

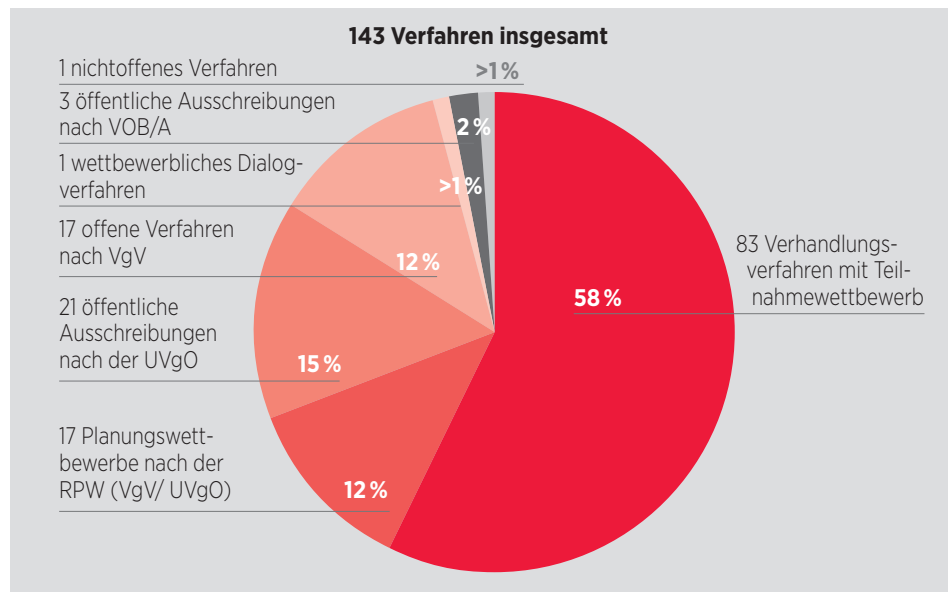
Vergabemonitoring erweist sich als wirksames Instrument

Salomon Schindler und Michael Mackenrodt (Ausschuss Wettbewerbe und Vergabe)

Seit November 2020 wird in der Architektenkammer Berlin ein Monitoring der relevanten öffentlichen Ausschreibungen durchgeführt. Dabei werden die Berliner Vergabeverfahren für Planungsleistungen der Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur und Stadtplanung kontinuierlich und systematisch gesucht, überprüft und inhaltlich ausgewertet. Ziel ist es, das Ausschreibungsgeschehen in Berlin systematisch zu erfassen und damit auch Verhandlungsverfahren einzubeziehen, die – anders als Wettbewerbe nach RPW – von den Architektenkammern nicht vorab geprüft und registriert werden und bisher unterm Radar liefen.

Während das erste Jahr der Auswertung vor allem noch zum Aufbau und der Feinjustierung der komplexen Such- und Filterkriterien diente, ermöglichte das Folgejahr (2022) durch die Gegenüberstellung der jährlichen Daten, kritische Trends in der Berliner Ausschreibungspraxis festzustellen, typische Fehler in den öffentlichen Ausschreibungen zu lokalisieren und Auslobende von besonders kritischen Verfahren unmittelbar zu Korrekturen aufzufordern. Das kontinuierliche Monitoring zeigt durch die Rückkopplung an die Ausschreibenden daher zunehmend auch einen erzieherischen Effekt. Insbesondere wird mit dem Monitoring nun aber auch erkennbar, wo die bisherigen Vergaberegeln in der Praxis überhaupt greifen und wo sie ignoriert werden – somit also auch, wo genau man die bisherigen Regelungen in Zukunft nachbessern muss, um zu einer fairen Verfahrenskultur zu gelangen.

Bei 83 der 143 untersuchten Verfahren des Jahres 2022 handelt es sich um Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb. Die Neigung der öffentlichen Auftraggeber zu dieser Verfahrensart bleibt also im zweiten Betrachtungszeitraum ungebrochen. Die Überprüfung aller 143 Verfahren ergab, dass insgesamt



62 Verfahren für einen Planungswettbewerb geeignet gewesen wären. Planungswettbewerbe, die nach der Systematik des anwendbaren Vergaberechts die vom Gesetzgeber gewünschte Verfahrensform darstellen sollten, stellen aber hingegen mit nur noch 17 Verfahren oder 12 Prozent eine Ausnahme dar.

Diese Missverhältnisse werfen die Frage nach der Wirksamkeit des § 78.2 VgV auf, demnach alle öffentlich auslobenden Stellen am Anfang ihre Projekte selbst überprüfen und dokumentieren müssen, ob für die Aufgabe ein Planungswettbewerb durchgeführt werden soll. Die Dokumentation der Entscheidungen bleibt in der Praxis aber viel zu oft im Dunklen und werden erst nach einer Rüge der Bietenden offenbart.

Insgesamt 119 der Verfahren, die nicht als Planungswettbewerb durchgeführt wurden, enthielten Marktzugangshürden, die kleinere Büros von einer Beteiligung an diesen Verfahren in der Regel ausschließen. Dieser Anteil hat sich im Vergleich zum Vorjahr noch einmal verstärkt.

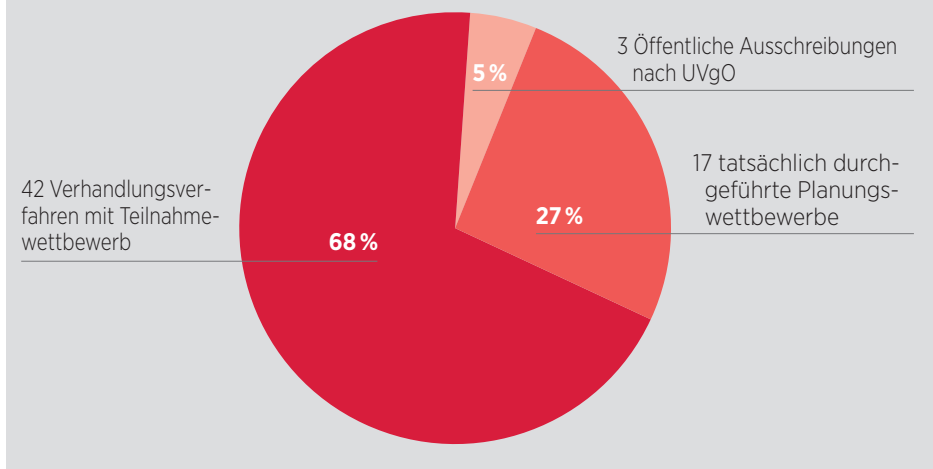
Ebenfalls wurden die Verfahren untersucht, die bereits auf den ersten Blick Auffälligkeiten zur Paketgröße aufwiesen, etwa weil Planungsleistungen zu verschiedenen Objekten gebündelt als Rahmenvertrag vergeben wurden oder weil bereits das Auftragsvolumen und der Umfang der Planungsaufgabe eine weitere Unterteilung des Auftrags nahelegten. Dabei wurden in den Verfahren, die nicht als Planungswettbewerbe durchgeführt wurden, in 19 von 126 Verfahren und damit in 15 Prozent der Ausschreibungen problematische Vergaben identifiziert.

Fazit:

Die Erkenntnisse und Tendenzen aus dem ersten Jahr des Monitorings werden weitgehend bestätigt. Nach wie vor sind schwerwiegende Missstände auszumachen:

- ❑ Es werden weiterhin viel zu wenige Verfahren als Planungswettbewerbe durchgeführt.
- ❑ Das mit Abstand am häufigsten gewählte Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb weist kaum noch einen adäquaten

Insgesamt 62 für einen Planungswettbewerb geeignete Verfahren



Marktzugang für kleinere und mittlere Bürogrößen auf. Die Planungsqualität der Bieter spielt bei der Auswahl meist keine Rolle.

- ❑ Die derzeitige Ausschreibungspraxis weist insgesamt zu viele Marktzugangshürden für normale Bürogrößen auf. Die Art und Weise der gegenwärtigen Auslobungen führt dadurch zu einer Ausgrenzung potenziell geeigneter Bieterinnen und Bieter und stimuliert damit eine zunehmende Monopolisierung des Markts.
- ❑ Trotz des Gebots zur losweisen Vergabe aus § 97 Abs. 4 GWB werden Aufträge weiter zunehmend in gebündelten Paketen vergeben, typischerweise an Generalplaner oder an Generalübernehmer.
- ❑ Weiterhin werden auch verschiedene Umgehungsstrategien wie Generalübernehmermodelle, Rahmenvereinbarungen oder auch sog. IPA-Modelle (IPA: Integrierte Projekt Abwicklung) festgestellt. Für alle untersuchten Fälle gilt, dass die Planungsleistungen dabei nicht separat und nach qualitativen Kriterien vergeben werden. Oft wurden nur rein quantitative, wirtschaftliche oder gar sachfremde Kriterien für die Auswahl der Planer herangezogen.
- ❑ In den letzten zwei Jahren fand kein einziger regelkonformer Realisierungswettbewerb zum Thema Wohnungsbau statt. Das ist angesichts der Brisanz und Bedeutung des Themas nicht nachvollziehbar. Ein Blick auf andere Städte, etwa München oder Zürich, die eine in Teilen vorbildliche Wettbe-

werbskultur pflegen, öffnet die Augen für das ungenutzte Potential. In dieser Frage wird besonders deutlich, dass eine gute Wettbewerbskultur einen gesamtgesellschaftlichen Beitrag leistet.

- ❑ Das Problembewusstsein erscheint bei den landeseigenen Wohnbaugesellschaften besonders wenig ausgeprägt. Die städtischen Tochterunternehmen müssten sich als öffentliche Ausloberinnen vorbildhaft an die gesetzlichen Spielregeln halten. Hier bestehen momentan die größten Optimierungspotenziale.

Die Verantwortung, faire, vergaberechtskonforme Verfahren auszuschreiben, liegt bei den öffentlichen Ausloberinnen und Auslobern und wird weiterhin von den Architektenkammern eingefordert werden. Den potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern kommt die Aufgabe zu, das Instrument der Rüge für eine Rückkopplung und konstruktive Kritik zu schlechten oder ungerechten Verfahren vermehrt zu nutzen. Eine einfache Rüge kostet noch nichts und benötigt keine anwaltliche Beratung, kann aber durchaus schon zu einer Korrektur führen, die noch ohne Verzögerung in das laufende Verfahren aufgenommen werden kann.

Natürlich gehört es zu einem fairen Vergabewesen, dass die Ausschreibenden dann eine sachdienliche Prüfung vornehmen und nicht einfach jede Rüge reflexhaft zurückweisen. Ein sich möglicherweise anschließendes Nachprüfungsverfahren bedarf dann zumeist

auch anwaltlicher Unterstützung und kann exemplarisch die Bereitschaft fördern, Hinweise aus dem Berufsstand ernst zu nehmen. Die Architektenkammer Berlin hat für ihre Mitglieder zu diesem Zweck einen Rechtshilfefonds eingerichtet.

Wie geht es weiter?

Die anstehenden Änderungen bei verschiedenen Regelwerken (RPW, VgV) werden von Mitgliedern des Ausschusses Wettbewerbe und Vergabe intensiv auf Bundesebene begleitet werden. Durch die Bauwende wird auch der Umbau an Bedeutung gewinnen. Dafür gilt es, neben dem Planungswettbewerb, weitere sinnvolle Verfahrensarten zu entwickeln, die den Wettstreit um die beste Idee und das Primat der Qualität in sich tragen. Denkbar sind dafür die Weiterentwicklung des Formats „Werkstattverfahren“ und eine bessere Integration von Lösungsansätzen in Verhandlungsverfahren.

Nicht zuletzt ist der Zugang zum Markt aber auch ein wesentlicher Faktor für die Nachwuchsförderung. Es müssen Vergabestrukturen geschaffen werden, die es Newcomern ermöglichen, öffentliche Aufträge zu erhalten. Der Zugang zum Verfahren ist dafür der wichtigste Schritt. Planungswettbewerbe und Vergabeverfahren mit niedrigen Zugangshürden, qualitative Eignungs- und Zuschlagskriterien, fachlich fundierte unabhängige Beurteilung sowie eine tatsächlich faire Vergütung der Leistungen sind dafür auch weiterhin unersetzlich. ❑

Die Datengrundlage dieses Beitrags basiert auf dem Jahresbericht der Kanzlei Blomstein. Den vollständigen Jahresbericht zum Vergabe-Monitoring 2022 mit detaillierten Auswertungen finden Sie auf unserer Webseite unter

📄 [ak-berlin.de/vergabemonitoring](https://www.ak-berlin.de/vergabemonitoring)

Hinweise zum Rügeverfahren

📄 [ak-berlin.de/merkblatt-ruege](https://www.ak-berlin.de/merkblatt-ruege)

Antrag auf Zuwendung aus dem Rechtshilfefonds

📄 [ak-berlin.de/rechtshilfefonds](https://www.ak-berlin.de/rechtshilfefonds)