

**Vorlage – zur Kenntnisnahme –**

**Vergabebericht 2024 gemäß § 18 Absatz 3 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG)**



Der Senat von Berlin  
WiEnBe -II D 11 -  
9013(913) - 8498

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Kenntnisnahme-  
des Senats von Berlin

über **Vergabebericht 2024 gemäß § 18 Absatz 3 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG)**

---

Der Senat legt beiliegenden Bericht dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vor:

A. Begründung:

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.

Zweck des Gesetzes ist es, soziale, beschäftigungspolitische und umweltbezogene Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Sinne der §§ 103 und 104 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu fördern und zu unterstützen. Gleichzeitig sollen die Rahmenbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe verbessert werden.

Das BerlAVG in der Fassung vom 05.06.2012 (GVBl. S. 159 vom 16.06.2012) enthielt bereits eine Regelung über die Vorlage eines Vergabeberichts. Mit der Novellierung des BerlAVG 2020 wurde die betreffende Regelung redaktionell und klarstellend geändert. Unter anderem wurde der Evaluierungszeitraum von zwei auf vier Jahre verlängert.

Der Vergabebericht 2024 ist ein Monitoringbericht, der die Basis für die Evaluation des BerlAVG durch den Senat bildet. Der Vergabebericht enthält keine Handlungsempfehlungen, sondern lediglich die Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Datenerhebungen. Er enthält Daten sowie Meinungen von Beschäftigten der öffentlichen Auftraggeber, der Verbände und von Einzelpersonen. Der Senat hat die Aussagen im Bericht nicht gewertet. Mit der Durchführung des Monitorings wurde die Fa. Wegweiser Research & Strategy GmbH beauftragt.

Untersucht wurden die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen des BerlAVG sowie der zugehörigen Ausführungsvorschriften. Zudem wurde die Einhaltung der Regelungen untersucht sowie deren Wirkung bewertet: der Tariftreueverpflichtung, der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie der umweltgerechten Beschaffung. Gegenstand waren ferner die Wertgrenzen des BerlAVG, die Kontrollmechanismen, das Bieterverhalten und die Zugänglichkeit von öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen. Einige Auswirkungen ließen sich im Rahmen der Datenerhebung nur schwer abbilden, weshalb der Vergabebericht zu bestimmten Forschungsschwerpunkten weniger detaillierte Aussagen trifft als zu anderen.

Der Vergabebericht ist beschränkt auf die Regelungen des BerlAVG. Er umfasst keine Untersuchung der Auswirkungen des EU-, Bundes- oder Landesvergaberechts im Allgemeinen. Gemäß § 8 Ansatz 2 Frauenförderverordnung (FFV) werden die Regelungen über die Förderung von Frauen und die Vereinbarung von Beruf und Familie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des Berichts über die Durchführung des Landesgleichstellungsgesetzes gemäß § 19 Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) behandelt.

Nach Veröffentlichung des Vergabeberichts wird – unter Beteiligung der Fachverwaltungen – die Evaluierung des BerlAVG eingeleitet. Als Ergebnis der Evaluierung ist die Vorlage eines Änderungsgesetzes einschließlich einer Verbändeanhörung vorgesehen.

B. Rechtsgrundlage:

§ 10 Nr. 7 GO Sen, § 28 Abs. 1 GGO II.

C. Gesamtkosten:

Es entstehen keine Kosten.

D. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter:

Die Senatsvorlage hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter. Es handelt sich bei der Vorlage um einen Monitoringbericht, in dem lediglich Daten und Meinungen wiedergegeben werden.

E. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen:

Keine.

F. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine

G. Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Umwelt:

Die Senatsvorlage hat keine Auswirkungen auf den Klimaschutz oder die Klimaanpassung. Es handelt sich bei der Vorlage um einen Monitoringbericht, in dem lediglich Daten und Meinungen wiedergegeben werden.

H. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Keine.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Keine.

Berlin, den 11.03.2025

Der Senat von Berlin

Kai W e g n e r

.....

Regierender Bürgermeister

Franziska G i f f e y

.....

Senatorin für Wirtschaft,  
Energie und Betriebe



# Vergabebericht 2024

gemäß § 18 Absatz 3 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes



## Executive Summary

### 0.1 Hintergrund, Zielsetzung und Methodik

Der Berliner Vergabebericht 2024 befasst sich mit der Betrachtung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG), das seit dem 1. Mai 2020 in Kraft ist. Ziel des BerlAVG ist es, eine sozial und ökologisch verantwortungsvolle Auftragsvergabe im Land Berlin sicherzustellen. Diese Untersuchung ist Teil eines regelmäßigen Evaluierungsprozesses gemäß § 18 Absatz 3 BerlAVG, der alle vier Jahre durchgeführt wird, um die Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzuschlagen.

Zur Umsetzung des Forschungsvorhabens „Vergabebericht 2024“ wurde eine Kombination aus quantitativen und qualitativen Methoden angewandt. Im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte September 2024 wurden die Datenerhebungen vorgenommen. Für die Auftraggeberseite wurde ein Sample mit 145 Adressat\*innen aus einer von der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bereitgestellten Übersicht genutzt und kontaktiert. Insgesamt führte dies zu 92 vollständig ausgefüllten Fragebögen, was einer Rücklaufquote von 63 % bezogen auf die Grundgesamtheit entspricht. Die Befragung für die Auftragnehmerseite wurde an über 2.000 Vertreter\*innen von Berliner Unternehmen geschickt, von denen 176 den Fragebogen vollständig ausfüllten. Dies entspricht einer Rücklaufquote von etwas über 7 %. Parallel wurden Expert\*innenworkshops sowie Einzelinterviews mit Expert\*innen, die in Bezug zum BerlAVG stehen – sowohl mit Vertreter\*innen der Auftraggeber- als auch der Auftragnehmer-/Bieterseite – online durchgeführt. Zu den Expert\*innen zählten Personen aus den Landes- und Bezirksbehörden, Verbänden, Kammern, Gewerkschaften und Unternehmen.

Der Vergabebericht bildet die Basis für die Evaluation des BerlAVG. Aus diesem Grund dient er ausschließlich der Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Datenerhebungen. Handlungsempfehlungen sind nicht Bestandteil der vereinbarten Leistung. Stattdessen werden ausschließlich die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Befragungen dargestellt. Ziel der Untersuchung ist es, die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen des BerlAVG sowie der zugehörigen Ausführungsvorschriften zu analysieren. Zudem wird die Einhaltung sämtlicher Richtlinien, wie der Tariftreueverpflichtung, der AV ILO-Kernarbeitsnormen, der umweltfreundlichen Beschaffung, aber auch der Wertgrenzen, Kontrollmechanismen, dem Bieterverhalten und der Zugänglichkeit von öffentlichen Aufträgen für KMU untersucht und deren Effekte bewertet. Einige Auswirkungen ließen sich im Rahmen der Datenerhebung nur schwer abbilden, weshalb der Vergabebericht zu bestimmten Forschungsschwerpunkten weniger detaillierte Aussagen trifft als zu anderen.

### 0.2 Hauptergebnisse und zentrale Erkenntnisse

Die Ergebnisse zeigen, dass die grundlegende Intention des BerlAVG, durch Regelungen wie die Tariftreueverpflichtung und weitere soziale sowie ökologische Maßgaben eine faire und nachhaltige Vergabepraxis zu etablieren, weitgehend positiv wahrgenommen wird. Auftraggeber

und Auftragnehmer teilen überwiegend dieselben Einschätzungen zu den positiven und negativen Aspekten des Gesetzes. Beide Seiten erkennen die Wichtigkeit der Gesetzesziele an und möchten diese Werte nach außen vertreten. Gleichwohl ist der Wunsch nach einer klareren Vereinheitlichung und Vereinfachung der Regularien sowohl bei Auftraggebern als auch bei Auftragnehmern zu verzeichnen.

Die *sozialen und ökologischen Maßgaben* scheinen in den Köpfen der Auftraggeber sowie der Auftragnehmer und Bieter verankert zu sein. Mithilfe der Regelungen ist es gelungen, ein Bewusstsein für diese Maßgaben bei den Beteiligten zu schaffen und zu stärken. Insbesondere die *Tariftreueverpflichtung* und deren Ziele wurden weitgehend anerkannt. Sowohl bei der *Tariftreueverpflichtung* als auch bei der *AVILO-Kernarbeitsnormen* fiel es einem Teil der Befragten aufgrund ihres Inkrafttretens in der jüngeren Vergangenheit schwer, fundierte Einschätzungen zu geben. Dennoch wurden vor allem die Werte und Intentionen der *Tariftreue*, der *AVILO-Kernarbeitsnormen* und der *umweltfreundlichen Beschaffung* von den Befragten mehrheitlich unterstützt und getragen. Einer der größten Kritikpunkte – die von den Auftraggebern wahrgenommenen erhöhten Angebotspreise – können nicht nachweislich auf Einführung der *Tariftreueverpflichtung*, der *AVILO-Kernarbeitsnormen* und der *umweltfreundlichen Beschaffung* zurückgeführt werden. Andere Faktoren, wie die Inflation der letzten Jahre, könnte ebenfalls Einfluss genommen haben. Die damit in Verbindung stehenden *Unterlagen* wurden im Großen und Ganzen positiv hervorgehoben, da sie die Bearbeitung erleichtern würden.

Gleichermaßen wurde von den Befragten Optimierungspotenzial genannt (u. a. Zusammenführung einiger Unterlagen, die Verringerung der Anzahl, eine regelmäßige Prüfung und Aktualisierung sowie eine einfachere Sprache). Das verweist auf eine der größten Herausforderungen des BerlAVG. Es scheint, als seien insbesondere Unternehmen mit den Regelungen und den dazugehörigen Vorgängen teilweise überfordert, wodurch sich die empfundene Komplexität des Gesetzes steigert. Das wird auch in den Ergebnissen des Vergabeberichts für die Auftragnehmer deutlich: In der Theorie zeigten sie sich weitgehend zufrieden mit den Regelungen, die zwar verständlich waren, doch sobald es um die praktische Umsetzung ging, sank die Zufriedenheit. Das könnte ein deutlicher Hinweis auf *Schulungsbedarf* sein. Dieser Bedarf wurde von der großen Mehrheit der Befragten sehr häufig formuliert. Schulungen könnten Abhilfe schaffen, um Theorie und Praxis besser zu verknüpfen und sowohl die Vergabestellen als auch die Unternehmen in ihren Kompetenzen und Kapazitäten zu stärken. Institutionen wie die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin sind dabei ein positiv hervorgehobener erster Schritt.

Die Nachfrage nach Schulungen kam auch mehrfach in Zusammenhang mit den *Kontrollen* auf. Mit der Einführung der 5 %-Vorgabe sahen sich viele der Auftraggeber nicht in der Lage, die Kontrollen selbst durchzuführen, da die nötigen Kompetenzen und Kapazitäten dafür fehlten. Um diese angemessen durchzuführen, bedurfte es entsprechender Schulungen. Für die Mehrheit der Befragten sei es allerdings sinnvoll, wenn die Kontrollen bei der zentralen Kontrollgruppe blieben; diese sollte im Gegenzug sogar weiter verstärkt werden, um stichprobenartige Prüfungen verstärkt durchführen zu können. Die *Wertgrenzen* sollten aus Sicht der Auftraggeber und Auftragnehmer angepasst werden. Häufig sprachen sich die Befragten für eine Erhöhung aus, wobei die vorgeschlagenen Anpassungen unterschiedlich hoch ausfielen. Allerdings

gab es dazu auch sehr kritische Stimmen, die die Wertgrenzen im Sinne der sozialen und ökologischen Maßgaben nicht anfassen oder stattdessen sogar verringern würden. Bezuglich des *Bieterverhaltens* nahm die Mehrheit der Auftraggeber keine Änderung wahr, wenngleich ab und zu der Hinweis kam, dass Angebote ausblieben. Um die Auswirkungen des novellierten BerlAVG auf das Bieterverhalten mittel- oder langfristig auszuwerten, benötigt es jedoch einen längeren Betrachtungszeitraum seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen. Die *Rolle der KMU* wird kritisch gesehen, auch von Seiten der Auftraggeber. Diese benötigten mehr Unterstützung, um den mit einer Bewerbung um öffentliche Aufträge einhergehenden Aufwand bewältigen zu können. Die im Zusammenhang mit dem Aufwand häufig genannte *Entbürokratisierung* ist insbesondere ein Anliegen aus dem Kreis der Auftragnehmer und Bieter – gleichfalls betonten aber auch diese, dass diese nicht den Zielen des BerlAVG wie Nachhaltigkeit im Wege stehen sollte.

Um die Optimierung der oben genannten Punkte voranzutreiben und die beschriebenen Schwierigkeiten anzugehen, empfahlen sämtliche in die Interviews und Workshops involvierte Personen einen *Runden Tisch/Roundtable* in die Wege zu leiten, der Theorie und Praxis zusammenbringt. Austauschformate wie diese könnten dabei helfen, die zukünftige Entwicklung und die strategische Planung gemeinsam zu erarbeiten und voranzutreiben.

## Impressum

### **Durchgeführt von:**

Wegweiser Research & Strategy GmbH  
Novalisstraße 7  
10115 Berlin

### **im Auftrag von:**

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie  
und Betriebe  
Martin-Luther-Str. 105  
10825 Berlin

### **Projektteam:**

Oliver Lorenz, Geschäftsführer, Wegweiser  
Research & Strategy GmbH

Florian Haberland, Projektmanager For-  
schung & Business Development, Wegwei-  
ser Research & Strategy GmbH

Franziska Mehlhase, Programmmanagerin -  
Strategische Geschäftsentwicklung, Ana-  
lyse & Teamleitung, Wegweiser Research &  
Strategy GmbH

## Inhalt

Executive Summary .....	III
0.1 Hintergrund, Zielsetzung und Methodik.....	III
0.2 Hauptergebnisse und zentrale Erkenntnisse .....	III
Abbildungsverzeichnis.....	X
1 Einleitung.....	1
2 Forschungsvorhaben .....	3
2.1 Forschungsziel .....	3
2.2 Methodik .....	4
2.1.1 Überblick zur Vorgehensweise für die Analyse der Auftraggeber .....	8
2.1.2 Überblick zur Vorgehensweise für die Analyse der Auftragnehmer/Bieter .....	10
3 Ergebnisdarstellung .....	15
3.1 Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftraggeber .....	15
3.1.1 Vergabedaten im Überblick: Volumen und Anzahl der Vergaben.....	15
3.1.2 Praktische Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis .....	17
a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur praktischen Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis .....	18
b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur praktischen Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis .....	19
3.1.3 Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung.....	19
a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung....	20
b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung....	23
3.1.4 Umsetzung und Wirkung der Tariftreueverpflichtung .....	23
a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Umsetzung der Tariftreueverpflichtung.....	24
b. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Wirkung der Tariftreueverpflichtung.....	25
c. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Umsetzung und Wirkung der Tariftreueverpflichtung.....	28
3.1.5 Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung .....	29

a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung.....	29
b.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen.....	31
c.	Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung aus den Ergebnissen der quantitativen Datenerhebung .....	33
d.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Wirkung und Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung.....	36
3.1.6	Anwendung und Wirkung der Besonderen und Ergänzenden Vertragsbedingungen.....	36
3.1.7	Anwendung und Wirkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen .....	38
a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Anwendung und Wirkung der Kontrollmechanismen .....	38
b.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu festgestellten Verstößen sowie zur Anwendung und Wirkung der Sanktionsmechanismen .....	42
c.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Anwendung und Wirkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen .....	44
3.1.8	Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften .....	45
a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften.....	45
b.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften.....	47
3.1.9	Verbesserter Zugang zu öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen .....	47
a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zum verbesserten Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU .....	48
b.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zum verbesserten Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU .....	48
3.1.10	Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite .....	48
a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite.....	48
b.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite.....	51

3.1.11	Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand .....	51
a.	Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand .....	51
b.	Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand.....	52
3.1.12	Wirkungen der Regelungen auf die Angebotspreise.....	52
3.1.13	Generelle Einschätzung des BerlAVG .....	52
3.2	Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftragnehmer.....	55
3.2.1	Bieterverhalten um öffentliche Aufträge .....	55
3.2.2	Praktische Anwendung im Vergabeprozess.....	59
3.2.3	Zugang zu öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen.....	60
3.2.4	Wertgrenzen und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung .....	61
3.2.5	Umsetzung der Tariftreueverpflichtung und des Vergabemindestentgeltes..	62
3.2.6	Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung.....	64
3.2.7	Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen .....	66
3.2.8	Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand .....	68
3.2.9	Weitere Anmerkungen zur Umsetzung und Handhabe des BerlAVG in der Praxis .....	70
4	Diskussion der Ergebnisse .....	72

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Institutionen nach Ebenen.....	9
Abbildung 2: Funktion der antwortenden Auftraggeber in den jeweiligen Einrichtungen .....	10
Abbildung 3: Verteilung der antwortenden Auftragnehmer/Bieter nach Branchen .....	12
Abbildung 4: Funktion der antwortenden Auftragnehmer/Bieter .....	12
Abbildung 5: Unternehmensgrößen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter .....	13
Abbildung 6: Verteilung der Mitgliedschaften in Fachverbänden/Berufsvereinigungen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter .....	14
Abbildung 7: Prozentuale Verteilung des Vergabevolumens 2021.....	16
Abbildung 8: Verteilung der Vergabeverfahren (Medianwerte) im Geltungsbereich des BerlAVG im Betrachtungszeitraum vom 01.05.2020 bis 30.04.2024.....	16
Abbildung 9: Verteilung des Gesamtvolumens aller Beschaffungsvorgänge (Medianwerte) im Betrachtungszeitraum vom 01.05.2020 bis 30.04.2024 (in Euro) .....	17
Abbildung 10: Charakterisierung der Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG nach Zustimmung aus Sicht der antwortenden Auftraggeber (Top-2-Boxscore - ausschließlich „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“) .....	19
Abbildung 11: Bewertung der aktuell geltenden Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber getrennt nach Liefer- und Dienstleistungen gegenüber Bauleistungen.....	21
Abbildung 12: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der aktuell geltenden Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber (Top-2-Boxscore – ausschließlich „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“) .....	22
Abbildung 13: Einschätzung der idealen Wertgrenzen im Vergleich zu den aktuellen Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	22
Abbildung 14: Bewertung der Tariftreueverpflichtung aus Sicht einer ausschreibenden Stelle und aus Sicht der Rückmeldung aus dem Kreis der Bieter .....	26
Abbildung 15: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der Tariftreueverpflichtung aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	27
Abbildung 16: Veränderung im Bieterverhalten durch die Pflicht zur Beachtung der Tariftreueverpflichtung nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	28
Abbildung 17: Übersicht der Anwendungspflicht der Einrichtungen der antwortenden Auftraggeber für die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) aufgrund drei verschiedener Gründe .....	31
Abbildung 18: Bewertung der AV ILO-Kernarbeitsnormen aus Sicht einer ausschreibenden Stelle oder als Rückmeldung aus dem Kreis der Bieter.....	32
Abbildung 19: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der AV ILO-Kernarbeitsnormen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber .....	33
Abbildung 20: Verwendung der von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bzw. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen herausgegebenen Besonderen bzw. Ergänzenden Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	37

Abbildung 21: Verwendung ggf. abgeändert oder durch eigene Vertragsbedingungen oder Erklärungen ersetzter Besonderen bzw. Ergänzenden Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber .....	37
Abbildung 22: Übersicht der durchschnittlich auf Einhaltung der vereinbarten sozialen und ökologischen Vertragsbedingungen kontrollierten Aufträge aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	39
Abbildung 23: Unterstützung bei Kontrollen durch die zentrale Kontrollgruppe aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	39
Abbildung 24: Übersicht der aufgetretenen Verstöße gegen die gemäß § 15 BerlAVG vereinbarten Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	42
Abbildung 25: Häufigkeit der Anwendung der Ausschlussmöglichkeit des § 17 Abs. 3 BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	44
Abbildung 26: Einschätzung der hinreichenden Informiertheit und Unterstützung in Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem BerlAVG bereitgestellten Informationen und Materialien aus Sicht der antwortenden Auftraggeber .....	46
Abbildung 27: Veränderungen des Bieterverhaltens nach Einführung des neuen BerlAVG im Jahr 2020 aus Sicht der antwortenden Auftraggeber.....	49
Abbildung 28: Übersicht der Häufigkeit der Nichtvereinbarung der BerlAVG-Vorgaben trotz Eröffnung des Anwendungsbereiches aus Sicht der antwortenden Auftraggeber .....	50
Abbildung 29: Bewertung des BerlAVG im Vergleich zu Regelungen anderer Bundesländer im Hinblick auf soziale und ökologische Aspekte aus Sicht der antwortenden Auftraggeber	53
Abbildung 30: Anteil der Auftragnehmer, die sie sich in den letzten vier Jahren (Beobachtungszeitraum 01.05.2020 bis 30.04.2024) auf öffentliche Aufträge in Berlin beworben haben .....	55
Abbildung 31: Durchschnittliche Verteilung der Auftragsarten der antwortenden Auftragnehmer/Bieter.....	56
Abbildung 32: Verteilung der durchschnittliche Auftragssummen als Medianwerte.....	57
Abbildung 33: Verteilung der Aufträge der antwortenden Auftragnehmer/Bieter nach Landesverwaltungsebene und Ebene der Betriebe, Stiftungen, Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts.....	58
Abbildung 34: Übersicht der Gründe für die Nichtteilnahme von Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen in Berlin aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter.....	58
Abbildung 35: Bewertung der Wirkung der Regelungen des BerlAVG insgesamt sowie der einzelnen ökologischen und sozialen Maßgaben auf ihren Umsetzungs- und Bürokratieaufwand aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter.....	60
Abbildung 36: Bewertung nach Zustimmung der Charakterisierung des BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter (ausschließlich trifft zu und trifft überwiegend zu).....	61
Abbildung 37: Bewertung des BerlAVG im Vergleich zu Regelungen anderer Bundesländer im Hinblick auf soziale und ökologische Aspekte aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter.....	65
Abbildung 38: Übersicht der im Zuge der BerlAVG-Novelle neu eingeführten Maßgaben und deren Einfluss auf Zeit- und Rechercheaufwand aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter.....	69





## 1 Einleitung

Am 1. Mai 2020 trat das umfassend überarbeitete Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) in Kraft. Es gilt für die Vergabe von Bauleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von mindestens 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) sowie für Liefer- und Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von mindestens 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer). Dabei legt das BerlAVG besonderen Wert auf die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, bei der Auftragsvergabe ökologische und soziale Maßgaben zu berücksichtigen. § 18 Absatz 3 BerlAVG sieht vor, dass der Senat alle vier Jahre einen Vergabebericht vorlegt, der die Umsetzung und Wirkung des Gesetzes untersucht und als Grundlage für die fortschreitende Evaluation des Gesetzes dient. Der vorliegende Vergabebericht erfüllt diese Aufgabe, indem er die Auswirkungen des BerlAVG umfassend untersucht. Die erhobenen Daten und Erkenntnisse bilden die Grundlage für die künftige Bewertung und Weiterentwicklung des Gesetzes.

Die Zielsetzung des Vergabeberichts ist vielschichtig und umfasst ein breites Spektrum an vorgegebenen Forschungsschwerpunkten. Eines der Ziele der Untersuchung ist es, die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen des BerlAVG sowie der zugehörigen Ausführungs- vorschriften zu bewerten. Gleichermassen soll analysiert werden, in welchem Umfang die gesetzlichen Vorgaben in der Praxis von öffentlichen Auftraggebern sowie Auftragnehmern und Bietern umgesetzt werden sowie welche Herausforderungen und welcher bürokratische Aufwand bei der Umsetzung entsteht. Darüber hinaus wird geprüft, ob und in welchem Maße die festgelegten Wertgrenzen eine entbürokratisierende Wirkung auf die Vergabe von Aufträgen haben und wie sich die Regelungen zur Einhaltung von Tariftreue sowie des Vergabemindestentgeltes auswirken. Der Vergabebericht untersucht zudem die Einhaltung der Vorgaben zur AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie zur umweltfreundlichen Beschaffung und bewertet deren Effekte. Des Weiteren werden die Anwendung und die Wirksamkeit der vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen betrachtet. Schließlich wird überprüft, ob kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch die gesetzlichen Regelungen einen erleichterten Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin erhalten und inwiefern diese Maßgaben sowohl das Bieterverhalten als auch die Wettbewerbssituation auf der Auftragnehmerseite – insbesondere im Hinblick auf KMU – beeinflussen. Der Vergabebericht bildet alle Ergebnisse ab, die im Rahmen der Möglichkeiten erbracht werden konnten.

Einige der formulierten Ziele sind mithilfe der Datenerhebung sehr gut darzustellen. Allerdings unterliegt das Forschungsvorhaben auch gewissen Grenzen. Die quantitative Datenerhebung bietet eine gute Forschungsgrundlage durch die Vielzahl der erhaltenen Antworten. Jedoch bestand insbesondere bei offenen Fragen ein Risiko der Redundanz, da sich Befragte, unabhängig von der genauen Fragestellung, dazu hinreißen ließen, ihre Rückmeldungen wiederholt einzufügen. Dagegen konnten im Rahmen der qualitativen Datenerhebung gezielt Inhalte in Interviews und Workshops abgefragt werden. Insbesondere in den Workshops war es durch die begrenzte Zeit und die hohe Zahl der Teilnehmer\*innen nicht immer möglich alle Fragen (im Detail) zu beantworten. Dadurch konnten einige Aspekte nicht abgedeckt werden, was beispielsweise zu Limitationen bei der Einschätzung der Auswirkung der Kontrollmechanismen auf die

Angebotspreise, den Effekt der Wertgrenzen auf die Entbürokratisierung sowie Forschungsschwerpunkte auf Seiten der Auftragnehmerseite in Bezug auf den Vollzugs- und Bürokratieaufwand führte. Wie vorgesehen, erfüllt der Vergabebericht seine Funktion als Grundlage für die Evaluation des BerlAVG auf Basis der Datenerhebung. Handlungsempfehlungen sind nicht Bestandteil der vereinbarten Leistung. Stattdessen werden ausschließlich die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Befragungen dargestellt.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden zunächst das Forschungsvorhaben (Kapitel 2) und dessen Ziele (Kapitel 2.1) vorgestellt. Anschließend wird die Methodik der Untersuchung (Kapitel 2.2) erläutert, wobei sowohl die verwendeten quantitativen als auch die qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung erläutert werden. In den Ergebnissen (Kapitel 3) werden die zentralen Befunde der quantitativen und qualitativen Forschung zusammengefasst und dabei die Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftraggeber (Kapitel 3.1) sowie die Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftragnehmer (Kapitel 3.2) beleuchtet. In den Unterkapiteln liegt ein besonderer Fokus auf den Wirkungen von Regelungen wie der Tariftreueverpflichtung, den Wertgrenzen, den AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Abschließend folgt die Diskussion der Ergebnisse (Kapitel 4), in der die wesentlichen Ergebnisse im Hinblick auf die Gesamtbewertung der gesetzlichen Regelungen reflektiert werden.

## 2 Forschungsvorhaben

Dieses Kapitel befasst sich mit den Untersuchungsgrundlagen des Vergabeberichts und beleuchtet die zugrunde liegenden Anforderungen sowie deren Umsetzung. Die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat spezifische Ziele und Leitfragen formuliert, an denen sich die gesamte Untersuchung orientiert. Nach einer ausführlichen Darstellung der inhaltlichen Vorgaben des Berichts wird ein vertiefter Einblick in die angewandte Methodik gegeben. Dabei wird das zugrundeliegende Forschungsvorhaben erläutert, das als theoretische Basis für das weitere Vorgehen dient.

### 2.1 Forschungsziel

Die vom Senat definierten Ziele des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG) bilden die Grundlage für die Umsetzung des Gesetzesrahmens. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die öffentliche Auftragsvergabe in Berlin transparent, fair und wettbewerbsorientiert zu gestalten. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte, durch die sich das BerlAVG deutlich von anderen Vergabegesetzen abhebt.

Diese spezifische Ausrichtung zielt darauf ab, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Mehrwerte zu schaffen, indem ökologische Nachhaltigkeit, faire Arbeitsbedingungen und die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen stärker in die Vergabekriterien integriert werden.

Mit dem BerlAVG verfolgt das Land Berlin die folgenden Ziele:

- mit Hilfe einer umfassenden Tariftreueverpflichtung sicherzustellen, dass nur Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die ihre Beschäftigten bei der Auftragsausführung nach den in Berlin geltenden Entgelttarifverträgen entlohnern,
- mit einem vergabespezifischen Mindestentgelt den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in der Metropolregion Berlin Rechnung zu tragen,
- mit der umweltverträglichen Beschaffung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen durch das große ökonomische Potenzial der öffentlichen Hand einen bedeutsamen Hebel für den Einsatz nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen zu schaffen,
- dass alle Waren, die bei der Leistungserbringung für das Land Berlin verwendet werden, soweit möglich entlang der gesamten Lieferkette unter Beachtung der Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen, hergestellt oder weiterverarbeitet werden,
- dass keine Aufträge an Unternehmen vergeben werden sollen, die Beschäftigte aufgrund rassistischer Zuschreibung und ethnischer Herkunft, politischer Meinungen, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen oder aufgrund einer Gewerkschaftsgehörigkeit benachteiligen,

- den Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Aufträgen des Landes Berlin zu erleichtern, indem sie bei Beschränkten Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben in angemessenem Umfang zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen.

Weiterhin wurden die Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG vereinheitlicht und angehoben. Um den bürokratischen Aufwand für Unternehmen für kleine Beschaffungsvorhaben zu reduzieren, wurden die Wertgrenzen für die Vergabe von Bauleistungen sowie Liefer- und Dienstleistungen angehoben, sodass das BerlAVG bei kleinen Beschaffungsvorgaben nicht angewandt wird.

Zudem wurden auf der Grundlage der Ermächtigungsgrundlagen des BerlAVG folgende Ausführungsvorschriften erlassen:

- Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU)
- Ausführungsvorschriften gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BerlAVG, insbesondere über das Verfahren zur Feststellung sowie über die Bekanntgabe der jeweils anwendbaren Tarifverträge bei öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin (AV Tariftreue)
- Ausführungsvorschrift für die Kontrolle der Vertragsbedingungen zur Einhaltung der sozialen und ökologischen Maßnahmen gemäß BerlAVG (AV Kontrolle BerlAVG)
- Ausführungsvorschrift zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen (AV ILO-Kernarbeitsnormen)

Dieser Vergabebericht verfolgt das Ziel, die vom Land Berlin im Rahmen des BerlAVG angestrebten Ziele hinsichtlich ihrer Wirkung und Umsetzung differenziert zu analysieren. Anhand einer umfassenden quantitativen und qualitativen Datenerhebung werden die Implementierung und Wirkungsweise zentraler Regelungen des BerlAVG – wie etwa der Tariftreueverpflichtung, der Wertgrenzen sowie der Kontroll- und Sanktionsmechanismen – eingehend ausgewertet. Im Fokus steht dabei die Messbarkeit der erzielten Effekte, um fundierte Grundlagen für die Evaluierung des Gesetzes bereitzustellen.

## 2.2 Methodik

Zur Umsetzung des Forschungsvorhabens „Vergabebericht 2024“ wurde eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden angewandt. Den Ausgangspunkt bildeten erste Abstimmungsgespräche mit der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, aus denen sich die Zielsetzung sowie die gemeinsam beschlossenen Fragebögen ergaben. Im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte September 2024 wurden die Datenerhebungen vorgenommen. Parallel wurden ein Online-Workshop mit dem Auftraggeber des Vergabeberichts, Expert\*innenworkshops sowie Einzelinterviews mit Expert\*innen, die in Bezug zum BerlAVG stehen – sowohl mit Vertreter\*innen der Auftraggeber- als auch der Auftragnehmer-/Bieterseite – online durchgeführt. Die Workshops dienten dazu, die aktuelle Vergabepraxis abzubilden und Einschätzungen zur Anwendung und zu den Folgen der Verfahrensregelungen zu sammeln. Zu den Expert\*innen zählten Personen aus den Landes- und Bezirksbehörden, Verbänden, Kamern, Gewerkschaften und Unternehmen.

Über verschiedene Kanäle (firmeninterne Datensätze, Multiplikatoren, etc.) wurde – durch die Teilnahme an der Befragung sowie an den Interviews und Workshops – zu einem Mitwirken an der inhaltlichen Anreicherung des Vergabeberichts eingeladen.

Die Befragung orientierte sich an den folgenden Leitfragen:

1. Wie viele Vergabeverfahren innerhalb des Geltungsbereichs des BerlAVG wurden im Betrachtungszeitraum vom 01.05.2020 bis zum 30.04.2024 anteilig an allen Vergabeverfahren durchgeführt?
2. Wie hoch war das Volumen der vergebenen Aufträge anteilig am Gesamtauftragsvolumen innerhalb des Geltungsbereichs des BerlAVG?
3. Haben sich nach Inkrafttreten des novellierten BerlAVG 2020 Veränderungen bzgl. der Anzahl an Bewerbern und Bieter ergeben, die sich an Vergabeverfahren beteiligen?
4. Wie viele Vergabeverfahren mussten mangels Angeboten aufgehoben werden, weil keine Bewerber oder Bieter die Maßgaben auf Grundlage des BerlAVG nicht anerkennen wollten? Welche Leistungen sind davon besonders betroffen?
5. In wie vielen Fällen werden die BerlAVG-Vorgaben trotz Eröffnung des Anwendungsbereiches nicht vereinbart und was sind die Gründe?
6. In welcher Anzahl wurde von der Ausnahmeregelung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlAVG Gebrauch gemacht? Wie wurden diese begründet?
7. In welcher Anzahl wurde von der Ausnahmeregelung des § 3 Abs. 1 Nr. 4 BerlAVG Gebrauch gemacht? Wie wurden diese begründet?
8. Haben sich die geltenden Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG als praxis-tauglich und handhabbar erwiesen?
9. Welche Erfahrungen haben die Vergabestellen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Tariftreueverpflichtung ab dem 1. Dezember 2022 gesammelt
  - a) als ausschreibende Stelle selbst
  - b) als Rückmeldung aus dem Kreis der Bewerber bzw. Bieter
  - c) im Zusammenhang mit der auf die Tariftreue erweiterten Kontrolltätigkeit?
10. Hat die Pflicht zur Beachtung der tarifvertraglichen Entlohnung nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BerlAVG zu einem veränderten Bieterverhalten geführt?
11. Werden die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bzw. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen herausgegebenen Besonderen bzw. Ergänzenden Vertragsbedingungen verwendet? Werden diese ggf. abgeändert oder durch eigene Vertragsbedingungen oder Erklärungen ersetzt? Wird durch die Vergabestellen ein Verbesserungsbedarf gesehen?

12. Inwieweit führen die öffentlichen Auftraggeber Kontrollen selbst durch und was sind die Hindernisse?
13. Wie viele Kontrollen wurden durch die öffentlichen Auftraggeber durchgeführt?
14. Wie viele davon mit Unterstützung der zentralen Kontrollgruppe?
15. Wurden bei den Kontrollen tarifliche Entgelte geprüft und wie und welche Probleme gingen mit der Prüfung einher, sofern es die Tariftreue betrifft?
16. Wie sind die Erwartungen der Vergabestellen an die zentrale Kontrollgruppe?
17. Wie viele und welche Verstöße gegen die vereinbarten Vertragsbedingungen gemäß § 15 BerlAVG wurden festgestellt?
18. Wie viele dieser Verstöße wurde dem ULV gemeldet?
19. Wie viele und welche dieser Verstöße wurden mit Sanktionen belegt?
20. Aus welchen Gründen wurden keine Sanktionen verhängt?
21. In wie vielen Fällen wurde von der Ausschlussmöglichkeit des § 17 Abs. 3 BerlAVG Gebrauch gemacht?
22. Sehen sich die Vergabestellen im Hinblick auf das vom BerlAVG zur Verfügung gestellten Informationen und Materialien hinreichend informiert und unterstützt? Welche weitergehenden Informations- und Hilfestellungen werden als erforderlich erachtet?

Diese Leitfragen wurden in der Befragung sowohl für die Auftraggeber- als auch die Auftragnehmerseite bestmöglich gespiegelt. Beide Fragebögen wurden außerdem um statistische Angaben sowie Vertiefungsfragen ergänzt. Der Fragebogen der Auftragnehmer-/Bieterseite wurde bewusst kürzer gehalten, um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen.

Unter Anwendung des DSGVO-konformen Tools „Question Pro“ wurden zwei Befragungen erstellt: eine mit 48 Fragen für die Auftraggeber und eine mit 22 Fragen für die Auftragnehmer/Bieter, jeweils mit geschlossenen und offenen Antwortmöglichkeiten. Die Fragebögen wurden detailliert mit der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe abgestimmt.

Aufgrund des engen zeitlichen Rahmens, aber auch aufgrund bestehender Erfahrungen aus Evaluierungen in anderen Bundesländern wurden keine Pretests<sup>1</sup> durchgeführt. Die Auswertung der geschlossenen Fragen erfolgt in Form von geeigneten Grafiken. Für die Auswertung der offenen Fragen werden die Antworten, sofern sie im direkten Bezug zum BerlAVG stehen,

---

<sup>1</sup> Ein Pretest ist ein Probelauf, mit dem man einen Versuchsaufbau oder ein Forschungsdesign mit wenig Material oder wenigen Proband\*innen prüft. Wenn etwas nicht funktioniert, kann das Forschungsdesign relativ problemlos geändert werden.

Universität Leipzig, Methodenportal, Pretest. Zugriff am 26. November 2024, von <https://home.uni-leipzig.de/methodenportal/glossary/pretest/#:~:text=%E2%80%A6,Forschungsdesign%20relativ%20problemlos%20ge%C3%A4ndert%20werden.>

nach Kategorien sortiert im Fließtext aufgenommen oder, sollten sie darüber hinausgehen, zusammengefasst und gegebenenfalls anhand eines Beispiels veranschaulicht. Da es sich bei den offenen Fragen meist um Folgefragen handelt, die ergänzend zu den geschlossenen gestellt wurden, erfolgt die Auswertung der offenen Fragen in den Kapiteln der quantitativen Analyse. Es sei angemerkt, dass die zusammengefassten und aus den Erhebungsergebnissen übernommenen Antworten ohne inhaltliche Prüfung auf Zulässigkeit dargestellt werden. Im Laufe der Auswertung der Daten zeigte sich, dass bei den offenen Fragen ein Risiko der Redundanz bestand, da sich die Befragten, unabhängig von der genauen Fragestellung, hin und wieder dazu hinreißen ließen, ihre Rückmeldungen wiederholt einzufügen.

Als Auftraggeber werden in diesem Vergabebericht diejenigen Akteure verstanden, die öffentliche Vergaben nach BerlAVG tätigen. Auftragnehmer hingegen sind Unternehmen, die sich um Aufträge gemäß BerlAVG bemühen oder bemüht haben. Da nicht alle Fragen zwingend beantwortet werden mussten und übersprungen werden konnten, kommt es zu unterschiedlichen Antwortzahlen bei den einzelnen Fragen (sogenannten Missings). Die genaue Antwortanzahl pro Frage wird in jeder Grafik durch die Angabe der Stichprobengröße  $n$  dargestellt, wodurch die Repräsentativität der dargestellten Meinung pro Frage ermittelt werden kann. Um Verzerrungen durch Ausreißer – Werte, die viel höher oder niedriger als die Mehrzahl der Antworten sind – zu vermeiden, werden die Ergebnisse in manchen Fällen als Median- statt als Durchschnittswerte dargestellt und ausgewertet.<sup>2</sup> Aufgrund seiner Robustheit gegenüber Ausreißern wird der Median an den entsprechenden Stellen bevorzugt herangezogen. Zur vollständigen Darstellung der Ergebnisse werden jedoch auch die Durchschnittswerte ergänzend angegeben.

Parallel zu der Befragung, die für die quantitativen Analysen aufbereitet wurde, fand Anfang August ein Expert\*innen-Workshop mit der Auftraggeberseite statt. Dieser und auch alle folgenden Interviews und Workshops wurden online durchgeführt. Im Rahmen dieses Workshops wurden die vorläufigen Ergebnisse mit 14 Vertreter\*innen aus dem Land, den Bezirken, landeseigenen Unternehmen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie anderen Landesbehörden diskutiert. Die Teilnehmer\*innen wurden gebeten, die Ergebnisse zu interpretieren, von eigenen Erfahrungswerten zu berichten und Vorschläge zur Vereinfachung des BerlAVG zu unterbreiten. Bis Mitte August wurden darüber hinaus sechs Einzelinterviews mit jenen Vertreter\*innen geführt, die entweder nicht am Workshop teilnehmen konnten oder vertiefende Informationen teilen wollten. Ein weiteres Interview fand zudem Ende August mit der Leiterin der zentralen Kontrollgruppe statt. Ein weiterer Expert\*innen-Workshop mit neun Vertreter\*innen von Verbänden der Auftragnehmerseite, in dem ebenfalls die zentralen Ergebnisse des bisherigen Forschungsvorhabens vorgestellt, Erfahrungswerte ausgetauscht und über Vereinfachungsvorschläge diskutiert wurden, wurde ebenfalls Mitte August organisiert. Im Rahmen dieses Austauschs wurde ein

---

<sup>2</sup> Der Median ist der mittlere Wert in einer Folge von nach aufsteigender Größe sortierten Werten. Ober- bzw. unterhalb des Medians liegt jeweils die Hälfte der Werte. Im Vergleich zu dem ebenfalls häufig verwendeten arithmetischen Mittelwert ist der Median robuster gegenüber Ausreißern in den Variablenwerten.

*Statistisches Bundesamt (Destatis), Median. Zugriff am 26. November 2024, von <https://www.destatis.de/DE/The-men/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/median.html#:~:text=Der%20Median%20ist%20der%20mittlere,gegen%C3%BCber%C3%99Fern%20in%20den%20Variablenwerten.>*

Folge-Workshop angeregt, der Entscheidungsträger\*innen von Unternehmen, die als Bieter auftreten, einbeziehen sollte. Dieser fand Mitte September statt und wurde von acht Vertreter\*innen der Verbände sowie 15 weiteren Vertreter\*innen der Unternehmen besucht. Die Verbände unterstützten bei der Einladung zum Workshop und leiteten den Link für das Online-Meeting an interessierte Unternehmen weiter. Aufgrund der unterschiedlichen Branchen der teilnehmenden Verbände (insbesondere Bau-, IT und Medienbranche) beteiligten sich schwerpunktmäßig Expert\*innen aus den jeweiligen Fachgebieten. Für eine bessere Einordnung der qualitativen Ergebnisse wurde im Oktober außerdem ein Interview mit zwei Vertreter\*innen des FAIRgabe-Bündnisses geführt. In einigen der Interviews und Workshops waren die Emotionen der Teilnehmer\*innen in Bezug auf das Thema spürbar. Einige der genannten Aussagen wurden in seltenen Fällen aus einem emotionalen Moment getätigt, wodurch es bei der Auswertung der Gespräche schwierig war, diese als ein konstruktives Feedback für die Evaluierung des BerlAVG zu nutzen.

Im Anschluss an die jeweiligen Workshops wurde sowohl von Auftraggeber- als auch von Auftragnehmerseite sowie Teilen des FAIRgabe-Bündnisses Stellungnahmen und weitere Beiträge per E-Mail eingereicht. In den einzelnen Kapiteln wird an den geeigneten Stellen auf die Expert\*innenmeinungen sowie diese Beiträge Bezug genommen. Es ist von Bedeutung hervorzuheben, dass die im Rahmen der Interviews und Workshops geteilten Erfahrungen Einzelmeinungen darstellen, die nicht als repräsentativ angesehen werden können. Dennoch leisten sie einen wertvollen Beitrag zur Auswertung, indem sie gezielt positive Aspekte sowie potenzielle Verbesserungspunkte des BerlAVG benennen und damit die Analyse inhaltlich bereichern.

### 2.1.1 Überblick zur Vorgehensweise für die Analyse der Auftraggeber

Für den Vergabebericht 2024 wurde eine umfängliche Datenerhebung bei den öffentlichen Auftraggebern des Landes Berlin sowie den Unternehmen, die sich an deren Vergabeverfahren beteiligen, durchgeführt. Zu den öffentlichen Auftraggebern zählen Senatsverwaltungen, Bezirksverwaltungen und die ihnen nachgeordneten Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe sowie landesunmittelbare Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Gesellschaften, an denen das Land Berlin überwiegend beteiligt ist (insgesamt ca. 150 Einrichtungen, ohne die ca. 600 Schulen). Die Zusammenstellung des Befragungssamples orientiert sich dabei an der tatsächlichen Beschaffungsstruktur unter Berücksichtigung des Zentralisierungsgrades in Berlin. Für die Auftragnehmerseite wurde deshalb ein Sample mit 145 Adressat\*innen aus einer von der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bereitgestellten Übersicht genutzt und kontaktiert. Insgesamt führte dies zu 92 vollständig ausgefüllten Fragebögen, was einer Rücklaufquote von 63 % bezogen auf die Grundgesamtheit entspricht. Im Folgenden wird eine detaillierte Betrachtung der Zusammensetzung des Datensamples der Auftraggeber sowie der Methodik seiner Erhebung vorgenommen, um eine fundierte Grundlage für die nachfolgende Analyse zu schaffen.

Fast genau ein Drittel der Befragten ist in den Senatsverwaltungen tätig (32,69 %), was diese Gruppe im Vergleich zu den anderen Institutionen deutlich hervorhebt. Die übrigen Anteile der

Teilnehmer\*innen verteilen sich relativ gleichmäßig auf die übrigen Verwaltungseinheiten und Einrichtungen des Landes Berlin (mehrheitlich in einem Bereich zwischen 8,65 % und 13,46 %). Dazu zählen unter anderem die *Bezirksverwaltungen, sonstige Verwaltungen des Landes, landeseigene Unternehmen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie weitere landeseigene Behörden und Einrichtungen wie Eigenbetriebe oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften*. Die Senatsverwaltungen sind in dem Sample etwas überrepräsentiert. Da jedoch ausschließlich die vorgegebenen Kontakte angeschrieben wurden, gab es keine Beeinflussung des Samples. Es wäre denkbar, dass Vertreter\*innen der Berliner Senatsverwaltungen dem Thema einen besonderen Stellenwert beigemessen und die Befragung entsprechend sorgfältig ausgefüllt haben (Abbildung 1).

Abbildung 2 geht detaillierter auf die beruflichen Positionen der Befragten innerhalb ihrer jeweiligen Einrichtung ein. Dabei zeigt sich, dass etwas mehr als ein Drittel der Teilnehmer\*innen als *Leiter\*in einer Beschaffungs- bzw. Vergabestelle* tätig ist (33,86 %), während fast ein weiteres Drittel als *Mitarbeiter\*in in diesen Bereichen* arbeitet (30,71 %). Zusätzlich waren 5,51 % der Befragten in *leitenden Funktionen in den Bereichen Organisation, Abteilung Z oder Innerer Dienst* vertreten, während 12,60 % aus den *Bereichen Finanzen bzw. Haushalt* stammen. Die *Amts- bzw. Behördenleitung* sowie die *Verwaltungsspitze* waren hingegen mit lediglich 1,57 % der Teilnehmer\*innen schwach repräsentiert. Die insgesamt hohe Beteiligung aus verschiedenen Leitungsebenen verdeutlicht die Relevanz der Thematik eindrucksvoll. Sie unterstreicht, dass sowohl Beschaffung und Vergabe im Allgemeinen als auch die ökologischen und sozialen Vorgaben des BerLAVG im Besonderen auf höheren Entscheidungsebenen als zentral und bedeutsam wahrgenommen werden.

In den befragten Einrichtungen sind durchschnittlich 1.415 Mitarbeitende beschäftigt (im Median 300 Mitarbeitende). Etwa 1 % dieser Mitarbeitenden ist für die Beschaffung tätig (durchschnittlich 12 Mitarbeitende, im Median 3 Mitarbeitende). Von diesen sind 51 % nicht explizit für die Durchführung von Vergabeverfahren ausgebildet.

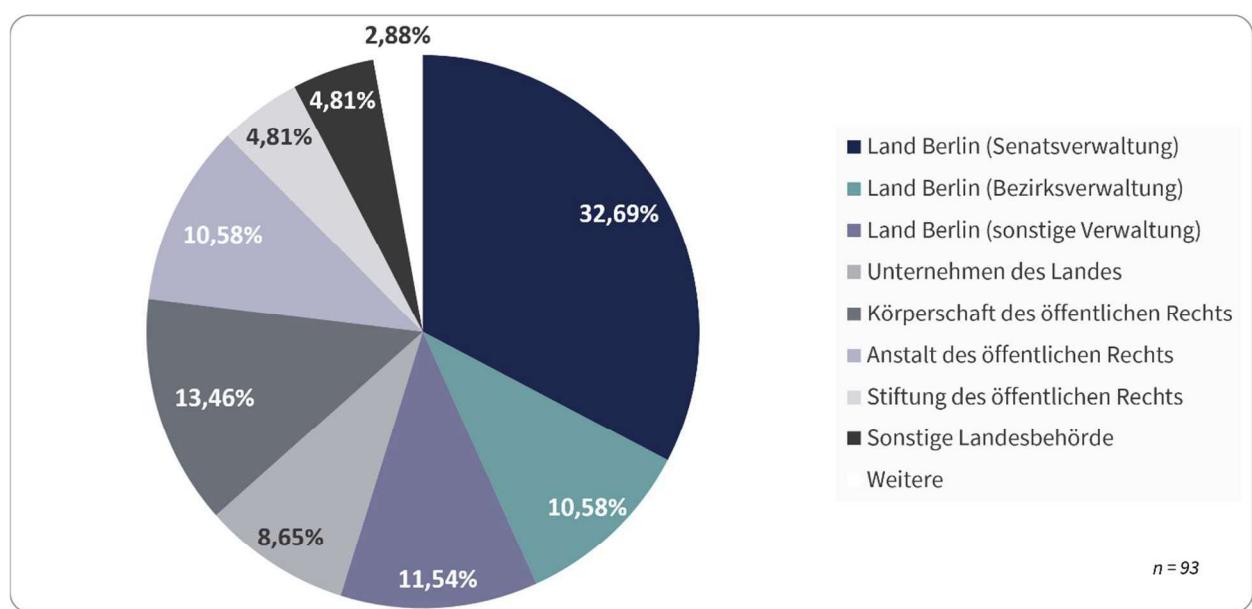


Abbildung 1: Verteilung der Institutionen nach Ebenen  
Quelle: Fragebogen Auftraggeber

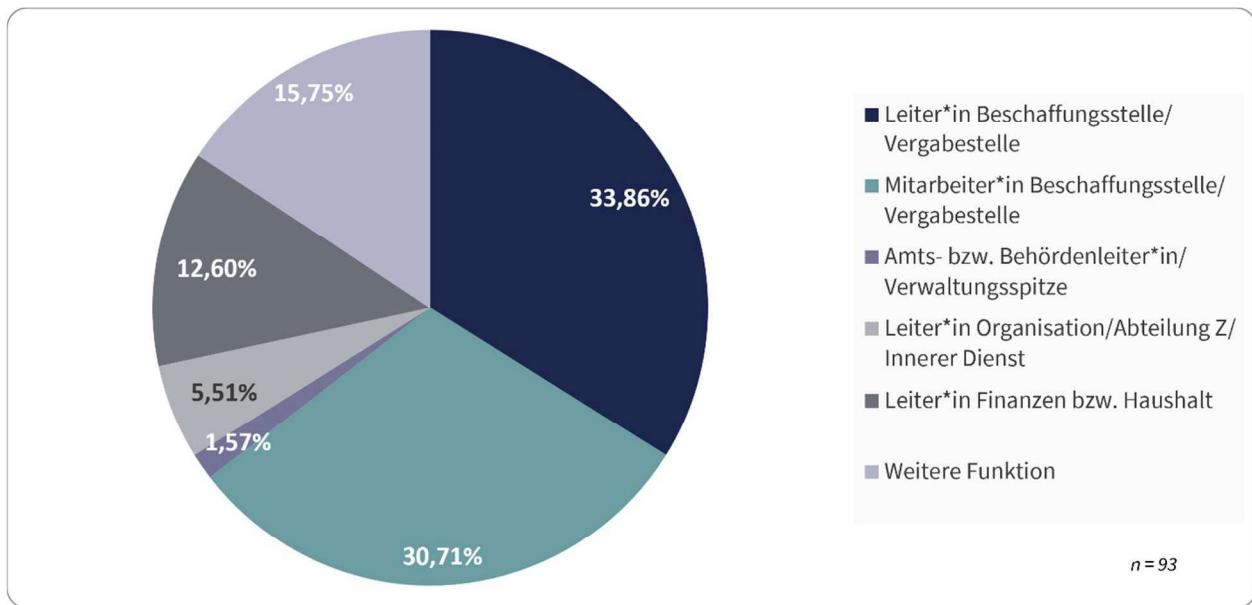


Abbildung 2: Funktion der antwortenden Auftraggeber in den jeweiligen Einrichtungen

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

### 2.1.2 Überblick zur Vorgehensweise für die Analyse der Auftragnehmer/Bieter

Auch für die Auftragnehmerseite konnten viele wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Im folgenden Abschnitt wird methodisch dargelegt, wie die Datenerhebung erfolgte und welche ersten statistischen Schlüsse daraus gezogen werden können. Daher wird die Struktur der teilnehmenden Unternehmen sowie deren Aufträge bereits hier analysiert.

Für die Erstellung des Samples auf der Auftragnehmerseite wurden E-Mails an firmeninterne Datensätze verschickt, um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen. Zusätzlich wurde mit wichtigen Verbänden in Berlin zusammengearbeitet, die den Fragebogen an ihre Mitglieder weiterleiteten oder auf ihren Websites direkt auf die Datenerhebung verwiesen, um die Rücklaufquote durch gezielte Ansprache der gewünschten Zielgruppen zu erhöhen. Dabei unterstützten folgende Verbände, wobei die genaue Zahl der Mitgliedsunternehmen, die den Befragungslink erhalten haben, nicht nachvollzogen werden kann:

- Handwerkskammer Berlin (*versendet an 105 Adressen am 5.8.*)
- Industrie- und Handelskammer zu Berlin (*keine Angabe erhalten*)
- Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V. (UVB) (*versendet an ca. 250 Unternehmen aus den Bereichen Handwerk, Bau und Dienstleistungen*)
- Bauindustrieverband Ost e.V. (*versendet an ca. 200 Mitgliedsunternehmen in Berlin und Brandenburg am 16.07.*)
- Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg e.V.
- Fachverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Berlin und Brandenburg e.V. (*versendet an ca. 200 Unternehmen am 16.07.*)
- Architektenkammer Berlin (*keine Angabe erhalten*)
- SIBB - Verband der Software-, Informations- und Kommunikations-Industrie in Berlin und Brandenburg e.V. (*Bekanntmachung über eigene Website*)

Die Umfrage wurde an insgesamt 755 Unternehmen versendet. Durch den parallelen Versand sowie die mögliche mehrfache Mitgliedschaft in verschiedenen Verbänden ist jedoch nicht auszuschließen, dass einige Unternehmen den Link zur Befragung mehrmals erhalten haben. Außerdem wurden in etwa 1.700 Unternehmen aus dem firmeneigenen Verteiler angeschrieben. Insgesamt haben 1.398 Personen den Fragebogen geöffnet und 521 haben zumindest teilweise geantwortet. Von diesen Personen haben 176 den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von etwas mehr als 7 %. Dabei handelt es sich um eine akzeptable Rücklaufquote für ein Fachgebiet, in dem die Erhöhung der Teilnahme trotz wiederholter Aktivierungsversuche mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist. Zwar wurde somit keine Quote von 10 % erreicht, die für ein repräsentatives Meinungsbild förderlich wäre, allerdings erhöht sich die Zahl der Antworten durch diejenigen, die den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt haben und somit nicht in die Rücklaufquote einberechnet werden. Hierdurch ist es trotz der geringen Quote möglich, ein dezidiertes Meinungsbild derjenigen Unternehmen aus der Berliner Wirtschaft und dem Berliner Handwerk abzubilden, die im Bereich des BerlAVG anbieten (können). Ein Großteil der involvierten Verbände unterstützt diesen Vergabebericht darüber hinaus in Form einer Stellungnahme. Diese wurde bereits gesondert an die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe übermittelt und wird daher nur in Auszügen im Rahmen des Vergabeberichts erörtert. Dabei übernimmt der Bericht ausschließlich Punkte, die im direkten Bezug zum BerlAVG stehen sowie einige wenige, die darüber hinausgehen oder allgemeine Vorschläge zur Modernisierung und Entbürokratisierung enthalten. Dies trifft ebenso auf die Stellungnahme zu, die von einem Teil des Berliner FAIRgabe-Bündnisses verfasst wurde.

Die Abbildungen 3 bis 6 zeigen die statistischen Daten der teilnehmenden Auftragnehmer/Bieter. Interessant ist ein Blick auf die Branchenverteilung. Abbildung 6 erfasst die Verteilung der antwortenden Auftragnehmer/Bieter nach Branchen in Prozent. Hier wird deutlich, dass sich die Mehrheit der Befragten unter „Sonstige“ eingeordnet hat (19,89 %) und in diesem Zusammenhang u. a. Bereiche wie *Kommunikation, Veranstaltungen, Werbung sowie Beratungen verschiedener Art* genannt wurden. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass nahezu ein Fünftel der Teilnehmer\*innen möglicherweise Schwierigkeiten hatte, sich den vorgegebenen Branchen zuzuordnen. Trotz einer hohen Zahl an Auswahlmöglichkeiten wurden dementsprechend nicht alle abgedeckt. Die meisten Teilnehmer\*innen stammen aus den Bereichen der *IT- und Telekommunikation* (14,77 %), der *Immobilien- und Wohnungswirtschaft* (14,20 %), dem *Baugewerbe* (9,66 %) sowie *Architektur-, Ingenieur- und Planungsbüros* (8,52 %). Alle weiteren Branchen folgen in nahezu gleichmäßiger Verteilung.

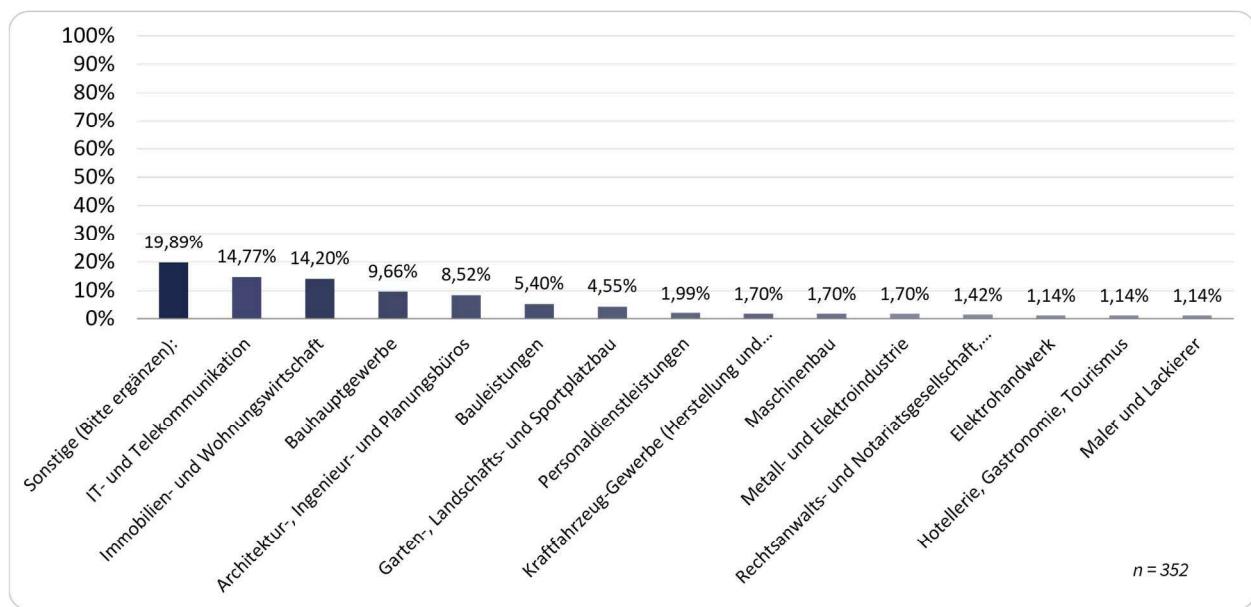


Abbildung 3: Verteilung der antwortenden Auftragnehmer/Bieter nach Branchen

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Im Fragebogen wurden auch die Funktionen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter abgefragt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten ist (*Teil der*) *Geschäftsleitung* (64,90 %), gefolgt von *Bereichs-/Abteilungsleitung* (18,54 %), *anderen Funktionen* (10,60 %) – wie *Assistenz der Geschäftsleitung, Inhaber, Controlling, Business Development und Vertrieb Public Sektor* – und zuletzt *Gruppen-/Teamleitung* (5,96 %). Diese Ergebnisse könnten darauf hindeuten, dass die Erhebung bei den Auftragnehmern/Bietern als sehr bedeutsam wahrgenommen wurde und daher überwiegend von Mitarbeiter\*innen der Leitungsebene beantwortet wurde. Alternativ wäre denkbar, dass die Ansprache durch die Verbände und per E- Mail gezielt Personen in entscheidenden Positionen erreicht hat.

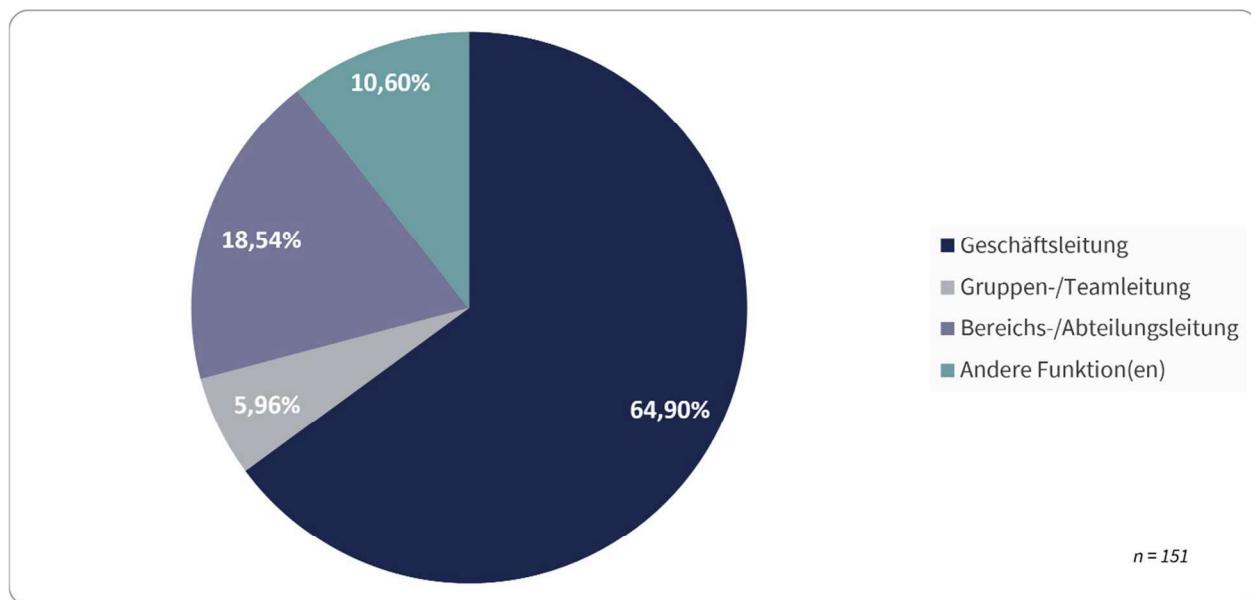


Abbildung 4: Funktion der antwortenden Auftragnehmer/Bieter

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

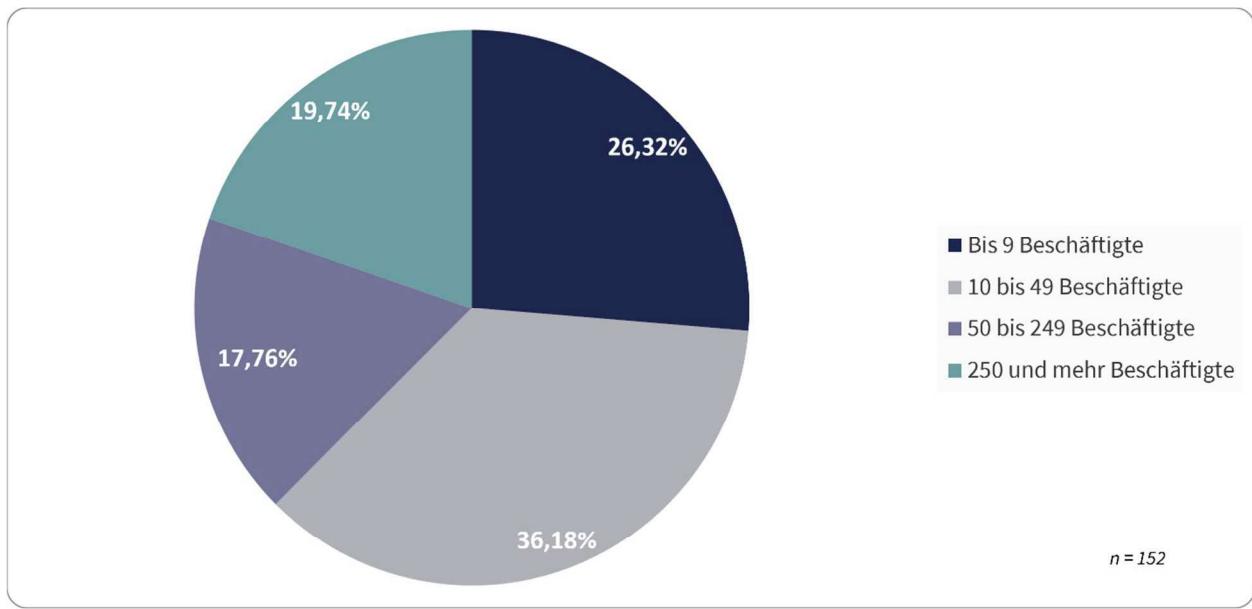


Abbildung 5: Unternehmensgrößen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Die Beschäftigtenverteilung beziehungsweise die Verteilung der Unternehmensgrößen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter ist in Abbildung 8 zusammengefasst. Unternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten stechen mit einem Anteil von 36,18 % hervor. Ansonsten sind die Teilnehmer\*innen relativ gleichmäßig verteilt. Am ehesten sind Antwortende noch in Unternehmen mit bis zu 9 Mitarbeiter\*innen beschäftigt (26,32 %). Das deutet auf eine vermehrte Teilnahme von Kleinst- und Kleinunternehmen hin, was sich allerdings mit der allgemeinen Verteilung der Unternehmensgrößen in Deutschland deckt. Auffällig ist daher der verhältnismäßig hohe Anteil an Befragten aus Großunternehmen (19,74 %). Angesichts der bereits erwähnten Herausforderungen, ausreichende Rückläufe von Unternehmen zu erzielen, sowie der besonderen Unternehmensstruktur in Berlin, lässt sich die starke Beteiligung der KMU hervorheben. Mit einem Anteil von etwas mehr als 80 % zeigen sie ein hohes Engagement in der Befragung.

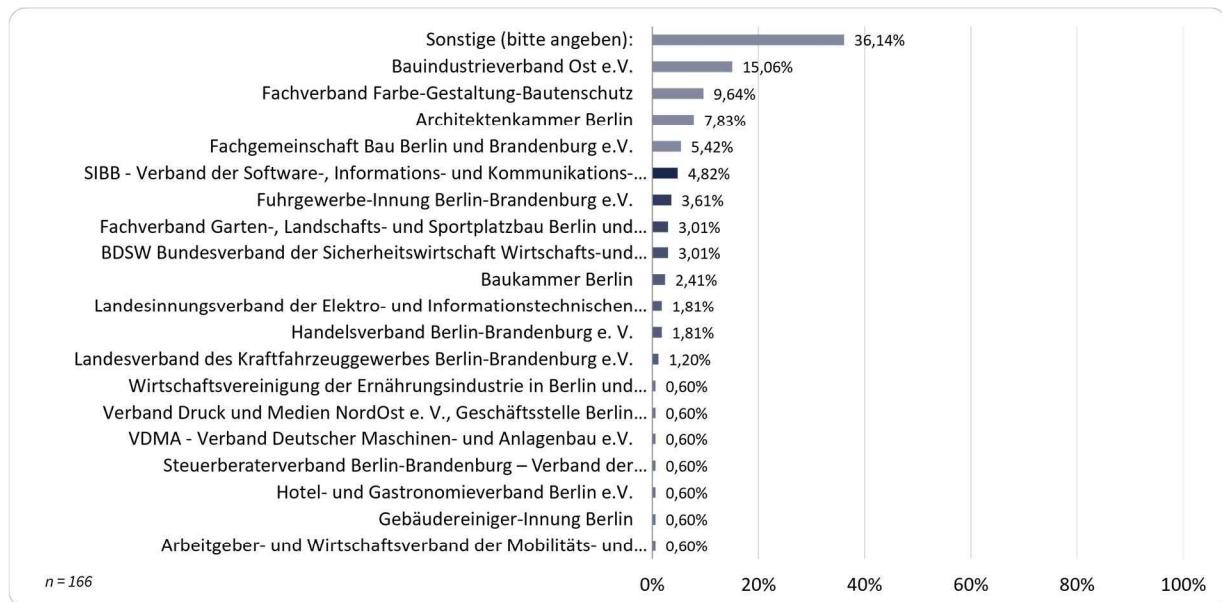


Abbildung 6: Verteilung der Mitgliedschaften in Fachverbänden/Berufsvereinigungen der antwortenden Auftragnehmer/Bieter

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

In Abbildung 9 wird die Verteilung der antwortenden Auftragnehmer auf die Fachverbände oder Berufsvereinigungen dargestellt, bei denen diese Mitglieder sind. Die Ergebnisse zeigen, dass verschiedene Branchenverbände und Kammern in der Befragung durch ihre Unterstützung gut vertreten waren. Besonders hervorzuheben sind hierbei der *Bauindustrieverband Ost e.V.* (15,06 %), die *Architektenkammer* (7,83 %), die *Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg e.V.* (5,42 %), der *SIBB – Verband der Software-, Informations- und Kommunikations-Industrie in Berlin und Brandenburg e.V.* (4,82 %) sowie der *Fachverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Berlin und Brandenburg e.V.* (3,01 %). Die *Handwerkskammer Berlin* und die *Industrie- und Handelskammer Berlin (IHK)* wurden häufig unter der Kategorie „Sonstiges“ genannt, während die *Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg (UVB)* überraschenderweise gar nicht erwähnt wurden. Insgesamt zeigt sich, dass vor allem die Bauindustrie sehr aktiv und stark vertreten war, wohingegen sich andere Industrieverbände nur vereinzelt beteiligten.

Unter „Sonstiges“ wurden zudem verschiedene weitere Verbände genannt, darunter die Gesellschaft für Informatik, Bitkom, der Allgemeine Verband der Wirtschaft für Berlin und Brandenburg e.V. (AWB) sowie der Verband der Ausstellungsgestalter in Deutschland e.V. (VerA). Auffällig ist, dass es sich hierbei überwiegend um IT- und mediennahe Organisationen handelt.

### 3 Ergebnisdarstellung

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse sowohl aus der Perspektive der Auftraggeber als auch der Auftragnehmer umfassend eingeordnet und analysiert. Entsprechend der Leistungsbeschreibung sowie der definierten Untersuchungsschwerpunkte erfolgt die Darstellung in mehreren Unterkapiteln. Dabei werden die quantitativen und qualitativen Analysen getrennt betrachtet: Die quantitativen Resultate werden durch Grafiken und tabellarische Darstellungen unterstützt, um die Ergebnisse aus der Erhebung übersichtlich zu vermitteln. Im Gegensatz dazu werden die qualitativen Erkenntnisse ausführlich in Textform beschrieben, um ihre Tiefe und Relevanz umfassend zu beleuchten. In den einzelnen Kapiteln wird die Betrachtung der Ergebnisse an den Stellen, an denen es sich anbietet, in Unterkapiteln vorgenommen. Da einige Abschnitte kürzer sind, wird auf eine weitere Untergliederung in diesen Bereichen verzichtet.

#### 3.1 Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftraggeber

Die erste Hälfte des Kapitels widmet sich der Einordnung der zentralen Ergebnisse der Befragung aus Sicht der Auftraggeber. Für jeden der untersuchten Aspekte werden zunächst die quantitativen Erkenntnisse detailliert ausgewertet, die anschließend durch Ergebnisse aus den Expert\*innen-Workshops ergänzt werden. Der Fragebogen, der für die Auftraggeberseite entwickelt wurde, bietet eine fundierte Basis für eine tiefgehende Analyse der vorhandenen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus liefern die zahlreichen Einzelinterviews sowie der Workshop wertvolle Einblicke in die praxisnahen Erfahrungsberichte zur Umsetzung des BerlAVG, die die Untersuchung zusätzlich bereichern. In den folgenden Unterkapiteln werden zunächst jeweils die Ergebnisse aus der quantitativen Datenerhebung betrachtet und anschließend die Antworten aus den Expert\*inneninterviews sowie Workshops zusammengefasst. Um die Ergebnisse der quantitativen Erhebung aussagekräftig und übersichtlich zu präsentieren, werden die geschlossenen Fragen grafisch visualisiert und analysiert. Zusätzlich werden die Antworten auf die offenen Fragen geordnet und zusammengefasst, um die wesentlichen Erkenntnisse bezüglich des BerlAVG hervorzuheben.

##### 3.1.1 Vergabedaten im Überblick: Volumen und Anzahl der Vergaben

Dieser Abschnitt befasst sich zunächst mit den Eckdaten zum Volumen und der Anzahl der Vergaben. Die jeweiligen Daten dafür stammen aus der Datenerhebung der Auftraggeber.

Abbildung 7 stellt die prozentuale Verteilung der Vergabevolumen bei den öffentlichen Auftraggebern im Jahr 2021 dar. Der größte Teil entfällt auf *Liefer- und Dienstleistungen (ausgenommen freiberufliche Leistungen)* mit 66,82 %, gefolgt von *Bauleistungen* mit 18,47 % und *Freiberuflichen Leistungen* mit 14,71 %. Hier zeigt sich eine deutliche Differenz zwischen den einzelnen Leistungsbereichen.

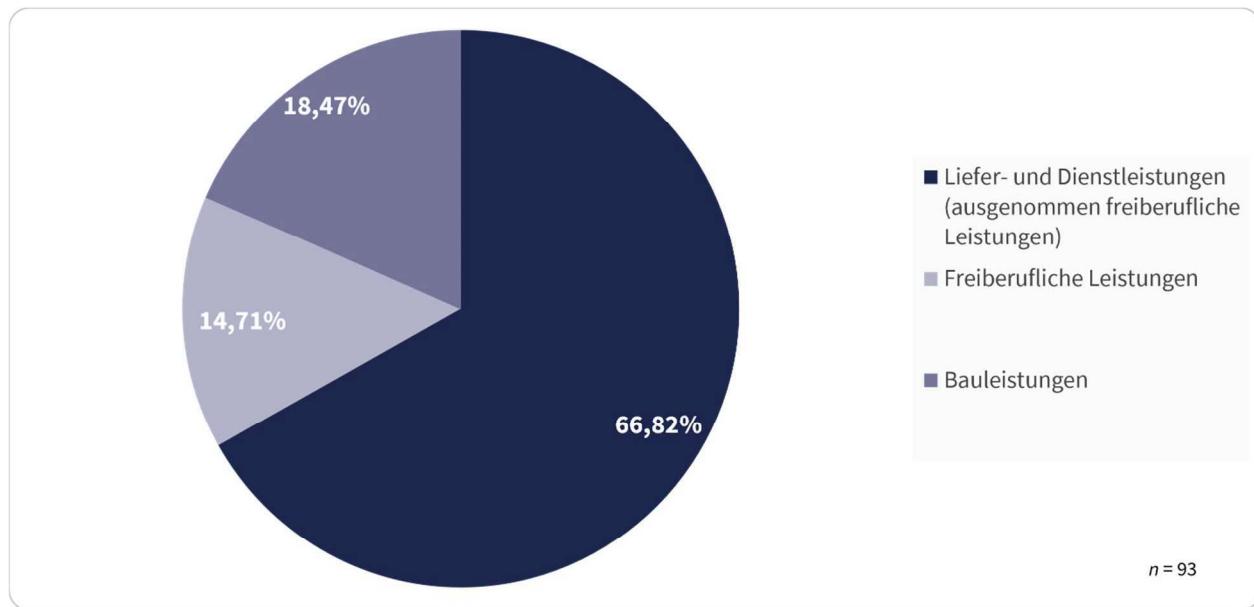


Abbildung 7: Prozentuale Verteilung des Vergabevolumens 2021

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

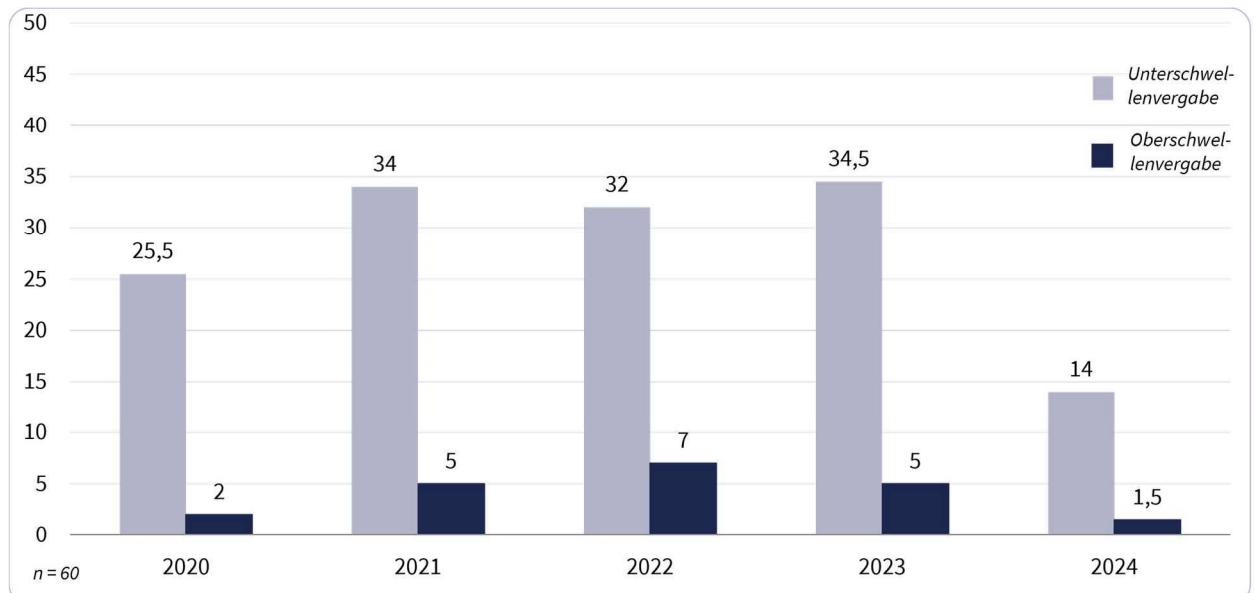


Abbildung 8: Verteilung der Vergabeverfahren (Medianwerte) im Geltungsbereich des BerlAVG im Betrachtungszeitraum vom 01.05.2020 bis 30.04.2024

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Zudem wurde die Verteilung der Vergabeverfahren über den gesamten Zeitraum vom 01.05.2020 bis zum 30.04.2024 untersucht. Da die Betrachtung nach Kalenderjahren erfolgt, umfassen die Jahre 2020 und 2024 nur verkürzte Zeiträume, weshalb deren Ergebnisse in Relation zu den vollständigen Jahren betrachtet werden müssen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Anzahl an Vergabeverfahren im Geltungsbereich des BerlAVG im Betrachtungszeitraum wurde der Median als Maßstab gewählt, um extreme Ausreißer in den Daten sinnvoll zu berücksichtigen. Die in der Abbildung 8 dargestellte Verteilung verdeutlicht, dass im Median Unterschwellenvergaben deutlich häufiger durchgeführt wurden als Oberschwellenvergaben. Im Bereich der Unterschwellenvergaben lag die Anzahl pro Jahr im Median zwischen 14 und 34,5 Vergaben, was über die vollen Kalenderjahre hinweg konstant auf diesem Niveau blieb. Es sind somit keine signifikanten Veränderungen im Zeitverlauf erkennbar. Ein ähnliches Bild zeigt

sich bei den *Oberschwellenvergaben*, die jedoch auf einem merklich niedrigeren Niveau liegen. Hier wurden im Median lediglich zwischen 1,5 und 7 Verfahren pro Jahr durchgeführt.

In diesem Zusammenhang wurde auch das Gesamtvolumen aller Beschaffungsvorgänge im Unter- und Oberschwellenbereich über den gesamten Betrachtungszeitraum analysiert, wie in Abbildung 9 dargestellt. Auch hier wurden Medianwerte verwendet, um eine verlässliche Darstellung der Daten zu gewährleisten und Verzerrungen durch Ausreißer zu minimieren. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Vergabebereichen. Die Betrachtung nach Kalenderjahren verdeutlicht, dass die Jahre 2020 und 2024 aufgrund der verkürzten Zeiträume ein vergleichsweises geringeres Volumen aufweisen. Im Bereich der *Unterschwellenvergaben* lag das Gesamtvolume im Median zwischen 1.000.000 Euro und 3.030.322 Euro. Von 2021 bis 2023 ist hier ein kontinuierlicher Rückgang der Beschaffungsvolumina zu beobachten. Bei den *Oberschwellenvergaben* bewegte sich das Gesamtvolume im Median zwischen 1.586.688 Euro und 3.982.000 Euro. Auffällig ist, dass das Volumen im Jahr 2021 noch sehr nah an dem der Unterschwellenvergaben lag, in den darauffolgenden Jahren jedoch deutlich darüber lag. Die Werte für 2022 und 2023 blieben hierbei auf einem relativ konstanten Niveau, was auf eine gewisse Stabilität in der Vergabe von Oberschwellenaufträgen in diesem Zeitraum hinweist.

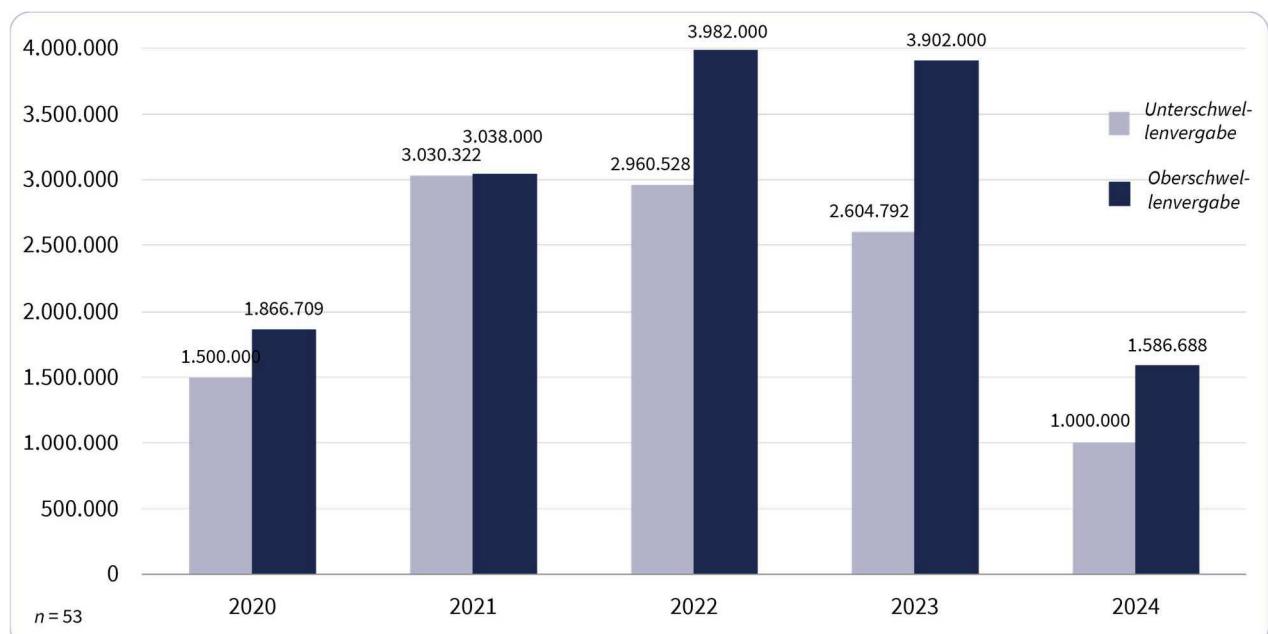


Abbildung 9: Verteilung des Gesamtvolumens aller Beschaffungsvorgänge (Medianwerte) im Betrachtungszeitraum vom 01.05.2020 bis 30.04.2024 (in Euro)

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

### 3.1.2 Praktische Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis

Im folgenden Abschnitt wird ein Blick auf die praktische Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis geworfen. Da kein Vorgriff auf die Anwendung der verschiedenen sozialen und ökologischen Maßgaben des BerlAVG erfolgen soll, wird dieses Kapitel kurz gehalten, und weitere Zusammenhänge mit den Regelungen werden in den entsprechenden Abschnitten behandelt.

### *a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur praktischen Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis*

Abbildung 10 zeigt die Einschätzung des BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftraggeber anhand verschiedener vorgegebener Charakteristika. Die Darstellung basiert ausschließlich auf dem Top-2-Boxscore<sup>3</sup>, d. h. den Antwortkategorien „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“. Aufgrund der Komplexität der Abbildung werden einige der gezeigten Kriterien erst in den entsprechenden Unterkapiteln detailliert erläutert, sodass in diesem Abschnitt nur ausgewählte, besonders relevante Aspekte betrachtet werden. 63,10 % der Teilnehmer\*innen empfinden das Gesetz als *rechtssicher*, was auf eine solide rechtliche Grundlage und ein grundlegendes Vertrauen in die Regelungen hinweist.

Die vertiefte Analyse weiterer in Abbildung 10 aufgeführten Charakteristika wird in den jeweiligen Unterkapiteln zur 3.1.5 Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der **umweltfreundlichen Beschaffung** (3.1.5), zur 3.1.8 Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der **Ausführungsvorschriften** (3.1.8), zum 3.1.9 Verbesserter Zugang zu öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen (3.1.9), zu den 3.1.10 Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite (3.1.10) sowie den 3.1.11 Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und **Bürokratieaufwand** (3.1.11) vorgenommen, um ein umfassendes Verständnis der wahrgenommenen Stärken und Schwächen des BerlAVG zu ermöglichen. Obgleich die genannten Eigenschaften wie *bürokratisch, sozial verantwortlich, Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Werten und Ethik, eher operativ als strategisch, nachhaltig, die Verschärfung der ökologischen Aspekte im Gesetz, Mittelstandsfreundlichkeit, Förderung des Wettbewerbs unter Lieferanten, Verschärfung der sozialen Aspekte im Gesetz sowie Innovativität* in enger Verbindung zur in diesem Kapitel behandelten praktischen Umsetzung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis stehen, ist es sinnvoller, die Analyse dieser Aspekte in den thematisch entsprechenden Folgekapiteln vorzunehmen, da diese eine stärkere inhaltliche Nähe aufweisen und eine differenzierte Betrachtung ermöglichen. In diesem Abschnitt liegt der Schwerpunkt daher bewusst nicht auf den zusätzlichen quantitativen Ergebnissen, sondern auf einer detaillierten Auswertung erster qualitativer Rückmeldungen aus den Expert\*innen-Interviews und Workshops, um die zentralen Perspektiven und Erkenntnisse präzise herauszuarbeiten.

---

<sup>3</sup> Ein Top-2-Boxscore fasst die positiven Antworten zusammen. Dabei werden die beiden positivsten Antworten zu einer einzigen Zahl kombiniert.

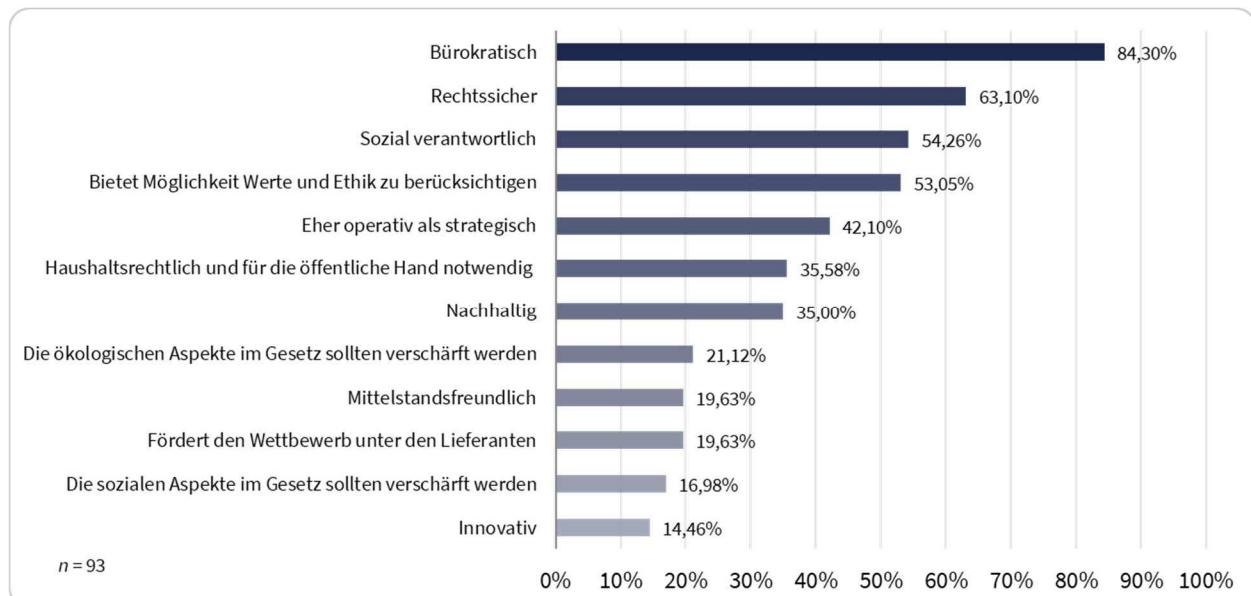


Abbildung 10: Charakterisierung der Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG nach Zustimmung aus Sicht der antwortenden Auftraggeber (Top-2-Boxscore - ausschließlich „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“)

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

*b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur praktischen Anwendung des BerlAVG in der Vergabe- und Beschaffungspraxis*

In den Gesprächen mit den Expert\*innen wurden die Zielstellungen als grundsätzlich sehr positiv bewertet. Zur Unterstützung der Vergabestellen bei der Umsetzung der Vorgaben des BerlAVG in die Praxis stehen übersichtlich gestaltete Internetseiten zur Verfügung, die positiv hervorgehoben wurden. Diese bieten gezielte Unterstützung und Orientierung, um den Prozess zu erleichtern und fehlerfreie Abläufe zu fördern. Nichtsdestotrotz gab es von Seiten der Auftraggeber einige Hinweise basierend auf deren Erfahrungen mit dem BerlAVG aus der Praxis. In den Gesprächen wurde unter anderem angemerkt, dass die Thematik der Unterauftragnehmerhaftung sich als komplex erweise, insbesondere wenn Unterauftragnehmer beauftragt werden. In vielen Fällen führe dies zu Problemen, insbesondere in längeren Unterauftragnehmerketten. Die Expert\*innen wiesen darauf hin, dass es andere Bundesländer gäbe, in denen diese Ketten auf zwei Unterauftragnehmer begrenzt seien, was auch für Berlin wünschenswert wäre. Zudem wurde betont, dass die Abläufe und rechtlichen Rahmenbedingungen im Geltungsbereich des BerlAVG sorgfältig angeschaut werden müssten, da deren Handhabung stark variiere. Eine einheitliche Vorgehensweise sei jedoch erforderlich, um die Einhaltung von Standards zu gewährleisten. Außerdem sei es hilfreich, zu ermitteln, ob bietende Unternehmen bestimmte Informationen nicht besitzen, um gezielt Unterstützung anbieten zu können.

In diesem Zusammenhang könnte die Schaffung zusätzlicher Austauschformate mit potenziellen Bietern von großer Bedeutung sein.

### 3.1.3 Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung

Mit dem Inkrafttreten des grundlegend überarbeiteten BerlAVG am 1. Mai 2020 wurden die Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG vereinheitlicht und die Wertgrenzen für die

Vergabe von Bauleistungen deutlich angehoben, um den bürokratischen Aufwand für Unternehmen dadurch zu reduzieren, dass für kleinere Beschaffungsvorhaben die Vorgaben des BerlAVG keine Anwendung finden. Das BerlAVG findet nur Anwendung auf die Vergabe von Leistungen, deren geschätzte Auftragswerte die Wertgrenzen des § 3 erreichen. Es findet Anwendung auf die Vergabe von Bauleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) sowie Liefer- und Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer). Für einzelne Maßnahmen – namentlich die Frauenfördermaßnahmen – gibt es abweichende Vorgaben.<sup>4</sup> Damit orientieren sich anders als bisher die Wertgrenzen an der Art der vergebenen Leistung (Bau-, Liefer-, Dienstleistung) und nicht an den Maßnahmen des Gesetzes (z. B. im BerlAVG a. F. die Pflicht zur Mindestentgeltvereinbarung bei Auftragswerten von mindestens 500 Euro). Sie entsprechen den Wertgrenzen in den Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO (AV § 55 LHO) für die Verhandlungsvergabe gemäß der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bzw. die Freihändige Vergabe gemäß Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – (VOB/A) – für sonstige Bauleistungen.

*a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung*

Dieser Abschnitt legt den Fokus auf die geltenden Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Abbildung 11 zeigt, wie die aktuell geltenden Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber, getrennt nach Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen, bewertet werden. Sowohl für Liefer- und Dienstleistungen als auch für Bauleistungen antwortet die Mehrheit der Auftraggeber, dass die Wertgrenzen etwas zu niedrig (Liefer- und Dienstleistungen: 29,61 % bzw. Bauleistungen: 27,73 %) bis viel zu niedrig sind (Liefer- und Dienstleistungen: 44,08 % bzw. Bauleistungen: 30,25 %). Immerhin noch 32,77 % schätzen die Wertgrenzen für Bauleistungen und 17,76 % für Liefer- und Dienstleistungen als genau richtig ein. Dagegen empfinden jeweils weniger als 5 % die Wertgrenzen als etwas oder sogar viel zu hoch. Aus der Befragung der Auftraggeberseite könnte damit hervorgehen, dass sie sich für beide Leistungsarten eine Anpassung der Wertgrenzen wünschen – tendenziell eine Erhöhung der Wertgrenzen. Dabei ist zu beachten, dass die Wertgrenzen hier ohne explizite Hinweise auf soziale und ökologische Aspekte betrachtet und abgefragt worden sind. Dennoch weist Abbildung 11 in Teilen auf eine Unzufriedenheit mit den bestehenden Höhen der Wertgrenzen hin, sowohl auf der einen als auch in geringerem Maße auf der anderen Seite.

---

<sup>4</sup> Ab einem geschätzten Auftragswert von 200.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) bei Bauleistungen und 25.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) bei Liefer- und Dienstleistungen (§ 13 BerlAVG bzw. § 13 LGG).

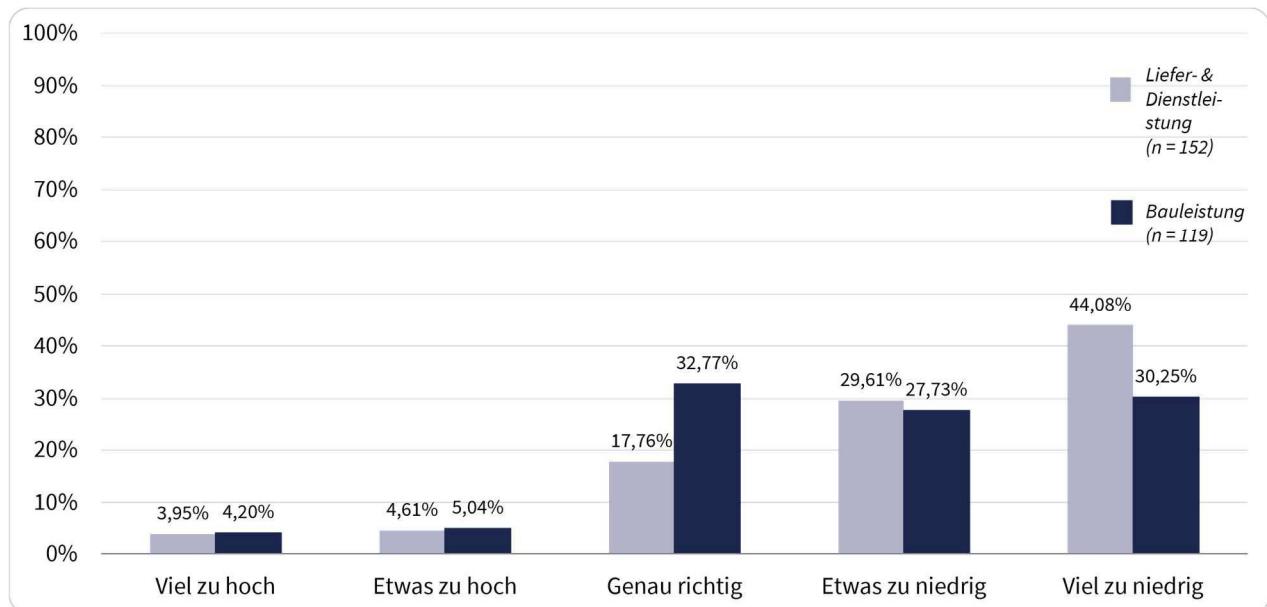


Abbildung 11: Bewertung der aktuell geltenden Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber getrennt nach Liefer- und Dienstleistungen gegenüber Bauleistungen

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

In Abbildung 12 wird die Einschätzung der Auswirkungen der aktuellen Wertgrenzen aus der Perspektive der befragten Auftraggeber dargestellt. Wie zuvor wurde für die Analyse ein Top-2-Boxscore genutzt. Diese Einschätzung basiert auf der Zustimmung (*trifft zu* und *trifft überwiegend zu*) der Auftraggeber zu den jeweiligen Faktoren. Die Befragten sollten angeben, bei welchen Faktoren sie eine Veränderung infolge der aktuell geltenden Wertgrenzen wahrgenommen haben. In diesem Zusammenhang attestierten 24,17 % der Auftraggeber eine *bessere Praxistauglichkeit*. Sogar 28,34 % bestätigten, dass die aktuell geltenden Wertgrenzen zu einer *leichteren Handhabung* beigetragen haben. Es lässt sich somit argumentieren, dass die derzeitigen Wertgrenzen einen positiven Einfluss auf die Verständlichkeit und Praktikabilität des BerlAVG ausüben. Die Befragten führten darüber hinaus *mehr Angebote aus der näheren Region* (18,49 %), eine *Erhöhung der Anzahl der Angebote* (17,88 %) sowie eine *Verbesserung der Qualität der Angebote* (14,05 %) als positiv wahrgenommene Effekte der Wertgrenzen auf. Diese wurden jedoch mit Abstand seltener genannt. Immerhin noch 9,32 % der Auftraggeber sprachen von *niedrigeren Angebotspreisen*. Etwas konträrer war die Meinung bezüglich des Einflusses der geltenden Wertgrenzen auf die Verfahrensdauer. Für einen geringen Teil der Befragten hat sich die *Verfahrensdauer* laut eigenen Angaben *verkürzt* (14,16 %), jedoch gab ein bedeutend größerer Anteil an, dass sie sich *verlängert* hat (25,00 %). Konkrete Gründe, die diese Wahrnehmung erläutern, wurden weder im Rahmen des Fragebogens noch während der Interviews explizit genannt. Es kann daher lediglich vermutet werden, dass diese Einschätzung in Zusammenhang mit der generellen Beurteilung der Höhe der aktuellen Wertgrenzen und dem Wunsch nach deren Anpassung steht. Diese Vermutung spiegelt sich auch in der Abbildung 13 wider.

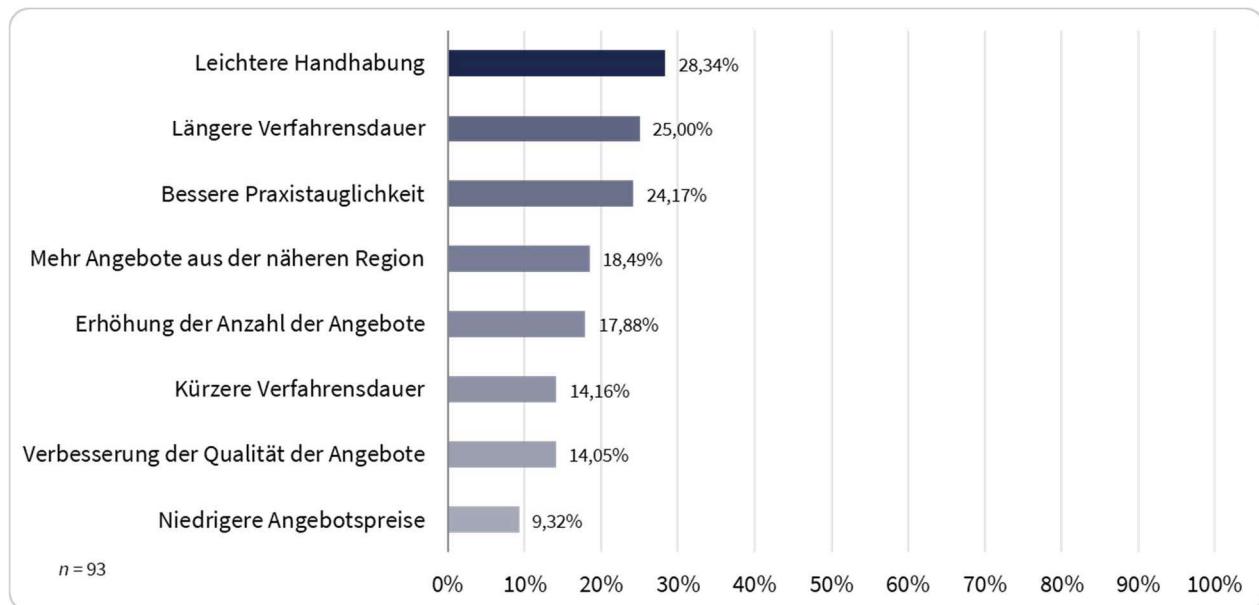


Abbildung 12: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der aktuell geltenden Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber (Top-2-Boxscore – ausschließlich „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“)

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Die Auftraggeber wurden nach ihrer Einschätzung zur idealen Höhe der Wertgrenzen befragt (Abbildung 13). Für die Betrachtung der Ergebnisse wurden die Medianwerte der Antworten im Vergleich zu den aktuell geltenden Wertgrenzen dargestellt. Die idealen Wertgrenzen für Liefer- und Dienstleistungen liegen bei 25.000 Euro im Vergleich zu den aktuell geltenden 10.000 Euro. Für Bauleistungen beträgt die gewünschte Wertgrenze 100.000 Euro im Vergleich zu den derzeit geltenden 50.000 Euro. Auch für diese Auswertung wurde auf die Nutzung des Medians zurückgegriffen, da die angegebenen Werte einer sehr großen Streuung unterliegen und die Durchschnittswerte sonst verzerrt wären. Auf Basis der erhobenen Daten lässt sich zumindest für die Auftraggeberseite festhalten, dass sich die Mehrheit eine Erhöhung der Wertgrenzen wünscht.

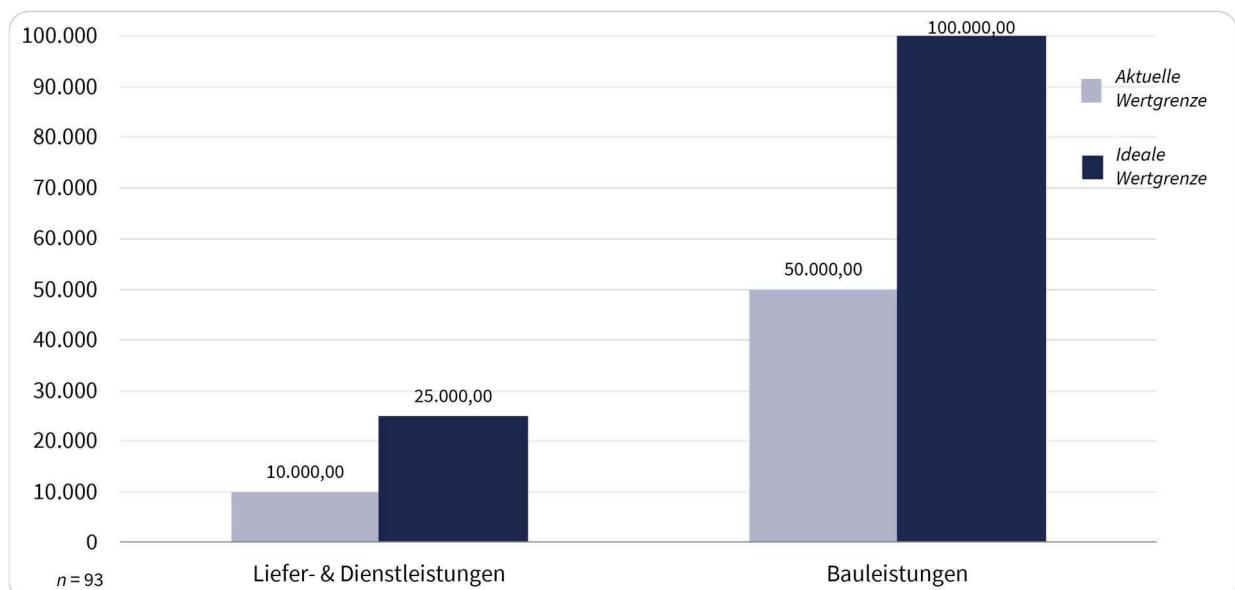


Abbildung 13: Einschätzung der idealen Wertgrenzen im Vergleich zu den aktuellen Wertgrenzen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

## *b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Wertgrenzen für die Anwendung des BerlAVG und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung*

Die allgemeine Bewertung der Wertgrenzen und deren Höhen waren auch im Rahmen der Interviews und des Workshops ein häufig diskutiertes Thema. Die Diskussion um die Wertgrenzen zur Anwendung des BerlAVG war für die Expert\*innen von zentraler Bedeutung. Die Erfahrungen und Einschätzungen zur Umsetzung der aktuell geltenden Wertgrenzen im Geltungsbereich des BerlAVG gingen bei den Auftraggebern stark auseinander. Einige Expert\*innen sprachen sich für eine Senkung der bestehenden Wertgrenzen aus. Eine genannte Begründung für eine Senkung war die einfachere Berücksichtigung wichtiger ökonomischer und sozialer Regelungen. In diesem Zusammenhang wurde mit symbolischem Charakter eine ideale Wertgrenze für Liefer- und Dienstleistungen in Höhe von 500 Euro angeregt, damit auch bei günstigeren Anschaffungen ökologisch eingekauft werde. Ein größerer Teil der befragten Auftraggeber hat sich jedoch für eine Erhöhung der bestehenden Wertgrenzen ausgesprochen. Die Expert\*innen machten verschiedene Vorschläge von einer Angleichung beider Wertgrenzen auf die aktuelle Höhe der Bauleistungen (50.000 Euro) bis hin zu einer Angleichung beider Wertgrenzen auf das Niveau von Brandenburg. Mehrheitlich hervorgehoben wurde in diesem Kontext die Wertgrenze für Liefer- und Dienstleistungen, die als zu gering angesehen wurde und zumindest auf eine Höhe von 25.000 Euro angepasst werden solle. Wiederum ein Teil der Befragten sprach sich für eine Beibehaltung der aktuell bestehenden Wertgrenzen aus. Das hatte unterschiedliche Gründe. Eine Expertin könnte sich vorstellen, dass selbst bei einer derzeitigen Anpassung in 4 Jahren aufgrund der Unzufriedenheit einiger Beteiligter erneut über eine Anpassung gesprochen würde. Damit wollte sie zum Ausdruck bringen, dass eine Justierung der Grenzen ein einfacher und schneller Weg ist, um kurzfristig Abhilfe zu schaffen, langfristig jedoch eher davon ablenkt, inhaltlich auf die einzelnen Punkte bei der Auftragsvergabe zu schauen. Eine weitere Expertin regte ebenfalls an, die Wertgrenzen beizubehalten und den Fokus auf die Handhabung des BerlAVG zu legen. Zusätzlich betonte ein weiterer Forschungsteilnehmer, dass er die Regelung rund um die Wertgrenzen als gut empfinde und daher keinen Bedarf für eine derzeitige Änderung sehe.

### **3.1.4 Umsetzung und Wirkung der Tariftreueverpflichtung**

Mit § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BerlAVG wurde eine sogenannte Tariftreueverpflichtung eingeführt. Öffentliche Aufträge sind danach grundsätzlich nur noch an Auftragnehmer zu vergeben, die sich verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Auftragsausführung mindestens die Entlohnung nach den Regelungen des Tarifvertrags zu gewähren, der im Land Berlin auf das entsprechende Gewerbe anwendbar ist. Die Tariftreueregelung ist gemäß § 19 Absatz 1 BerlAVG erst ab dem Tag anzuwenden, an dem erstmals Ausführungsbestimmungen nach § 9 Abs. 3 BerlAVG in Kraft treten (Ausführungsvorschriften gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BerlAVG, insbesondere über das Verfahren zur Feststellung sowie über die Bekanntgabe der jeweils anwendbaren Tarifverträge bei öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin (AV-Tariftreue)). Diese Ausführungsvorschriften traten am 1. Dezember 2022 in Kraft. Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat die im Land Berlin maßgeblichen Tarifverträge ermittelt, aus denen sich die

von den öffentlichen Auftraggebern in der Ausschreibung vorzugebenden Entgeltbestimmungen ergeben. Dies geschah auf Grundlage des Datenbestandes des Gemeinsamen Tarifregisters der Länder Berlin und Brandenburg, und die Ergebnisse wurden in eine alphabetische Liste vergaberelevanter Wirtschaftsbereiche überführt. Ein Stichwortverzeichnis (Branchenfinder) auf den Internetseiten des Gemeinsamen Tarifregisters Berlin und Brandenburg unterstützt beim Auffinden des anwendbaren Tarifvertrages. Die öffentlichen Auftraggeber machen Vertragsbedingungen zum Bestandteil der Vergabeunterlagen, aus denen die relevanten Entgeltbestimmungen der anzuwendenden Tarifverträge eindeutig hervorgehen (sog. Tarifbroschüren). In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse hinsichtlich der Umsetzung und Wirkung dieser Verpflichtung analysiert.

#### *a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Umsetzung der Tariftreueverpflichtung*

Dieser Abschnitt geht ausschließlich auf Ergebnisse ein, die zur Beurteilung der Umsetzung der Tariftreueverpflichtung relevant sind. Die Auftraggeber wurden in einer offenen Frage gebeten, die Tariftreueverpflichtung in Hinblick auf Praxistauglichkeit und Handhabung zu bewerten. Die zentralen Rückmeldungen werden in diesem Abschnitt übersichtlich dargestellt. Die Antworten sind in zwei Kategorien untergliedert: *Praxistauglichkeit* und *Handhabung*. Obwohl sich einige Aspekte in beiden Kategorien überschneiden, wurde darauf geachtet, doppelte Nennungen weitgehend zu vermeiden, um eine klare und prägnante Darstellung der Ergebnisse zu gewährleisten. Aufgrund der unterschiedlichen Kenntnisstände ist es möglich, dass die Wahrnehmung unter den Befragten unterschiedlich ausfällt.

Allgemein hoben die Befragten die politische Absicht hervor und beschrieben diese, genauso wie die Zielstellung, als nachvollziehbar. Insbesondere in Hinblick auf die sozialen Komponenten des BerlAVG sei dieser Schritt nachvollziehbar. Bezuglich der *Praxistauglichkeit* gingen die Meinungen unter den Auftraggebern ein wenig auseinander. Etwa 24 % der Befragten hoben in ihren Antworten die Umsetzung der Tariftreueverpflichtung in Bezug auf die *Praxistauglichkeit* und die *Handhabung* positiv hervor. Unter anderem schrieben sie, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung in der Thematik sehr gut unterstütze. Darüber hinaus betonten die Auftraggeber, dass die Tariftreueverpflichtung ihnen die Möglichkeit biete, sicherzustellen, dass Aufträge von Unternehmen ausgeführt werden, die ihren Beschäftigten tarifgerechte Löhne zahlen. Auf der anderen Seite äußerten rund 58 % der Auftraggeber, die die Frage beantworteten, Kritik. So wurde auf Basis der Rückmeldungen der Bieter angegeben, dass Unternehmen den Ansatz noch nicht verstehen würden. Dadurch käme es zu Komplikationen, die in erhöhtem Aufwand für die Ausschreibung sowie komplex geführten Vergabeunterlagen resultiere. Ein weiterer genannter Punkt ist die Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit. Einige Auftraggeber bescheinigten, dass diese durch die Tariftreueverpflichtung leide, da einerseits weniger Angebote eingehen und diese andererseits teilweise eine schlechtere Preisstruktur aufweisen würden. Unterstützend gaben weitere an, dass es schwieriger sei, Angebote einzuholen und es zu negativen Rückmeldungen von potenziellen oder auch bisherigen Bieterkämen käme. Gerade kleine Unternehmen seien dadurch ausgeschlossen. Außerdem adressierten einige die Einhaltung und Kontrolle der tariflichen Verpflichtung, die aus ihrer Sicht nur auf dem Papier stünden. Sie wünschten sich daher, dass die Kontrolle im Hinblick auf Tariftreue und Mindestlohn zentral erfolge, da in den Vergabestellen die Kompetenz hinsichtlich tarifvertraglicher und dazugehöriger Regelungen

fehle und somit die Überprüfung erschwert würde. In diesem Sinne erhofften sich die Befragten, dass die zentrale Kontrollgruppe Tariftreueumsetzung stärker stichprobenartig prüfe. Zusätzlich gab es eine Ergänzung zu der Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung. Bezuglich der *Handhabung* hoben einige sehr ähnliche positive Aspekte hervor und betonten, dass sich durch die Tariftreueverpflichtung der Aufwand in Grenzen halte. Auch diesbezüglich wurde die Unterstützung der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung erwähnt. Jedoch gab es auch eine beträchtliche Menge an Auftraggebern, die dem widersprachen und die Handhabung als kompliziert sowie arbeits- und zeitaufwändig bezeichneten. Insbesondere die Tariftreue der an einigen öffentlichen Aufträgen beteiligten Untertragnehmer sei nur mit großem Aufwand zu ermitteln. Daher wünschten sich einige Auftraggeber eine zentrale Stelle, die für die gesamte Berliner Verwaltung zuständig sei, sowohl die mittelbare als auch die unmittelbare. Die verbleibenden 18 % der Befragten erklärten, dass sie aufgrund fehlender Erfahrungen und derzeitiger Berührungspunkte keine fundierte Bewertung abgeben konnten oder sowohl positive als auch negative Erfahrungen gemacht zu haben.

### *b. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Wirkung der Tariftreueverpflichtung*

In diesem Kapitel wird die Wirkung der Tariftreueverpflichtung auf Basis der quantitativen Datenerhebung beurteilt. So wurden die Auftraggeber aufgefordert, ihre Erfahrungen sowohl aus der Perspektive einer *ausschreibenden Stelle* als auch auf Basis der *Rückmeldungen aus dem Kreis der Bieter* zu bewerten. Abbildung 14 zeigt, dass die Mehrheit der Auftraggeber sehr unterschiedliche Erfahrungen gemacht haben. Konkret gaben 54,13 % der ausschreibenden Stellen und 64,89 % der Rückmeldungen aus dem Kreis der Bieter an, dass sie *teils positive, teils negative* Erfahrungswerte gesammelt haben. Diese Feststellung ist der Tatsache geschuldet, dass die Bestimmung der Tarifverträge bei komplexen Aufträgen, beispielsweise im Bausektor, mit diversen Leistungen komplizierter ist als „einfache“ Dienstleistungen. Die restlichen Antworten verteilten sich relativ gleichmäßig sowohl auf die positiven sowie negativen Erlebnisse als auch auf die sehr positiven und sehr negativen. *Ausschreibende Stellen* berichteten insgesamt von etwas positiveren Erfahrungen als die Bieter in ihren Rückmeldungen. 24,77 % der ausschreibenden Stellen gaben hier an, *positive Erfahrungen* gemacht zu haben, während 16,51 % *negative Einschätzungen* äußerten. *Sehr positive* oder *sehr negative* Bewertungen stellten hierbei eher Ausnahmen dar. Im Gegensatz dazu zeigten die *Rückmeldungen aus dem Kreis der Bieter* ein etwas anderes Bild: 19,15 % berichteten von *negativen Erfahrungen*, während 11,70 % *positive Rückmeldungen* gaben. Auch hier wurden sehr positive und sehr negative Einschätzungen nur selten angegeben. Das neue Bestehen der Tariftreueverpflichtung könnte erklären, warum viele Beteiligte entweder noch keine fundierte Meinung gebildet oder aufgrund mangelnder Berührungspunkte nur eingeschränkte Erfahrungen gesammelt haben. Diese Aspekte sollten in Zukunft intensiver betrachtet werden, damit eine größere Anzahl an Erfahrungen vorliegt und fundiertere Erkenntnisse über die Wirkung der Tariftreueverpflichtung gewonnen werden können.

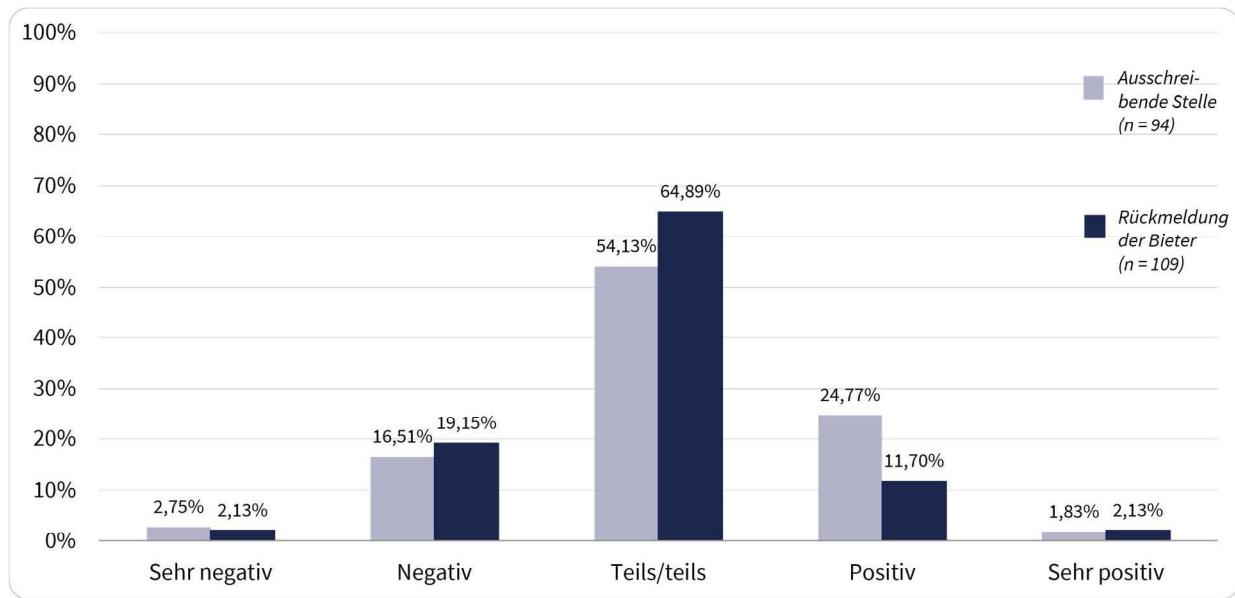


Abbildung 14: Bewertung der Tariftreueverpflichtung aus Sicht einer ausschreibenden Stelle und aus Sicht der Rückmeldung aus dem Kreis der Bieter

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Ähnlich wie bei den Wertgrenzen wurden die Auftraggeber aufgefordert, die Auswirkungen infolge der Umsetzung der Tariftreueverpflichtung anhand vorgegebener Faktoren zu bewerten (Abbildung 15). Bei den Ergebnissen zeichnet sich ein deutlicheres Bild ab als bei den Wertgrenzen. Die Befragten haben sowohl positive als auch negative Wirkungen erkannt. Unter den positiven Nennungen befanden sich unter anderem die *Verbesserung der Qualität der Angebote* (8,33 %), *mehr Angebote aus der näheren Region* (6,67 %), eine *leichtere Handhabung* (5,71 %) sowie eine *bessere Praxistauglichkeit* (4,81 %). Darüber hinaus wurde von immerhin 3,77 % der Auftraggeber eine *Erhöhung der Anzahl der Angebote* hervorgehoben. Dieses Ergebnis zeigt, dass die im BerlAVG noch relativ neu eingeführte Tariftreueverpflichtung erste Wirkungen entfaltet, die auch entsprechend wahrgenommen werden – zugegebenermaßen auf einem verhältnismäßig geringen Niveau. Im Gegensatz dazu stimmten Auftraggeber auch für Auswirkungen, die den bisher genannten gegenüberstehen. Unter anderem gab etwas mehr als ein Drittel der Befragten an, dass sie *höhere Angebotspreise* festgestellt haben (33,65 %). Dieser Wert erscheint im Vergleich zu der Mehrheit der anderen außerordentlich hoch. Allerdings muss hier auch beachtet werden, dass die Angaben nicht von weiteren externen Faktoren bereinigt wurden. Somit sei nicht auszuschließen, dass unter anderem Inflationseffekte die Antwort beeinflusst haben. Nichtsdestotrotz sollte dieser hohe Wert nicht außer Acht gelassen und vertieft untersucht werden. Fast ein Viertel der Befragten gab außerdem an, dass sich die *Verfahrensdauer verlängert* habe (24,53 %). Dagegen antworteten 3,81 % genau das Gegenteil. Auch das Ergebnis dieser Betrachtung kann nicht isoliert betrachtet werden. So ist es möglich, dass auch in diesem Fall andere Faktoren neben der Tariftreueverpflichtung für die verhältnismäßig hohe Zahl gesorgt haben. Gleichzeitig dürfte das Ergebnis nicht vernachlässigt und sollte ebenfalls genauer betrachtet werden.

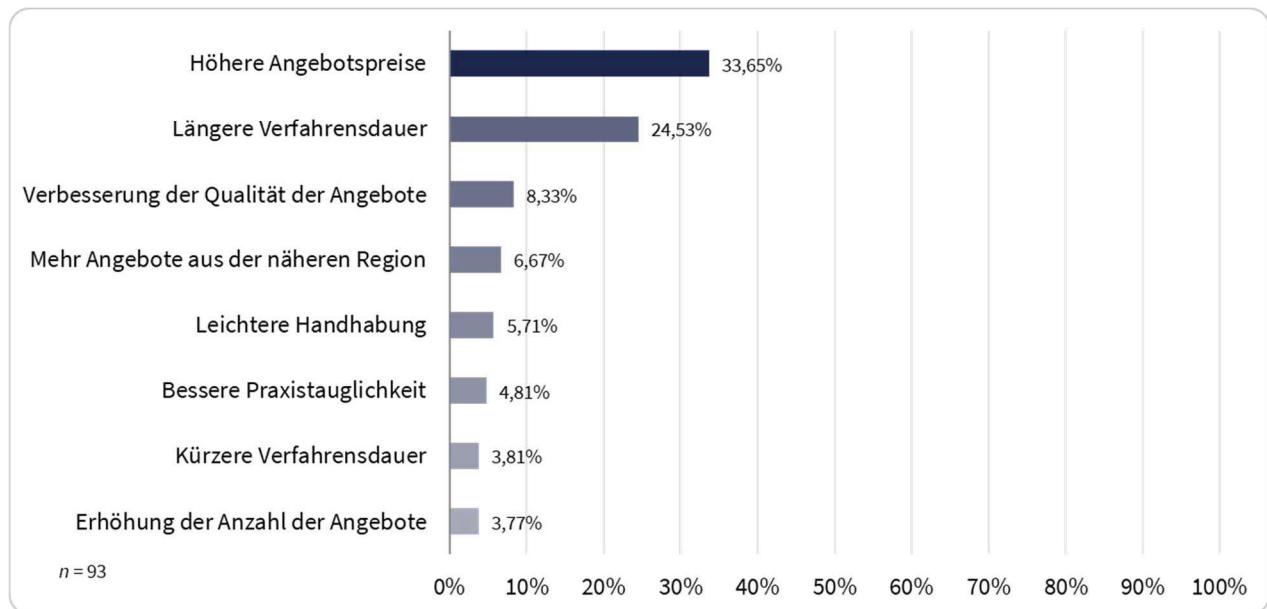


Abbildung 15: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der Tariftreueverpflichtung aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Im Rahmen der Analyse wurde eine Folgefrage zum Bieterverhalten gestellt, die explizit darauf abzielte, die Auswirkungen der Tariftreueverpflichtung gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 2 BerlAVG zu erfassen. Die Auftraggeber sollten einschätzen, ob sich das Bieterverhalten durch diese Verpflichtung verändert hat. Die Ergebnisse zeigen, dass eine große Mehrheit der Befragten (71,97 %) angab, dass sich das *Bieterverhalten nicht verändert* hat. Dennoch fällt auf, dass mehr als ein Viertel der Befragten (27,10 %) eine *Verringerung der Angebote* wahrgenommen hat. Im Gegensatz dazu berichten etwas weniger als 1 % der Befragten von einer *Zunahme der Angebote*. Zusammenfassend könnte somit argumentiert werden, dass sich bisher in den meisten Fällen nichts am Bieterverhalten aufgrund der eingeführten Tariftreueverpflichtung geändert hat. Wie zuvor können auch hier andere Faktoren in die Bewertung des Verhaltens einfließen und damit die Ergebnisse beeinflussen. Der deutliche Unterschied in den Ergebnissen zwischen den Befragten, die einen Rückgang der Angebote wahrgenommen haben, im Vergleich zu denjenigen, die das Gegenteil bemerkt haben, ließe jedoch den Schluss zu, dass in der Zukunft darauf geachtet werden sollte, wie groß der Effekt der Tariftreueverpflichtung auf die Teilnahme der Bieter an Ausschreibungen langfristig ist. So ist es möglich, dass diese Regelung bezogen auf das Bieterverhalten noch nicht den gewünschten Effekt erzielt (Abbildung 16).

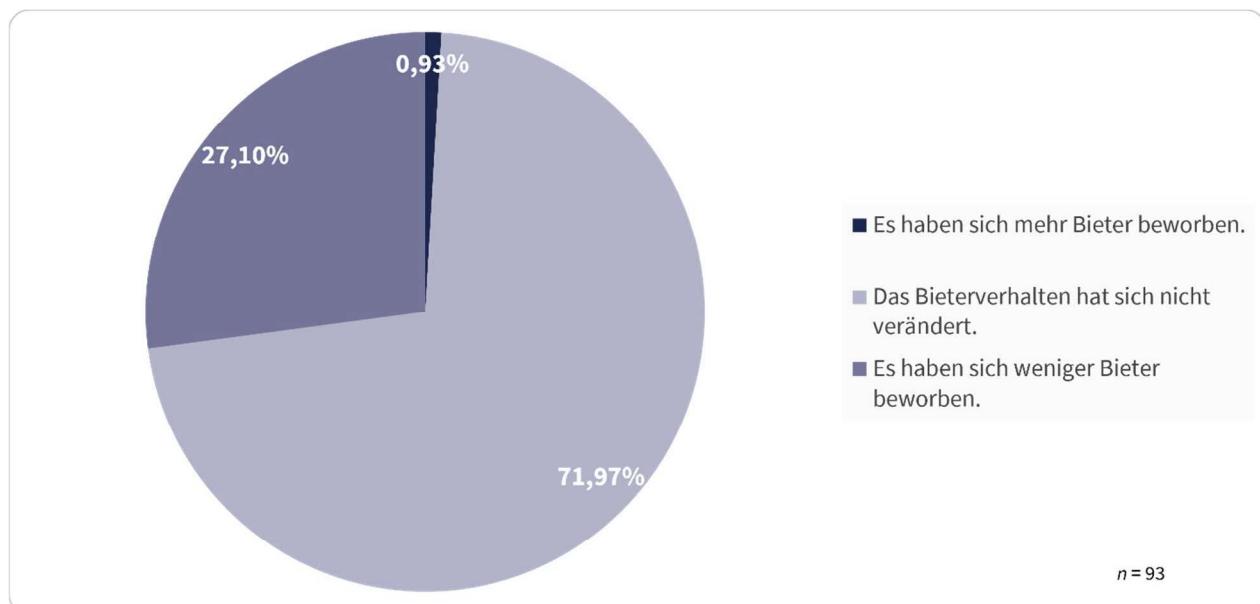


Abbildung 16: Veränderung im Bieterverhalten durch die Pflicht zur Beachtung der Tariftreueverpflichtung nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

*c. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Umsetzung und Wirkung der Tariftreueverpflichtung*

Neben den Aussagen aus der quantitativen Datenerhebung, die durch die offenen Fragen gesammelt wurden, gab es zur Tariftreueverpflichtung auch zahlreiche Rückmeldungen der Expert\*innen in den Interviews und Workshops. Ein\*e Expert\*in hob die neu eingeführte Kontrollpflicht, bei der fünf Prozent der Fälle selbst geprüft werden sollen, positiv hervor. Generell wurde, wie bereits in den vorherigen Ergebnissen gezeigt, auch in den Interviews betont, dass die zugrundeliegende Idee einer Tariftreueverpflichtung verständlich sei und begrüßt werde. Es gab insbesondere in den Workshops, in denen Befürworter\*innen der Tariftreue anwesend waren, wohlwollende Worte zu deren Ausführungen bezüglich der Zielsetzung. Auf der anderen Seite erwähnten die Befragten, dass sich manche Aufträge über mehrere Jahre erstrecken und entsprechend die Löhne innerhalb dieses Zeitraums angepasst werden würden. Jedoch blieben die Löhne auf dem Niveau des Auftragsbeginns. Zudem äußerten mehrere Teilnehmer\*innen die Kritik, dass viele Vergabestellen nicht immer der Wirtschaftlichkeit folgen, sondern das billigste Angebot annehmen würden. Diese Einschätzung richtete sich allerdings weniger an das BerlAVG selbst, sondern eher an die entsprechenden Vergabestellen. Wiederum andere Expert\*innen merkten an, was im Vergabebericht mehrfach angenommen wurde: Es sei noch viel zu früh, um an diesem Zeitpunkt eine finale Einschätzung bezüglich der Tariftreueverpflichtung zu treffen. Nichtsdestotrotz wurden im Rahmen der Gespräche einige Vorschläge für eine mögliche Änderung dieser Regelung genannt. So wurde vorgeschlagen, im Gesetz eine Regelung aufzunehmen, die bei einer Änderung der tarifvertraglichen Entgelte eine Preisanpassung ermöglicht. Dadurch soll sichergestellt werden, dass immer das höhere Entgelt angewendet wird. Zudem soll das Mindestentgelt alle zwei Jahre automatisch an das höhere tarifliche Entgelt angepasst werden. Außerdem wünschten sich Teilnehmer\*innen eine, vom BerlAVG unabhängige, bundesweite Lösung im Sinne der Tariftreue. Der bereits zuvor erwähnte Punkt bezüglich der Haftung der Unterauftragnehmer wurde auch in den Workshops

thematisiert. Hier sprachen sich Teilnehmer\*innen für die Kürzung der Unterauftragnehmerketten aus, um den entstehenden Aufwand im Zusammenhang mit der Tariftreue zu minimieren. Auch hier wurde die Lösung anderer, nicht namentlich genannter Bundesländer hervorgebracht, die diese Ketten auf zwei Unterauftragnehmer limitiert haben.

### 3.1.5 Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung

Dieses Kapitel widmet sich den Einschätzungen der Auftraggeber zur Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie zur umweltfreundlichen Beschaffung.

#### *a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung*

Die ILO-konforme Beschaffung wurde in Berlin mit Inkrafttreten der AV ILO-Kernarbeitsnormen zum 15.11.2023 grundlegend neugestaltet. Im Unterschied zur alten Rechtslage sind es nach der Neugestaltung nunmehr die öffentlichen Auftraggeber, die konkrete Nachweismöglichkeiten vorgeben. Eigenerklärungen werden nicht mehr als Nachweis zugelassen. Entsprechend dem Ziel, die Neuregelung auch für die öffentlichen Auftraggeber so handhabbar wie möglich auszustalten, wird von diesen nicht verlangt, Nachweismöglichkeiten selbst zu recherchieren – dies ist bereits durch die Erstellung sog. Produktblätter geschehen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen hinsichtlich derer *Praxistauglichkeit* und *Handhabung*, wurden die Auftraggeber mithilfe einer offenen Frage um eine Einschätzung gebeten.

Wie zuvor gab es auch hier für beide Kategorien positive wie negative Anmerkungen, aber auch Vorschläge zur Verbesserung. 18 % der Antworten beinhalteten positive Rückmeldungen. Bezogen auf die *Praxistauglichkeit* wurde zwar generell die Schwierigkeit der Umsetzung anmerkt, jedoch betont, dass diese mithilfe der Produktblätter (u. a. im Bereich der Bekleidung) und weiterer Hilfestellungen gut gelöst sei. Diese sind aus der Sicht einiger Befragter gelungen, da sie gute Beschreibungen der Produkte und Anforderungen enthalten. Zudem seien erste Änderungswünsche der Vergabestellen bereits aufgenommen worden. 37 % der Auftraggeber nannten übten in ihren Antworten Kritik. Dort wurde die Befürchtung geäußert, dass trotz der Sinnhaftigkeit der AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie der umweltfreundlichen Beschaffung mit einem verringerten Angebotsaufkommen zu rechnen sei. Zudem sei ohne die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin eine Prüfung der von den Bieter\*innen eingereichten Unterlagen nur schwer durchführbar – entsprechend positiv wurde deren Einfluss hervorgehoben. Andererseits wiesen weitere Auftraggeber auf den erhöhten Aufwand für die Vergabestellen bezüglich der Nachweisprüfung und des Volumens der Vergabeunterlagen sowie der Bieter aufgrund der Nachweiserbringung hin. Die Themen seien Mitarbeiter\*innen in einigen Vergabestellen, aber auch den Unternehmen, strukturell und inhaltlich aufgrund der Komplexität schwer zu vermitteln. Zudem wurde mehrfach auf das Verwenden von Eigenerklärungen verwiesen, da deren Nutzung einfacher gewesen sei. Darüber hinaus sei es wünschenswert, wenn die Inhalte der

Produktblätter (ILO) und der Leistungsblätter (VwVBU) für die Zukunft zusammengeführt werden könnten, um den Aufwand zu verringern. Außerdem gäbe es noch nicht für jede Warengruppe ausreichend Zertifikate und Gütezeichen, sodass diese noch ausgeweitet werden müssten. Die in den Antworten genannten fehlenden Produktblätter für die IT gibt es seit Juli 2024. Abschließend strebten die Auftraggeber zur Verbesserung der Praxistauglichkeit die Verstärkung der Kompetenzstelle an, um wirklich allen Behörden im Land Berlin die Möglichkeit der Hilfestellung zu bieten. Bezogen auf die *Handhabung* unterstrichen die Befragten den Nutzen der Produktblätter aufgrund der Reduzierung der erforderlichen Recherche (u. a. zu produktspezifischen Risiken und glaubwürdigen Nachweisen) sowie ihres guten Aufbaus und der hilfreichen Hinweise. Andererseits gebe es Unternehmen, die ihre Unterlagen unvollständig einreichen und somit durch Nachforderungen für zusätzlichen Aufwand sorgen würden.. Hier könnte eine Ursachenforschung wichtig sein. Aus dem Kreis der Bieter wurde an die Vergabestellen herangetragen, dass insbesondere kleinste und kleine Unternehmen nicht die personellen Ressourcen hätten, um die bürokratischen Anforderungen zu erfüllen. Als Hinweis zur Umgestaltung wurde mitgegeben, dass es hilfreich wäre, wenn das gegebenenfalls beizubringende Dokument gemäß Nr. 5.4 der ILO-AV („Nachweisführung bei Herkunft aus einem Nicht-DAC-Land“) im vom Bieter auszufüllenden Bogen nicht als „Nachweis“, sondern z. B. als „Herkunftsbeleg“ bezeichnet werden würde. Fast die Hälfte (46 %) der Auftraggeber gab an bisher keine Erfahrung damit gemacht zu haben, keine zutreffenden Produktblätter nutzen zu können oder positive sowie negative Erlebnisse gesammelt zu haben.

In den vorhergehenden Abschnitten war die umweltfreundliche Beschaffung an einigen Stellen bereits inbegriffen. Der folgende Abschnitt legt jedoch einen Fokus darauf. Die Verteilung der Gründe für die Anwendungspflicht der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) in den Einrichtungen der antwortenden Auftraggeber ist in Abbildung 17 festgehalten. Die Mehrheit (62,63 %) gab an, dass sie *aufgrund des persönlichen Anwendungsbereichs* gemäß § 2 Abs. 1 BerlAVG zur Anwendung verpflichtet sind. 33,75 % sind *aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Land Berlin* sowie 20,27 % *aufgrund einer Selbstverpflichtung zur Anwendung verpflichtet*. Zusätzlich wurden die Auftraggeber gebeten, die Häufigkeit der Nichtanwendung von bestehenden Prüf-, Dokumentations- und Meldevorgaben des VwVBU trotz Eröffnung des Anwendungsbereichs aus ihren Erfahrungswerten anzugeben und zusätzlich Gründe dafür zu nennen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten nannte an dieser Stelle eine Häufigkeit von 1 %. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Angabe aus inhaltlichen Überlegungen heraus gemacht wurde oder vielmehr dazu diente, die Frage ohne tiefergehende Auseinandersetzung zu beantworten. Der Median würde sich somit bei 1 % befinden. Aus diesem Grund wird hier der Durchschnittswert aller Angaben betrachtet. Dieser liegt bei 16,76 %. Demnach wurde fast ein Fünftel der bestehenden Prüf-, Dokumentations- und Meldevorgaben trotz Eröffnung des Anwendungsbereichs nicht angewandt – unter anderem weil es zu teuer sowie nicht praxistauglich sei oder als Sonderfall bewertet werde. Interessanterweise schätzten die Befragten den Durchschnittswert für die Häufigkeit der Nichtanwendung der für den jeweiligen Auftragsgegenstand relevanten, bestehenden Beschaffungsbeschränkungen oder Mindestanforderungen der VwVBU genauso hoch ein. Hier nannten die Befragten ähnliche Gründe: den zu hohen Aufwand, die praxisfernen Vorgaben, aber auch eine geringe Bewerberanzahl.

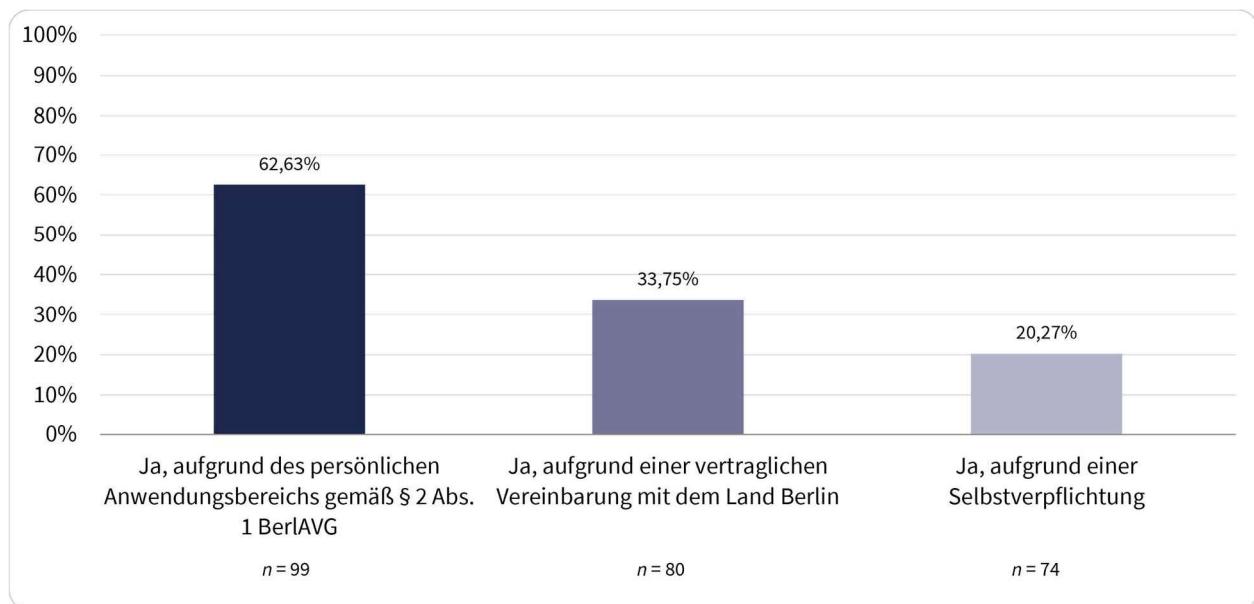


Abbildung 17: Übersicht der Anwendungspflicht der Einrichtungen der antwortenden Auftraggeber für die Verwaltungs vorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) aufgrund drei verschiedener Gründe  
Quelle: Fragebogen Auftraggeber

### b. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Wirkung der AVILO-Kernarbeitsnormen

An dieser Stelle lohnt sich ein erneuter Blick auf die bereits gezeigte Abbildung 10. Die dort dargestellten Ergebnisse zeigen, dass das aktuelle Gesetz als gute Möglichkeit angesehen wird, *Werte und Ethik zu berücksichtigen* und dabei *sozial verantwortliches Handeln* zu fördern: *Soziale Verantwortung* wurde von 54,26 % der Teilnehmer\*innen als positiver Aspekt des Gesetzes hervorgehoben. Beinahe ebenso hoch wurde die *Berücksichtigung von Werten und ethischen Prinzipien* eingeschätzt, mit einer Zustimmung von 53,05 %. Zusätzlich wurde der Aspekt der *Nachhaltigkeit* von etwas mehr als einem Drittel (35,00 %) ebenfalls positiv hervorgehoben. Dies deutet darauf hin, dass die sozialen und ökologischen Aspekte, die im BerlAVG verankert sind, von den Auftraggebern als gutes Signal verstanden werden, um positive Beiträge für die Gesellschaft und Umwelt im Rahmen von Ausschreibungen und Vergaben zu leisten. Weiterhin zeigt sich allerdings auch, dass ein Teil der Befragten keine weitergehenden Verschärfungen dieser Aspekte für nötig hält, sondern den aktuellen Status als ausreichend erachtet. Nur 21,12 % sprachen sich für eine *Verschärfung ökologischer Aspekte* aus, und lediglich 16,98 % plädierten für eine *Verschärfung der sozialen Komponenten*. Die Regelungen im Hinblick auf soziale und ökologische Belange wurden in der bestehenden Form mehrheitlich als zufriedenstellend betrachtet. Eine striktere Fassung dieser Regelungen stößt zum derzeitigen Zeitpunkt jedoch auf weniger Zuspruch. Positiv hervorgehoben werden jedoch die Möglichkeiten, insbesondere im Bereich der sozialen Verantwortung sowie in Bezug auf die Berücksichtigung von Werten und ethischen Grundsätzen. Darüber hinaus zeigt sich in diesen Ergebnissen, dass soziale Aspekte insgesamt etwas wichtiger eingeschätzt werden als ökologische Aspekte.

In einem ersten Schritt wurden die Auftraggeber, analog zu vorausgehenden Fragen zur Tariftreueverpflichtung, gefragt, wie sie die AVILO-Kernarbeitsnormen aus ihrer eigenen Perspektive als ausschreibende Stelle als auch aus den Rückmeldungen aus dem Kreis der Bieter bewerten.

Gefragt wurde ausschließlich nach Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der AV ILO-Kernarbeitsnormen zum 15.11.2023. Der Befragungszeitraum bezog sich ausschließlich auf die fünf Monate seit Inkraftsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen im November 2023. Dass die alte Regelung unzureichend war und worin die Mängel lagen, ist hinlänglich bekannt, so dass diese bewusst ausgeklammert wurde. Aus den Antworten geht jedoch teilweise hervor, dass sich die Befragten auf die alte Rechtslage beziehen, etwa wenn von „Eigenerklärungen“ die Rede ist oder andere Unzulänglichkeiten angeführt werden, die durch die Neugestaltung bereits behoben wurden.

Aufgrund der Neuheit der Regelung gaben fast zwei Drittel der Auftraggeber an, dass sie die AV ILO-Kernarbeitsnormen noch nicht beurteilen können – sowohl aus Perspektive der *ausschreibenden Stelle* selbst als auch auf Basis der *Rückmeldungen der Bieter*. Zudem gab jeweils nahezu ein Viertel der Teilnehmer\*innen eine gemischte Bewertung ab. Aus dem Kreis der Bieter gab es *weder eine positive noch eine sehr positive Rückmeldung*. Die *ausschreibenden Stellen* berichteten dagegen zu jeweils 0,85 % von *positiven* sowie *sehr positiven Erfahrungen*. Bei der Beurteilung der AV ILO-Kernarbeitsnormen zeigt sich eine leicht negative Tendenz. 10,28 % der Bieter berichteten den Auftraggebern von *negativen Erfahrungen* – die *ausschreibenden Stellen* selbst antworteten zu 7,60 %, dass sie die AV ILO-Kernarbeitsnormen *negativ wahrnehmen* würden. Weitere Ausreißer in den sehr negativen Bereich waren ähnlich gering wie für den positiven Bereich und daher wenig auffällig (Abbildung 19). Da hier ausschließlich nach der generellen Beurteilung der AV ILO-Kernarbeitsnormen gefragt wurde, lässt sich kein finales Stimmungsbild der Auftraggeber bezüglich dieser Regelungen ableiten. Auch hier könnten andere Faktoren die Bewertungen beeinflussen.

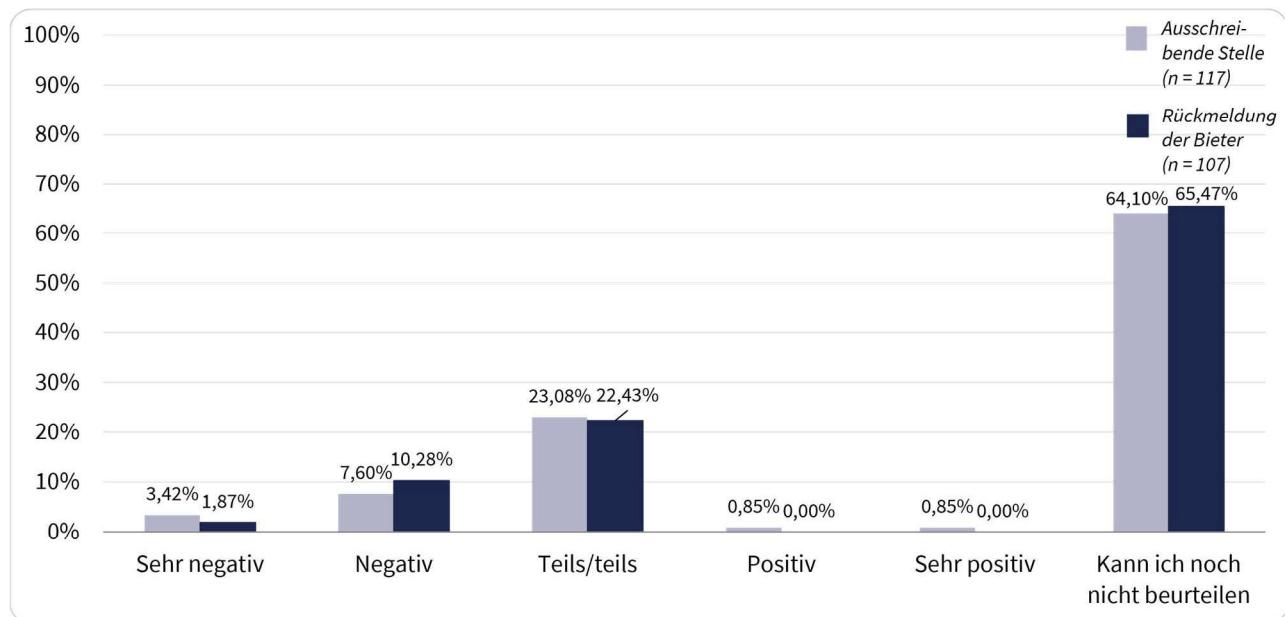


Abbildung 18: Bewertung der AV ILO-Kernarbeitsnormen aus Sicht einer ausschreibenden Stelle oder als Rückmeldung aus dem Kreis der Bieter

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Analog zu den Untersuchungen zur Wirkung der Wertgrenzen und der Tariftreueverpflichtung wurden die Teilnehmer\*innen auch zu den Effekten der AV ILO-Kernarbeitsnormen befragt und sollten deren Effekt auf verschiedene vorgegebene Faktoren einschätzen (genauso wie zuvor in den Abbildungen 12 und 15). In Abbildung 19 werden die Ergebnisse für die Einschätzung der

AV ILO-Kernarbeitsnormen durch die Auftraggeber dargestellt. Diese hoben eine *Verbesserung der Qualität der Angebote* (12,50 %) hervor. Zudem erkannten sie zu geringeren Teilen eine *bessere Praxistauglichkeit* (5,62 %), eine *erhöhte Anzahl von Angeboten aus der näheren Region* (4,55 %) und eine *leichtere Handhabung* (4,40 %) aufgrund der Regelungen. Auf der anderen Seite betonten 36,79 % der Teilnehmer\*innen die *höheren Angebotspreise*. Auch in diesem Fall lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen, in welchem Ausmaß zusätzliche Faktoren die Einschätzung der Befragten beeinflusst haben könnten. Angesichts des starken Anstiegs der Inflationsrate im betrachteten Zeitraum erscheint es jedoch plausibel, dass diese Entwicklung die Wahrnehmung mitgeprägt habe. Etwa ein Viertel der Auftraggeber berichtete außerdem von *verlängerten Verfahrensdauern* durch die AV ILO-Kernarbeitsnorm, während lediglich 1,10 % eine *Verkürzung der Verfahren* feststellten. Die genauen Gründe für diese Einschätzung gehen aus der Frage noch nicht hervor, weshalb weitere offene Fragen ergänzend in den Fragebogen eingearbeitet wurden. Eine allgemeine *Erhöhung der Anzahl der Angebote* hat durch das Inkrafttreten der AV ILO-Kernarbeitsnormen niemand der Teilnehmer\*innen wahrgenommen. Was bereits für die Tariftreueverpflichtung zutraf, gilt für die AV ILO-Kernarbeitsnormen in noch stärkerem Maße: Da die Regelung erst im November 2023 eingeführt wurde, dürfte es den Auftraggebern schwerfallen, klare Einschätzungen abzugeben. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass andere Einflussfaktoren ebenfalls eine Rolle gespielt haben könnten, die eine eindeutige Bewertung erschweren.

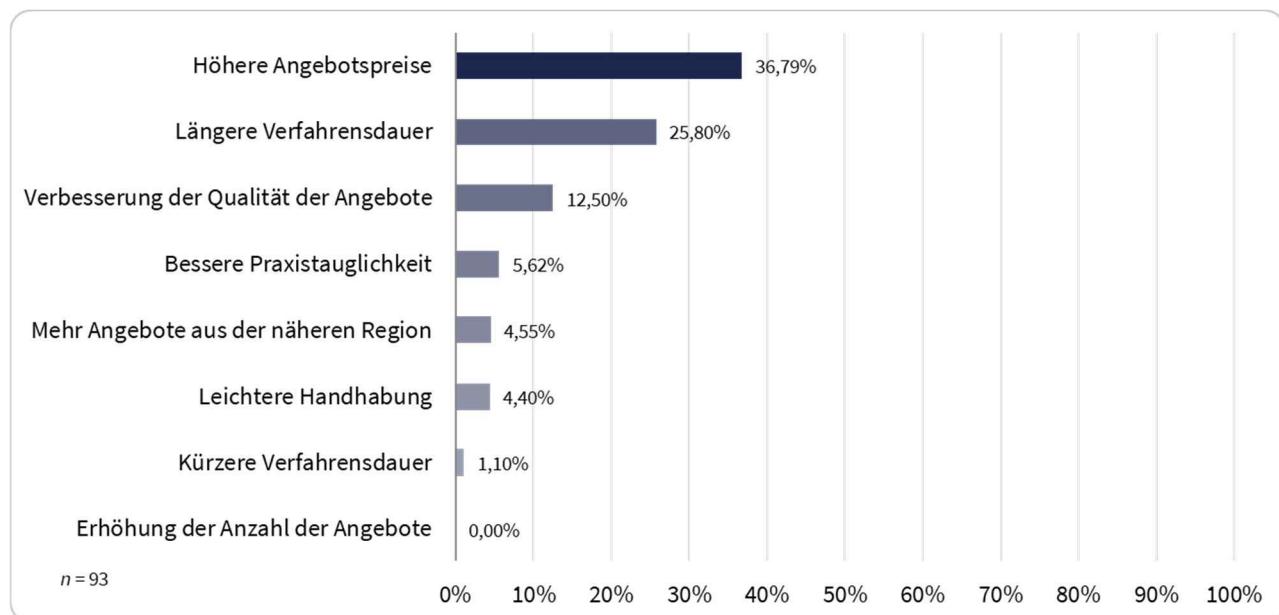


Abbildung 19: Bewertung der Wirkung nach Zustimmung der AV ILO-Kernarbeitsnormen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

- c. *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung und Wirkung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung aus den Ergebnissen der quantitativen Daten-erhebung*

Mithilfe mehrerer Fragen im Fragebogen wurden die Auftraggeber aufgefordert, Maßgaben oder Verbesserungsvorschläge zu nennen, die dabei helfen sollen, die Umsetzung und Wirkung

der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung positiv zu beeinflussen. Die Frage, ob über die bestehenden Vorgaben hinaus soziale und ökologische Maßgaben verlangt werden, wurde von der Mehrheit *verneint* ( $n = 28$ ). Vereinzelt wurden Maßgaben genannt. Die Auftraggeber führten unter anderem abhängig von den jeweiligen Leistungsgegenständen die ISO 14001, Abfallwirtschaftskonzepte, ein sauberes Fahrzeugbeschaffungsgesetz, die Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Druckdienstleistungen (z. B. ein Umweltmanagementsystem) und einen eigenen Integritätsvertrag auf. Da diese Nennungen zu meist nur in Stichworten gehalten wurden, können nicht alle dieser Hinweise bis ins Detail ausgeführt werden. Es gab jedoch auch umfassendere Antworten. Ergänzend zu dem bereits aufgezählten Fahrzeugbeschaffungsgesetz gab ein Auftraggeber an, dass bei der Beschaffung von Fahrzeugen bei der Lebenskostenzyklusberechnung weitere Kostenfaktoren berücksichtigt werden. In Hinsicht auf die Einhaltung der AV ILO-Kernarbeitsnormen wird in Abstimmung mit der Kompetenzstelle Faire Beschaffung für sensible Waren, für die noch keine Produktblätter vorliegen, eine einzelfallbezogene Möglichkeit ausgelotet. Außerdem wurden ökologische Spezifikationen benannt, die vor allem beim Bau üblich sind, wie etwa die Holzbauweise, alternative Energien und Mobilitätskonzepte.

Innerhalb einer offenen Frage hatten die Auftraggeber die Möglichkeit, Vorschläge zur Ausgestaltung der sozialen und ökologischen Maßnahmen für Bürokratieabbau sowie Stimulierung des Bieterverhaltens abzugeben. Neben einigen kritischen Stimmen zeigte sich die Mehrheit konstruktiv. An dieser Stelle wurden die genannten Vorschläge in die Kategorien *Aufwand* und *Praxistauglichkeit* eingeteilt. Bezogen auf den *Aufwand* wiederholten die Auftraggeber, dass insbesondere für KMU dieser zu hoch sei und die Maßnahmen daher unkompliziert und barrierearm umsetzbar sein müssen. Genaue Maßgaben wurden hier nicht benannt. Es wurden jedoch auch präzisere Angaben gemacht. Ein Teil der Auftraggeber würde sich eine einfachere Sprache sowie kürzere Texte in den Formularen und eine Zusammenführung der amtlichen Formulare wünschen. Einfache Nachweise durch Zertifikate, Siegel oder ähnliche Mittel und die Bevorzugung von Unternehmen, die sich zu nachhaltigeren Verfahren verpflichten (beispielsweise dürfen Unternehmen mit Nachweis einer ISO-Zertifizierung um einen gewissen Prozentsatz teurer sein), waren die Vorschläge eines anderen Auftraggebers. Darüber hinaus verdeutlichten einige Befragte ihre Hoffnung auf eine hilfreiche Datenbank, in die sich Bieter nach der Prüfung eintragen lassen und deren Informationen dann vom Auftraggeber abgerufen werden können. Außerdem äußerten die Auftraggeber den Wunsch, dass die Prüfung der Einhaltung der Maßnahme nicht bei jeder Vergabe abgefragt wird, sondern stattdessen einmal pro Jahr die benötigten Unterlagen auf einer Plattform hochgeladen werden, sodass nicht für jede Vergabe dieselben Unterlagen mehrfach ausgefüllt und eingereicht werden müssen. Dieser letzte Punkt bezieht sich jedoch auch nicht ausschließlich auf das BerlAVG, sondern auf vergaberechtliche Verfahrensvorschriften. Bezogen auf die *Praxistauglichkeit* erhofften sich die Befragten die Prüfung einer zentralen und für die Unternehmen kostenfreien Zertifizierung (wie zum Beispiel FSC), verbindliche sowie langfristige Rahmenbedingungen zur Sicherung der Rechtssicherheit und die Überarbeitung der Berechnungsmethode für die Lebenszykluskosten. Ferner gab es wiederholt den Wunsch zu einer Rückkehr mit mehr Eigenerklärungen, in denen die Bieter nur ankreuzen oder bestätigen müssen und später mithilfe der Kontrollgruppe stichprobenartig nachkontrolliert werden kann.

Gleichermaßen wurden die Auftraggeber um Verbesserungsvorschläge für die Praxistauglichkeit und Handhabung der Vorgaben der VwVBU (inkl. Leistungsblätter) gebeten, damit ebenso für die umweltfreundliche Beschaffung Verbesserungspotenziale analysiert werden können. Ein weiteres Mal wurden die Antworten den Rubriken *Praxistauglichkeit* und *Handhabung* zugeordnet. Im Zusammenhang mit der *Praxistauglichkeit* attestierten Befragte den Vorgaben der VwVBU generell eine Praxisnähe, jedoch gab es Einwände bezüglich der Leistungsblätter. Diese seien relativ komplex aufgebaut. Die Auftraggeber gaben jedoch einige konstruktive Anregungen. Ein häufig genannter Punkt, der auch immer wieder im Verlauf des Vergabeberichts auftaucht, ist der Wunsch nach mehr Schulungsangeboten. Die Auftraggeber sowie die Auftragnehmer – das wird zu einem späteren Zeitpunkt genauer analysiert – sind mit dem sehr umfangreichen und komplexen Themen rund um die einzelnen Regelungen überfragt und überfordert. Daher wurden mehr Angebote gewünscht, um diese Wissenslücken zu schließen. Im besten Fall, so einige Auftraggeber, seien diese Schulungen verpflichtend für alle Mitarbeiter\*innen, die für die Vergaben zuständig sind.

Darüber hinaus sei es empfehlenswert, die Leistungsblätter (bestenfalls jedes Jahr) zu aktualisieren und übersichtlicher zu gestalten. Ein Auftraggeber regte an, die Dokumentation der Berliner Feuerwehr zur VwVBU als einheitliches Instrument für Vergabestellen in Berlin zu etablieren. Dieser Bogen sei als Anlage zur VwVBU eine hilfreiche Unterstützung und könnte berlinweit genutzt werden. Außerdem sollten für alle Leistungsblätter Besondere Vertragsbedingungen (BVB) erstellt werden. Als Beispiele wurden die BVB-Umweltschutzanforderungen/Getränke, Lebensmittel, Speiseausgaben sowie Leistungsblatt 23 genannt. Aus Sicht der Auftraggeber sei außerdem die Anpassung der Berechnungshilfe zur Ermittlung der Beschaffungskosten nützlich. Die bestehende Berechnungshilfe sei nicht mehr aktuell, da die Daten auf Annahme der Stromkostenentwicklung basieren. Aus diesem Grund unterstütze die Berechnungshilfe in keiner Weise die Vergabeentscheidung; entscheidend sei dagegen der Preis. Ein weiterer Punkt, der sich auf die Berechnungen bezieht, wurde von einem Auftraggeber als Brutto-Netto-Problematik umschrieben. Die Angabe der Angebotspreise sei immer netto, während in der Anlage Betriebskosten mit Bruttostrompreisen gerechnet wird. Dies führe zu Problemen bei der Berechnung.

Zur *Handhabung* gab es ebenfalls einige Hinweise, wobei diese sehr den bereits genannten ähneln. Neben der Hervorhebung der positiven Grundidee hinter den Regelungen wurde die Rechtssicherheit betont. Allerdings wurden an dieser Stelle auch einige Kritiken sowie weitere Vorschläge geäußert. So bleibe in Leistungsblatt 29 (Umwelt- und Energieberatung) aus der Beschreibung unklar, wie sich diese Beratungsleistung abgrenzt von den Fachplanungen bzw. Prüfsachverständigen und wie der Zusammenhang zur Anforderung der Beauftragung einer Nachhaltigkeitskoordinator\*in und einer Konformitätsprüfungsstelle aussieht. Einige der Vorgaben wurden als zu restriktiv angesehen, statt gute oder bessere Alternativen zu öffnen. Wiederholt gab es außerdem den Wunsch nach Schulungen, der Zusammenführung von Formularen sowie bundesweiten Regelungen, wobei letzteres außerhalb des Verantwortungsbereiches des BerlAVG liegt.

#### *d. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Wirkung und Umsetzung der AVILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung*

Viele der bereits im Bericht genannten Punkte, die in den Bereich der AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie der umweltfreundlichen Beschaffung fallen, waren viel diskutierte Themen in den Interviews und dem Workshop mit den Expert\*innen aus dem Kreis der Auftraggeber. Genauso wie bei der Tariftreueverpflichtung wurde die Intention der Regelungen positiv gesehen. Ein Experte sagte, dass das BerlAVG grundsätzlich ein gutes und zweckmäßiges Gesetz sei, vor allem aber die ökologischen und sozialen Kriterien positiv zu bewerten seien. Einige Teilnehmer\*innen betonten, dass ihnen durch die präzise Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften, insbesondere der AV-ILO-Kernarbeitsnormen und der VwVBU, ein erheblicher Rechercheaufwand erspart bleibe. Die Regelungen würden Klarheit über die zentralen Risiken schaffen und Orientierung zu marktgängigen und glaubwürdigen Nachweisen bieten, wodurch die praktische Umsetzung erleichtert werde. Allerdings, so sahen es andere Expert\*innen, sei es schwierig die zahlreichen Detailvorgaben der VwVBU mit den aktuellen Kapazitäten aktuell zu halten. Daher seien Schulungen sowie mehr Personal nötig.

Ein weiterer Experte berichtete von erheblichen Umsetzungsproblemen, die jedoch nicht auf das Gesetz selbst, sondern eher auf die Strukturierung und die Ausstattung der Verwaltung zurückzuführen sei. In den Interviews wurden dementsprechend Vorschläge für die Lösung und Verbesserung einiger identifizierte Hindernisse aufgezeigt. Auch in den direkten Gesprächen wurde die stetige Aktualisierung der Leistungsblätter bei der VwVBU benannt. Ebenso wurde die Zusammenfassung einiger Unterlagen nahegelegt, um die Menge zu reduzieren. Ergänzend fehlte einer teilnehmenden Person eine Ausführungsvorschrift zu fairem Handel. Um einige dieser genannten Punkte anzugehen, erläuterte ein\*e Expert\*in am Beispiel der Bekleidungsbeschaffung, dass das entsprechende Leistungsblatt Forderungen an Gütesiegel habe, die am Markt nicht erfüllt werden können. Daher ist in Zusammenarbeit mit der Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin ein neues praxistaugliches Leistungsblatt entworfen und der Senatsverwaltung übergeben worden.

#### **3.1.6 Anwendung und Wirkung der Besonderen und Ergänzenden Vertragsbedingungen**

In einer weiteren Frage wurde untersucht, ob die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe sowie der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen herausgegebenen Besonderen und Ergänzenden Vertragsbedingungen verwendet wurden. Die Mehrheit der Befragten (77,57 %) gab an, dass die Vertragsbedingungen *Anwendung fanden*. Jedoch legte fast ein Viertel der Befragten (22,43 %) dar, dass sie bisher *keine Anwendung für diese Vertragsbedingungen* finden konnten. Diese unterschiedlichen Einschätzungen verdeutlichen, dass zwar die Mehrheit die Bedeutung der Vertragsbedingungen anerkennt, eine signifikante Anzahl von Auftraggebern jedoch möglicherweise alternative Ansätze oder größere Flexibilität in der Vertragsgestaltung bevorzugen würde (Abbildung 20). Im Vergleich dazu zeigt Abbildung 21, dass ein fast genauso hoher Anteil gegebenenfalls abgeänderte oder durch

eigene Vertragsbedingungen oder Erklärungen ersetzte Besondere bzw. Ergänzende Vertragsbedingungen nutzt. Dies wird u. a. bei der IT-Beschaffung und den EVB-IT-Verträgen, bei Dienstleistungen im Kulturbereich oder bei Freiberuflichen Leistungen sowie dann gemacht, wenn umweltbezogene oder soziale Anforderungen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus gefordert werden.

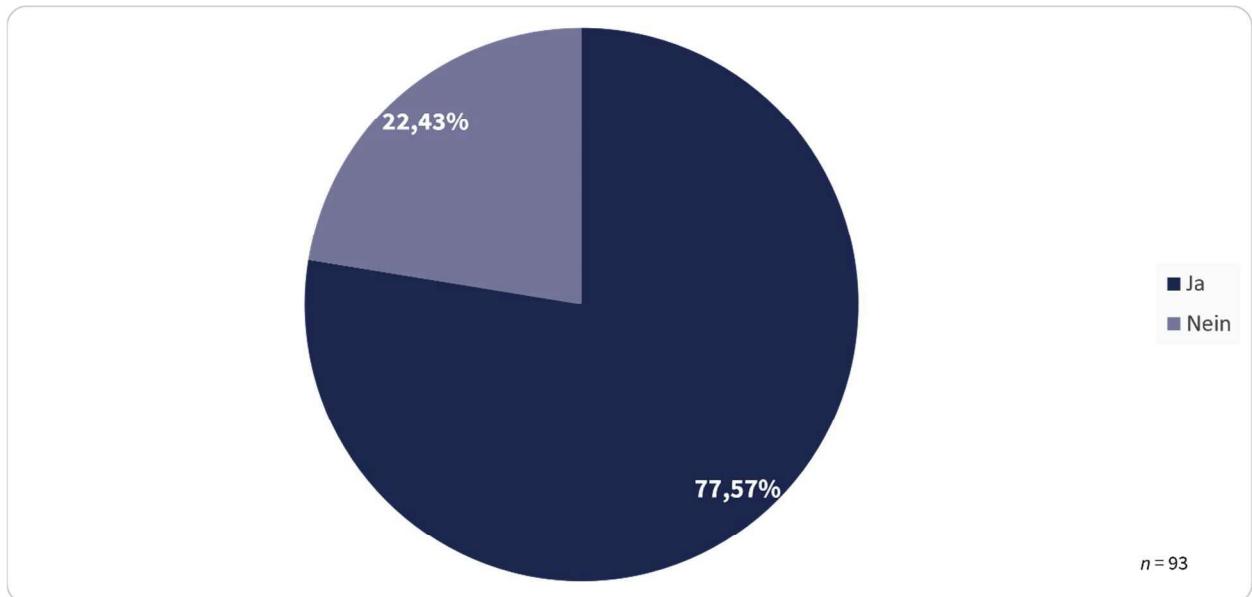


Abbildung 20: Verwendung der von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bzw. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen herausgegebenen Besonderen bzw. Ergänzenden Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

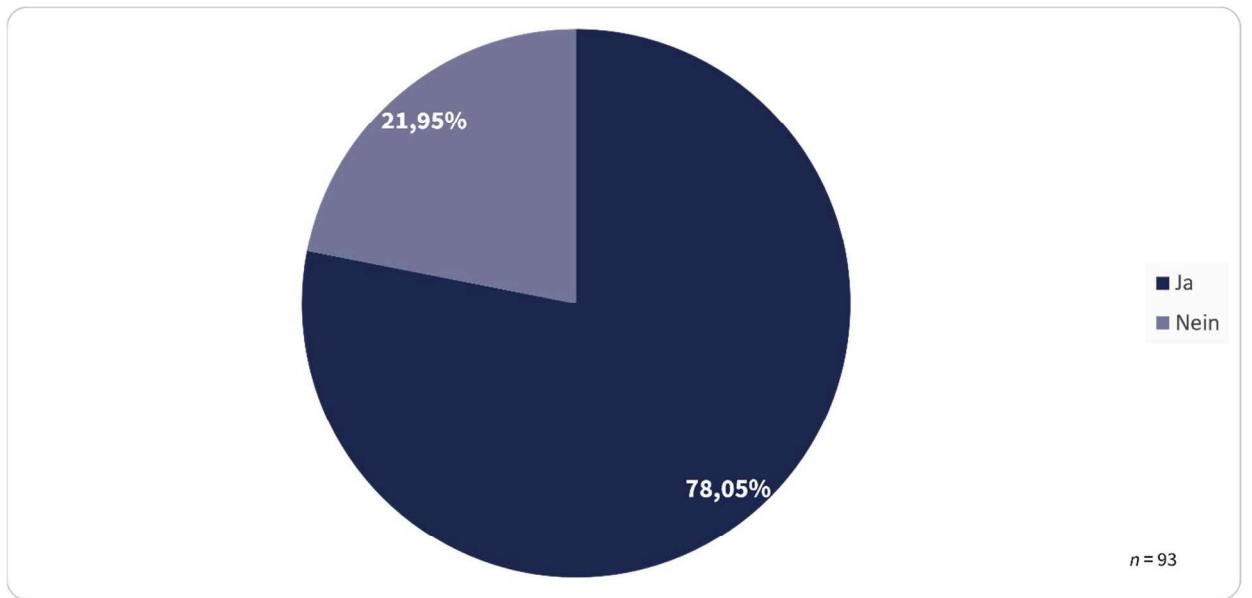


Abbildung 21: Verwendung ggf. abgeändert oder durch eigene Vertragsbedingungen oder Erklärungen ersetzter Besonderen bzw. Ergänzenden Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Die Auftraggeber wurden in einer offenen Frage gefragt, ob sie konkreten Verbesserungsbedarf bei den Vertragsbedingungen sehen würden, was die Mehrheit verneinte (n = 19) und zum Teil explizit die eigene Zufriedenheit zum Ausdruck brachte. Diejenigen, die jedoch einen Verbesserungsbedarf sahen, schlugen unter anderem Schulungsangebote, Bürokratieabbau,

schnelle Aktualisierung, mehr Optionen sowie einen Datenschutz-Abschnitt vor. Ein konkreter Vorschlag umfasste beispielsweise die Zusammenführung der Besonderen Vertragsbedingungen in einem einzigen Dokument im Sinne der Übersichtlichkeit. Zusätzlich wurde angeregt, zu prüfen, ob die Bereitstellung der Vertragsbedingungen sowie der Wirt-Formulare auch als editierbare Word-Dateien ermöglicht werden könnte, um die Handhabung weiter zu erleichtern. Als Lösungsvorschlag wurde hierfür die Nutzung dynamischer Formulare nahegelegt, mithilfe derer sich einzelne Textbausteine vorgangsbezogen auswählen und zusammenführen lassen. Darüber hinaus gab es den Wunsch nach Ergänzenden Vertragsbedingungen, die man zu einem selbst formulierten Vertrag ergänzend nutzen kann, sodass die Kernregelungen nicht inbegriffen sein müssten, da diese immer im Vertrag enthalten sind.

### 3.1.7 Anwendung und Wirkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen

Das BerlAVG sieht nicht nur die Vereinbarung sozial-ökologischer Maßnahmen vor, sondern auch deren – stichprobenartige – Kontrolle. Mit der Novellierung des BerlAVG wurden die Abschnitte zu den Kontrollen grundlegend überarbeitet und neugefasst. In diesem Zuge wurde auch die sogenannte 5 %-Vorgabe eingeführt – die Kontrollen sollen 5 % der in einem Kalenderjahr vergebenen Aufträge erfassen. Die Einführung dieser 5 %-Vorgabe ging mit der Klärung einher, dass es vorrangig die öffentlichen Auftraggeber selbst sind, die zuständig für die Durchführung der Kontrollen sind; der zentralen Kontrollgruppe kommt hierbei eine unterstützende Funktion zu, und zwar auch nur der unmittelbaren Verwaltung gegenüber (§ 16 Abs. 2 S. 1 BerlAVG). Die mittelbare Verwaltung ist dazu angehalten selbst Kontrollen durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund analysiert der Abschnitt vertiefend die Ergebnisse der Befragung hinsichtlich der Anwendung und Wirksamkeit der Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Im ersten Teil wird in einer quantitativen Analyse untersucht, in welchem Umfang und wie die Kontrollen durchgeführt wurden. Anschließend werden die Ergebnisse der Befragungen bezüglich der festgestellten Verstöße sowie Sanktionen betrachtet. Im Abschluss folgen die Erkenntnisse aus der qualitativen Datenerhebung.

#### *a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Anwendung und Wirkung der Kontrollmechanismen*

Während des Untersuchungszeitraums – in den Jahren 2020 bis 2024 – wurden bei den Auftragnehmern Kontrollen der vergebenen Aufträge auf Einhaltung der vereinbarten sozialen und ökologischen Vertragsbedingungen durchgeführt. Die Zahl der durchgeföhrten Kontrollen, deren Jahresschnittswerte in Abbildung 22 dargestellt sind, blieb über den Betrachtungszeitraum relativ konstant. Mit durchschnittlich 4,18 und 4,07 ist die Zahl der kontrollierten Anträge in den Jahren 2022 und 2023 etwas höher. In allen anderen Jahren siedeln sich die Werte knapp darunter an. Der Median konnte an dieser Stelle nicht verwendet werden, da viele der Befragten 0 angegeben haben. Somit wäre die Abbildung nicht aussagekräftig gewesen. Außerdem konnten einige Antworten nicht verwendet werden, da sie nicht in absoluten, sondern in prozentualen Zahlen angegeben wurden.

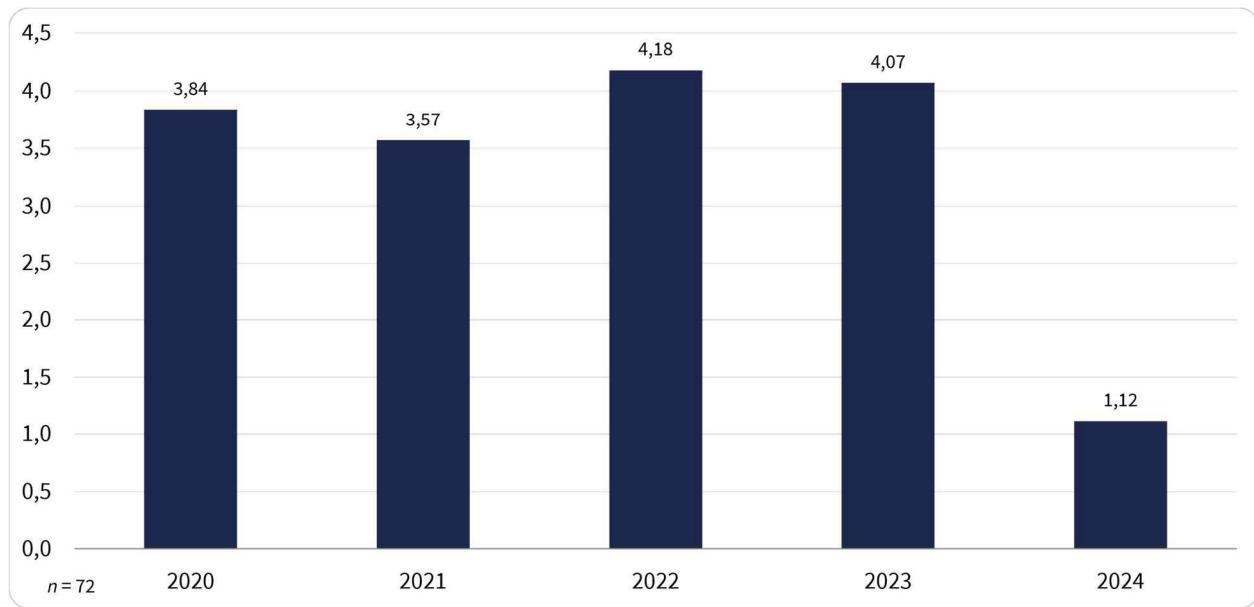


Abbildung 22: Übersicht der durchschnittlich auf Einhaltung der vereinbarten sozialen und ökologischen Vertragsbedingungen kontrollierten Aufträge aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

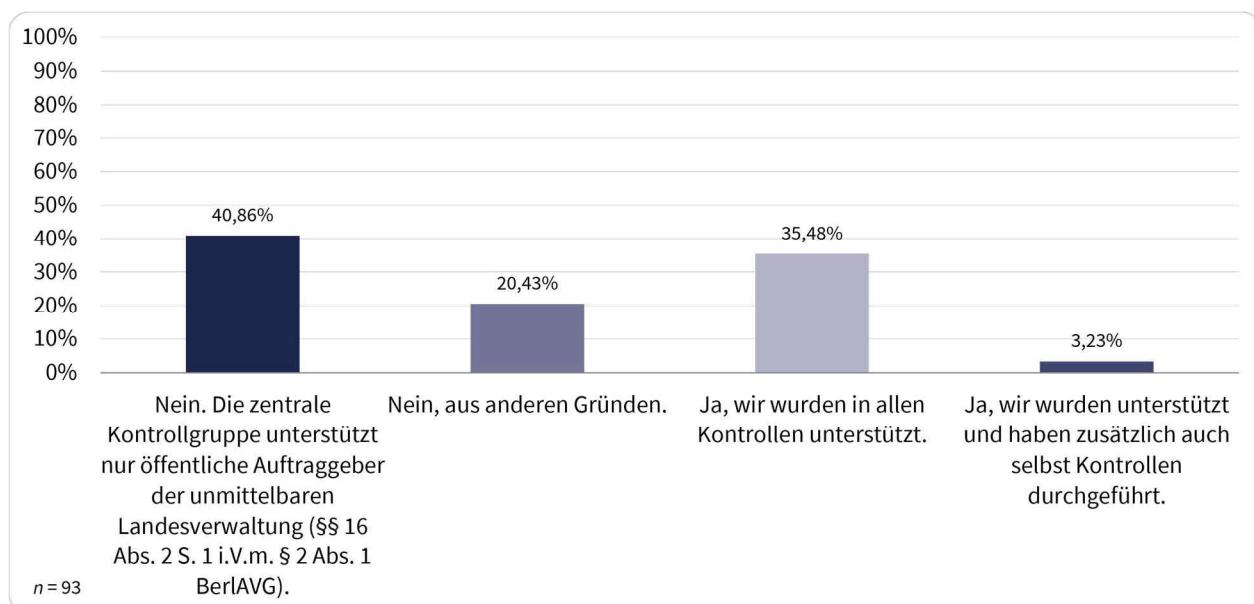


Abbildung 23: Unterstützung bei Kontrollen durch die zentrale Kontrollgruppe aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Abbildung 23 zeigt, ob die zentrale Kontrollgruppe bei Kontrollen der Auftraggeber Unterstützung geleistet und diese auch durchgeführt hat. Etwas mehr als ein Drittel wurde *in allen Kontrollen unterstützt* (35,48 %). Zusätzlich haben 3,23 % neben der *Unterstützung durch die Kontrollgruppe auch selbst Kontrollen durchgeführt*. Die meisten der Befragten gaben an, dass sie *nicht von der zentralen Kontrollgruppe unterstützt wurden, da diese nur öffentliche Auftraggeber der unmittelbaren Landesverwaltung (§§ 16 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 BerlAVG) unterstützt* (40,86 %). Weitere Auftraggeber wurden ebenfalls *nicht bei den Kontrollen unterstützt*, jedoch *aus anderen Gründen* (20,43 %).

Die Auftraggeber konnten in einer offenen Frage angeben, welche Herausforderungen sie bei der Selbstausführung der Kontrollen sehen. Im Kapitel zur Tariftreueverpflichtung wurden bereits einige Punkte angeschnitten. Diese werden nun ausführlicher betrachtet. Zum wiederholten Male betonten die Befragten, dass die für eine Prüfung von Firmenunterlagen notwendige Fachkenntnis und der damit verbundene Zeit- und Arbeitsaufwand eine beträchtliche Herausforderung darstelle – insbesondere durch die fehlenden Schulungen. Die teilweise fehlenden Kapazitäten – sowohl personell als auch zeitlich – könnten nur durch etwaige Schulungen ausgeglichen werden. Diese seien generell unabdingbar. Darüber hinaus stießen Auftraggeber zusätzlich an ihre Grenzen, da die Bereitschaft zur Einsicht in die internen Unterlagen bei den Unternehmen nicht immer gegeben war. Es scheint darüber hinaus Unsicherheiten bezüglich des Datenschutzes zu geben; die Teilnehmer\*innen äußerten, es bestehe Unklarheit darüber, welche Unterlagen erforderlich seien und in welcher Detailtiefe diese vorzulegen wären Aufgrund genannter Zweifel, ob Leistungen in der Praxis von den angegebenen Mitarbeiter\*innen durchgeführt wurden, sei es sinnvoll, Kontrollen vermehrt an der Stätte der Leistung durchzuführen. Im Zusammenhang mit den unter Umständen darauffolgenden Sanktionen, war für manche Teilnehmer\*innen nicht verständlich, welche Sanktionen, wann Anwendung finden. Dementsprechend seien klarere Vorgaben wünschenswert

Die Auftraggeber wurden außerdem gefragt, welche Hindernisse bei der Prüfung der tariflichen Entgelte – insbesondere im Rahmen der Tariftreueverpflichtung – wahrgenommen werden. Hier zeigen sich ähnliche Erschwernisse wie bei der vorherigen Frage. Das größte Hindernis stellt der Prüfungsaufwand selbst dar – wie in den anderen Fragen wurden auch hier fehlenden Ressourcen sowohl personell, materiell als auch zeitlich genannt. Außerdem wurde angeführt, dass ein Leitfaden für die Durchführung eigener Kontrollen wichtig sei.

Die Ergebnisse der Datenerhebung wiesen bereits mehrfach darauf hin, dass sich die Auftraggeber eine starke zentrale Kontrollgruppe wünschen. Der Fragebogen enthielt die Möglichkeit, die Erwartungen an diese Gruppe auszuformulieren. Die genannten Antworten wurden in 3 Rubriken aufgeteilt: *Kontrollen vollständig übernehmen, Unterstützung bei den Kontrollen ausweiten und Dokumentation der durchgeföhrten Kontrollen*. Zunächst werden die Antworten der ersten Kategorie dargestellt. Ein Teil der Auftraggeber lobte die Kontrollgruppe, da sie ihre Stichprobenkontrollen sehr gewissenhaft durchgeführt haben, und wünschte sich auch für die Zukunft eine gute Zusammenarbeit. Gleich mehrere Beteiligte antworteten, dass aus ihrer Sicht die zentrale Kontrollgruppe verstärkt werden müsse und langfristig dauerhaft die Prüfkontrollen vollständig übernehmen solle. Je nach Ergebnis der Prüfung erhofften sich die Auftraggeber neben der Durchführung der Prüfung auch das Aussprechen möglicher Sanktionen durch die Kontrollgruppe. Andere wünschten sich stattdessen eine bessere fachliche Unterstützung in Zweifelsfällen, um den eigens ausgeführten Kontrollen gemäß der 5 %-Vorgabe nachzukommen. Aus deren Perspektive benötigte es damit keine zentrale Kontrollgruppe, die alle Prüfkontrollen übernehme. Dieser Wunsch wurde jedoch seltener geäußert. Im Rahmen der Dokumentation der durchgeföhrten Kontrollen strebten sämtliche Befragte die Ermöglichung eines selbstständigen Datenabrufs der benötigten Kontaktdaten der Auftragnehmer, der Informationen zu Auftragnehmern, die die Vorschriften nicht eingehalten haben, sowie die

Einrichtung eines zentralen Portals an, in dem man die Prüfungen und die Ergebnisse der Kontrollgruppe einsehen kann. So sei es besser möglich, Firmen, die gegebenenfalls Verstöße begangen haben, kritischer zu betrachten und nicht direkt in die engere Auswahl zu lassen. Darüber hinaus wurde ein weiteres Mal die zentrale Umsetzung von Sanktionen gefordert.

Um die Ergebnisse aus der quantitativen Datenerhebung der Auftraggeber zu den Kontrollen zu erweitern, werden im Folgenden die gesammelten Erkenntnisse um die Ergebnisse und Erfahrungen der Kontrollgruppe ergänzt. Dafür wurde sowohl ein Einzelinterview mit der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe geführt als auch von der Kontrollgruppe übermittelte Zahlen und Fakten zu durchgeführten Kontrollen hinzugefügt.

Mit dem novellierten BerlAVG zum 01.05.2020 wurde die Möglichkeit geschaffen, bei Kontrollen eigene Arbeitsschwerpunkte zu setzen. Seitdem wurden vier jährliche Schwerpunktkonzepte erstellt. Mithilfe dieser können strukturierte und nachhaltige Kenntnisse über die sozial-ökologische Beschaffung in einzelnen Beschaffungsfeldern und Themengebieten gewonnen werden. Handlungsleitend bei der Erstellung sind u. a. die besondere Berücksichtigung von neu eingeführten Regelungen, Dienstleistungen im Niedriglohnsektor, die Einbindung der Kontrollgruppe bei bestimmten Themen sowie die Möglichkeit, darüber Erkenntnisse zu bestimmten Vorgaben des BerlAVG zu gewinnen. In den letzten Jahren ist es zu Neuerungen gekommen, deren Beachtung bei den Unternehmen kontrolliert werden soll. So stellte im Jahr 2020/2021 die Reinigungs- und Sicherheitsbranche als Niedriglohnbranche einen Prüfschwerpunkt dar, da es mit Anhebung des Vergabemindestentgeltes zum 01.05.2020 von 9,00 Euro (bzw. faktisch 9,35 Euro aufgrund des höheren gesetzlichen Mindest-lohns) auf 12,50 Euro hier eine deutliche Erhöhung gegeben hat. Auch die diesjährige Schwerpunktsetzung auf die zum 01.12.2022 in Kraft getretene Tariftreueverpflichtung hat diesen Hintergrund. Im Falle der Tariftreueverpflichtung geht es neben der Sensibilisierung der öffentlichen Auftragnehmer zudem auch um die Sensibilisierung der öffentlichen Auftraggeber für diese Neuerung.

Die zentrale Kontrollgruppe wählt die durch sie zu übernehmenden Kontrollen auf Basis dieser Schwerpunktsetzung aus. Die Vergaben werden immer im darauffolgenden Kalenderjahr geprüft – die Vergaben aus 2020 wurden dementsprechend im Jahr 2021 geprüft. In diesem Zeitraum gab es 107 kontrollierte Aufträge und 20 damit verbundene Unterauftragnehmer (UAN). In den darauffolgenden Jahren stieg die Zahl auf 164 (und 135 UAN) im Jahr 2021 und auf 242 (und 175 UAN) im Jahr 2022. Derzeit werden die Vergaben aus dem Jahr 2023 geprüft. Bis zum 11.12.2024 waren 207 der 220 eingeleiteten Kontrollen abgeschlossen (164 UAN). Die Kontrolle der Vergaben aus dem Jahr 2024 erfolgt erst 2025, so dass hierzu noch keine Angabe möglich ist).

Wie von den Auftraggebern bei selbstständig durchgeführten Kontrollen festgestellt, stellt auch aus Sicht der zentralen Kontrollgruppe die Mitwirkung der Unternehmen regelmäßig eine Herausforderung bei den Kontrollen dar – insbesondere die Ablehnung bzw. Verzögerung der Zurverfügungstellung von Entgeltnachweisen mit Hinweis auf den Datenschutz. Diese Bedenken werden trotz der Festlegungen in den Besonderen Vertragsbedingungen geäußert. Außerdem kommt es zu verlängerten Bearbeitungszeiten, da Unternehmen z. T. mehrfach gebeten werden müssen, die Unterlagen vollständig und pünktlich zu übermitteln.

Was speziell die Kontrolle der Tariftreueverpflichtung angeht, war ein erhöhter Kommunikationsaufwand feststellbar; dieser resultierte insbesondere aus der notwendigen Erläuterung der jeweils vertraglich vereinbarten Tarifbroschüren gegenüber dem geprüften Unternehmen und Aufklärung der Zuordnung zu einer bestimmten Lohngruppe beim Unternehmen. So stimmten die anfangs getätigten Angaben bezüglich dieser selten und mussten im Laufe der Kontrolle geklärt werden.

Auffällig war zudem, dass die Auftraggeber sowohl im Zusammenhang mit der quantitativen als auch mit der qualitativen Datenerhebung nur einmal explizit auf die 5 % - Vorgabe eingegangen sind. Diese Nennung viel wohlwollend aus. Weitere mögliche Anspielungen auf diese Vorgabe fielen eher indirekt und bezogen sich darauf, dass die zentrale Kontrollgruppe sämtliche Kontrolle übernehmen solle.

*b. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu festgestellten Verstößen sowie zur Anwendung und Wirkung der Sanktionsmechanismen*

In engem Zusammenhang mit den Kontrollen stehen Sanktionsmechanismen. Diese wurden im Rahmen der Erhebung ebenfalls bei den Auftraggebern abgefragt. Mithilfe der folgenden Grafiken werden diese Mechanismen visualisiert und erläutert. Konkret werden die Antworten zu Fragen über Verstöße gemäß § 15 BerlAVG sowie Ausschlussmöglichkeiten gemäß § 17 BerlAVG dargestellt.

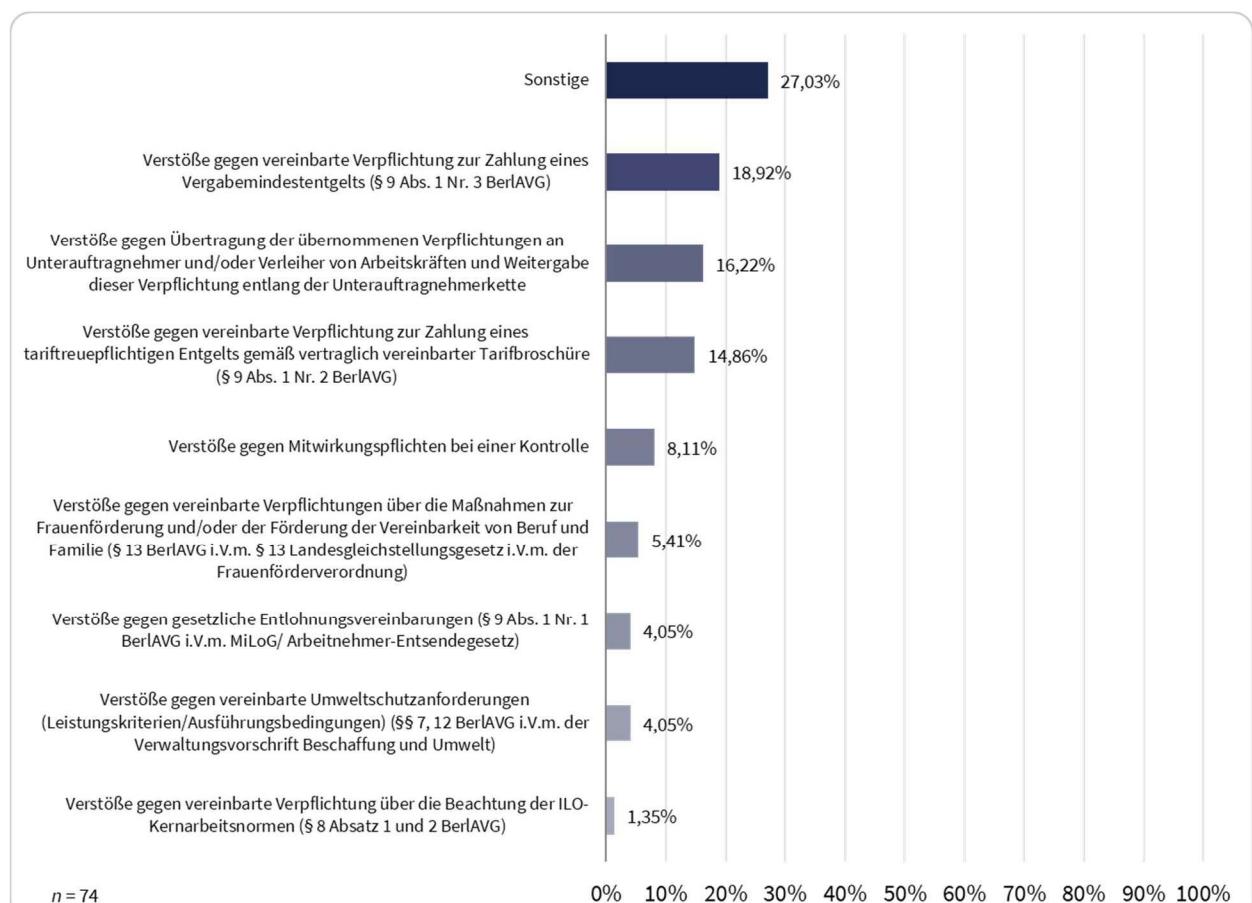


Abbildung 24: Übersicht der aufgetretenen Verstöße gegen die gemäß § 15 BerlAVG vereinbarten Vertragsbedingungen aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Abbildung 24 fasst die aufgetretenen Verstöße gegen die gemäß § 15 BerlAVG vereinbarten Vertragsbedingungen aus Sicht derantwortenden Auftraggeber zusammen. Die Mehrheit der Befragten führte als Verstoß keine der vorgegebenen Optionen an, sondern wählte *Sonstige* (27,03 %). Die Auftraggeber hatten im Anschluss die Möglichkeit, die genauen Verstöße zu benennen. Dabei fiel auf, dass bei der Gesamtheit der Nennungen keine expliziten Verstöße erwähnt wurden. Stattdessen wurde diese Antwortoption dann genutzt, wenn keine spezifische Antwort auf die Frage gegeben werden konnte. Aus unklaren Gründen wurde die Frage jedoch von vielen nicht übersprungen. Möglicherweise wollten die Teilnehmer\*innen damit hervorheben, dass keine Verstöße und damit auch keine Sanktionen bekannt waren. In Abbildung 24 sind alle Verstöße aufgelistet, die gemäß der nach dem BerlAVG vereinbarten Vertragsbedingungen feststellbar sind.

In der Auswahlkategorie „Sonstige“ können somit lediglich solche Verstöße enthalten sein, die nicht vom Gesetz erfasst und somit nicht Untersuchungsgegenstand dieses Berichts sind. Immerhin 18,92 % gaben an, dass es Verstöße gegen vereinbarte Verpflichtungen zur Zahlung eines Vergabemindestentgeltes (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BerlAVG) gab. Knapp dahinter folgten Verstöße gegen die Übertragung der übernommenen Verpflichtungen an Unterauftragnehmer und/oder Verleiher von Arbeitskräften sowie die Weitergabe dieser Verpflichtung entlang der Unternehmertkette (16,22 %) und Verstöße gegen vereinbarte Verpflichtung zur Zahlung eines tariftreuepflichtigen Entgelts gemäß vertraglich vereinbarter Tarifbroschüre (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BerlAVG) (14,86 %). Alle weiteren Verstöße wurden von weniger als 10 % der Auftraggeber genannt, in den meisten Fällen sogar von weniger als 5 %. Dazu zählen unter anderem Verstöße gegen die vereinbarten Verpflichtungen über die Maßnahme zur Frauenförderung, zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, gegen vereinbarte Umweltschutzanforderungen sowie gegen gesetzliche Entlohnungsvereinbarungen.

Die Auftraggeber sollten zusätzlich angeben, wie viele Verstöße der gemäß § 15 BerlAVG vereinbarten Vertragsbedingungen pro Jahr festgestellt wurden. Die Antworten reichten von null bis maximal sieben Verstößen. Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen wurde nur selten mehr als ein Verstoß genannt. Die Ergebnisse blieben dabei in allen Jahren des Betrachtungszeitraums sehr ähnlich.

Aus den Zahlen der zentralen Kontrollgruppe ergibt sich Folgendes: Die Anzahl der Verstöße gegen gemäß § 15 BerlAVG vereinbarte Vertragsbedingungen lag im Jahr 2020 bei 20. Das entspricht etwa 19 % aller von der zentralen Kontrollgruppe kontrollierten Aufträge aus jenem Jahr. In den Folgejahren erhöhte sich die Anzahl auf 23 und 27, wobei sich der Anteil an den kontrollierten Aufträgen geringfügig verkleinerte. Für das Jahr 2023 wurden zum jetzigen Zeitpunkt 34 Verstöße dieser Art festgestellt, was circa 16 % der 207 bisher abgeschlossenen Kontrollen entspricht. Verstöße für Vergaben aus dem Jahr 2024 werden entsprechend der Kontrollsystematik der zentralen Kontrollgruppe erst im Jahr 2025 feststellbar.

Im Anschluss konnten die Auftraggeber in einer offenen Frage erläutern, wie mit den festgestellten Verstößen umgegangen wurde und welche Sanktionen verhängt wurden. Am häufigsten wurden Er- oder Abmahnungen ausgesprochen ( $n = 9$ ). Sanktionen im eigentlichen Sinne des BerlAVG gab es gemäß der Auftraggeber kaum – ein Befragter gab eine Kündigung an, ein

anderer eine Vertragsstrafe. Genannt wurde auch eine Löschung aus dem Amtlichen Unternehmer- und Lieferverzeichnis (ULV) sowie die Verpflichtung zur Nachzahlung (jeweils einmal).

Die Kontrollgruppe bittet die Auftraggeber in den Abschlussberichten stets um eine Rückmeldung, wie mit den Verstößen verfahren wird. Aus den Rückläufen ist ebenfalls eine große Zurückhaltung erkennbar: Insgesamt wurde im Betrachtungszeitraum neben zwei Vertragskündigungen und zwei Vertragsstrafen auch von einer Vergabesperre (für ein Jahr) Gebrauch gemacht. Die Zahl der Sanktionen blieb laut der Zahlen der zentralen Kontrollgruppe seit 2020 konstant bei 1, wobei es sich für das Jahr 2020 um eine Vertragskündigung, für das Jahr 2021 um eine Vertragskündigung samt Vertragsstrafe, für das Jahr 2022 um eine Vertragsstrafe handelte. Für die derzeit erfolgenden Kontrollen der Vergaben aus dem Jahr 2023 wurde bisher eine Vertragsstrafe samt Vergabesperre für 1 Jahr von einem öffentlichen Auftraggeber zurückgemeldet. Aussagen zu weiteren Sanktionen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend gemacht werden, da noch nicht alle Rückmeldungen erfolgt sind.

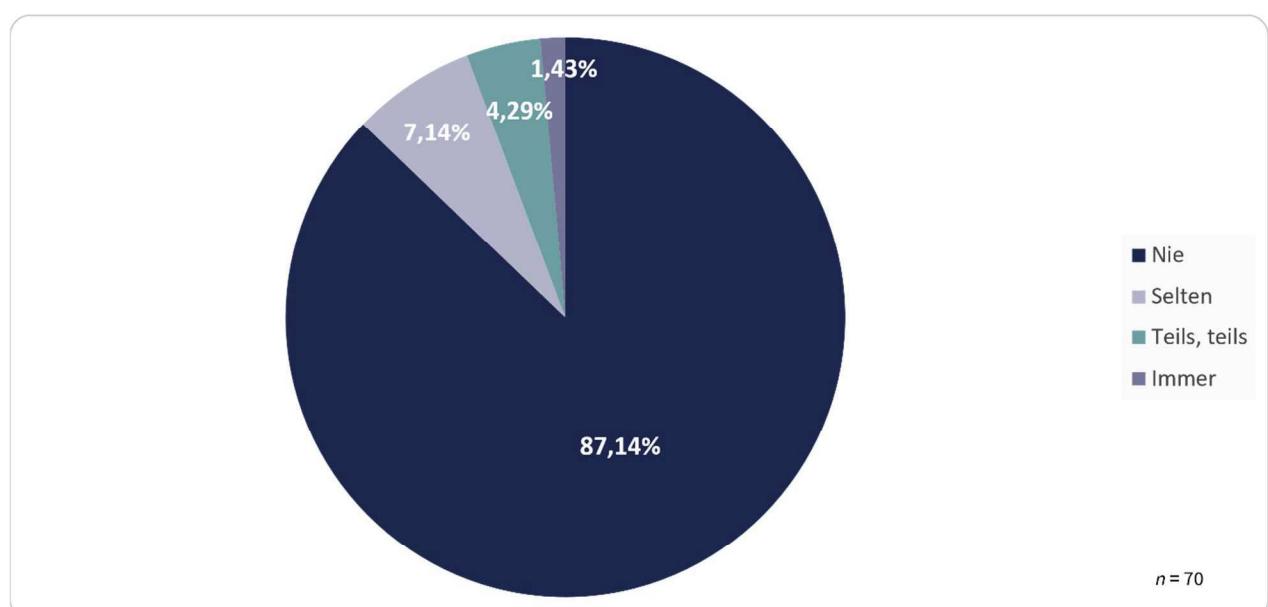


Abbildung 25: Häufigkeit der Anwendung der Ausschlussmöglichkeit des § 17 Abs. 3 BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Abschließend konnten die Auftraggeber angeben, wie häufig es zur Anwendung der Ausschlussmöglichkeit des § 17 Abs. 3 BerlAVG kam. Die überwiegende Mehrheit (87,14 %) antwortete, dass dies *nie* der Fall war. In 7,14 % der Fälle kam es *selten* zur Anwendung und 4,29 % gaben an, dass die Anwendung *teils/teils* erfolgt ist. Nur 1,43 % der Auftraggeber gaben an, dass dies *immer* der Fall war. Keiner antwortete mit *häufig*, weshalb diese Option in der Grafik nicht auftaucht (Abbildung 25).

#### c. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Anwendung und Wirkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen

Die Interviews und Workshops helfen dabei, die Ergebnisse aus der quantitativen Analyse zu stützen. Die Expert\*innen bestätigten ihre Erfahrungen, dass bereits viele Kontrollen von der

Kontrollgruppe übernommen wurden. Auch im Rahmen der Gespräche wurde allerdings ange-merkt, dass Vor-Ort-Kontrollen wichtig wären, um reibungslose und möglichst fehlerfreie Kontrollen zu gewährleisten. Die fehlenden Befugnisse beeinträchtigen, so scheine es, die Effizienz der vorgenommenen Kontrollen. Daher sollten die Prüfungen nicht auf Papierlage beschränkt, sondern Vor-Ort-Kontrollen ermöglicht werden. Entsprechend solle die Kompetenz der Kontrollkommission gestärkt werden. Ein kontrovers diskutiertes Thema stellten die von den Vergabestellen durchgeführten Kontrollen gemäß der 5 %-Vorgabe dar. Zwar betonte ein Teil, dass darin kein Problem bestehe, jedoch sah die Mehrheit Schwierigkeiten darin, die Stichprobenkontrollen an die Vergabestellen abzugeben. Diese seien dafür nicht personell aufgestellt, weder in der Anzahl der Leute noch in deren Qualifikation. Dagegen hätte sich die Kontrollgruppe über die Erfahrungen der letzten Jahre einen Wissensstand und eine Vorgehensweise erarbeitet, die die Vergabestellen trotz Unterstützung nicht einfach aufholen könnten. Zudem empfanden mehrere Teilnehmer\*innen manche Vergaben als zu kleinteilig, was eigene Prüfungen erschwere. Aus diesen Beweggründen sprachen sich die Expert\*innen auf Seiten der Auftraggeber für eine Stärkung der zentralen Kontrollgruppe und damit eine zentralisierte Durchführung dieser Kontrollen aus. Zusätzlich solle geprüft werden, ob die Unterstützung sozialpartnerschaftlicher Einrichtungen gesetzlich verankert werden sollte, um deren Kompetenz bei Kontrollen zu nutzen. Ein weiterer Wunsch betraf die Instanzen, die geprüft werden. Aus Sicht einer teilnehmenden Person wäre es wünschenswert, wenn die Kontrollgruppe auch Vergabestellen kontrolliere. Dafür wäre dann eine unabhängige Kontrollinstanz vonnöten.

### 3.1.8 Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Verständlichkeit und der Praktikabilität der Regelungen des BerlAVG und ist daher etwas allgemeiner als die Kapitel zuvor, in denen spezifische Regelungen und deren Umsetzung sowie Wirkung untersucht worden sind.

#### a. *Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zur Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften*

Zunächst wird erneut auf Abbildung 10 (S. 19) verwiesen. Neben den bereits analysierten und bewerteten Kriterien rückt hier insbesondere das Statement „*eher operativ als strategisch*“ in den Vordergrund. Mithilfe dieses Ausdrucks sollten die Befragten einschätzen, ob in diesem Fall das BerlAVG mehr auf die Umsetzung konkreter, kurzfristiger Ziele ausgerichtet ist, als auf die langfristige Planung und Entwicklung einer Strategie. 42,10 % der Befragten erachteten das als zutreffende Beschreibung für das BerlAVG. Fast die Hälfte der Auftraggeber nimmt somit das Gesetz so wahr, dass es stärker auf die Umsetzung konkreter, kurzfristiger Ziele ausgerichtet ist.

Um das Verständnis und die Praktikabilität zu verbessern, werden im Zusammenhang mit dem BerlAVG zahlreiche Informationen und Materialien bereitgestellt. Die Auftraggeber sollten einschätzen, ob sie sich durch die zur Verfügung gestellten Unterlagen hinreichend informiert und unterstützt fühlen (Abbildung 26). Das Ergebnis ist zweiseitig; 47,73 % der Befragten gaben

an, dass die Informationen und Materialien ausreichen würden, während die anderen 52,27 % die Unterlagen als Hilfestellung nicht als ausreichend empfanden.

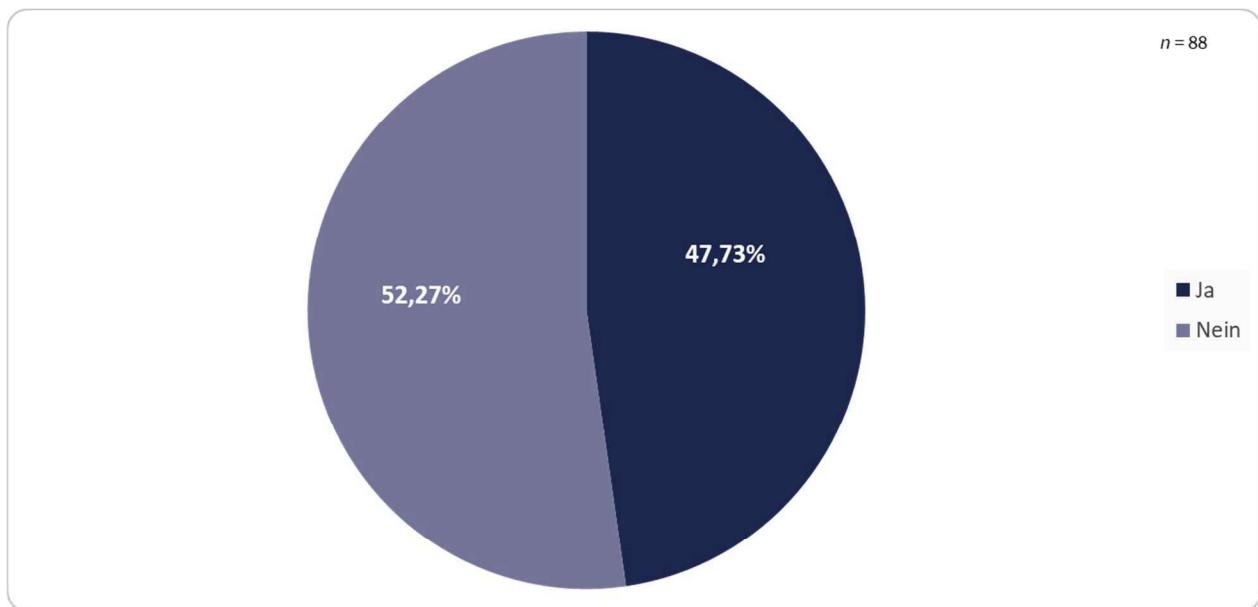


Abbildung 26: Einschätzung der hinreichenden Informiertheit und Unterstützung in Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem BerlAVG bereitgestellten Informationen und Materialien aus Sicht der antwortenden Auftraggeber  
Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Basierend auf diesen Erkenntnissen und um zu erörtern, woher die dargestellte Diskrepanz aus Abbildung 26 stammt, wurden die Auftraggeber gefragt, welche weiterführenden Informations- und Hilfestellungen sie sich wünschen würden. Die Antworten sind den Kategorien *Schulungen & Hilfsmittel* sowie *Aufwand* untergeordnet. Die Auftraggeber gaben an, dass auch aus ihrer Sicht nachvollzogen werden könne, dass jede einzelne Verordnung sicherlich aus den unterschiedlichsten Aspekten richtig und wichtig sei. Jedoch fühlen sie sich mit der Umsetzung mehr oder weniger im Stich gelassen – gleiches hörten Befragte aus dem Kreis der Bieter, die regelmäßig eine Art „Formularmüdigkeit“ artikulieren würden. Aus diesen Gründen seien Schulungen dringend notwendig. Abhilfe könnten Handouts schaffen, die für Neueintretende in diesen Bereich sinnvoll seien, um Berührungsängste abzubauen und konzentriert erste Informationen zu transportieren. Gegebenenfalls sei eine Art Beispielkatalog dafür sinnvoll, in denen durch Fallbeispiele die wichtigsten Informationen vermittelt werden. In den Antworten, die dem *Aufwand* zugeordnet sind, wurde der Informationsüberfluss bestätigt. An dieser Stelle zeigten sich Unstimmigkeiten unter den Befragten: Während einige Auftraggeber generell weniger Unterlagen verlangten, forderten andere neue oder überarbeitete Dokumente. Außerdem sei eine zentrale Vergabestelle erstrebenswert, die größere Vergaben übernehme und bei Fragen unterstütze. Zu guter Letzt erhofften sich die Auftraggeber eine längere Vorlaufszeit sowie eine rechtzeitige Kommunikation bei Änderungen des Gesetzes, damit Unterlagen entsprechend angepasst werden können.

*b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zur Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen sowie der Ausführungsvorschriften*

Im Rahmen der Gespräche mit den Expert\*innen wurden auch zur Verständlichkeit und Praktikabilität sowie zu den Ausführungsvorschriften einige Punkte angesprochen. Wiederholt betonten manche Teilnehmer\*innen, dass das Gesetz innerhalb des festgelegten Rahmens gut sei. Die Auftraggeber empfanden außerdem die Ausführungsvorschriften in Berlin als besser; in anderen Bundesländern gäbe es diese teilweise nicht. Somit sei das BerlAVG deutlich runder. Andere teilnehmende Personen betitelten die Ausführungsvorschriften dagegen als zu umständlich für Sacharbeiter\*innen und Bieter – jedoch wurde im Zusammenhang mit diesen Aussagen nicht immer explizit ausgeführt, welche Faktoren hierfür verantwortlich sind. Es sei unter anderem nicht immer klar, welche Formulare beigelegt werden müssen. Zudem beständen Leistungsblätter, die inhaltlich so kompliziert seien, dass selbst Fachbereiche diese nicht verstünden. Als Beispiel dafür wurde das Leistungsblatt für Rechenzentrumsbetriebe genannt. Ein weiteres Beispiel hierfür sei auch das Leistungsblatt zu TV-Geräten. Dieses entspräche nicht den aktuellen Energieklassen und beziehe sich auch nicht auf TV-Geräte im größeren Zoll-Bereich. Die vorgegebenen Energieklassen seien beim Kauf größerer Geräte nicht erfüllbar. Zudem bestehe eine Forderung, dass Fernsehgeräte über einen Netzschatz verfügen, über den das Gerät ausgeschaltet werden kann. Auch die Anzahl der mittlerweile existierenden Leistungsblätter wurde angesprochen. Diese sei mit 37 außerordentlich hoch und einige seien zu wenig an der Praxis orientiert. Ein zusätzlicher Vorschlag, der im Gegensatz zu einem bereits in Kapitel 3.1.6 genannten Wunsch steht, war die Überprüfung, ob die Vielzahl an Besonderen Vertragsbedingungen, die aus dem BerlAVG hervorgehen, sowie die dazugehörigen Formulare wirklich notwendig sind oder ob einige Unterlagen zusammengefasst oder gestrichen werden könnten. Bei normalen Ausschreibungen umfassten die Ausschreibungsunterlagen 3-4 Unterlagen (Leistungsbeschreibung, Preisblatt, Bewertungsmatrix sowie gegebenenfalls einen Vertrag). Durch die Zugabe der BerlAVG-Formulare und weiterer Formulare des Landes Berlin steige diese Anzahl auf mindestens 11 weitere Unterlagen. Je nach Vergabeverfahren und Art kämen weitere Unterlagen dazu, wodurch sich Bieter letztlich mit 15 oder mehr Unterlagen beschäftigen müssten, bevor es zu einer Angebotsabgabe käme. Das schrecke aufgrund der dahinterliegenden Bürokratie ab.

### **3.1.9 Verbesserter Zugang zu öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen**

Die Berücksichtigung der Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen im Vergabeprozess wird mit dem novellierten BerlAVG im Landesrecht erstmalig auf gesetzlicher Ebene fixiert. Damit soll sichergestellt werden, dass den Vergabestellen die Notwendigkeit einer mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung von Ausschreibungen präsent ist. Ebenso wird gesetzlich hervorgehoben, dass öffentliche Auftraggeber insbesondere bei Vergaben mit einem zulässigerweise beschränkten Teilnehmerkreis kleine und mittlere Unternehmen in angemessenem Umfang zur Angebotsabgabe auffordern sollen.

*a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zum verbesserten Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU*

Das Thema der Mittelstandsfreundlichkeit wurde sehr häufig als wichtiger Punkt angesprochen, jedoch weder in offenen Fragen der quantitativen Analyse noch in den Expert\*innengesprächen tiefgehender ausgeführt. Um eine quantifizierte Einschätzung zum Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU zu erhalten, wird wiederholt Abbildung 10 (S. 19) betrachtet. In dieser wurden die Auftraggeber nach einer Bewertung der Charakteristik *Mittelstandsfreundlichkeit* gefragt. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Auftraggeberseite die Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG als wenig *mittelstandsfreundlich* einschätzt – nur 19,63 % würden dieser Charakterisierung zustimmen.

*b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zum verbesserten Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU*

Im Rahmen der Gespräche wurde der Wunsch geäußert, dass kleine und mittlere Unternehmen in die Lage versetzt werden müssen, mit ihren gezahlten Löhnen wettbewerbsfähig zu sein, um entsprechende Ausschreibungen gewinnen zu können. Durch die derzeitig zu erfüllenden Vertragsbedingungen seien KMU jedoch teilweise benachteiligt. Zudem müssten bestimmte Zertifikate oder Gütesiegel kostenpflichtig erworben und in bestimmten Zeiträumen aktualisiert werden, was mit entsprechend hohen Kosten für die Bieter einhergehe. Das sei für einige KMU nicht finanziert, wodurch diese nicht mehr an bestimmten Ausschreibungen teilnehmen könnten. Mehr Anmerkungen zur Förderung der KMU wurde nicht gemacht, weder im positiven noch im negativen Sinne. Im Rahmen der Workshops lag jedoch auch kein expliziter Fokus darauf. Das Thema wurde nur einige Male kurz in der Diskussion aufgebracht.

### 3.1.10 Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite

Die Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Unternehmen werden in diesem Kapitel zunächst aus der Perspektive der Auftraggeberseite erfasst. Das Bieterverhalten aus der Perspektive der Unternehmen selbst wird in Kapitel 3.2 im Detail untersucht.

*a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite*

Wiederholt hilft Abbildung 10 (S. 19) bei der Auswertung der Auswirkungen der Regelungen des BerlAVG auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Unternehmen. In dieser Abbildung zeigt sich, dass aus Sicht der Auftraggeber *der Wettbewerb unter den Lieferanten* kaum durch die Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG gefördert wird. Weniger als ein Fünftel der Befragten sieht einen verstärkten Wettbewerbsanreiz in den bestehenden Regelungen (19,63 %).

Die Auftraggeber gaben an, dass sich mit der Einführung des neuen BerlAVG im Jahr 2020 das Bieterverhalten verändert hat. Abbildung 27 zeigt, dass 56,22 % der Befragten darlegten, dass die Anzahl an Bewerbern und Bieter gleichgeblieben war, während 41,17 % weniger Bewerber und Bieter wahrnahmen. Nur bei 2,61 % war die Anzahl an Bewerbern und Bieter gestiegen. In Kapitel 3.2 werden im Detail die Gründe für eine Nichtteilnahme an Ausschreibungen analysiert, um besser verstehen zu können, warum die Zahl und auch die Qualität der Angebote sowie Bewerbungen seit der Einführung des novellierten BerlAVG nicht gestiegen sein könnte.

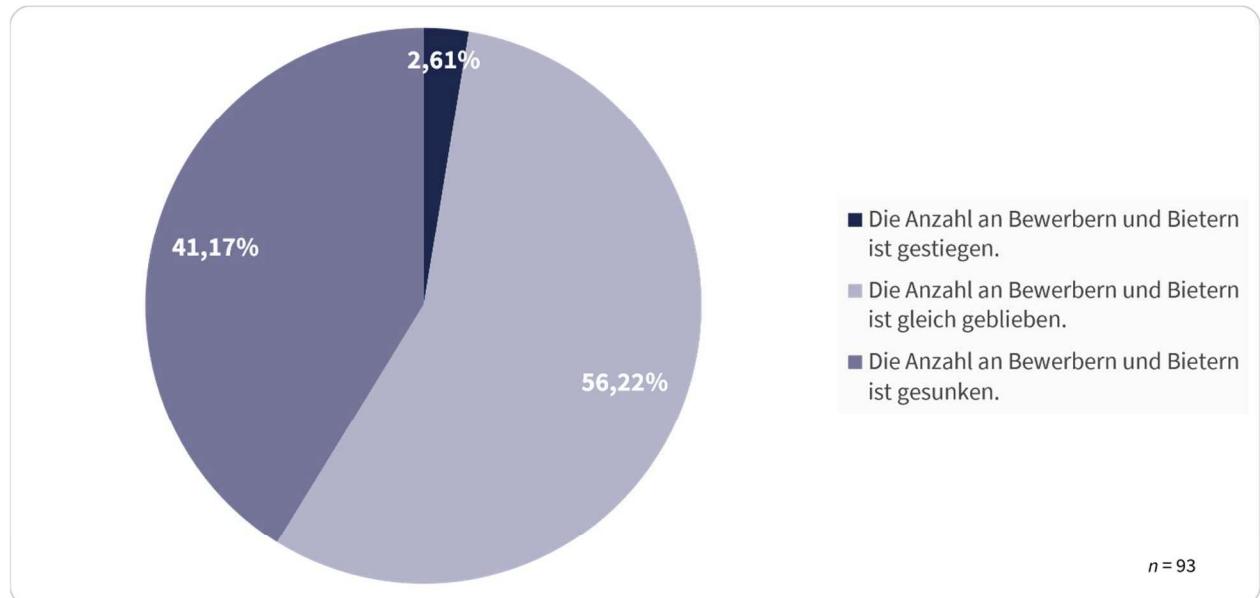


Abbildung 27: Veränderungen des Bieterverhaltens nach Einführung des neuen BerlAVG im Jahr 2020 aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Auf die Frage hin, wie viele Vergabeverfahren mangels der Angebote schätzungsweise pro Jahr aufgehoben werden mussten, weil Bewerber oder Bieter die Maßgaben auf Grundlage des BerlAVG nicht anerkennen wollten, antwortete die Mehrheit der befragten Auftraggeber, dass hier von keiner Vergabeverfahren betroffen waren oder es ihnen nicht möglich war, eine Aussage zu treffen ( $n = 70$ ). Sieben Personen gaben an, dass fünf oder weniger Vergabeverfahren betroffen waren, bei neun Personen war diese Zahl teilweise deutlich höher und lag bei bis zu 100 Verfahren. Hiervon waren sowohl Liefer- und Dienstleistungen ( $n = 23$ ) – insbesondere für medizinische Produkte ( $n = 3$ ) sowie IT-Leistungen/-Produkte ( $n = 12$ ) – als auch Bauleistungen ( $n = 12$ ) betroffen.

Darüber hinaus wurden die Auftraggeber befragt, wie häufig es zu Nichtvereinbarungen der BerlAVG-Vorgaben trotz Eröffnung des Anwendungsbereiches kam. Zudem sollten sie die Gründe dafür abgeben. Hier konnte ausgewählt werden zwischen dem Ausnahmetatbestand in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlAVG – *der Auftraggeber musste die Vertragsbedingungen des Auftragnehmers anerkennen, um seinen Bedarf decken zu können* – und der Härtefallregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 BerlAVG – *der Bedarf des Auftraggebers konnte nicht gedeckt werden, weil im Rahmen einer Markterkundung oder mangels zuschlagsfähiger Angebote festgestellt wurde, dass voraussichtlich keine wertbaren Angebote abgegeben werden*. Weiterhin bestand die Möglichkeit, sonstige Gründe auszuwählen und diese im Anschluss anzugeben.

Die Ergebnisse sind in Abbildung 28 dargestellt. Generell traten Nichtvereinbarungen sehr selten auf. In 1-5 % der Fälle gaben 13,79 % der Auftraggeber an, dass Auftraggeber selbst die Vertragsbedingungen des Auftragnehmers anerkennen mussten, um den Bedarf decken zu können. Hier fällt auf, dass 5,17 % der Auftraggeber angaben, dass dieser Grund mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 40 % vorliege, was letztlich zu einer Nichtvereinbarung führte. Für die Nichtvereinbarung auf Grund der Härtefallregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 - der Bedarf des Auftraggebers nicht gedeckt werden konnte, weil im Rahmen einer Markterkundung oder mangels zuschlagsfähiger Angebote festgestellt wurde, dass voraussichtlich keine wertbaren Angebote abgegeben werden- gaben ähnlich wie bei § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlAVG 15,18 % der Auftraggeber an, dass er in 1-5 % der Fälle vorliege. In mehr als 40 % der Fälle sahen ihn hingegen nur 2,68 % der öffentlichen Auftraggeber als gegeben.

Sonstige Gründe spielten eine nur untergeordnete Rolle – 91,01 % gaben an, dass es durch solche nie zu einer Nichtvereinbarung kam.

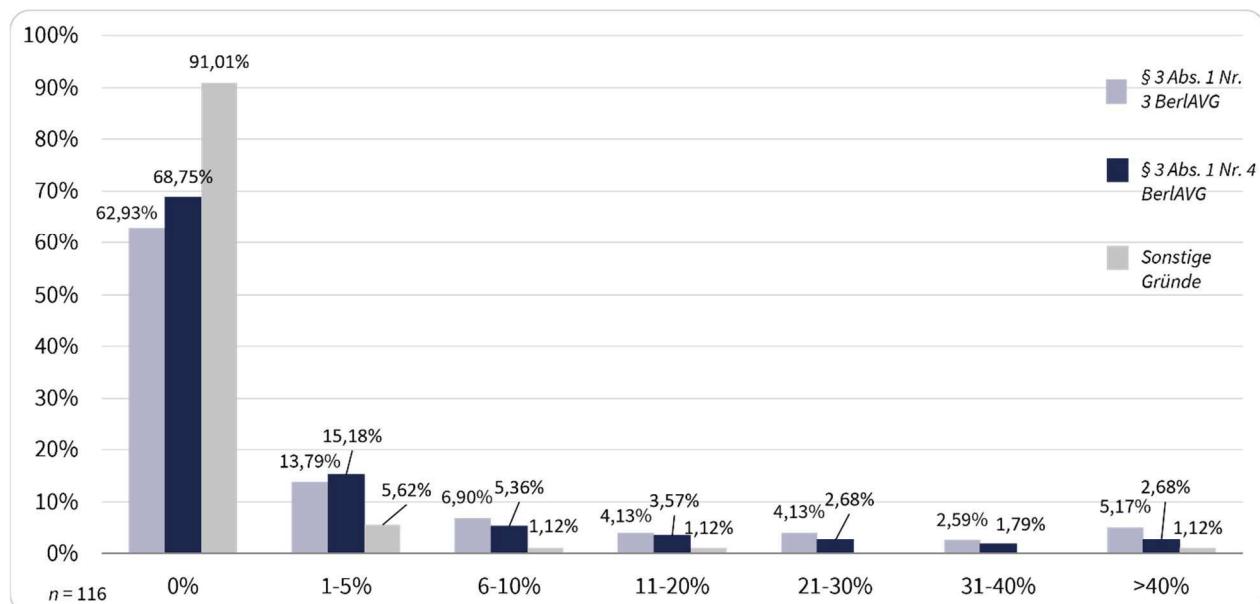


Abbildung 28: Übersicht der Häufigkeit der Nichtvereinbarung der BerlAVG-Vorgaben trotz Eröffnung des Anwendungsbereiches aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Im Anschluss konnten die Auftraggeber die genauen Gründe benennen, die zu Nichtvereinbarungen führten. Die Auftraggeber führten für § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlAVG („Der Auftraggeber musste die Vertragsbedingungen des Auftragnehmers anerkennen, um seinen Bedarf decken zu können“) an, dass die Bedarfe teilweise zu spezifisch wären (insbesondere im IT-Bereich) oder aber Auftragnehmer nicht gewillt wären, Aufträge unter anderen Bedingungen zu leisten, sondern stattdessen ihre eigenen Vertragsbedingungen durchsetzen. Außerdem wurde angegeben, dass die Bedarfe anderweitig nicht gedeckt werden konnten und dass Firmen wenig bis gar keine Kapazitäten für kleinere Aufträge hätten – im genannten Fall bezog sich das auf Aufträge in Schulen. Im Rahmen von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BerlAVG („Der Bedarf des Auftraggebers konnte nicht gedeckt werden, weil im Rahmen einer Markterkundung oder mangels zuschlagsfähiger Angebote festgestellt wurde, dass voraussichtlich keine wertbaren Angebote abgegeben werden“) nannten die Auftraggeber unter anderem die geringe Anzahl abgegebener Angebote und die

daraus resultierende fehlende Vergleichbarkeit der Angebote als Gründe. Zudem waren die geringen Wertgrenzen, Anfragen nach Individuallösungen sowie außereuropäische Anforderungen bei Spezialbeschaffungen, wie zum Beispiel bei wissenschaftlichen Geräten oder Software, als Ursachen identifiziert worden. Auch für die *sonstigen Gründe* gab es einige wenige Nennungen. Zum wiederholten Male wurde der Mangel an Angeboten aufgeführt. Zudem gäbe es Aufhebungen aufgrund der Unwirtschaftlichkeit, des Wegfalls des Beschaffungsgrundes und der Überschreitung des Gesamtbudgets. Gesondert hervorgehoben wurden Dienstleistungsbereiche wie etwa IT.

*b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Auswirkungen der Regelungen auf das Bieterverhalten und die Wettbewerbslage der Auftragnehmer-/Bieterseite*

Die Auftraggeber haben sich im Workshop und den Interviews wenig zu diesem Thema geäußert. Eine Teilnehmerin antwortete auf die Frage, ob sich Unternehmen auch ohne Aussicht des Erfolgs mehrfach um öffentliche Aufträge bewerben, dass sie das aus den Erfahrungen ihres Bieterkreises teilen kann. Sie wünsche sich manchmal sogar, dass sich weniger bewerben würden. Ein weiterer Teilnehmer bestätigte, dass der Bietermarkt unverändert bleibt und selbst Absagen nicht abschreckend wirken. Andere Expert\*innen betonten jedoch das Gegen teil und warnten vor einer sinkenden Zahl an Angeboten.

### 3.1.11 Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand

Das Thema Bürokratie war sowohl in der quantitativen als auch in der qualitativen Datenerhebung allgegenwärtig. An einigen Stellen wurde es jedoch nicht inhaltlich eingeordnet, sodass ausschließlich der Vorwurf der zu hohen Bürokratie im Raum stand. Einige vorausgegangene Kapitel des Vergabeberichts haben bereits mögliche Gründe für die wahrgenommene hohe Bürokratielast auf Seiten der Auftraggeber genannt. Um die Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand weiter zu bemessen, wird in diesem Abschnitt vertieft darauf geschaut. Da im Rahmen des Fragebogens wenige Fragen explizit auf den Vollzugs- und Bürokratieaufwand abzielten, liegt der Fokus hier auf der qualitativen Analyse.

*a. Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung zu den Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand*

Für ein Ergebnis aus der quantitativen Datenerhebung lohnt sich ein weiterer Blick auf Abbildung 10 (S. 19). Mit großem Abstand am häufigsten antworteten die Auftraggeber, dass sie die Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG als *bürokratisch* charakterisieren würden (84,30 %). Der Unmut, der sich in dieser Aussage widerspiegelt, schimmerte bereits in den vorigen Kapiteln durch. Darüber hinaus empfanden nur 14,46 % die Verfahrensweisen und Regelungen des BerlAVG als *innovativ*.

### *b. Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung zu den Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand*

Etwas besser ließen sich die Interviews und Workshops zum Thema Vollzugs- und Bürokratieaufwand auswerten. Das Thema kam zuvor immer wieder auf, da es oftmals in engem Zusammenhang mit den Regelungen des BerlAVG genannt wurde. Daher lässt es sich nicht so einfach isoliert betrachten. Nichtsdestotrotz gab es ein paar Aussagen, die in dem Vergabebericht Erwähnung finden sollten. Eine Teilnehmerin der Interviews stand der Mehrheit der Teilnehmer\*innen entgegen und sah keinen Bedarf für einen Bürokratieabbau. Ein anderer Teilnehmer hingegen meinte, dass die Bürokratie zuerst gesunken sei und sich erst mit dem Eingreifen der Politik wieder erhöht hat. Trotzdem seien die Ziele gut, die Politik jedoch nicht nahe genug an der Praxis, sodass es zu einem höheren finanziellen und personellen Aufwand käme. Ab und an wurde in den Workshops die Idee der Einführung eines Präqualifizierungsverfahrens geäußert – eine einheitliche Meinung gab es allerdings nicht. Wiederholt wurden im Zusammenhang mit der Bürokratie die Unterlagen des BerlAVG genannt. Außerdem äußerten an dieser Stelle manche Expert\*innen Vorschläge zur kontinuierlichen kritischen Prüfung und gegebenenfalls einer Zusammenlegung von Unterlagen oder einem Verzicht auf einige Unterlagen, um die Komplexität zu verringern und die Umsetzbarkeit der Bieterseite zu gewährleisten. Als Beispiel wurden hier die „Wirt-Formulare“ genannt. Weitere Nennungen zum Vollzugs- und Bürokratieaufwand wurden nicht getätigt.

#### **3.1.12 Wirkungen der Regelungen auf die Angebotspreise**

Die Angebotspreise wurden in den vorherigen Kapiteln im Zusammenhang mit den jeweiligen Regelungen analysiert, wobei sie jedoch nur einen Teil der Gesamtuntersuchung darstellten. Die Auftraggeber berichteten dabei übereinstimmend von einem Anstieg der Angebotspreise. Wie bereits erläutert, erfolgte die Befragung jedoch auf einer allgemeinen Ebene, ohne die spezifischen Ursachen für diese Preisentwicklung zu hinterfragen. Dies erschwert eine genaue Identifikation der Gründe für die wahrgenommenen Veränderungen. Ein möglicher Einflussfaktor, der die Wahrnehmung der Befragten mitgeprägt haben könnte, ist die Inflation der vergangenen Jahre.

#### **3.1.13 Generelle Einschätzung des BerlAVG**

Das Kapitel 3.1 endet mit den Ergebnissen zur generellen Einschätzung des BerlAVG durch die Auftraggeber. Zum einen wurden die Befragten im Fragebogen darum gebeten, allgemeine Verbesserungsvorschläge für das BerlAVG zu nennen, die sich auf keine der spezifischen Verfahrensweisen und Regeln des Gesetzes beziehen müssen. Viele der genannten Vorschläge bezogen sich auf die Praxistauglichkeit. Zunächst wurde auch in Bezug auf diese Frage betont, dass es sich um ein grundsätzlich gelungenes Gesetz handele. Als neuer positiver Aspekt wurde die Förderung von Ausbildungsbetrieben durch das Vergabewesen genannt. Nichtsdestotrotz gab es einige Ideen zur Optimierung des Gesetzes. Wiederholt wurde eine Vereinfachung der

Sprache sowie eine Übersicht und Hilfestellungen in Form von Informationen zur aktuellen Gesetzeslage angeregt. Unterstützend oder sogar treibende Kraft in diesem Zusammenhang seien zentrale Fortbildungen und Schulungen, die auf den Berliner Kontext zugeschnitten sind. Auch eine rechtliche Unterstützung vom Land Berlin für die Anstalten des öffentlichen Rechts sei hilfreich. Zusätzlich wünschten sich Befragte ein Verzeichnis ungeeigneter Bieter. Es wurden viele weitere Vorschläge genannt, die jedoch bereits in den vorhergehenden Kapiteln behandelt wurden. Um nicht zu viele dieser Antworten zu wiederholen, wird an dieser Stelle auf weitere Nennungen verzichtet. Einige Auftraggeber stellten in dieser Frage auch noch einmal den Bezug zu bundeseinheitlichen Regelungen her. Diese fallen jedoch nicht in den Verantwortungsbereich des BerlAVG. Aus diesem Grund wird nur einer der genannten Vorschläge aufgeführt. Unter anderem wurde der Wunsch nach einem bundeseinheitlichen, anstelle eines regionalen Mindestentgeltes genannt.

Wie aus Anmerkungen in den vorigen Kapiteln hervorgeht, stehen viele der Auftraggeber grundsätzlich hinter den Werten einer umweltverträglichen Beschaffung, wünschen sich allerdings weitere Verbesserungen für die Anwendung. Die Resultate in Abbildung 29 spiegeln das in gewissem Maße wider. Die Auftraggeber wurden außerdem dazu aufgefordert, das BerlAVG im Vergleich zu den Regelungen anderer Bundesländer hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte anhand einer Nominalskala in einer geschlossenen Frage zu bewerten. Die Mehrheit der Befragten gab jedoch an, *keine fundierte Einschätzung* abgeben zu können (74,57 %). Unter den verbleibenden Antworten zeigte sich eine gleichmäßige Verteilung: 8,09 % der Befragten bewerteten das BerlAVG als *besser*, während 6,36 % es als *schlechter* einschätzten. Die restlichen 10,98 % der Auftraggeber setzten es mit den Regelungen anderer Bundesländer gleich. Die geringe Differenz zwischen den positiven und negativen Bewertungen könnte darauf zurückzuführen sein, dass ein Großteil der Teilnehmer\*innen keinen direkten Vergleichswert besitzt, was eine Bewertung erschwert. Auffällig ist jedoch, dass es eine leichte Tendenz zu einer positiven Wahrnehmung der sozialen und ökologischen Aspekte im BerlAVG gibt.

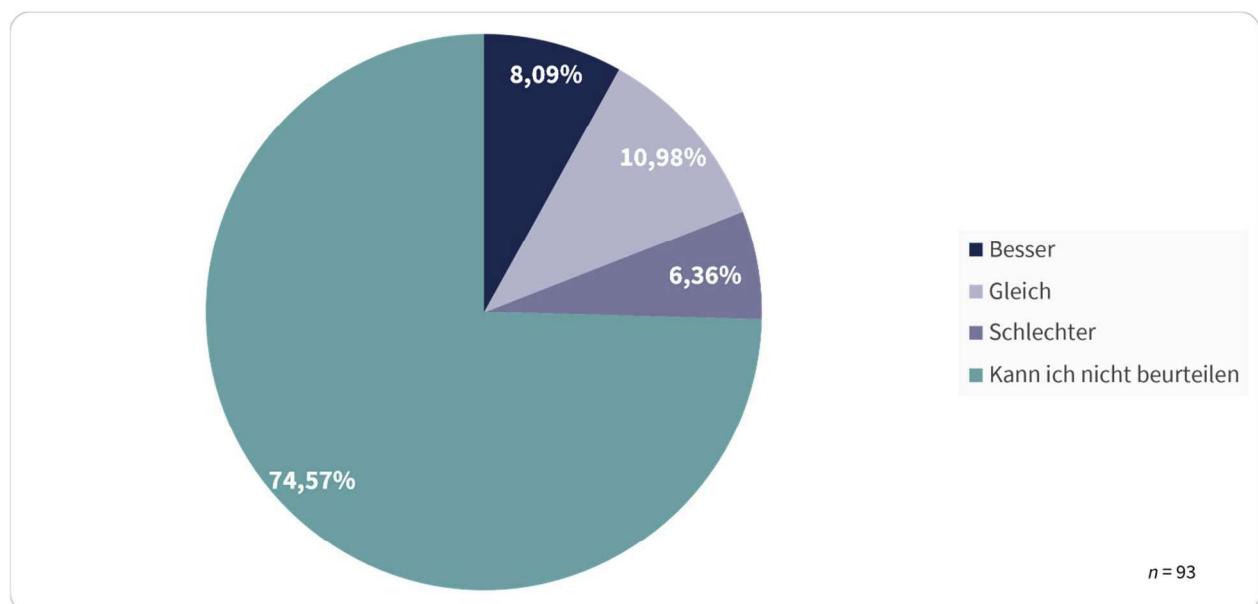


Abbildung 29: Bewertung des BerlAVG im Vergleich zu Regelungen anderer Bundesländer im Hinblick auf soziale und ökologische Aspekte aus Sicht der antwortenden Auftraggeber

Quelle: Fragebogen Auftraggeber

Anschließend an die vorausgegangene Fragen wurden die Auftraggeber in einer offenen Frage darum gebeten den Vergleich des BerlAVG zu anderen Bundesländern auszuführen und Regelungen im Hinblick auf soziale sowie ökologische Aspekte aus anderen Bundesländern zu benennen, die sie sich für das BerlAVG wünschen. Bei der Beantwortung der Frage und damit auch bei der Auswertung der Antworten gab es jedoch Schwierigkeiten. Als Auftraggeber fehlen den Vergabestellen die Vergleichswerte zu anderen Bundesländern (wie zuvor bereits geschehen). Daher konnten die Befragten zwar hervorheben, welche Regelungen das BerlAVG von anderen Vergabegesetzen unterscheidet. Mehrheitlich wurde jedoch angegeben, dass die fehlenden Kenntnisse zu den Regelungen in anderen Bundesländern eine Angabe unmöglich machen würden. Nichtsdestotrotz gab es einige Rückmeldungen, die in diesem kurzen Abschnitt unterteilt nach *rechtlichen* und *bürokratischen Aspekten* aufgeführt werden. Bezogen auf die *rechtlichen Aspekte* führte eine Person auf, dass sie die Aspekte aus dem Land Brandenburg kenne und diese sehr gleich zu denen aus dem BerlAVG seien. Jedoch sei das BerlAVG tiefgehender durch die AV ILO-Kernarbeitsnormen, Entsorgungsnachweise Abfall und weitere Regelungen, die spezielle Bereiche betreffen wie Informationstechnik, Catering, Maschinen sowie Reinigungsleistungen. Eine weitere Regelung, die genannt wurde, ist die AVV Klima auf Bundesebene. An dieser Stelle wurden jedoch keine genaueren Ausführungen dazu getätigt. Für die *bürokratischen Aspekte* wurden keine weiteren Vergleichswerte zu anderen Vergabegesetzen genannt. Die Regelungen des BerlAVG in diesem Bereich wurden jedoch von der einen Seite als gut und sehr ausführlich gelobt, von der anderen Seite als manchmal durchaus (über)fordernd eingestuft.

Im Rahmen der Interviews, Workshops und auch nachgereichter Stellungnahmen wurden resümierend einige Gedanken zum BerlAVG selbst geteilt. Beispielsweise merkte ein Befragter an, dass das BerlAVG ein an sich gut gestaltetes Gesetz sei, das jedoch aufpassen muss, sich nicht in Kleinigkeiten und verstecktem Bürokratieaufbau zu verlieren. Dieser Aufbau zeige sich beispielsweise in den Ergänzenden Verwaltungsvorschriften zum BerlAVG; insbesondere die Vorschriften für umweltgerechte Beschaffung hätten es in sich. Es sollten sowohl das BerlAVG als auch die zugehörigen Ausführungsvorschriften regelmäßig Prüfungen unterzogen werden, da sich dort der Großteil der Arbeit für die Personen aus der Vergabapraxis verstecke.

Zusammenfassend wurde die gute Intention hinter den bestehenden Regelungen sowie die dahinterstehenden Beweggründe überwiegend positiv bewertet. Die Teilnehmer\*innen waren sich einig, dass sie die zugrunde liegenden Werte unterstützen und diese auch nach außen hin vertreten möchten. Besonders positiv hervorgehoben wurde die durch Unterlagen und Materialien geförderte Rechtssicherheit. Dies gilt auch für die bereitgestellten Formblätter und Informationsmaterialien.

Dennoch wurde mehrfach angemerkt, dass die Regelungen und bereitgestellten Informationen als insgesamt zu umfangreich empfunden werden, wodurch die eigentliche Hilfestellung zu einer Überforderung werden kann. Die Vielzahl an Vorgaben und deren Umfang führten häufig zu Herausforderungen in der praktischen Anwendung. Teilweise wurde zudem kritisiert, dass die Regelungen nicht ausreichend aktuell seien und in einigen Fällen auch wenig praxisnah gestaltet wurden.

Die kritischen Rückmeldungen waren meist konstruktiver Natur. Viele Teilnehmer\*innen äußerten Verbesserungsvorschläge und Wünsche, wie Regelungen und Prozesse in der Praxis angepasst werden könnten. Ein priorisierte Vorschlag war, einen kontinuierlichen Austausch zwischen Auftraggebern, Bieter und der Politik in Form von regelmäßigen Roundtables zu etablieren, um gemeinsam praxisnahe und umsetzbare Lösungen zu erarbeiten.

### 3.2 Einschätzungen und Analysen aus Sicht der Auftragnehmer

Nachdem die Seite der Auftraggeber sehr ausführlich betrachtet und analysiert wurde, widmet sich dieses Kapitel den Auftragnehmern/Bietern. In leicht abgeänderten Unterkapiteln werden auch in diesem Abschnitt die zentralen Erkenntnisse der quantitativen Erhebung sowie der Expert\*innenworkshops dargestellt und ausgewertet. Dazu werden die Ergebnisse der Befragung abermals in Grafiken zusammengefasst und die Wortmeldungen der Expert\*innen aus den gemeinsamen Workshops anschließend in Textform ergänzt. Sollten in einigen Kapiteln keine Hinweise auf eine qualitative Auswertung erscheinen, dann haben die Expert\*innen im Rahmen der Workshops keine Aussagen zu den spezifischen Themen getroffen.

#### 3.2.1 Bieterverhalten um öffentliche Aufträge

Die Unternehmen sollten aus ihrer Perspektive ebenfalls das eigene Bieterverhalten einschätzen. Zuerst wurde daher abgefragt, ob sich die befragten Unternehmen während des Betrachtungszeitraums vom 01.05.2020 bis 30.04.2024 um öffentliche Aufträge im Anwendungsbereich des BerlAVG beworben haben. Von den antwortenden Auftragnehmern/Bietern gaben 75,90 % an, dass sie sich in den letzten vier Jahren um *öffentliche Aufträge im Anwendungsbereich des BerlAVG beworben* haben (Abbildung 30). Demnach sollten etwas mehr als drei Viertel der Unternehmen in der Lage sein, das BerlAVG aus eigener Erfahrung einschätzen zu können.

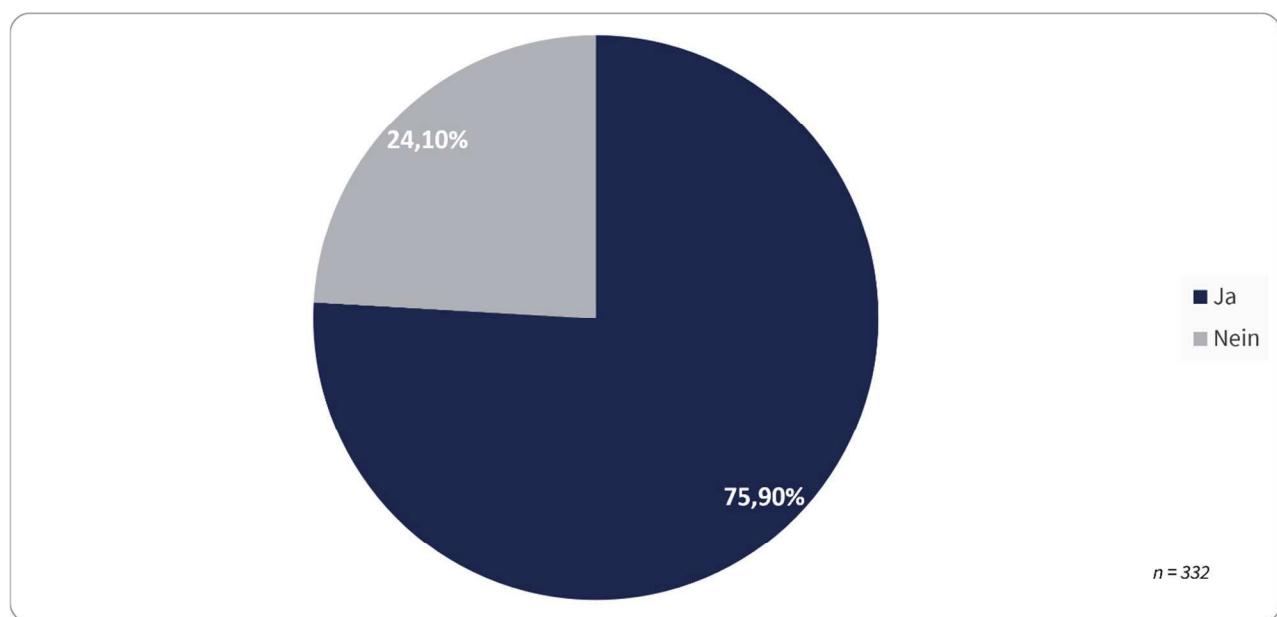


Abbildung 30: Anteil der Auftragnehmer, die sie sich in den letzten vier Jahren (Beobachtungszeitraum 01.05.2020 bis 30.04.2024) auf öffentliche Aufträge in Berlin beworben haben

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Die durchschnittliche Verteilung der Auftragsarten unter den antwortenden Auftragnehmern und Bieter (Abbildung 31) zeigt, dass Angebote im Anwendungsbereich des BerlAVG überwiegend *Liefer- und Dienstleistungen (ohne freiberufliche Leistungen)* betrafen. Das bedeutet, dass 59,22 % der Angebote für Liefer- und Dienstleistungen gemacht wurden. Dagegen gab es für *Bauleistungen* mit 28,08 % und *freiberufliche Leistungen* mit 12,70 % deutlich weniger Angebote.

Abbildung 32 bietet darüber hinaus tiefere Einblicke in die Verteilung der Auftragsarten anhand der Höhe der dabei erzielten Auftragssummen. Für die Auswertung wurden sowohl der Median als auch der Durchschnittswert berechnet. In Abbildung 32 ist aufgrund der hohen Streuung innerhalb der Angaben der Median dargestellt. Die Durchschnittswerte werden jedoch in Klammern im Text hinzugefügt. Zudem mussten einige Werte zuvor entfernt werden, da diese teilweise als Prozentzahlen oder Textangaben getätigten wurden. Die Betrachtung der Medianwerte zeigt, dass *Bauleistungen* mit einem Wert von 101.000 Euro die höchsten Auftragssummen aufwiesen (Durchschnittswert: 1.239.647 Euro). *Liefer- und Dienstleistungen (ohne freiberufliche Leistungen)* folgten mit einem Medianwert von 75.000 Euro (Durchschnittswert: 552.514 Euro), während *freiberufliche Leistungen* mit 35.000 Euro (Durchschnittswert: 163.772 Euro) den niedrigsten Medianwert aufwiesen.

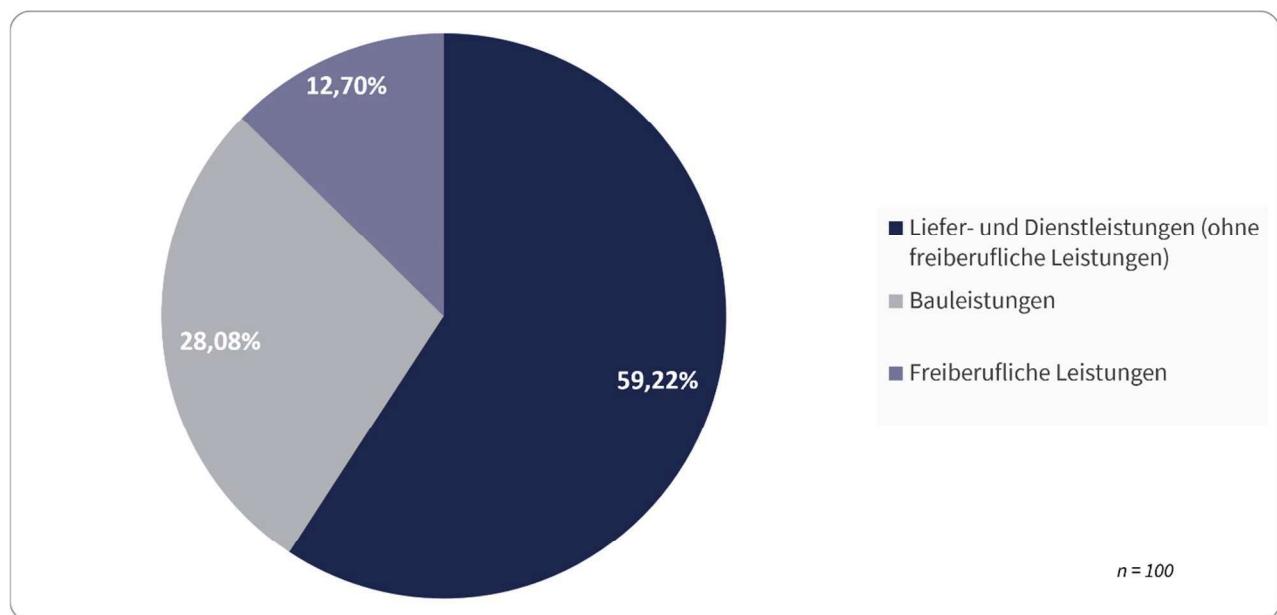


Abbildung 31: Durchschnittliche Verteilung der Auftragsarten der antwortenden Auftragnehmer/Bieter  
Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

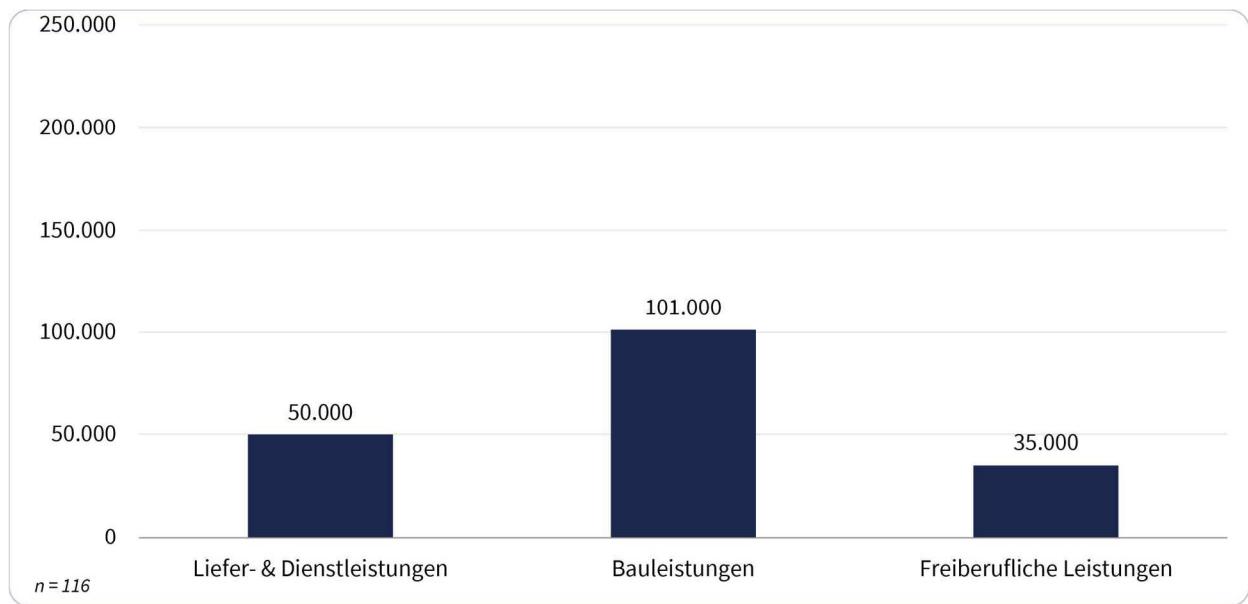


Abbildung 32: Verteilung der durchschnittliche Auftragssummen als Medianwerte

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Die Auftragnehmer wurden außerdem gefragt, wie hoch der Anteil öffentlicher Aufträge pro Jahr gemessen am Gesamtumsatz im Durchschnitt war – getrennt nach Prozent und in Euro. Die antwortenden Auftragnehmer gaben an, dass sich der Anteil im Durchschnitt auf 40 % (Median: 31 %) oder 5.022.179,01 Euro (Median: 100.000 Euro) belief. Auch hier gab es durch die unterschiedlichen Größen der teilnehmenden Unternehmen große Differenzen in den Auftragsvolumen, wodurch eine große Streuung innerhalb der Angaben entstand. Außerdem enthielten die Antworten einige Felder, die aufgrund falscher Formatierungen oder Missverständnissen bei der Beantwortung der Frage nicht ausgewertet werden konnten. Daher wurden an dieser Stelle weder Angaben zum Median noch zum Durchschnittswert gemacht.

Die Verteilung der Aufträge der Auftragnehmer zwischen *Aufträgen auf Landesverwaltungs-ebene (Senats- und Bezirksverwaltungen)* (47,30 %) und *Aufträgen von Betrieben, Stiftungen, Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts usw.* (52,70 %) war nahezu ausgeglichen. Es lässt sich hier also kein wirklicher Unterschied in der Verteilung der Aufträge feststellen (Abbildung 33).

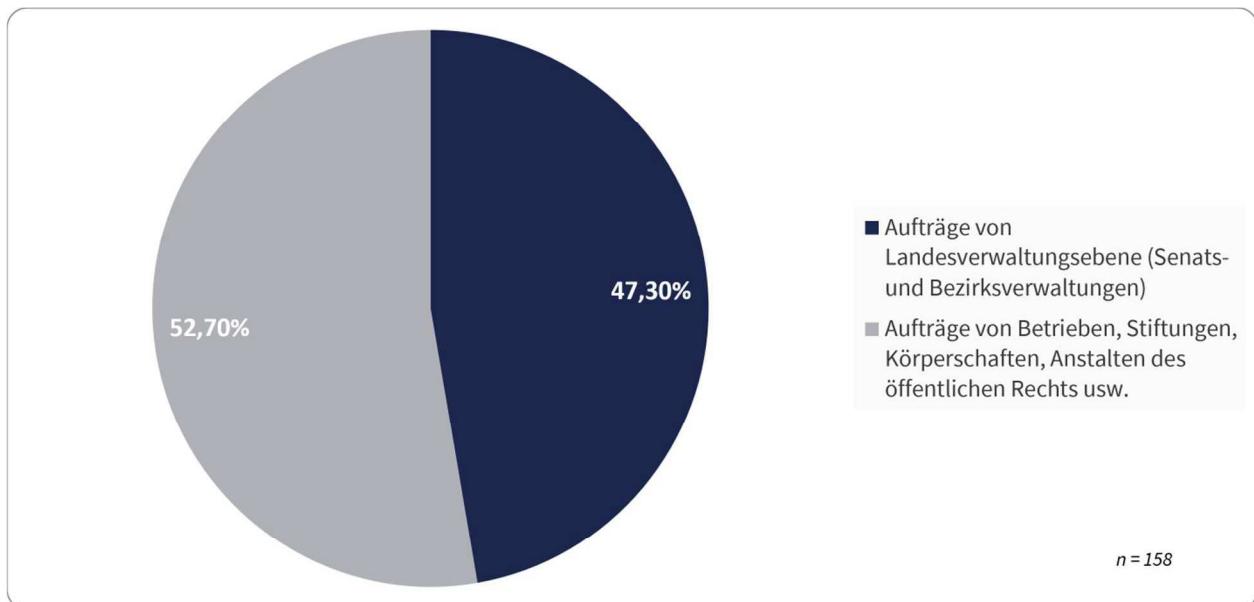


Abbildung 33: Verteilung der Aufträge der antwortenden Auftragnehmer/Bieter nach Landesverwaltungsebene und Ebene der Betriebe, Stiftungen, Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts  
Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Aufbauend auf den Ergebnissen aus Abbildung 30, die zeigt, dass fast ein Viertel der Bieter sich nicht auf öffentliche Aufträge im Anwendungsbereich des BerlAVG beworben hat, sollten die Bieter, die sich überhaupt nicht beworben oder zumindest im Betrachtungszeitraum darauf verzichtet haben, angeben, welche Gründe für die Nichtteilnahme an öffentlichen Aufträgen vorlagen. Eine Übersicht der Ergebnisse ist in Abbildung 34 zu sehen. Die Auftragnehmer konnten aus einer Vielzahl von Gründen auswählen oder aber über sonstige Gründe auch eigene Anlässe nennen.

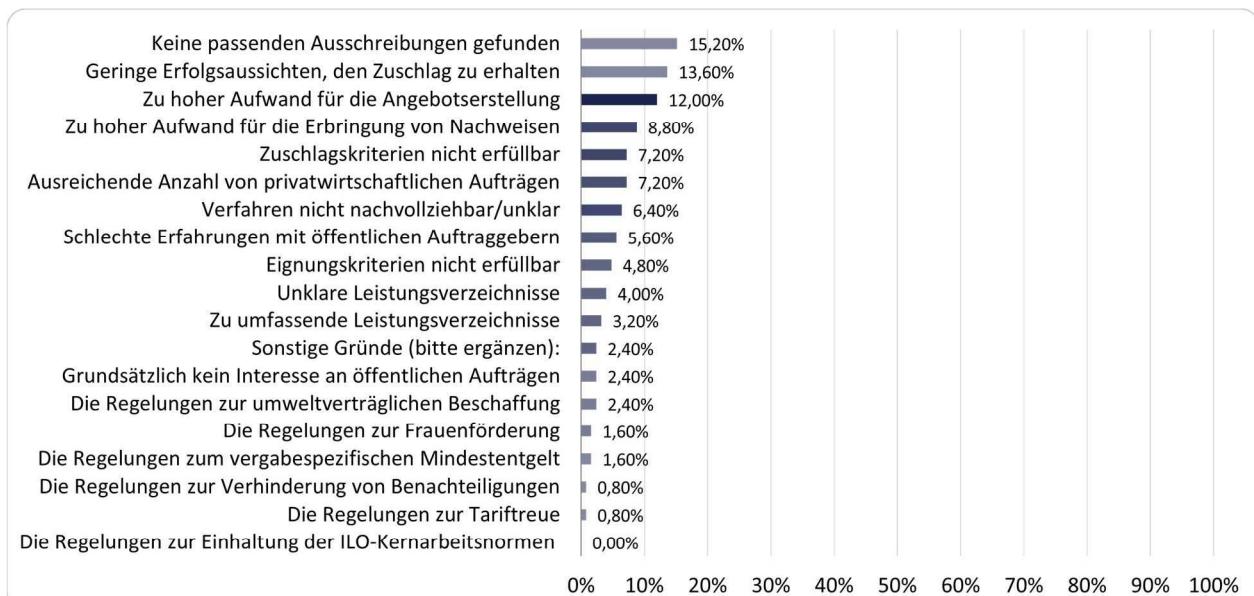


Abbildung 34: Übersicht der Gründe für die Nichtteilnahme von Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen in Berlin aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter  
Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Der Fragebogen bot eine Auswahl an Gründen, warum Unternehmen von einer Teilnahme an Ausschreibungen absahen, wobei die abgegebenen Prozentwerte aufgrund der breiten Streu-

ung der Antworten generell gering ausfallen. Am häufigsten wurde dabei mit 15,20 % angegeben, dass *keine passenden Ausschreibungen* gefunden wurden. Dicht gefolgt wurde diese Nennung von der Einschätzung, dass die *Erfolgsaussichten auf den Zuschlag gering* seien (13,60 %) und dem als *zu hoch wahrgenommenen Aufwand für die Angebotserstellung* (12,00 %). Die genannten Hindernisse beziehen sich somit größtenteils auf den Ausschreibungsprozess selbst oder auf Schwierigkeiten im Bewerbungsverfahren. Demgegenüber wurden Vorgaben zu den sozialen und ökologischen Maßgaben des BerlAVG wie die Tariftreue (0,80 %) oder die umweltverträgliche Beschaffung (2,40 %) nur zu einem sehr geringen Anteil der Fälle als abschreckende Faktoren angegeben (Abbildung 34). Dies deutet darauf hin, dass es weniger die inhaltlichen Anforderungen der Regelungen, sondern vielmehr die hohe Komplexität des Bewerbungsprozesses und ein unpassender Angebotsmarkt waren, die Unternehmen von einer Teilnahme abhielten. Besonders auffällig ist, dass die Regelungen zur AV ILO-Kernarbeitsnormen in diesem Zusammenhang überhaupt nicht von den BieterInnen als Hinderungsgrund genannt wurden. Außerdem nannten die Befragten noch weitere Motive, die sie selbst in einem offenen Antwortfeld ergänzen konnten. Die sonstigen Gründe, wie etwa der Eindruck, dass Aufträge vorrangig an den günstigsten Anbieter vergeben werden, während Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekte nur eine untergeordnete Rolle spielen, spiegeln zudem die Kritik wider, dass ökonomische Faktoren stärker im Fokus stehen als qualitative oder nachhaltige Kriterien.

### 3.2.2 Praktische Anwendung im Vergabeprozess

Die befragten Bieter haben im Rahmen der Untersuchung ihre Erfahrungen und Einschätzungen zur praktischen Anwendung des BerlAVG im Vergabeprozess geteilt. Da sie häufig mit den entsprechenden Regelungen konfrontiert sind, können sie fundierte Aussagen zu den Auswirkungen hinsichtlich der praktischen Anwendung im Vergabeprozess machen. Ziel der Befragung war es, herauszufinden, ob und inwieweit die einzelnen Bestimmungen des BerlAVG sich auf den Umsetzungs- und Bürokratieaufwand der Bieter auswirken und somit eine entlastende oder belastende Wirkung auf die Teilnahme an Vergabeverfahren haben. Die Ergebnisse, die in Abbildung 35 dargestellt sind, ermöglichen einige wichtige Erkenntnisse. Bei jeder Regelung ist die Mehrheit der Befragten neutral eingestellt – dies betrifft fast immer mindestens die Hälfte. Abgesehen vom *BerlAVG insgesamt* zeigt sich, dass jede Regelung auch Bieter animierte, die explizit aufgrund der jeweiligen Vorgabe teilnehmen. Allerdings ist die Zahl derjenigen, die durch einzelne Regelungen motiviert werden, geringer als die derjenigen, die sich durch diese von einer Teilnahme abhalten lassen. Die in Abbildung 35 gezeigten Ergebnisse werden nach und nach in den folgenden Unterkapiteln thematisch passend analysiert. In diesem Abschnitt wird ausschließlich die ganzheitliche Bewertung des BerlAVG vorgenommen. Keiner der Bieter gab an, *durch* die Existenz des BerlAVG an Vergaben für öffentliche Aufträge *teilzunehmen*. Immerhin 2 % der Befragten empfanden das Gesetz als *entlastend*. Fast die Hälfte nahmen eine neutrale Haltung ein (48 %), während etwas mehr als ein Drittel (34 %) von einer *belastenden Wirkung* sowie 16 % von einer *Nichtteilnahme* sprachen. Das BerlAVG insgesamt – und damit die Gesamtheit aller Regelungen – wurde von den BieterInnen am kritischsten bewertet. Die einzelnen Maßgaben zeigen bessere Ergebnisse.

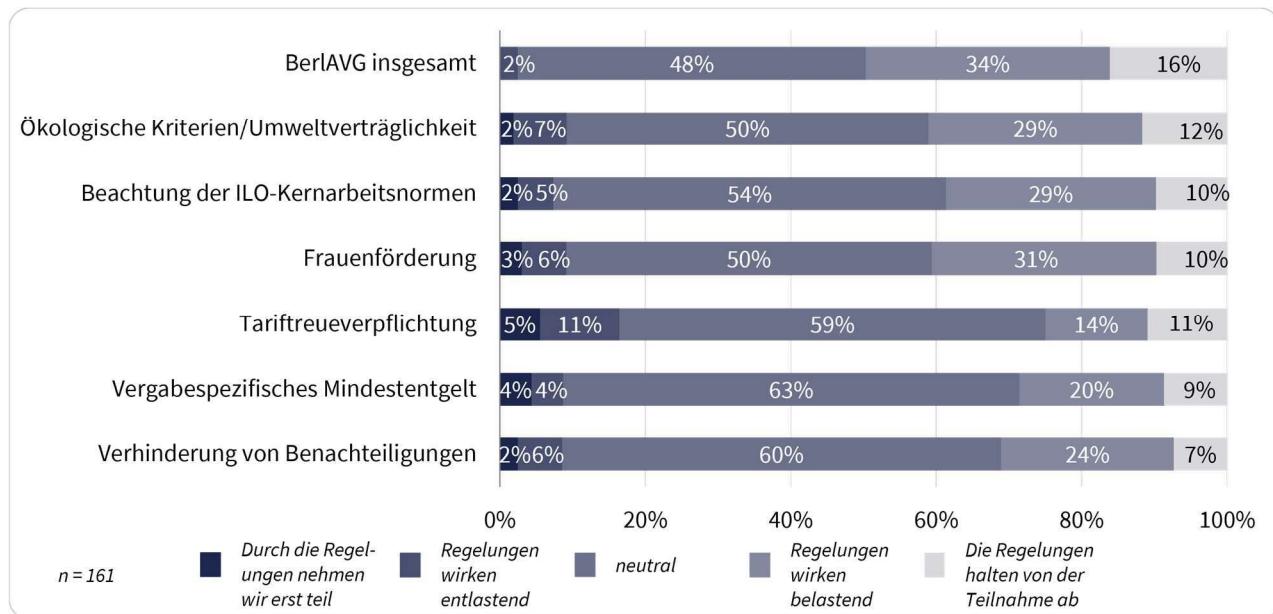


Abbildung 35: Bewertung der Wirkung der Regelungen des BerlAVG insgesamt sowie der einzelnen ökologischen und sozialen Maßgaben auf ihren Umsetzungs- und Bürokratieaufwand aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

### 3.2.3 Zugang zu öffentlichen Aufträgen für kleine und mittlere Unternehmen

Für viele Bieter ist die Frage nach dem Zugang zu öffentlichen Aufträgen von großer Bedeutung, da zahlreiche Unternehmen sich selbst als kleine und mittlere Betriebe einordnen. Im Vergleich zu Auftraggebern können sie aus dieser Perspektive detailliertere Einschätzungen geben. Die Einschätzung der Auswirkungen auf KMU wurde daher durch spezifische Aussagen in Form von Statements erfragt, welche die Bieter bewerten sollten. Diese Aussagen werden ebenfalls in den entsprechenden Kapiteln thematisch eingeordnet und analysiert. In den folgenden Abschnitten werden entsprechende Querverweise auf Abbildung 36 geben. Die in der Grafik präsentierten Aussagen werden anhand von Top-2-Boxscores visualisiert. Dabei werden ausschließlich die Antwortkategorien „trifft zu“ und „trifft überwiegend zu“ berücksichtigt, um die positivsten Bewertungen hervorzuheben. Im vorliegenden Kapitel wird die Aussage „Der Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin hat sich für kleine und mittlere Unternehmen grundsätzlich verschlechtert“ genauer betrachtet. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass genau die Hälfte der befragten Bieter angab, dass diese Aussage überwiegend oder gänzlich zutrifft. Da weitere 26,58 % mit teils/teils antworteten<sup>5</sup>, nimmt die Mehrheit wahr, dass KMU nicht mehr so einfach Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin erhalten wie in der Vergangenheit.

<sup>5</sup> Aus Übersichtsgründen wird auf diese Ergebnisse in der Abbildung 36 verzichtet.



Abbildung 36: Bewertung nach Zustimmung der Charakterisierung des BerlAVG aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter (ausschließlich trifft zu und trifft überwiegend zu)

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

In den Workshops wollten sich sowohl Unternehmen als auch Verbände zu dem Thema äußern. Im Rahmen der Expert\*innen-Workshops mit Vertreter\*innen der Verbände und Unternehmen wurde das BerlAVG wiederholt als nicht ausreichend mittelstandsfreundlich bezeichnet. Dies wurde als problematisch angesehen. Es gab jedoch neben den bereits genannten Ideen keine weiteren expliziten Vorschläge, wie der Zugang zu öffentlichen Aufträgen für KMU durch das BerlAVG gefördert werden kann. Unter anderem wurde eher pauschal betont, dass eine stärkere Mittelstandsorientierung erforderlich sei und dass dafür andere Aspekte zurückgestellt werden sollten. Welche anderen Aspekte genau gemeint waren, wurde allerdings nicht ausführlicher erörtert.

### 3.2.4 Wertgrenzen und deren Auswirkung auf Entbürokratisierung

Die Wertgrenzen und deren Effekte wurden bereits ausführlich aus der Sicht der Auftraggeber diskutiert. Gleichermassen interessant ist aber ein Blick auf die Bieterseite. Auch diese konnten anhand eines Statements aus Abbildung 36 einordnen, welche Wirkungen die im BerlAVG verankerten Wertgrenzen auf ihr Bieterverhalten haben. 7,41 % der Befragten stimmten der Aussage „Aufgrund der mit Neufassung des Gesetzes angehobenen Wertgrenzen (ab denen das BerlAVG Anwendung findet) und der damit gesunkenen Bürokratielast bei geringeren Volumina haben wir uns wieder an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligt“ überwiegend oder vollständig zu. Dieser Anteil ist verhältnismäßig gering, woraus sich entnehmen ließe, dass die derzeitigen Wertgrenzen aus Sicht der Auftragnehmer als wenig förderlich angesehen werden, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen.

Die Meinungen bezüglich der Wertgrenzen gingen in den Interviews und Workshops auseinander. In den Gesprächen mit dem FAIRgabe-Bündnis wurde deutlich, dass das Gesetz in dieser Hinsicht nicht zwangsläufig angefasst werden muss. Sollte dies allerdings eh getan werden,

dann sei es sinnvoll, die Wertgrenzen abzusenken. Vor allem bei der Beschaffung von Produkten mit leicht anwendbaren Umwelt- und Sozialstandards sind hohe Schwellenwerte nicht nötig. Auf der anderen Seite wurde sich in den Workshops mit den Vertreter\*innen der Branchenverbände und Unternehmen für eine Synchronisierung der Vergabewertgrenzen im Wirtschaftsgebiet Berlin-Brandenburg ausgesprochen. Diese Anpassung an die Brandenburger Wertgrenzen sei notwendig, um den Wettbewerb zu fördern und den Zugang zu öffentlichen Aufträgen für Unternehmen zu erleichtern. Es fielen keine Meinungen auf, die sich zwischen diesen Ansichten bewegten.

### 3.2.5 Umsetzung der Tariftreueverpflichtung und des Vergabemindestentgeltes

Die am 01. Dezember 2022 eingeführte Tariftreueverpflichtung ist noch keine zwei Jahre verpflichtend für die Unternehmen. Nichtsdestotrotz war dies eines der Themen, das bei den Bietern sehr viel Diskussionsbedarf hervorrief – sowohl in der datengetriebenen Erhebung als auch in den Workshops mit den Expert\*innen der Verbände und der Unternehmen.

Wie angekündigt wird wiederholt ein Blick auf Abbildung 35 geworfen. Die dort dargestellten Ergebnisse umfassen auch die Bewertungen der *Tariftreueverpflichtung* und des *vergabespezifischen Mindestentgeltes*. Bezuglich der *Tariftreueverpflichtung* gaben immerhin 5 % der Befragten an, dass sie durch diese Vorgaben überhaupt erst an einer Vergabe *teilnehmen*. Weitere 11 % empfanden die *Regelung als entlastend*. Mehr als die Hälfte der Bieter bewertete die Auswirkungen der Tariftreueverpflichtung auf ihren Umsetzungs- und Bürokratieaufwand als *neutral* (59 %). Auf der anderen Seite nahmen 14 % der Befragten die *Regelung als Belastung* wahr und 11 % *hielt es von einer Teilnahme ab*. Es erscheint möglich, dass ein Teil der Ergebnisse durch das vergleichsweise kürzliche Inkrafttreten der Tariftreueverpflichtung beeinflusst wurde. Die Einführung einer neuen Regelung könnte als zusätzlicher Aufwand empfunden werden, der bei einigen Beteiligten als herausfordernd wahrgenommen wird.

Für das vergabespezifische Mindestentgelt sehen die Ergebnisse in Abbildung 35 ähnlich aus. Jeweils 4 % der Bieter sprachen der *Regelung eine entlastende Wirkung* sowie den *direkten Anreiz für eine Teilnahme zu*. Der Anteil der *neutralen* Meinungen war sogar etwas höher (63 %) als bei den Auswirkungen der Tariftreueverpflichtung. Weitere 9 % sprachen davon, dass die Regelungen sie von einer *Teilnahme abhielten*, während ein Fünftel sie als *Belastung* wahrnahm. Insbesondere die *Tariftreueverpflichtung* erhielt trotz des kurzen Bestehens verhältnismäßig positives Feedback im Vergleich zu den anderen Regelungen. Trotzdem überwiegen zum jetzigen Zeitpunkt die negativen Stimmen in Summe noch die positiven. Für die *vergabespezifischen Mindestentgelte* sieht das Ergebnis ähnlich aus.

In Bezug auf die Tariftreueverpflichtung herrschte bei den Teilnehmer\*innen der Interviews und Workshops sehr viel Redebedarf. So gab es positives wie negatives Feedback, aber auch konstruktive Vorschläge zur Optimierung der Regelung in der Praxis. Generell zeigt sich seit dem Inkrafttreten der AV-Tariftreue am 01.12.2022 ein differenziertes Bild. So sei auf der einen Seite die Benennung der jeweils einschlägigen Tarifverträge in den Ausschreibungsunterlagen vielfach gut. Außerdem werde anerkannt, dass die Ursache einiger Probleme auch in den fehlenden Kompetenzen und Kapazitäten der Vergabestellen liegen. Positiv hervorgehoben wurde

außerdem das Tarifregister Berlin-Brandenburg, das bei der Umsetzung der Tariftreueverpflichtung wichtige Unterstützung leiste.

In einer Stellungnahme aus dem Kreis des FAIRgabe-Bündnisses hieß es zudem, dass es eine Erosion der Tarifbindung der vergangenen Jahre gegebene habe. Es zeige sich, dass nicht alle ausgeschriebenen Leistungen in Branchen erfolgen, die durch Flächentarifverträge abgedeckt sind. In diesem Kontext käme dem im BerlAVG verankerten Vergabemindestentgelt weiterhin eine wichtige Funktion zu. Für den Fall einer Reform des Gesetzes solle es daher auch eine Änderung der Mindestlohnregelung geben. Die Fachverbände formulierten in ihrer Stellungnahme, dass das BerlAVG die Anwendung von Tarifverträgen an die Art der Leistung binde. Das hätte zur Folge, dass Anbieter, deren Angebot im Minderteil auch Leistungen anderer Gewerke enthalte, für diese Leistungen andere Tarifvergütungen nachweisen müssen. Im Ergebnis führe das für die betroffenen Unternehmen zu einer hohen Nachweisbürokratie. Insbesondere breit aufgestellte KMU müssten sich daher regelmäßig mit der abwechselnden Geltung verschiedener Tarifverträge auseinandersetzen, wodurch sich der Aufwand für diese Unternehmen erhöhe.

Darüber hinaus käme hinzu, dass für private und öffentliche Aufträge unterschiedliche Tariflöhne gelten. Die Kommunikation einer solchen Sachlage an die eigenen Mitarbeiter\*innen gestalte sich als schwierig. Ergänzend wurde in einem der Workshops mit den Fachverbänden und Unternehmen das Vergabesystem im Zusammenhang mit den Kontrollen der Tariftreue als existenzgefährdend bezeichnet, da Prüfungen stark zeitverzögert stattfänden (drei bis vier Jahre nach der Auftragsvergabe). Diese Verzögerung erschwere es erheblich, nachzuvollziehen, welche\*r Mitarbeiter\*in in welchem Tarifbereich an einem bestimmten Projekt, bei dem häufig sechs bis acht verschiedene Tarifverträge involviert sind, gearbeitet hat.

Aufgrund der genannten Punkte wurden einige Verbesserungsvorschläge unterbreitet. So wünschten sich die Teilnehmer\*innen optimierte Klarstellungen im Gesetz, um Missverständnissen vorzubeugen. Ein Kompetenzaufbau bei den Vergabestellen sei darüber hinaus unverzichtbar. Dieser Punkt weist ein weiteres Mal auf den mehrfach genannten Schulungsbedarf hin. Dieser sei eine maßgebliche Aufgabe des Senats. Außerdem solle die Tariftreuregelung für die Praxis verbessert werden. Ferner solle das Vergabemindestentgelt an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) gekoppelt werden. Die Erhöhung des Berliner Vergabemindestentgeltes vom 01.05.2024 per Verordnung auf 13,69 Euro pro Stunde sei vor dem Hintergrund der Inflationsentwicklung nicht ausreichend. Analog zu Sachsen-Anhalt sei der Vergabemindestlohn daher an den TV-L zu koppeln. Es solle im Gesetz klar formuliert werden, dass das Vergabemindestentgelt der Grundlohn sei.

Als weitere Maßnahme wurden Meldestellen für die Beschwerden der Beschäftigten genannt. Diese würden sich derzeit immer wieder an das Tarifregister oder die Vergabestellen wenden, weil nicht nach Tarif bezahlt werde, obwohl ein Anspruch darauf bestehe. Dadurch werde das Ganze nicht systematisch erfasst und bearbeitet. Eine Meldestelle oder Hotline sei zur Kontrolle und Einhaltung der Tariftreue sinnvoll. Dies sollte im BerlAVG verankert sein.

Darüber hinaus wünschten sich Vertreter\*innen aus dem Kreis des FAIRgabe-Bündnisses die verpflichtende Einführung einer Lohngleitklausel. Im BerlAVG sei bisher keine Verpflichtung für

die Vergabestellen vorgesehen, dass Unternehmen, die den Zuschlag bekommen, zusätzliche Kosten sowohl durch Anhebung des Vergabemindestlohns als auch durch Tarifsteigerungen während der Laufzeit des Auftrags vom Auftraggeber erstattet bekommen und an ihre Beschäftigten weitergeben müssen. Dies führt zu Einbußen bei den Beschäftigten. Diese vielen genannten Punkte zeigen, wie wichtig dieses Thema allen involvierten Parteien ist.

### 3.2.6 Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung

Auf der Auftraggeberseite wurden die Intention und die zugrundeliegenden Ziele, die mit den sozialen und ökologischen Maßgaben des BerlAVG verfolgt werden, als positiv bezeichnet, aber es gab Verbesserungsvorschläge bezüglich der Umsetzung der Regelungen. In diesem Abschnitt werden die AV ILO-Kernarbeitsnormen sowie die umweltfreundliche Beschaffung aus Sicht der Auftragnehmer untersucht.

Zum wiederholten Mal sind die Ergebnisse aus Abbildung 35 wichtig für die Einordnung der Umsetzung der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der umweltfreundlichen Beschaffung. In dieser Grafik sind als Regelungen separat die *Beachtung der AV ILO-Kernarbeitsnormen*, *ökologische Kriterien/Umweltverträglichkeit*, *Frauenförderung* und die *Verhinderung von Benachteiligungen* aufgeführt. Jeder dieser Faktoren wird in diesem Abschnitt auf Basis der Abbildung 35 tiefergehend betrachtet. Bezüglich der AV ILO-Kernarbeitsnormen gaben 5 % an, dadurch *entlastet* zu werden und weitere 2 % erläuterten, dass sie durch diese an öffentlichen Ausschreibungen *teilnehmen*. Etwas mehr als die Hälfte hatte eine neutrale Meinung dazu (54 %). Fast ein Drittel der Auftragnehmer (29 %) sah in der Beachtung der Normen eine *Last*; 10 % sagten zusätzlich, dass die Regelung sie von einer *Teilnahme abhält*. Die jüngst erfolgte Einführung dieser Regelungen könnte einen entscheidenden Einfluss gehabt haben. Es ist denkbar, dass die Theorie und Inhalte der Normen aufgrund ihres kürzlichen Inkrafttretens noch nicht vollständig verinnerlicht wurden.

Gleichzeitig könnte dies auf ein Potenzial für Optimierungen in der praktischen Umsetzung hinweisen. Diese Aspekte werden durch die nachfolgenden Gespräche mit den Expert\*innen weiter beleuchtet und konkretisiert. Ein sehr ähnliches Bild zeigt sich bei den *ökologischen Kriterien/Umweltverträglichkeit*. Die Zahlen sind fast identisch – mit Ausnahme davon, dass 7 % die Regelungen als *entlastend* empfanden, dafür aber auch 12 % angaben, von *Teilnahmen abgehalten* zu werden. Die Bewertungen der Auftragnehmerseite bezüglich der *Frauenförderung* sowie die *Verhinderung von Benachteiligungen* waren bis auf Abweichungen weniger Prozentpunkte nahezu identisch verteilt. Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass sich die Förderung der Teilnahme von Auftragnehmern an Vergaben durch die genannten und eingeführten Regelungen derzeitig noch schwierig gestaltet. Woran das liegt und wie die praktische Umsetzung eingeschätzt und möglicherweise verbessert werden kann, wird zum Abschluss dieses Kapitels mithilfe der Ergebnisse aus der qualitativen Datenerhebung erörtert.

Wie auch die Auftraggeber wurden die Auftragnehmer gebeten, das BerlAVG im Vergleich zu Regelungen in anderen Bundesländern im Hinblick auf soziale und ökologische Aspekte zu bewerten (Abbildung 37). Anders als die Auftraggeber bewerben sich die befragten Unternehmen

mutmaßlich auch um Aufträge in Brandenburg. Aus diesem Grund haben diese Unternehmen Berührungspunkte und praktische Erfahrungen mit anderen Vergabegesetzen sammeln können und sind somit besser in der Lage, einen Vergleich zwischen diesen und dem BerlAVG zu ziehen. Das zeigt sich auch daran, dass nicht einmal die Hälfte und damit deutlich weniger als bei den Auftraggebern angaben, dass sie diese *Beurteilung nicht vornehmen können* (44,85 %). Ein kleiner Teil der Auftragnehmer (2,42 %) schätzte das BerlAVG im Vergleich zu anderen Gesetzen *besser* ein. Dagegen wertete es jeweils etwas mehr als ein Viertel der Befragten als *gleich* (26,06 %) oder *schlechter* (26,67 %). Auch hier ist nicht auszuschließen, dass das Inkrafttreten der Normen im letzten Jahr einen gewissen Einfluss hatte. Zusätzlich kann nicht nachvollzogen werden, mit welchem Vergabegesetz die Befragten das BerlAVG verglichen haben, wobei davon auszugehen ist, dass der Großteil der Auftragnehmer am ehesten Erfahrung mit dem Brandenburger Vergabegesetz gesammelt hat. Ohne den genauen Vergleichsgegenstand zu kennen, ist eine konkretere Einordnung dieser Ergebnisse jedoch kompliziert.

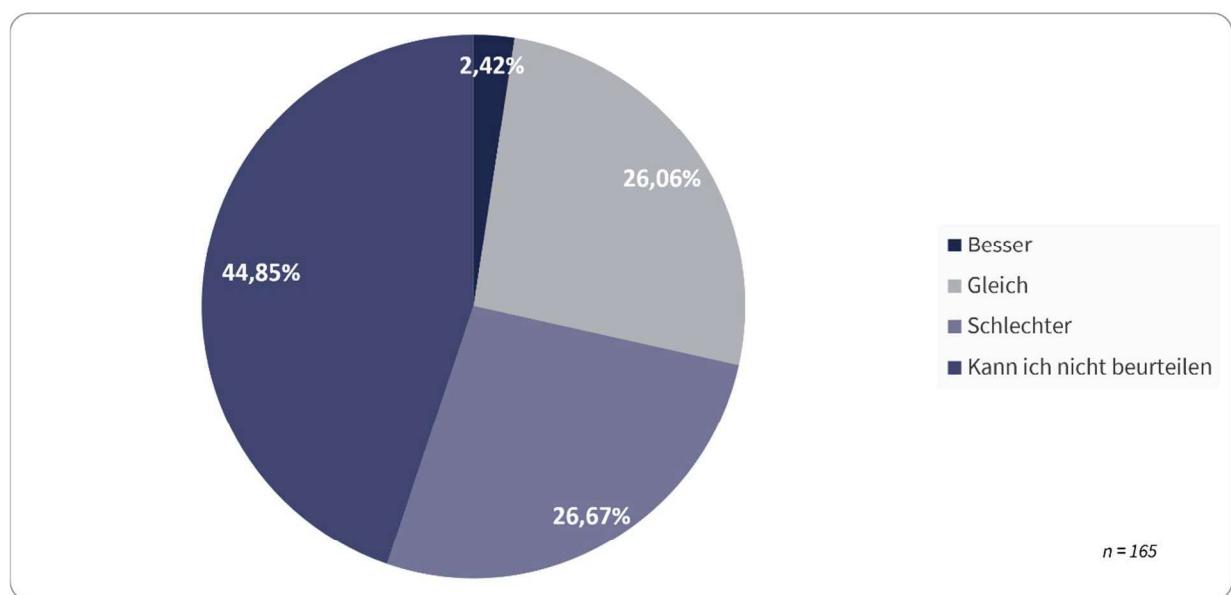


Abbildung 37: Bewertung des BerlAVG im Vergleich zu Regelungen anderer Bundesländer im Hinblick auf soziale und ökologische Aspekte aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bietern

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Wie zuvor die Tariftreueverpflichtung waren auch die weiteren sozialen und ökologischen Maßgaben des BerlAVG stark diskutierte Themen in den Stellungnahmen, Interviews und Workshops. Auch lassen sich Unterschiede in den Interessen der beteiligten Vertreter\*innen identifizieren. Unabhängig davon wurde das BerlAVG für die Ausrichtung mithilfe dieser Maßgaben gelobt. So seien solche Richtlinien per se absolut richtig. Während ein Teil der Teilnehmer\*innen die Bemühungen des Landes Berlin honorierte, faire Beschaffung voranzubringen und sich daher wünschen würde, dass nun der nächste Schritt in Form von noch flächendeckenderen und verbindlicheren Anwendungen gewagt werden soll, um die gewünschte Hebelwirkung zu erreichen, verhielt sich der andere Teil zurückhaltender und bat darum, genau zu schauen, in welchen Schritten der Vergabe diese Regelungen Sinn ergeben. Als Beispiel hierfür wurde die Beteiligung von Bauunternehmen genannt. Diese seien generell bereit, die Frauenförderung voranzutreiben, sehen aber zum jetzigen Zeitpunkt hauptsächlich den erhöhten Aufwand

dadurch, dass im gewerblichen Bereich der teilnehmenden Bauunternehmen bisher noch sehr wenige Frauen angestellt seien.

Ein weiterer positiv hervorgehobener Aspekt ist die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin. Diese werde sehr gut angenommen und Beschaffer\*innen bekämen hier die nötige Unterstützung. In diesem Zusammenhang sei es auch sehr erfreulich, dass der Aktionsplan Faire Beschaffung auf den Weg gebracht worden sei. Zusätzlich gab es von manchen Teilnehmer\*innen Feedback zu den Produktblättern der AV ILO-Kernarbeitsnormen und der VwVBU. Diese seien praxisnah und gut umsetzbar.

Aus der Reihe der Fachverbände und Unternehmen gab es jedoch auch gegenteilige Meinungen. So seien die Regelungen rund um die AV ILO-Kernarbeitsnormen genau die Gründe für einen erhöhten Aufwand für Unternehmen. Die Regelungen und Bürokratie im Allgemeinen lassen sich daher auch nicht separat betrachten. Der wachsende bürokratische Aufwand zeichne sich unter anderem durch die Übergabe der Nachweispflichten der AV ILO-Kernarbeitsnormen auf die Unternehmen ab. § 8 Abs. 3 BerlAVG ermächtigte die für die Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung, eine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung der AV-ILO Kernarbeitsnormen zu erlassen und hätte davon Gebrauch gemacht. Demnach sei durch die Passage, dass „die Bieter bereits mit der Angebotsabgabe anzugeben haben, mit welchem der vom öffentlichen Auftraggeber bekannten Nachweise sie im Falle einer Zuschlagserteilung die Konformität mit den AV ILO-Kernarbeitsnormen belegen“ in den „Erläuterung zur AV ILO-Kernarbeitsnormen“ die Nachweisführung auf die bietenden Unternehmen übertragen worden. So müssten bereits bei der Angebotsabgabe die entsprechenden Nachweise geführt werden. Diese Nachweisführung ergebe in der Praxis Schwierigkeiten, da Anbieter nicht in allen Fällen die Verpflichtung zur Einhaltung der AV ILO-Kernarbeitsnormen rechtssicher abgeben können, sondern sich auf Herstellerangaben verlassen müssen.

Aus diesen Gründen wurde eine gewisse Unzufriedenheit mit den gegebenen Umständen artikuliert. Wie zuvor wurden auch hier Vorschläge zur Optimierung genannt. Einerseits solle der Aktionsplan genutzt werden, um faire Beschaffung voranzubringen und Akteur\*innen zu vernetzen. Andererseits sei es notwendig, einfachere und nachvollziehbare Vorgaben zu schaffen sowie Unterstützung an gebündelten Stellen bereitzustellen. Zu guter Letzt wurde angemerkt, dass sich sowohl die AV ILO-Kernarbeitsnormen als auch die Frauenförderung nicht so stark verändern, als dass diese nicht einmalig für einen gewissen Zeitraum als Nachweise eingereicht werden könnten. Dies beziehe sich auf die wiederholte Beschaffung gleicher Produkte.

### 3.2.7 Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen

Die Bieter sollten ebenfalls die Verständlichkeit und die Praktikabilität der Regelungen einschätzen. Die bereits gezeigte Abbildung 36 beinhaltet zwei Statements, die bei der Einordnung helfen. 36,26 % der Auftragnehmer stimmten überwiegend oder vollständig zu, dass *die Regelungen und Vertragsbedingungen klar und verständlich sind*. Das ist in Anbetracht der restlichen Ergebnisse ein hoher Wert. Bereits die Auftraggeber hatten die klare Struktur und Ver-

ständlichkeit von Informationen sowie einzelner Unterlagen positiv hervorgehoben. Die Auftragnehmer scheinen das sehr ähnlich zu sehen. Dagegen bewerteten die Auftragnehmer *die Praktikabilität und Umsetzbarkeit der Regelungen und Vertragsbedingungen* weniger gut; dieser Aussage stimmte etwas weniger als ein Viertel der Befragten zu (22,62 %). Damit untermauert dieses Ergebnis die Erkenntnisse aus den vorigen Kapiteln. In der Theorie war die Auftragnehmerseite in gewissem Maße zufrieden mit den Regelungen, jedoch schwand diese Zufriedenheit, sobald die Regelungen in die Praxis umgesetzt werden sollen. Dieser Aspekt wird in der Diskussion der Ergebnisse noch einmal präziser aufgegriffen.

Die Auftragnehmer hatten die Möglichkeit, ihre gewünschten Verbesserungsbedarfe hinsichtlich Maßgaben bzw. Vertragsunterlagen als offene Antworten mitzuteilen. Um diese Ergebnisse nachvollziehbar wiederzugeben, wurden die Antworten in die Kategorien *Bürokratie* und *Praxistauglichkeit* unterteilt. Bezüglich der *Bürokratie* wurde ein weiteres Mal darum gebeten, dass im Sinne der Praktikabilität der Umfang der beizubringenden Unterlagen zu reduzieren sei. Zudem wurden zahlreiche, speziell für KMU mit hohem Aufwand und Kosten verbundene Voraussetzungen gefordert, die bei der Auftragsvergabe hinsichtlich der Auswirkungen auf die Angebotspreise nicht ausreichend berücksichtigt werden. In Bezug auf die *Praxistauglichkeit* gaben die Befragten an, dass es beispielsweise nicht möglich sei, einen 24-Stunden-Service für globale Unternehmen zu verlangen und anschließend Erklärungen zu deutschen Tariftreuegesetzen als Ausschlusskriterium zu verwenden. Darauf aufbauend könnten kundeneigene Verträge, Ergänzende Vertragsbedingungen und Bestimmungen nicht von einem „Global Player“ akzeptiert werden. Zudem äußerten Auftragnehmer den Wunsch, dass Verpflichtungserklärungen nicht wiederholt eingereicht werden müssten. Cloud-Service-Infrastrukturen seien zum Beispiel bereits aufgebaut und müssten nicht wie im Bauwesen für jedes zu erstellende Werk neu definiert werden. Zum wiederholten Male sprachen sich Befragte für eine Vereinfachung der Sprache in den Unterlagen aus. Es gab weitere Anmerkungen, die jedoch nicht direkt mit dem BerlAVG in Verbindung stehen, sondern sich eher auf vergaberechtliche Verfahrensvorschriften beziehen. Unter anderem wurde angemerkt, dass Berliner Ausschreibungen nur auf einer statt wie derzeit auf sechs Plattformen veröffentlicht werden sollten, dass Auftraggeber vermehrt innovative Lösungen zulassen sollten und dass Referenzen stärker anerkannt werden sollten.

Darauf basierend wurden die Auftragnehmer in einer offenen Frage gebeten, ihre Wünsche nach weitergehenden Informationen und Hilfestellungen zu formulieren. Abermals wurden die Antworten in *Ausschreibungsbekanntmachung*, *Aufwand* und *Praxistauglichkeit* kategorisiert. Für die *Ausschreibungsbekanntmachung* wünschten sich die Befragten eine höhere Ausschreibungstransparenz, wodurch beispielweise direkt ersichtlich ist, was der genaue Inhalt ist und wie viele Unternehmen sich bereits beworben haben. Darüber hinaus würden sie sich eine verbesserte Darstellung der Ausschreibung erhoffen – im besten Fall auf einem zentralen Übersichtsportal, das einen Hilfechat, häufig gestellte Fragen und weiteres enthält. Bezogen auf den *Aufwand* hielten die Befragten es für erstrebenswert, eine Beratungsstelle einzuführen. Zudem merkten die Auftragnehmer für die *Praxistauglichkeit* an, das gesamte Verfahren bis zu einer Auftragssumme von 25.000 Euro zu vereinfachen. Zusätzlich solle es einen Leitfaden geben, der dabei unterstützt, bei welchen Behörden/Sozialversicherungsträgern/Wirtschaftsaus-

künften welche für die Ausschreibung relevanten Belege beantragt werden können. Im Verhältnis zu den offenen Fragen, in denen die Befragten Verbesserungsvorschläge nennen konnten, wurden bei dieser Frage eher wenige explizite Wünsche ausformuliert.

Die offenen Fragen in der Befragung wurden mehrheitlich konstruktiv beantwortet. In den Expert\*innen-Workshops gab es zudem weitere relevante Wortmeldungen. In den Workshops wurde die Herausforderung besprochen, die sich aus der Verpflichtung zur Tariftreue für Unterauftragnehmer, insbesondere für Unternehmen, die ein breites Portfolio an verschiedenen Gewerken anbieten, ergebe. Es wurde betont, dass die Hauptauftragnehmer verpflichtet seien, die Einhaltung der Tariftreue auch bei ihren Unterauftragnehmern sicherzustellen. Diese Verantwortung führe dazu, dass die Hauptauftragnehmer mit einem „Sheriff-Stern auf der Brust“ agieren müssen, um die Lohnunterlagen der Unterauftragnehmer zu erfragen und zu sammeln. Die Teilnehmer\*innen wiesen darauf hin, dass es nicht nur um die Tariftreue gehe, sondern auch darum, in welchen Bereichen die Unterauftragnehmer tätig seien. Diese Überprüfung erfordere zusätzliche Ressourcen und Kenntnisse, was viele Unternehmen als überfordernd empfanden. Die komplexe Struktur und die damit verbundenen Anforderungen erschweren es den Hauptauftragnehmern, der Situation gerecht zu werden und die erforderlichen Kontrollen zeitnah durchzuführen. Diese Erkenntnisse verdeutlichen, dass die Auftragnehmer noch Handlungsbedarf zur Entlastung der Unternehmen im Umgang mit den Vorgaben zur Tariftreue und den Anforderungen an Unterauftragnehmer sehen.

### 3.2.8 Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand

Zum wiederholten und letzten Mal wird Abbildung 36 (S. 61) betrachtet, um die verbliebene Aussage im Zusammenhang mit den Wirkungen der Regelungen auf Vollzugs- und Bürokratieaufwand auszuwerten. Bereits bei den Auftraggebern fiel in einigen Ergebnissen auf, dass das BerlAVG zum jetzigen Zeitpunkt als wenig innovativ angesehen wird. Die Auftragnehmerseite schätzt das ähnlich ein. So gaben 8,38 % an, dass *die Regelungen und Verfahrensweisen innovativ sind*. Das ist nur ein kleiner Teil aller Befragten.

Den Auftragnehmern wurde zudem die Frage gestellt, inwiefern die im Zuge der BerlAVG-Novelle neu eingeführten Maßgaben (Besondere bzw. Ergänzende Vertragsbedingungen, Anlagen zur Leistungsbeschreibung mit konkreten Nachweismöglichkeiten, Wegfall von Eigenerklärungen) das Vergabeverfahren für sie verändert hat. Die Befragten konnten hier besonderen Bezug auf den Rechercheaufwand nehmen, der mit einer Ausschreibung einhergeht. Etwas weniger als ein Drittel konnte das *nicht beurteilen* (30,41 %). Immerhin 5,26 % sprachen von einer *we sentlichen Verringerung ihres Zeit- und Rechercheaufwands*. Ein größerer Anteil widersprach dem jedoch und gab an, dass sich durch die eingeführten Maßgaben der *eigene Aufwand sogar erhöht* hat (21,05 %). Für die restlichen Befragten und damit die Mehrheit ist der Zeit- und Rechercheaufwand gleichgeblieben (43,27 %). Auch das stützt die bereits zuvor gezeigten Ergebnisse, dass die neu umgesetzten Maßgaben, zumindest bis zum jetzigen Zeitpunkt, noch nicht zu einer Vereinfachung der Prozesse führen und den Auftragnehmern bisher somit keinen Aufwand abnehmen konnten (Abbildung 38).

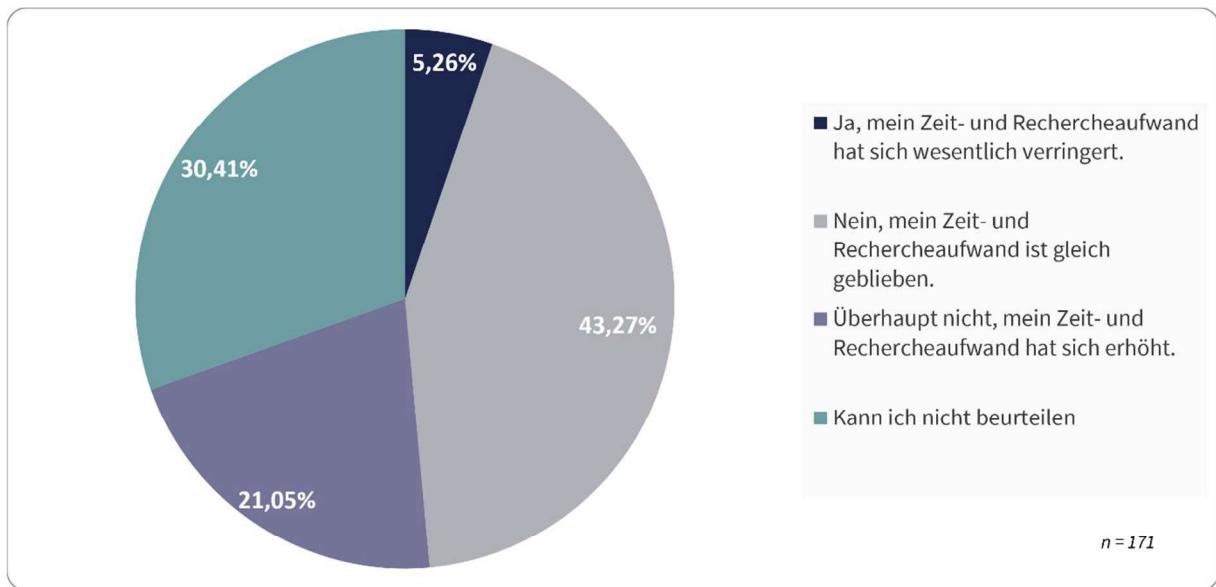


Abbildung 38: Übersicht der im Zuge der BerlAVG-Novelle neu eingeführten Maßgaben und deren Einfluss auf Zeit- und Rechercheaufwand aus Sicht der antwortenden Auftragnehmer/Bieter

Quelle: Fragebogen Auftragnehmer/Bieter

Wie schon bei den Auftraggebern war insbesondere der Bürokratieaufwand ein hochgehandeltes Thema. Durch die enge Verknüpfung mit den verschiedenen Maßgaben wurde die Mehrheit der Antworten und Aussagen aus der Datenerhebung bereits in den vorausgegangenen Kapiteln aufgeführt. In diesem Abschnitt folgen die Aussagen aus den Interviews, Workshops und Stellungnahmen, die bisher noch nicht genannt wurden.

Hier zeigt sich wieder ein differenziertes Bild, wobei die Mehrheit der befragten Unternehmen und Fachverbände von einem zu hohen Bürokratieaufwand sprach. Dennoch gab es auch die Rückmeldung, dass keine Klagen zu mehr Bürokratie zu hören seien, sondern Klagen von Unternehmen, die den Auftrag nicht bekommen hätten, weil sie mit dem Mindestlohn oder nachhaltigen Angeboten zu teuer seien. Demnach sei es einerseits wichtig, stärker zu sichten und auf Plausibilität zu prüfen und/oder andererseits Beschaffer\*innen mehr Sicherheit zu geben, damit diese sich auch für teurere Angebote entscheiden. Im Zusammenhang mit dem Bürokratieaufwand wurde außerdem ein weiterer Vergleich zwischen zwei Bundesländern angestrebt – so sei der Aufwand in Sachsen und Berlin in etwa gleich, aber Berlin habe ein paar Formulare mehr, verzichte dafür aber mittlerweile auf die Eigenerklärungen.

Dagegen gab es jedoch auch einige kritische Stimmen in den Workshops. In diesen wurde klar formuliert, dass der bürokratische Aufwand reduziert werden sollte. In der Stellungnahme der Fachverbände wurde eine grundlegende Überarbeitung des BerlAVG im Sinne der Entbürokratisierung gefordert, sodass weiterhin die gewünschten Nachhaltigkeitsziele erreicht, der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung jedoch gesenkt werde. Beispielsweise wurde das Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen genannt, das einen Entbürokratisierungsprozess durchlaufen habe. Weitere Ausführungen zum Bürokratieaufwand wurden in den Workshops und Interviews nicht gemacht.

### 3.2.9 Weitere Anmerkungen zur Umsetzung und Handhabe des BerlAVG in der Praxis

Abschließend hatten die Bieter die Chance, Verbesserungsvorschläge für das BerlAVG zu formulieren und einen Vergleich zu anderen Vergabegesetzen in anderen Bundesländern vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser offen gestellten Fragen werden nach Themenbereichen zusammengefasst.

In einer offenen Frage nannten die Auftragnehmer einige generelle Verbesserungsvorschläge für das BerlAVG im Allgemeinen. Viele davon standen jedoch nicht im direkten Bezug zum Gesetz. Es fiel auf, dass die Auftragnehmer den eigentlichen Verbesserungsbedarf eher bei der Erfüllung der Anforderungen in Vergabeverfahren generell sahen als im Zusammenhang mit dem BerlAVG. Die Nennungen, die in Bezug zum Gesetz stehen, werden in den Kategorien *rechtliche Änderungen* und *Praxistauglichkeit* aufgeführt. In der erstgenannten Kategorie merkten die Auftragnehmer an, dass bei der Festlegung der Vergabemindestlöhne zwingend eine Ausnahmeregelung eingeführt werden sollte, wonach für tarifgebundene Unternehmen der zwischen den Tarifpartnern ausgehandelte Tariflohn gelten sollte. In Bezug auf die *Praxistauglichkeit* gaben die Befragten an, dass viel Arbeit vor allem dadurch entstehe, dass die meist ähnlich geforderten Inhalte immer wieder in eine neue Form gebracht werden müssten; die Form hänge dementsprechend von den Auftraggebern ab. Hierfür wäre eine einheitliche Lösung beziehungsweise genaue Vorgaben wünschenswert. Weitere Nennungen erfolgten ohne direkten Bezug zum BerlAVG.

Zu guter Letzt verglichen die Auftragnehmer das BerlAVG im Vergleich zu Vergabegesetzen anderer Bundesländer. Anders als die Auftraggeber haben die Unternehmen mehr Berührungspunkte mit den Gesetzen anderer Bundesländer. Als ein Positivbeispiel wurde das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) erwähnt. Dies sei als eine bessere Lösung zu nennen – allerdings wurden keine genauen Aspekte ausgeführt. Ein weiterer bereits mehrfach angestößener Vergleich erfolgte unter den Befragten mit dem Brandenburgischen Vergabegesetz. So seien die ökologischen und sozialen Standards erheblich höher als in Brandenburg. Gleichermaßen gelte für den Berliner Vergabemindestlohn. Weiterhin gab es keine direkten Vergleiche zwischen dem BerlAVG und den Vergabegesetzen anderer Bundesländer. Ausschließlich allgemeingehaltene Wünsche nach einer bundeseinheitlichen Regelung wurden erneut laut.

Zum Abschluss der Interviews und Workshops konnten die Teilnehmer\*innen allgemein Anmerkungen zur Umsetzung und Handhabe des BerlAVG in der Praxis machen. In diesem Abschnitt werden dementsprechend alle Anmerkungen zu diesen Themen sowie einige allgemeingültige Bemerkungen zusammengefasst. In einer der Stellungnahmen ging es um einen Zielkonflikt zwischen der Förderung sozialer, beschäftigungspolitischer und umweltbezogener Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß § 1 Abs. 1 BerlAVG und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Dieser sei auch nach mehreren Jahren der Praxiserfahrung nicht zu lösen. Die gewünschte Lenkungswirkung sei hinsichtlich der genannten Sekundärziele durch ein hohes Maß an Bürokratie erkauft, wodurch weder die Mittelstands- noch Anwendungsfreundlichkeit gegeben sei. Im Zuge dessen wird in der gleichen Stellungnahme ein Runder Tisch „Moderne Vergabe“ vorgeschlagen, an dem sich Legislative, Exekutive, Vergabestellen und Wirtschaft über eine Modernisierung des BerlAVG verstündigen könnten. Unabhängig davon wurde von einer zweiten Gruppe von

Teilnehmer\*innen ebenfalls ein Austauschformat angeregt: Dieser Runde Tisch „Dialog für faire Beschaffung“ solle alle zwei Jahre zusammenkommen und mit Vertreter\*innen aus der Verwaltung, der Politik, dem Berliner FAIRgabe-Bündnis und weiteren Interessenten aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft unter der Beratung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Impulse für die zukünftige Entwicklung und die strategische Planung einer fairen Beschaffung erarbeiten. Darüber hinaus wird aus Sicht der Auftragnehmer empfohlen, einen Blick über die Grenzen Deutschlands hinauszuwerfen, um Inspiration aus anderen Ländern sammeln zu können. Außerdem ließen sich, so die Auftragnehmer, über eine stärkere Innovationsoffenheit mehr Bieter mobilisieren und Interesse an einer Vergabe steigern. Abschließend sei für manche Teilnehmer\*innen die bereits geplante Nutzung von technischen Möglichkeiten wie dem Ausbau des E-Warenhauses der Berliner Polizei wünschenswert.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die grundlegenden Ergebnisse für die Auftragnehmerseite denen der Auftraggeberseite ähneln. Allerdings sind die Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung durch die Nähe zur praktischen Anwendung der Regelungen des BerlAVG etwas deutlicher. In den Ergebnissen der qualitativen Datenerhebung zeigt sich ein differenzierteres Bild: Einerseits ist die Stoßrichtung des Gesetzes die richtige für die große Mehrheit, sobald es jedoch um die Umsetzung geht, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Unternehmen sind beispielsweise unzufrieden mit der praktischen Umsetzung einiger sozialer und ökologischer Maßgaben. Grund dafür seien aber unter anderem eine Überforderung mit der einhergehenden Verantwortung. Daher äußern Unternehmen einen hohen Schulungsbedarf, um Kompetenzlücken zu schließen. Einige der Vertreter\*innen der beteiligten Verbände sehen erste Fortschritte seit dem Inkrafttreten des novellierten BerlAVG und haben die Hoffnung, dass sich diese Entwicklung durch einige Optimierungen weitertragen lässt.

## 4 Diskussion der Ergebnisse

Das abschließende Kapitel fasst die zentralen Erkenntnisse aus der vorangegangenen quantitativen und qualitativen Analyse zusammen und diskutiert diese im Kontext mit einem strategischen Blick in die Zukunft. Die zentrale Aufgabe des Berichts war es, die Daten zur Umsetzung und Wirkung zu sammeln sowie auszuwerten und dabei die Erfahrungen der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite bei der Anwendung des Gesetzes in der Praxis einzubeziehen. Ergänzend flossen in die Ergebnisse einzelne Inhalte aus der Stellungnahme einiger Berliner Branchen- und Unternehmensverbände ein, die in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen aus Berlin, die sich an der Ausarbeitung des BerlAVG beteiligen möchten, sowie dem Berliner FAIRgabe-Bündnis entstanden sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass die grundlegende Intention des BerlAVG, durch Regelungen wie die Tariftreue und weitere soziale sowie ökologische Maßgaben eine faire und nachhaltige Vergabepraxis zu etablieren, weitgehend positiv wahrgenommen wird. Auftraggeber und Auftragnehmer teilen überwiegend dieselben Einschätzungen zu den positiven und negativen Aspekten des Gesetzes. Beide Seiten erkennen die Wichtigkeit der Gesetzesziele an und möchten diese Werte nach außen vertreten. Gleichwohl ist der Wunsch nach einer klareren Vereinheitlichung und Vereinfachung der Regularien sowohl bei Auftraggebern als auch bei Auftragnehmern zu verzeichnen. Die Regelungen werden von den Auftragnehmern und Bieterne tendenziell kritischer betrachtet, was insbesondere auf den wahrgenommenen erhöhten bürokratischen und administrativen Aufwand zurückzuführen sein könnte.

Im Detail weisen die Ergebnisse des Vergabeberichts auf wichtige Erkenntnisse hin. Die *sozialen und ökologischen Maßgaben* scheinen allgemein in den Köpfen der Auftraggeber sowie der Auftragnehmer und Bieter verankert zu sein. Aus der Befragung und den Gesprächen geht hervor, dass es mithilfe der Regelungen gelungen ist, ein Bewusstsein für diese Maßgaben bei den Beteiligten zu schaffen und zu stärken. Insbesondere die *Tariftreueverpflichtung* und deren Ziele wurden weitgehend anerkannt. Allerdings kam es vor allem auf Seiten der Unternehmen hin und wieder zu Missverständnissen, welcher Lohn der geltende für einzelne öffentliche Aufträge ist – gerade in Bezug auf die Einbindung von Unterauftragnehmern. Sowohl bei der *Tariftreueverpflichtung* als auch bei den *AV-ILO Kernarbeitsnormen* fiel es einem Teil der Befragten aufgrund ihres Inkrafttretens in der jüngeren Vergangenheit schwer, fundierte Einschätzungen zu geben. Dennoch wurden vor allem die Werte und Intentionen der *Tariftreue*, der *AV-ILO-Kernarbeitsnormen* und der *umweltfreundlichen Beschaffung* von den Befragten mehrheitlich unterstützt und getragen. Eine Problematik, die bei diesen Maßgaben jedoch unter anderem hervorstach, waren die empfundenen höheren Angebotspreise aufgrund der Einführung der genannten Regelungen. Allerdings lässt sich nicht eindeutig nachweisen, inwiefern weitere Faktoren, wie die Inflation der letzten Jahre, darauf Einfluss genommen haben – dies zeigt eine Limitation der Untersuchung. Die mit den *AV ILO-Kernarbeitsnormen* und der *umweltfreundlichen Beschaffung* in Verbindung stehenden *Unterlagen* (Informationen und Materialien) wurden im Großen und Ganzen positiv hervorgehoben, da die dort enthaltenen Inhalte die Bearbeitung erleichtern würden.

Gleichermaßen wurde von den Befragten Optimierungspotenzial genannt (u. a. Zusammenführung einiger Unterlagen, die Verringerung der Anzahl dieser, eine regelmäßige Prüfung und Aktualisierung sowie eine einfachere Sprache). Das verweist auf eine der größten Herausforderungen des BerlAVG. Es scheint, als seien insbesondere Unternehmen mit den Regelungen und den dazugehörigen Vorgängen teilweise überfordert, wodurch sich die empfundene Komplexität des Gesetzes steigert. Die Untersuchung zeigt, dass verschiedene Gründe hierfür verantwortlich sind. Zum einen scheint es an einem tiefgehenden Verständnis der festgelegten Regelungen zu fehlen. Zum anderen fühlen sich sowohl Auftraggeber als auch besonders Auftragnehmer und Bieter durch die Anzahl an nötigen Dokumenten und Vertragsbedingungen noch nicht ausreichend unterstützt. Diese Kritik bezieht sich auf die Anzahl der auszufüllenden Dokumente und zu erfüllenden Regularien, nicht jedoch auf die Informationen und Materialien selbst. Die Zusammenführung und Reduzierung der Dokumentenzahl, ergänzt durch eine regelmäßige Prüfung und Aktualisierung sowie eine vereinfachte Sprache, könnten spürbare Verbesserungen bewirken.

Das wird auch in den Ergebnissen des Vergabeberichts für die Auftragnehmer deutlich: In der Theorie zeigten sie sich weitgehend zufrieden mit den Regelungen, die zwar verständlich waren, doch sobald es um die praktische Umsetzung ging, sank die Zufriedenheit. Das könnte ein deutlicher Hinweis auf *Schulungsbedarf* sein. Dieser Bedarf wurde von der großen Mehrheit der Befragten sehr häufig formuliert – sowohl von Auftraggebern als auch Auftragnehmern und Bietern in den Ergebnissen der quantitativen sowie der qualitativen Datenerhebung. Diese Schulungen könnten Abhilfe schaffen, um Theorie und Praxis besser zu verknüpfen und sowohl die Vergabestellen als auch die Unternehmen in ihren Kompetenzen und Kapazitäten zu stärken. Institutionen wie etwa die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin sind ein positiv hervorgehobener erster Schritt, der als Unterstützung bei Rückfragen der Beschaffer\*innen dient.

Die Nachfrage nach Schulungen kam auch mehrfach in Zusammenhang mit den *Kontrollen* auf. Mit der Einführung der 5 %-Vorgabe sahen sich viele der Auftraggeber nicht in der Lage, die Kontrollen selbst durchzuführen, da die nötigen Kompetenzen und Kapazitäten dafür fehlten. Um diese angemessen durchzuführen, bedurfte es entsprechender Schulungen. Für die Mehrheit der Befragten sei es allerdings sinnvoll, wenn die Kontrollen bei der zentralen Kontrollgruppe blieben; diese sollte im Gegenzug sogar weiter verstärkt werden, um vermehrt stichprobenartig prüfen zu können. Die *Wertgrenzen* sollten aus Sicht der Auftraggeber und Auftragnehmer angepasst werden. Häufig sprachen sich die Befragten für eine Erhöhung aus, wobei die vorgeschlagenen Anpassungen unterschiedlich hoch ausfielen. Allerdings gab es dazu auch sehr kritische Stimmen, die die Wertgrenzen im Sinne der sozialen und ökologischen Maßgaben nicht anfassen oder stattdessen sogar verringern würden. In diesem Zusammenhang wünschte sich ein Teil der Befragten, dass ein Blick auf das Brandenburgische Vergabegesetz geworfen wird, da es sich bei Berlin und Brandenburg um einen gemeinsamen Wirtschaftsraum handele und große Abweichungen Unternehmen benachteiligen könnte.

Der Vergleich zu Brandenburg und der Wunsch nach einer Synchronisation der Gesetze bzw. einzelner Maßgaben wurde hin und wieder in den Antworten der Befragten geäußert, insbesondere von Auftragnehmern und Bietern. Auf Seiten der Auftraggeber kam es bei der Frage

nach Vergleichen zu anderen Bundesländern dagegen häufig zu keiner Antwort, da diese weniger Berührungspunkte mit Unternehmen und Ausschreibungen anderer Bundesländer haben. Bezuglich des *Bieterverhaltens* nahm die Mehrheit der Auftraggeber keine Änderung wahr, wenngleich ab und zu der Hinweis kam, dass Angebote ausblieben. Um die Auswirkungen des novellierten BerlAVG auf das Bieterverhalten mittel- oder langfristig auszuwerten, benötigt es jedoch einen längeren Betrachtungszeitraum seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen. Die *Rolle der KMU* wurde größtenteils kritisch gesehen, auch von Seiten der Auftraggeber. Diese benötigten mehr Unterstützung, um den mit einer Bewerbung um öffentliche Aufträge einhergehenden Aufwand bewältigen zu können. Die im Zusammenhang mit dem Aufwand häufig genannte *Entbürokratisierung* war insbesondere ein Anliegen aus dem Kreis der Auftragnehmer und Bieter – gleichfalls betonten aber auch diese, dass diese nicht den Zielen des BerlAVG wie Nachhaltigkeit im Wege stehen sollte.

Um die Optimierung der oben genannten Punkte voranzutreiben und die beschriebenen Schwierigkeiten anzugehen, empfahlen sämtliche in die Interviews und Workshops involvierte Personen einen *Runden Tisch/Roundtable* in die Wege zu leiten, der die Theorie und Praxis zusammenbringt. Austauschformate wie diese könnten dabei helfen, die zukünftige Entwicklung und die strategische Planung gemeinsam zu erarbeiten und voranzutreiben. Unter anderem wurden zu diesem Zweck der Runde Tisch „Moderne Vergabe“ mit Vertreter\*innen der Legislative, Exekutive, Vergabestellen und der Wirtschaft über eine Modernisierung des BerlAVG sowie ein weiterer Runder Tisch „Dialog für faire Beschaffung“, der alle zwei Jahre mit Vertreter\*innen aus der Verwaltung, der Politik, dem Berliner FAIRgabe-Bündnis und weiteren Interessenten aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft stattfinden soll, in unabhängig voneinander bereitgestellten Stellungnahmen angeregt.