

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“



Eine praxisnahe und mittelstandsfreundliche Vergabe öffentlicher Aufträge ist für Berlin von zentraler Bedeutung. Über 98 Prozent der Bauunternehmen in Deutschland beschäftigen weniger als 100 Mitarbeitende. Ebenso sind Architektur- und Ingenieurbüros überwiegend mittelständisch geprägt, sodass eine mittelstandsfreundliche Vergabepraxis für die gesamte Wertschöpfungskette Bau und Planung von besonderer Bedeutung ist. Angesichts der bevorstehenden Investitionen im Zusammenhang mit dem Infrastruktur-Sonervermögen des Bundes sollte das Land Berlin die Chance nutzen, sich als attraktiver Auftraggeber zu positionieren und zum Motor für Investitionen zu werden.

Gemäß § 18 Absatz 3 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) legt der Senat alle vier Jahre einen Vergabebericht vor, der die Umsetzung und die Wirkung dieses Gesetzes untersucht und Basis der fortschreitenden Evaluation des Gesetzes ist. Der Vergabebericht soll analysieren, ob und wie die gesetzgeberischen Ziele der Novelle des BerlAVG im Jahr 2020 erreicht wurden, welche Wirkungen die Vorgaben des Gesetzes entfalten und welche Schwierigkeiten ggf. in der praktischen Umsetzung auftreten.

Die Evaluation hat erwiesen, dass die Berliner Vergabe weder mittelstands- noch anwendungsfreundlich ist und zum Rückgang der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen, besonders in bauausführenden, aber auch im Planungsbereich führt.

Das Ziel muss sein, eine einfache, transparente, mittelstandsfreundliche und praxistaugliche Vergabe zu erreichen, mit einer nachvollziehbaren Zuschlagserteilung.

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

Auch die Vergabereform muss Teil einer erfolgreichen Verwaltungsreform sein.

1. Praxisnahe, mittelstandsfreundliche und nachhaltige Vergabe in Berlin

Die Vergabeprozess in Berlin sollte verstärkt auf Einzel- und beschränkte Vergaben setzen, um die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu fördern und den bürokratischen Aufwand für Unternehmen und Verwaltung zu reduzieren. Die Bevorzugung von Generalunternehmern (GU) oder Generalübernehmern (GÜ) durch die öffentliche Hand widerspricht nicht nur dem Koalitionsvertrag, der eine mittelstandsfreundliche Vergabe fordert, sondern auch der EU-Vergabegerichtlinie.

Mehr als 90 Prozent der öffentlichen Aufträge in Berlin werden im sogenannten Unterschwellenbereich vergeben – ein Marktsegment, das überwiegend von KMU bedient wird. Die Aufteilung großer Aufträge in Fach- und Teilloose ermöglicht mehr Wettbewerb, stärkt die regionale Wirtschaft und erhöht die Wirtschaftlichkeit der Vergaben.

Lösungsansätze:

- **§ Anhebung der Wertgrenzen für Direktaufträge, beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben auf das Niveau des Landes Brandenburg (z. B. Direktvergaben bis 100.000 €, freihändige Vergaben bei Bauleistungen bis 1 Mio. €)**
- **§ Stärkung der Einzelvergabe**
- **§ Vergabe von Fach- und Teillosen als Standard, Abweichungen nur in begründeten Ausnahmefällen**
- **§ Einführung verbindlicher, zentraler Leitlinien und standardisierter Ausschreibungsunterlagen für alle Bezirke, regelmäßige Schulungen der Vergabestellen sowie Monitoring der Umsetzung mit dem Ziel, gleiche Rahmenbedingungen, mehr Transparenz und eine erleichterte Beteiligung für Unternehmen zu schaffen**

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

2. Nachweispflichten vereinfachen und digitalisieren

Das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis (ULV) sowie das Präqualifikationssystem (PQ) sind zentrale Instrumente zur Nachweisführung im Vergabewesen. Bei fehlender Präqualifikation sollten die Nachweise nach § 4 BerlAVG auf einfach und eindeutig prüfbare Unterlagen beschränkt werden.

Lösungsansätze:

- **§ Sinnvolle Verzahnung der Nachweispflichten aus ULV und PQ**
- **§ Digitalisierung und Vereinfachung der Nachweispflichten in beiden Systemen**
- **§ Einführung des Once-Only-Prinzips**

3. Verhältnis von Preis und Qualität sichern

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sollte nicht der niedrigste Angebotspreis, sondern das wirtschaftlichste Angebot im Vordergrund stehen. Grundlage dafür ist eine Bewertung des öffentlichen Auftraggebers, ob und inwieweit das Angebot die vorgegebenen Zuschlagskriterien erfüllt. Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die Qualität der Kalkulation hängt maßgeblich von der Qualität der Leistungsbeschreibung ab, welche wiederum stark von der Fachkenntnis der Mitarbeiter der einzelnen Berliner Bezirke beeinflusst wird.

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

Lösungsansätze:

- § Entwicklung einer transparenten Bewertungsmatrix, die Preis, Qualität, Nachhaltigkeit und Lebenszykluskosten berücksichtigt (Vorbild: Freistaat Bayern)
- § Konsequente Umsetzung der Vorschrift aus § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A
- § Praktikable Mindestlohn- und Tariftreue-Regelungen, orientiert an bundesweiten Vorgaben
- § Streichung vergabefremder Kriterien, z. B. Frauenförderung im Bauhauptgewerbe und verpflichtender Nachweis internationaler Arbeitsnormen (ILO)
- § Steigerung der Qualität der Leistungsbeschreibungen
- § Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sollten, unabhängig von der zu beschaffenden Leistung, regionale Bieter durch Produktion vor Ort und Nähe zum Kunden stärker in den Fokus rücken

4. Tariftreue praxistauglich gestalten

Die Tariftreuevorgaben im Berliner Vergabegesetz führen in der Praxis zu erheblichem bürokratischen Aufwand und schrecken insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen ab. Die Unternehmen müssen bei öffentlichen Aufträgen den Berliner Vergabemindestlohn einhalten, der sich in seiner Höhe vom bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn und vom Vergabemindestlohn in Brandenburg unterscheiden kann. Besonders herausfordernd ist die Nachweisführung, wenn verschiedene Tarifverträge oder Mindestlöhne zu beachten sind und Nachunternehmer eingebunden werden.

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

Die Bindung der Tariftreue an die Art der auszuführenden Arbeiten erhöht die Komplexität zusätzlich. Ziel muss es sein, die Nachweis- und Dokumentationspflichten auf das notwendige Maß zu begrenzen und die Besonderheiten kleiner Betriebe stärker zu berücksichtigen. Die Anwendung von Tarifverträgen sollte sich wieder auf den Betrieb als Ganzes beziehen, nicht auf einzelne Leistungen. Für die Nachweisführung sind praxistaugliche und rechtssichere Lösungen wie Eigenerklärungen ausreichend.

Lösungsansätze:

- **§ Begrenzung auf ein absolutes Minimum der Nachweis- und Dokumentationspflichten für Tariftreue**
- **§ Praxistaugliche Ausgestaltung der Nachweispflichten und gleichzeitige Berücksichtigung der Besonderheiten kleiner Betriebe**
- **§ Zeitliche Vorziehung der Kontrollen**
- **§ Fachliche Stärkung der Kontrollgruppen**

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

5. Sekundärziele des Vergabegesetzes sachgerecht gewichten

Vorrangiges Ziel des Vergaberechts ist es, den Beschaffungsbedarf der öffentlichen Hand durch eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltung der Haushaltssmittel zu decken (nach dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024). Sekundärziele wie soziale und umweltbezogene Aspekte sind gemäß § 97 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, sofern die jeweiligen Kriterien im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen.

Zugangskriterien, die bereits durch andere Gesetze geregelt sind, sollten nicht zusätzlich im Vergabegesetz geregelt werden. Dies dient der Vermeidung von Doppelregulierung und Bürokratie und stärkt die Rechtssicherheit für Unternehmen und Vergabestellen. Im Berliner Gesetz stehen dagegen die Sekundärziele im Mittelpunkt und werden mit einem hohen Maß an Bürokratie erkauft. Zudem finden sich die Sekundärziele in weiteren Verordnungen und Ausführungs vorschriften wieder.

Lösungsansätze:

- **§ Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Aspekte im faktischen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand**
- **§ Stärkung der Nachhaltigkeit als Zuschlagskriterium, ohne Gefährdung der Wirtschaftlichkeit und Mittelstandsfreundlichkeit**

Positionspapier Runder Tisch „Praxisnahe Vergabe“

6. Bürokratie abbauen und Verwaltung modernisieren

Die Vergabeverfahren sollten vereinfacht und digitalisiert werden, um Ressourcen zu schonen und Abläufe praxisnäher zu gestalten. Umfangreiche und komplizierte Vertragsunterlagen wirken abschreckend auf viele Unternehmen.

Lösungsansätze:

- **§ Modernisierung und fachliche Weiterentwicklung der rund 2.000 Vergabestellen in Berlin durch stärkere Zentralisierung und Steigerung von Professionalität und Effizienz**
- **§ Konsequente Digitalisierung der Vergabeprozesse**
- **§ Regelmäßiger Austausch zwischen Verwaltung und Wirtschaft zur gemeinsamen Weiterentwicklung**
- **§ Erhöhung der Qualität der Ausschreibungen für präzisere Kalkulationen**
- **§ Aktive Einbindung der Berliner Bezirke in die Weiterentwicklung der Vergabapraxis**