

Zu wenig Wettbewerbe!

Monitoring bestätigt wenig wettbewerbsfreundliche Ausschreibungspraxis der öffentlichen Vergabeverfahren für Planungsleistungen in Berlin

Text: Ausschuss Wettbewerb und Vergabe, Salomon Schindler

Die Vertreterversammlung hat im Jahr 2017 dem Ausschuss Wettbewerb und Vergabe die Aufgabe übertragen, sich neben der gesetzlichen Aufgabe der Beratung von Planungswettbewerben auch verstärkt um die Beratung und Kontrolle laufender Vergabeverfahren hinsichtlich korrekter, fairer und transparenter Verfahrensbedingungen zu kümmern.

Es zeigte sich schnell, dass dafür eine systematische und kontinuierliche Beobachtung, Filterung und Analyse der Ausschreibungen nach vergaberechtlichen und berufspolitischen Kriterien dringend notwendig ist. Da dies im Rahmen der ehrenamtlichen Tätigkeit und neben der Beratung von Planungswettbewerben nicht zu leisten ist, hat der Ausschuss Wettbewerb und Vergabe die Ausschreibung eines externen Vergabemonitorings vorgeschlagen. Die Vertreterversammlung ist diesem Vorschlag gefolgt. Im Herbst 2020 konnte die Kanzlei Blomstein beauftragt werden und ihre Tätigkeit aufnehmen. Der Zeitraum für das Monitoring ist zunächst auf zwei Jahre festgelegt. Der ausführliche erste Jahresbericht ist auf der Kammerwebseite einsehbar und umfasst den Zeitraum von November 2020 bis Ende Oktober 2021.

Nach einer ersten Auswertung seien im Folgenden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst sowie erste Empfehlungen zur Diskussion gestellt.

Vergabeverfahren nach VgV wird von öffentlichen Auftraggebern bevorzugt

Bei 98 der 161, also bei 61 Prozent der untersuchten Verfahren handelt es sich um Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb. Es ist also eine eindeutige Präferenz öffentlicher Auftraggeber für diese Verfah-

rensart festzustellen. Planungswettbewerbe, die nach der gesetzlichen Vorgabe eigentlich den Regelfall für Architektenleistungen darstellen sollten, bilden mit insgesamt 18 Verfahren hingegen eher die Ausnahme.

Nicht alle Planungsleistungen für die Fachrichtungen Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur sowie für Stadtplanung sind gleichermaßen für die Durchführung eines Planungswettbewerbs geeignet. Dies erfordert in der Regel, dass im Hinblick auf ihre Qualität vergleichbare kreative Lösungsansätze für eine vorher vorgegebene Aufgabenstellung angeboten werden können. Im Rahmen des Monitorings wurden deshalb auch alle Verfahren daraufhin überprüft, ob diese grundsätzlich für einen Planungswettbewerb geeignet gewesen wären. Dies war bei insgesamt 51 Verfahren der Fall. In Bezug auf diese Verfahren wurde mit 18 tatsächlich durchgeführten Planungswettbewerben nur bei etwas mehr als einem Drittel der für Planungswettbewerbe geeigneten Verfahren auch tatsächlich ein Wettbewerb durchgeführt.

Zu große Vergabepakete

Ebenfalls ausgewertet wurde, wie viele der Verfahren Auffälligkeiten bezüglich zu großer Pakete bei der Auftragsvergabe aufweisen und so kleinere und mittlere Büros benachteiligen. Musterbeispiel für zu große Pakete bei der Auftragsvergabe sind „schlüsselfertige“ Gesamtvergaben an einen sogenannten Generalübernehmer, bei denen Planung und Bau im Paket ausgeschrieben werden. Im Rahmen des Vergabemonitorings sind insgesamt 5 derartige Gesamtvergaben erfasst worden, was bei 143 Verfahren (ohne Planungswettbewerbe) 3,5 Prozent der Verfahren entspricht. Da jedoch keine Untersuchung sämtlicher VOB-Verfahren stattfinden konnte, dürfte es

noch zusätzliche Gesamtvergaben in Berlin geben, die mit dem Vergabemonitoring nicht erfasst werden konnten. Wie hoch diese Dunkelziffer ist, lässt sich derzeit schwer beurteilen.

Darüber hinaus sind Vergaben problematisch, wenn verschiedene Planungsleistungen wie beispielsweise die Objektplanung, TGA, Freianlagenplanung usw. an einen Generalplaner vergeben wurden. Bei 75 Prozent der Verfahren für Planungsleistung Hochbau wurden diese mit zusätzlichen Fachleistungen verknüpft und stellen damit – ohne vertiefte Prüfung im Einzelfall – eine Abweichung zum Gebot der mittelstandsfreundlichen Vergabe der Planungsleistungen nach GWB § 97, Abs. 4 dar. Ebenfalls kritisch zu bewerten ist es, wenn Planungsleistungen zu verschiedenen Objekten gebündelt als Rahmenvertrag vergeben wurden, ohne dass eine sachliche Rechtfertigung dafür erkennbar war.

Unterschiede bei den Auftraggebern

In Relation zu dem gesamten Ausschreibungsgeschehen erscheint die Zahl der von den Berliner Landesbehörden (Senat und Bezirke) durchgeführten Planungswettbewerbe positiv. Gerade auf der Ebene der einzelnen Bezirke gibt es jedoch zum Teil noch Verbesserungspotenzial.

Die Ausschreibungspraxis der landeseigenen Gesellschaften (insbesondere der Wohnungsbaugesellschaften) ist in der Tendenz jedoch nicht sehr wettbewerbsfreundlich. Es werden insgesamt wenig Planungswettbewerbe durchgeführt, und die durchgeführten Wettbewerbe sind so konzipiert, dass sich bei lebensnaher Betrachtung nur große Büros beteiligen können. Auffallend ist, dass es im Betrachtungszeitraum keinen einzigen hochbaulichen Planungswettbewerb zum Thema Wohnungsbau gab.

Fazit

Nach einem Jahr des Monitorings von Vergaben von Architektur- und Planungsleistungen in Berlin lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass die analysierte Datengrundlage viele zuvor geäußerte Verdachtsmomente weitgehend bestätigt:

- Es werden zu wenige Verfahren als Planungswettbewerbe durchgeführt, insbesondere von den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften.
- Die derzeitige Ausschreibungspraxis mit überzogenen Kriterien und hohem Bewerbungsaufwand schafft in Berlin zu viele Marktzugangshürden für kleinere und mittlere Büros.
- Trotz des Gebots der losweisen Vergabe aus § 97 Abs. 4 GWB zur Mittelstandsförderung werden Aufträge oftmals in zu großen Paketen vergeben.

Wie weiter?

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist nicht nur für uns Planende ein wirtschaftlich existentielles Schlüsselthema. Angesichts der anstehenden gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen (Klimawandel, demografischer Wandel, Zuzug in die Metropolen, Digitalisierung etc.) ist es zwingend, dass nur noch die besten und nachhaltigsten Planungen umgesetzt werden. Um den regelkonformen Planungswettbewerb als wichtigen Baustein zu diesem Ziel zu fördern, stellen wir folgende Empfehlungen zur Diskussion:

- Der Ausschuss Wettbewerb und Vergabe ist aufgefordert, das Vergabemonitoring weiter fachlich und berufspolitisch intensiv zu begleiten und auszuwerten. Das Monitoring sollte über den Oktober 2022 verstetigt werden. Die Vergabe von öffentlichen Planungsaufträgen ist so essenziell und sichert die Arbeitsgrundlage der Planenden, dass diese Aufgabe mittelfristig von der Architektenkammer Berlin dauerhaft übernommen werden muss.
- Die Architektenkammer Berlin sollte über eine Novellierung des ABKG eine Beratungs- und Mitwirkungsmöglichkeit im Vorfeld von Ausschreibungen für Architektenleistungen erhalten.

- Die Möglichkeit des Verbandsklagerechts muss geprüft werden, sodass die Kammer gegen offensichtlich rechtswidrige, unfaire oder unbegründete Verfahren klagen kann.
 - Die Kammermitglieder sind aufgefordert, ihrem Auftrag nachzukommen und „den Planungswettbewerb, der einem fairen, lauterem und partnerschaftlichen Leistungsvergleich und den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften entspricht“ (Zitat Berufsordnung), zu fördern. Gemeint sind hier alle Kammermitglieder, also auch die vielen Beratenden, Angestellten und Verbeamteten, die direkt oder indirekt für die öffentliche Hand arbeiten. Ihnen kommt oft eine entscheidende Rolle zu, da sie schon sehr früh die Weichen stellen für ein Verfahren. Sie müssen früh im Prozess auf regelkonforme Wettbewerbe dringen, wo diese sinnvoll sind.
 - Die öffentlichen Auftraggebenden, und das sind insbesondere die landeseigenen Gesellschaften, müssen endlich ihrer Verantwortung nachkommen und zu einer losweisen, fairen und partnerschaftlichen Vergabe im projektbezogenen Leistungswettbewerb übergehen, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist. Öffentliche Auftraggebende müssen begreifen, dass sie am Ende sowohl bei der Leistungsqualität als auch in Bezug auf den Preis von Planungswettbewerben profitieren.
 - Die Politik ist aufgerufen, dieses Anliegen aufzugreifen und durchzusetzen. Die landeseigenen Gesellschaften werden beauftragt durch Senatorinnen und Senatoren sowie eine Leitungsebene darunter. Diese müssen den Leistungsvergleich bei der Vergabe durchsetzen.
- Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die vor uns liegenden Herausforderungen zu bewältigen. Der Bau- und Planungssektor muss dazu einen entscheidenden Beitrag leisten. Faire und sachorientierte Wettbewerbe sind ein Angebot der planenden Berufe an die Allgemeinheit. Sie stellen ihre geistige und schöpferische Leistung zur fachlichen, politischen und öffentlichen Diskussion. Wir können es uns als Gesellschaft besonders jetzt nicht leisten, auf dieses Angebot zu verzichten. □

Der Ausschuss Wettbewerb und Vergabe wird hier zu weiteren Themenschwerpunkten aus dem Monitoring berichten. Den vollständigen Jahresbericht zum Vergabe-Monitoring finden Sie auf unserer Webseite unter

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

