spricht der sehr große Anteil an Verfahren mit derartigen Zugangshürden dafür, dass für kleinere Büros insgesamt zu viele Marktzugangshürden bestehen.

### III. Zu große Pakete bei der Auftragsvergabe

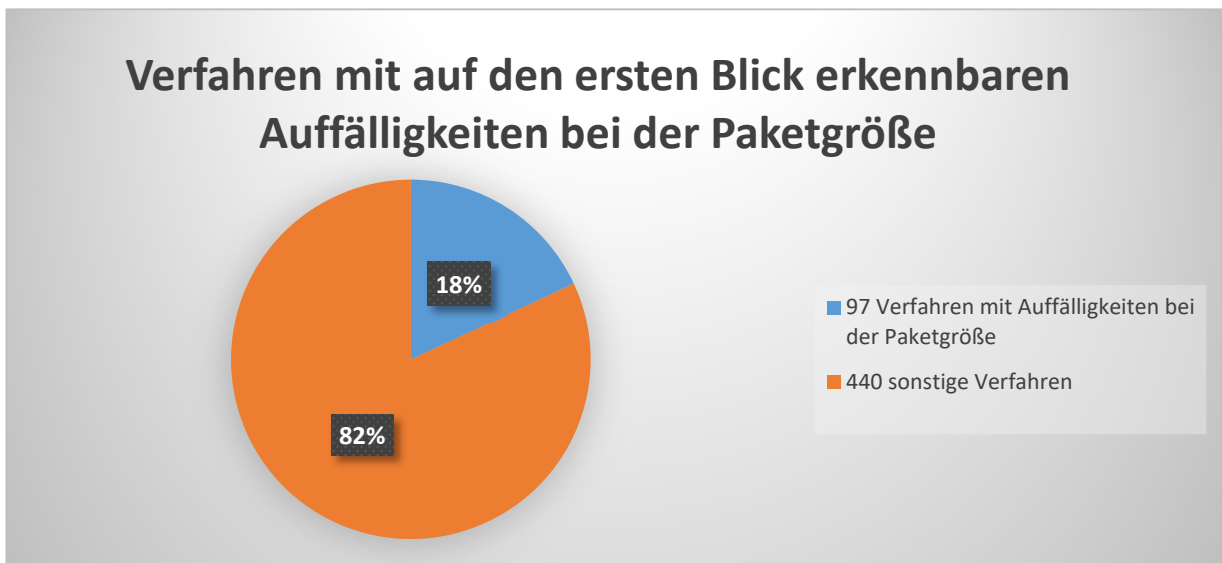
Im Hinblick auf eine mittelstandsfreundliche Vergabe ist es tendenziell ungünstig, wenn verschiedene Planungsleistungen, wie die Objektplanung, Statik, TGA, Freianlagenplanung usw. nur zusammen als ein gebündelter Auftrag an einen Generalplaner vergeben werden. Ebenfalls ungünstig ist eine gemeinsame Vergabe von Planungsleistungen für mehrere Objekte. Der in § 97 Abs. 4 S. 1 GWB vorgesehene gesetzliche Regelfall ist eine fach- und teillosweise Vergabe (Gebot zur mittelstandsfreundlichen Vergabe), wovon öffentliche Auftraggeber nur

ausnahmsweise abweichen dürfen. Die Rechtsprechung stellt daran hohe Anforderungen.<sup>23</sup> Betrachtet man jedoch alle im Rahmen des Monitorings erfassten Verfahren zu Planungsleistungen für Gebäude, fällt auf, dass sich von insgesamt 412 betrachteten Verfahren 269 Verfahren auf mehr als eine Fachrichtung oder mehr als ein Planungsobjekt zu richten scheinen und etwa neben Leistungen der Objektplanung noch andere der oben genannten Planungsleistungen umfassen. Auch wenn die rechtliche Zulässigkeit hier immer eine Frage des Einzelfalls ist, deutet der Umstand, dass deutlich mehr als die Hälfte der Vergaben für Gebäudeplanung mehr als eine Fachrichtung oder mehr als ein Objekt umfassen, auf eine in der Tendenz mittelstandsunfreundliche Ausschreibungspraxis hin. Dieser Umstand lässt den Schluss zu, dass das gesetzlich vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis der losweisen Vergabe sich **nicht** im Ausschreibungsgeschehen in Berlin widerspiegelt.



<sup>23</sup> Insbesondere ist allgemein anerkannt, dass allein der mit einer Fachlosvergabe allgemein verbundene größere Ausschreibungs-, Prüfungs- und Koordinierungsmehraufwand sowie ein höherer Aufwand bei Gewährleistungen für sich genommen noch keine Gesamtvergabe rechtfertigen kann, weil es sich dabei um einen Fachlosvergaben immanenten und damit typischerweise verbundenen Mehraufwand handelt, der nach dem Zweck des Gesetzes grundsätzlich in Kauf zu nehmen ist. So beispielsweise auch OLG Düsseldorf, Beschl. v. 11. Januar 2012 – VII-Verg 52/11.

In einem nächsten Schritt wurden davon diejenigen Verfahren hervorgehoben, die bereits auf den ersten Blick erhebliche Auffälligkeiten zur Paketgröße aufweisen, etwa weil Planungsleistungen zu verschiedenen Objekten gebündelt als Rahmenvertrag vergeben wurden oder weil bereits das Auftragsvolumen und der Umfang der Planungsaufgabe eine weitere Unterteilung des Auftrags nahelegen. Auf diese Weise wurden in 97 der nicht als Planungswettbewerbe durchgeführten 537 Verfahren und damit in knapp 18 % der Ausschreibungen auf den ersten Blick problematisch erscheinende Vergaben identifiziert.



Besonders folgenreich sind zu große Pakete bei gemeinsamen Vergaben von Bau- und Planungsleistungen an einen Generalübernehmer.<sup>24</sup> Vor dem Hintergrund des Gebots zur losweisen Vergabe aus § 97 Abs. 4 GWB, das insbesondere den Interessen des Mittelstandes und kleiner Büroeinheiten Rechnung tragen soll, sind derartige „**schlüsselfertige**“ **Vergaben nur in absoluten Ausnahmefällen mit dem Vergaberecht vereinbar**. Im Rahmen des Vergabemonitorings sind insgesamt **35 derartige Gesamtvergaben** erfasst worden, was bei **537** Verfahren (ohne Planungswettbewerbe) ungefähr **6 % der Verfahren** entspricht.

Ab dem dritten Monitoring-Jahr wurde zusätzlich noch konkret für diese auffälligen Verfahren erfasst, bei wie vielen dieser Verfahren es um Rahmenvereinbarungen geht. In **45 %** dieser Verfahren mit Auffälligkeiten bei der Paketgröße handelte es sich um **Rahmenvereinbarungen**, bei denen Planungsleistungen für mehrere – zum Teil auch für sehr viele – Objekte gemeinsam vergeben wurden.<sup>25</sup> Diese Vorgehensweise ist gerade für kleinere und mittlere Büros besonders problematisch, da hier typischerweise deutlich höhere Zugangshürden aufgestellt

<sup>24</sup> Siehe dazu das Positionspapier der AKB vom 14. April 2021 „*QUALITÄT SICHERN – UNABHÄNGIGKEIT GEWÄHRLEISTEN – Positionen der Architektenkammer Berlin zur Vergabe von öffentlichen Planungs- und Bauleistungen mit GP / GU / GÜ Verfahren*“, online abrufbar unter: [https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/Meldungen/20210414\\_AKB\\_Positionen\\_GP\\_GU\\_GUE.pdf](https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Meldungen/20210414_AKB_Positionen_GP_GU_GUE.pdf).

<sup>25</sup> Die ermittelte Zahl der Rahmenvereinbarungen bezieht sich ausschließlich auf den dritten (7 von 23 Verfahren) und vierten (15 von 26 Verfahren) Berichtszeitraum.

werden als bei Ausschreibungen zu einzelnen Objekten. Zugleich können gerade großvolumige Rahmenvereinbarungen dazu führen, dass daran nicht beteiligte Büros auf Jahre keine Möglichkeiten mehr bekommen, sich auf Aufträge für Planungsleistungen für einzelne öffentliche Auftraggeber zu bewerben. Denn hinter einer Rahmenvereinbarung steht häufig eine größere Zahl von Einzelaufträgen zu einer Vielzahl verschiedener Objekte. Auch eine kleine Zahl von Rahmenvereinbarungen kann deshalb erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Markt haben.

#### IV. Betrachtung der erfassten Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb

Schließlich wurden die 359 durchgeführten Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb näher betrachtet. Nachteilig für kleinere Büroeinheiten bei Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist insbesondere, dass in der Regel eine **Vorauswahl unter den interessierten Bewerbern** stattfindet. Ist die Zahl der Teilnahmeanträge im Verhandlungsverfahren höher als die für das Verhandlungsverfahren vorgesehene Bieterzahl, erfolgt die Auswahl in der Regel auf Basis der beschriebenen Reduktionskriterien. Da öffentliche Auftraggeber so ein vermeintliches „*Mehr an Eignung*“ der Bewerber abprüfen, werden damit bereits durch die Vorauswahl kleinere, aber ebenfalls geeignete Büros benachteiligt:

- Bis auf sehr wenige **Ausnahmefälle** erfolgte eine **Differenzierung in fast allen** (347 von 359) **durchgeführten Verhandlungsverfahren anhand von Auswahl- oder Reduktionskriterien wie etwa großen Jahresumsätzen, der Anzahl der Mitarbeiter im Betrieb oder möglichst großvolumigen Referenzprojekten**. Dabei werden zum Teil nach den §§ 45 Abs. 2, 75 Abs. 4 S. 2, 75 Abs. 5 S. 2 VgV in Eignungskriterien unzulässige Vorgaben mittelbar über die Bewertungsmatrix zur Auswahl der Teilnehmer gleichwohl zur Zugangsvoraussetzung gemacht.
- In 137 der 145 Verfahren, die vom Leistungsgegenstand eigentlich als Planungswettbewerb geeignet gewesen wären, dann aber gleichwohl als Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb vergeben wurden, gab es eine derartige Bewertungsmatrix. Alternative Auswahlkriterien für die Auswahl der Teilnehmer – wie etwa eine Entscheidung per Los – schienen hingegen nur sehr wenig bis gar nicht verwendet worden zu sein.
- In lediglich 44 der insgesamt durchgeführten 359 Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und damit in **12 % dieser Verfahren** waren von den beteiligten Bietern **kreative Entwürfe** zu den ausgeschriebenen Leistungen vorzulegen, die dann – in der Regel zu einem kleinen Anteil – in die Zuschlagsentscheidung mit eingeflossen sind. Dieser Anteil lag im Vorjahr noch bei knapp 10 % und ist im aktuellen Betrachtungszeitraum wieder<sup>26</sup> deutlich auf knapp 16 % gestiegen. Insgesamt liegt der

---

<sup>26</sup> Bereits im zweiten Berichtszeitraum lag der Anteil an Verfahren, die kreative Entwürfe forderten bei rund 17 %.

Anteil der Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, in denen die Qualität von Planungsentwürfen eine Rolle spielt, somit nur bei knapp über einem Zehntel aller Verfahren und spielte folglich im gesamten Betrachtungszeitraum nur eine sehr untergeordnete Rolle.

- Dass die Qualität konkreter Planungsentwürfe oftmals nicht in die Zuschlagsentscheidung einfließt, bedeutet jedoch nicht, dass es insgesamt wenig qualitative Zuschlagskriterien gibt. Denn in ca. **57 %** der durchgeführten Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb wurde der Preis im Rahmen der Zuschlagskriterien mit 40 % oder weniger gewichtet.<sup>27</sup> D.h. die qualitative Wertung hatte in der Regel weiterhin eine große Bedeutung für die Zuschlagsentscheidung. Die qualitativen Zuschlagskriterien bestehen dabei jedoch häufig aus vergleichsweise wertungsoffenen Kriterien wie der „*Qualität der Konzepte für die Art und Weise der Leistungserbringung*“. Auf diese Weise werden zum Teil willkürliche Entscheidungsspielräume für öffentliche Auftraggeber ermöglicht.

Die Bilanz für die im vierjährigen Betrachtungszeitraum durchgeführten Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist ernüchternd. Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb werden oftmals auf eine Weise durchgeführt, bei der sich der Wettbewerb zwangsläufig auf die größeren und bereits etablierten Büros am Markt verengt. Die Qualität der anstehenden Planung spielt immer weniger eine Rolle. Dass der öffentliche Auftraggeber verschiedene kreative Entwürfe für die zu erbringende Planungsaufgabe vergleicht, war nur in durchschnittlich 12 % der Verfahren der Fall.

### **C. Analyse konkreter Auftraggeber und eines konkreten Auftragsgegenstandes**

Nachfolgend werden zunächst einzelne, für das Ausschreibungsgeschehen in Berlin besonders relevante öffentliche Auftraggeber betrachtet (dazu unter **I.**) und im Anschluss mit Vergaben im Schulbau ein konkreter Auftragsgegenstand untersucht (dazu unter **II.**)

#### **I. Konkrete Auftraggeber**

Im Rahmen der statistischen Erfassung wurden exemplarisch die Verfahren von Bundesbehörden (dazu unter **1.**), ausgewählter Berliner Landesbehörden (dazu unter **2.**) sowie der großen landeseigenen Gesellschaften genauer betrachtet (dazu unter **3.**).

##### **1. Bundesbehörden**

Die Bundesbehörden sind ein wichtiger Akteur auf dem Berliner Markt. Insbesondere die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

---

<sup>27</sup> Mit dieser zusätzlichen Betrachtung wurde erst im zweiten Monitoring-Jahr begonnen (s.o.). Die 57 % setzen sich zusammen aus 149 von insgesamt 261 Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb aus dem zweiten, dritten und vierten Monitoring-Jahr zusammensetzt.



haben in den letzten Jahren mehrere Ausschreibungen veröffentlicht. Insgesamt wurden **32 Verfahren** von Bundesbehörden erfasst. Darunter waren überwiegend Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb mit hohen Zugangshürden bei Jahresumsätzen, Mitarbeiterzahlen und Referenzenanforderungen mit hohem Projektvolumen.

## 2. Berliner Landesbehörden

Bei den Berliner Landesbehörden wurden die Verfahren ausgewählter Senatsverwaltungen (dazu unter **a**)), sowie die Verfahren der Bezirksämter (dazu unter **b**)) betrachtet.

### a) Senatsverwaltungen

Innerhalb der Berliner Verwaltung nimmt die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen** mit insgesamt **30 erfassten Verfahren** in den letzten vier Jahren eine besondere Rolle ein. Davon wurden 14 Verfahren als Planungswettbewerbe durchgeführt. Darüber hinaus hat auch die **Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz fünf Verfahren** ausgeschrieben. Die Ausschreibungen der Senatsverwaltungen waren insgesamt noch einigermaßen wettbewerbsfreundlich ausgestaltet und enthielten – im Vergleich zu anderen öffentlichen Auftraggebern – weniger Auffälligkeiten beim Marktzugang für kleinere Büros.

### b) Berliner Bezirksämter

Es wurden insgesamt die folgenden Verfahren der Berliner Bezirksämter erfasst:

- **23** Verfahren des **Bezirksamts Pankow**;
- **19** Verfahren des Bezirksamts **Friedrichshain-Kreuzberg**;
- **19** Verfahren des Bezirksamts **Reinickendorf**;
- **18** Verfahren des Bezirksamts **Treptow-Köpenick**;
- **16** Verfahren des Bezirksamts **Marzahn-Hellersdorf**;
- **15** Verfahren des Bezirksamts **Spandau**;
- **12** Verfahren des Bezirksamts **Mitte**;
- **9** Verfahren des Bezirksamts **Tempelhof-Schöneberg**;
- **9** Verfahren des Bezirksamts **Lichtenberg**;
- Je **3** Verfahren des Bezirksamts **Neukölln** und für das Bezirksamt **Steglitz-Zehlendorf** sowie

- lediglich ein Verfahren des **Bezirksamts Charlottenburgs**.

Es ist auffällig, dass sich die veröffentlichten Ausschreibungen auf einzelne Bezirksamter konzentrieren. Bei den Bezirksamtern wurden durchaus Planungswettbewerbe durchgeführt. Jedoch gibt es auch bei den auftraggebenden Bezirksamtern relativ hohe Eignungsanforderungen zu Jahresumsatz, Mitarbeiterzahl und Referenzen.

### 3. Landeseigene Wohnungsbaugesellschaften

Im Folgenden wurden die HOWOGE (dazu unter **a**)), die WBM (dazu unter **b**)), die Degewo (dazu unter **c**)), die Stadt und Land (dazu unter **d**)), die Gewobag (dazu unter **e**)) sowie die Gesobau (dazu unter **f**)) über den Zeitraum der letzten 4 Jahre betrachtet:

#### a) HOWOGE

Von der HOWOGE wurden im Laufe des Vergabemonitoring Projektes insgesamt **45 Verfahren** ausgewertet. Die Zahl der Ausschreibungen hat dabei stetig zugenommen.<sup>28</sup> Insgesamt wiesen die Ausschreibungen vergleichsweise hohe Zugangshürden auf. Es fand in der Regel keine Vergabe in Losen statt, sondern Architektenleistungen wurden zusammen mit anderen Leistungen als Generalplaner- und Generalübernehmerleistungen ausgeschrieben. Die ausgeschrieben Objekte waren häufig größere Wohngebäude mit mehreren Mietparteien und Schulkomplexe. Insgesamt wurden sechs Planungswettbewerbe durchgeführt. In vielen Fällen hätten sich die anderen Verfahren als Planungswettbewerb geeignet, wurden aber im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerbs vergeben.

In den letzten beiden Jahren des Monitorings sind uns zudem eine Reihe von Ausschreibungen aufgefallen, die keine originären Architektenleistungen beinhaltet haben und dementsprechend nicht im Vergabemonitoring ausgewertet wurden. Dort wurden Bauleistungen gemeinsam mit allen Planungsleistungen ab HOAI-Leistungsphase 5 an einen Generalübernehmer bzw. Generalplaner vergeben. Zu den jeweiligen Entwurfsplanungen konnten wir hingegen keine Ausschreibungen auf den Vergabeportalen finden. Dies legt die Vermutung nahe, dass diese entweder selbst von der HOWOGE übernommen oder auf andere Weise vergeben wurden.

#### b) WBM

Im Rahmen des Vergabemonitorings wurden insgesamt **21 Ausschreibungen** der WBM (Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte) erfasst. Seit dem zweiten Berichtszeitraum ist eine absteigende Tendenz an Ausschreibungen zu erkennen.<sup>29</sup> Auffällig waren hier oftmals hohe

---

<sup>28</sup> Erster Berichtszeitraum: 8 Ausschreibungen; Zweiter Berichtszeitraum: 8 Ausschreibungen; Dritter Berichtszeitraum: 13 Ausschreibungen; Vierter Berichtszeitraum: 17 Ausschreibungen.

<sup>29</sup> Zweiter Berichtszeitraum: 7 Ausschreibungen; Dritter Berichtszeitraum: 5 Ausschreibungen; Vierter Berichtszeitraum: 3 Ausschreibungen.

Eignungsanforderungen in Bezug auf das Volumen von Referenzprojekten und einen Mindestjahresumsatz. Zudem wurden relativ häufig Planungs- und Bauleistungen gemeinsam vergeben, d.h. als „schlüsselfertige“ Leistungen.

#### c) **Degewo**

Von der Degewo wurden insgesamt **zwölf Verfahren** erfasst. Auch hier gab es vergleichsweise hohe Eignungsanforderungen zu spezifischen Referenzprojekten und Jahresumsätzen. Besonders negativ aufgefallen sind hier allerdings große Rahmenvereinbarungen, bei denen Planungsleistungen für eine große Zahl von Gebäuden gemeinsam vergeben wurden – zum Teil sogar in Kombination mit Bauleistungen als „schlüsselfertige“ Leistungen.

#### d) **Stadt und Land**

**17 Verfahren** der Stadt und Land (Stadt und Land Wohnbauten-Gesellschaft mbH) wurden in den letzten vier Jahren registriert. Auffällig über den gesamten Berichtszeitraum hinweg war, dass im Rahmen der Eignungskriterien relativ viele, erfahrene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gefordert wurden, was vor allem für kleinere Büros mit Hürden verbunden ist. Auch wurde der Preis bei vielen Verfahren besonders hoch gewichtet.

#### e) **Gesobau**

Darüber hinaus wurden im Rahmen des Vergabemonitorings **18 Verfahren** der Gesobau (Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau) erfasst. Darunter kein Planungswettbewerb, obwohl sich mehrere Verfahren dafür geeignet hätten. Auch gab es viele Verfahren mit hohen Eignungsanforderungen (insbesondere auch zur Mitarbeiterzahl) und vereinzelt „schlüsselfertige“ Vergaben.

#### f) **Gewobag**

Von der Gewobag wurden im gesamten Zeitraum nur **vier Verfahren** erfasst.

### 4. **Weitere Gesellschaften**

Ferner wurden Ausschreibungen weiterer Gesellschaften – nicht durchgängig in allen Berichtszeiträumen – registriert.

Am stärksten vertreten war das Berliner Immobilienmanagement (**BIM**) mit **17 Ausschreibungen**. Von der **BVG** (Berliner Verkehrsbetriebe) wurden in den letzten beiden Zeiträumen insgesamt **neun Ausschreibungen** erfasst. Das Gleiche gilt für **Grün Berlin GmbH** mit **elf Verfahren**. Inhaltlich ging es bei den Verfahren vorrangig um die Planung von Freianlagen. Die landeseigene Gesellschaft **Stromnetz Berlin** hat insgesamt **drei Verfahren** ausgeschrieben.

Während des gesamten vierjährigen Vergabemonitorings hat sich insbesondere die Ausschreibungspraxis der landeseigenen Gesellschaften als wenig wettbewerbsfreundlich erwiesen. Häufig wird durch hohe Eignungsanforderungen gerade kleineren und mittleren Büros eine Beteiligung an den Verfahren erschwert. Auch die Anzahl an tatsächlich durchgeführten Planungswettbewerben ist vergleichsweise niedrig und es gibt viele Vergaben in deutlich zu großen Paketen. Dies betrifft insbesondere „schlüsselfertige“ gemeinsame Vergaben von Bau- und Planungsleistungen sowie Bündelungen von Leistungen zu verschiedenen Objekten in großen Rahmenvereinbarungen.

## II. Exemplarische Betrachtung zu konkreten Vergabearten

Schließlich wurde exemplarisch das Ausschreibungsgeschehen in Berlin für Neubauten, Erweiterungsbauten und Sanierungsmaßnahmen von Kindergärten und Schulen detaillierter betrachtet. Zum einen, weil in diesem Bereich – in den letzten Jahren und bis heute anhaltend – viele Bauaktivitäten in Berlin stattfinden. Zum anderen eignen sich nach Auffassung der AKB gerade derartige Projekte besonders gut, um im Rahmen von Planungswettbewerben neuen bzw. jungen Architekturbüros die Gelegenheit zu geben, mit qualitativ überzeugenden Entwürfen in den Markt der öffentlichen Aufträge einzutreten.

### 1. Kindergärten

Es wurden insgesamt **15 Verfahren mit Planungsleistungen zu Kindertagesstätten** erfasst. Die durchgeführten Verfahren lagen im ersten, zweiten und vierten Betrachtungszeitraum. Im dritten Jahr wurden keine Verfahren mit einem Bezug zu Kindertagesstätten erfasst. Indes war im vierten Jahr eine deutliche Zunahme an Verfahren (sieben) zu erkennen.

Besonders auffällig waren die zum Teil hohen Eignungskriterien zu Mitarbeiterzahlen und Jahresumsatz. Auch die Bewertungsmatrix zur Auswahl der Teilnehmer begünstigte häufig größere Büroeinheiten. Bemerkenswert war auch, dass es sich bei den Auftraggebern für Kindergärten zum Teil um kleinere Träger wie eingetragene Vereine oder um gemeinnützige Unternehmen handelt. Diese dürften bei lebensnaher Betrachtung nicht über vergleichbare Erfahrungen mit öffentlichen Ausschreibungen verfügen wie Bundes- und Landesbehörden oder die großen landeseigenen Gesellschaften. Für die Durchführung von Planungswettbewerben wäre daher zum Teil vermutlich eine Unterstützung durch andere Stellen erforderlich.

### 2. Schulen

Es wurden insgesamt **69 Verfahren mit Planungsleistungen an oder bei Schulgebäuden** erfasst. Dabei erschien der Anteil an durchgeführten Planungswettbewerben vergleichsweise gering. Auch wurden relativ viele Marktzugangshürden aufgestellt, wie etwa hohe Eignungskriterien oder eine Bewertungsmatrix zur Auswahl der Teilnehmer für Verhandlungsverfahren, die größere Büroeinheiten begünstigt.

## D. Zusammenfassung

Nach vier Jahren des Monitorings von Vergaben von Architektur- und Planungsleistungen in Berlin lässt sich festhalten, dass die analysierte Datengrundlage alle zuvor von der Berliner Architektenkammer geäußerte Verdachtsmomente bestätigt und sogar eine leichte Zunahme problematischer Vergaben belegt.

- Die Auswertungen belegen in Summe eindeutig, dass zu wenige Verfahren als Planungswettbewerbe durchgeführt werden. Hier zeichnet sich aktuell sogar eine leicht rückläufige Tendenz ab. Die häufig stattdessen gewählte Verfahrensart, das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, ermöglicht in der Regel kaum einen adäquaten Marktzugang für kleinere und mittlere Büros. Auch führt diese Verfahrensart in einem Großteil der Fälle dazu, dass die Planungsqualität bei der Auswahl eines Auftragnehmers nicht im Vordergrund steht.
- Über die letzten Jahre konnte zudem eine starke Zunahme an offenen Verfahren nach der VgV beobachtet werden. Eine Verfahrensart, bei der die Planungsqualität in der Tendenz ebenfalls eher in den Hintergrund tritt.
- Auch belegt die Datengrundlage, dass die derzeitige Ausschreibungspraxis in Berlin insgesamt zu viele Marktzugangshürden für übliche Büroeinheiten beinhaltet und der Markt der öffentlichen Aufträge deshalb oftmals nur größeren Büros offensteht.
- In Bezug auf das Gebot der losweisen Vergabe kann konstatiert werden, dass das in § 97 Abs. 4 S. 2 und S. 3 GWB gesetzlich vorgesehene Regel-Ausnahmeverhältnis nicht dem Berliner Ausschreibungsgeschehen entspricht. Die Betrachtung der letzten vier Jahre hat gezeigt, dass Aufträge für Architektenleistungen zu großen Teilen in gebündelten Paketen vergeben werden.
- Problematisch sind hier insbesondere Vergaben als großvolumige Rahmenvereinbarungen. Dies schränkt die Teilnahmemöglichkeiten für übliche Bürogrößen ein, die dann auf Jahre keine Möglichkeiten mehr bekommen, sich auf Aufträge für Planungsleistungen einzelner öffentlicher Auftraggeber zu bewerben.
- Bei den Berliner Landesbehörden war in den letzten Jahren durchaus eine Bereitschaft zur Durchführung von Planungswettbewerben zu erkennen. Gerade bei den Senatsverwaltungen ist auch ein Problembewusstsein beim schwierigen Marktzugang für kleinere Büros zu erkennen. Bei den Bezirksämtern ergibt sich ein gemischtes Bild, hier sind aber insbesondere zu hohe Eignungsanforderungen für übliche Bürogrößen häufig ein Problem. Wie das Vergabemonitoring in den letzten Jahren immer wieder verdeutlicht hat, bestehen die mit Abstand größten Optimierungspotenziale aber eindeutig bei den landeseigenen Gesellschaften.