

Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
- Senatskanzlei -  
CDO D 1 RI

Berlin, 13.03.2026  
0152 2691 7583  
Alexander.Bekemeier  
@senatskanzlei.berlin.de

**2736**

An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
über  
die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

**Fortschrittsbericht zur Neukonzeption des Vergabeverfahrens, einschließlich der Bestandaufnahmeergebnisse**

**rote Nummern:**

**Vorgang:** 90. Sitzung des Hauptausschusses vom 14.11.2025

Der Hauptausschuss hat in seiner 90. Sitzung Folgendes beschlossen:

„Die Senatskanzlei wird gebeten, dem Hauptausschuss zum 31.03.2026 einen Fortschrittsbericht zur Neukonzeption des Vergabeverfahrens, einschließlich der Bestandaufnahmeergebnisse, aufzuliefern.“

Beschlussvorschlag:

Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.

Zu dem o.g. Berichtsauftrag wird berichtet:

Das Vergabewesen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen bildet eine zentrale Grundlage für die Funktionsfähigkeit und Innovationskraft der Berliner Verwaltung. Bereits angesichts eines jährlichen Vergabevolumens in Milliardenhöhe allein im Bereich Liefer- und Dienstleistungen bestehen hohe Erwartungen an Effizienz, Transparenz und Wirkung des öffentlichen Einkaufs. Gleichzeitig werden

die bestehende Organisation und Praxis vielfach als komplex, wenig einheitlich und nur eingeschränkt steuerbar wahrgenommen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Berliner Senat in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 das Ziel gesetzt, das Vergabewesen grundlegend zu modernisieren und zeitgemäß zu organisieren. Der Rechnungshof von Berlin hat in seinem Jahresbericht 2023 einen grundlegenden Neustart der Berliner Vergabeorganisation gefordert und dabei insbesondere eine systematische Datenerfassung, eine Neuaufstellung und Bündelung der Organisation sowie klare Zuständigkeiten angemahnt. Das Abgeordnetenhaus hat diese Erwartungen übernommen und forderte in seinem Beschluss Nr. 2024/51/31 vom 4.7.2024 deren Umsetzung durch den Senat.

Aufbauend auf dieser Zielsetzung verfolgt die Vergabestrukturereform das Anliegen, ein modernes, effizientes und zukunftsfähiges Vergabewesen im Liefer- und Dienstleistungsbereich zu schaffen, das die Verwaltung sowie den Wettbewerb und damit die Wirtschaft stärkt und die Beschaffung zukunftsfähiger Leistungen und Produkte fördert.

Mit großer Unterstützung zahlreicher Vergabepraktiker und sämtlicher Häuser auf Senats- und Bezirksebene sowie der nachgeordneten Behörden führte die Senatskanzlei Anfang des Jahres 2025 zunächst eine Bestandsaufnahme durch. Ziel der Analyse war es, bestehende Herausforderungen zu identifizieren, Verbesserungspotenziale sichtbar zu machen und eine belastbare Grundlage für die strategische und organisatorische Neuausrichtung des Vergabewesens zu schaffen. Im Ergebnis basiert die Bestandsaufnahme des Berliner Vergabewesens auf einem mehrstufigen, methodisch breit angelegten Vorgehen, das qualitative, quantitative und dokumentenbasierte Elemente systematisch miteinander verknüpft.

Im Ergebnis entstand ein umfassendes, datenbasiertes Gesamtbild des Berliner Vergabewesens im Liefer- und Dienstleistungsbereich. Trotz unvermeidlicher Limitationen - etwa unterschiedlicher Datenqualität, punktueller Lücken oder der Fokussierung auf das Jahr 2024 - erlaubt die breite Datenbasis belastbare Schlussfolgerungen über bestehende Herausforderungen, strukturelle Defizite sowie konkrete strategische Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Vergabewesens und bildete damit die fachliche Grundlage für die weitere Ausarbeitung der Vergabestrukturereform.

**Zu den Ergebnissen der Bestandsaufnahme im Überblick:** Die Auswertung lieferte fünf wesentliche Erkenntnisse:

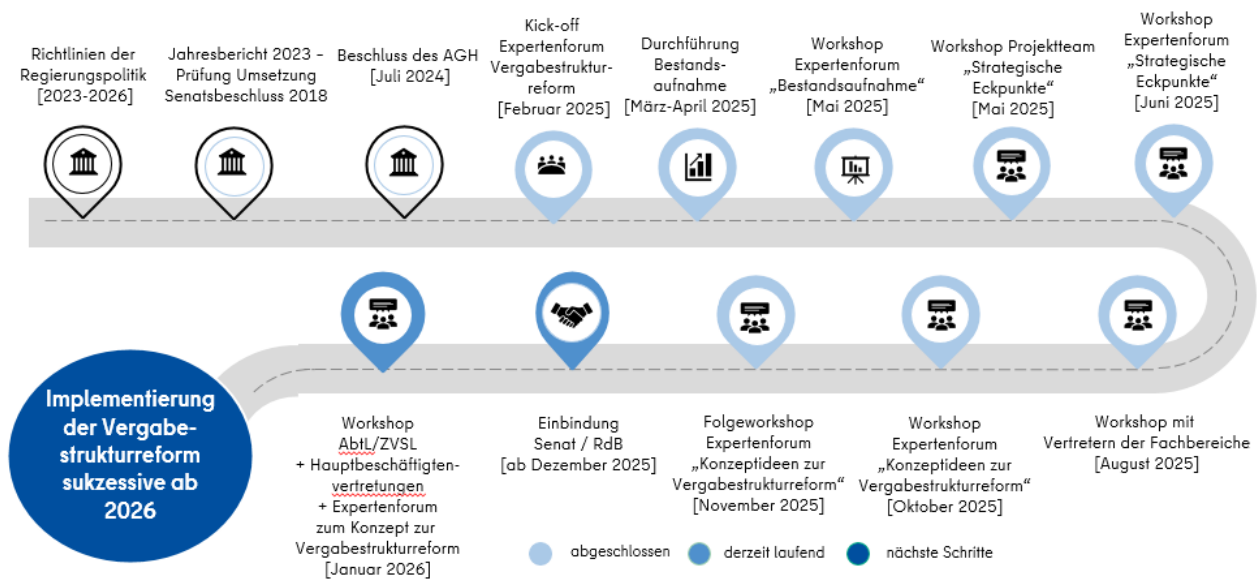
- Erstens zeigt sich, dass das Vergabewesen im Land Berlin im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen durch eine starke Dezentralität gekennzeichnet ist. Die Vielzahl dezentral agierender Akteure führt dazu, dass unterschiedliche Beschaffungswege parallel existieren. Diese Fragmentierung resultiert in unterschiedlichen fachlichen und organisatorischen Standards, einer erhöhten Arbeitsbelastung für die Beschäftigten der Vergabestellen und einem insgesamt wenig effizienten Ressourceneinsatz. Gleichzeitig fehlen strukturelle

Verbindungen und verbindliche Koordinierungsmechanismen zwischen den Vergabestellen der einzelnen Verwaltungseinheiten. Diese Situation wird seitens der Vergabepraktikerinnen und -praktiker zunehmend als Hemmnis empfunden, und die Nachfrage nach einer stärker zentral koordinierten Vergabelandschaft ist deutlich erkennbar.

- Zweitens wurde deutlich, dass zahlreiche strukturelle Hürden die Vergabep Praxis erheblich beeinträchtigen. Besonders hervorzuheben sind das Fehlen standardisierter und einheitlicher Vergabeprozesse, eine nach wie vor unzureichende Digitalisierung – etwa infolge des Fehlens eines berlinweit einheitlichen Vergabemanagementsystems – sowie unzureichende Schulungsangebote. Auch der Wissenstransfer zwischen den Vergabestellen ist nicht systematisch organisiert, sodass wertvolle Expertise häufig nur lokal vorliegt und nicht berlinweit genutzt werden kann. Dies betrifft insbesondere den Austausch zu ähnlichen Bedarfen, Best-Practice-Ansätzen oder der Weiterentwicklung von Leistungsbeschreibungen.
- Drittens lässt sich dem Datenmaterial ein ausgeprägter Wunsch der zentralen Vergabestellen nach stärkerer Bündelung und gesamtstädtischer strategischer Beratung sowie Unterstützung, einheitlichen Impulsen zur strategischen Beschaffungsplanung, zur strukturierten Zusammenarbeit und zur Bündelung ähnlicher Bedarfe ebenso wie der Entwicklung einheitlicher Standards entnehmen. Die vorhandenen Angebote – insbesondere die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe bereitgestellten Formulare und Leitfäden – werden als hilfreich, aber nicht ausreichend angesehen, um ein konsistentes und leistungsfähiges Vergabewesen zu gewährleisten.
- Viertens ist festzustellen, dass trotz des großen Engagements aller Beteiligten keine belastbare gesamtstädtische Datenbasis zur Vergabep Praxis existiert. Die weitgehend dezentrale Erfassung von Vergabedaten sowie der fehlende Einsatz eines einheitlichen digitalen Systems führen dazu, dass strategische Steuerungsimpulse nur eingeschränkt möglich sind. Ohne eine systematische, digital unterstützte und vergleichbare Erfassung von Beschaffungsdaten wird eine evidenzbasierte Weiterentwicklung des Vergabewesens erheblich erschwert.
- Fünftens wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme wiederholt ein Bedarf nach Entbürokratisierung der Vergaberegulungen geäußert. So werden die aktuellen landesrechtlichen Regelungen zu Wertgrenzen, beispielsweise für Direktaufträge, vereinfachte Vergabeverfahren sowie die Anwendung des BerlAVG insgesamt, als (deutlich) zu niedrig angesehen. Darüber hinaus wird das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) als nicht praxistauglich, schwer überprüfbar und belastend eingeschätzt.

Im Übrigen wird auf den beiliegenden Bericht zur Bestandsaufnahme verwiesen (Anlage 1).

Die Zusammenarbeit mit Vergabepraktikern der einzelnen Senats- und Bezirksverwaltungen und nachgeordneten Behörden setzte sich auch nach der Bestandsaufnahme fort, wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist:



Im Ergebnis der zahlreichen Workshops hat die Senatskanzlei im Dezember 2025 eine Senatsvorlage eingebracht, auf deren Basis der Senat die CDO des Landes Berlin beauftragt hat, im Frühjahr 2026 ein Konzept zur Implementierung der Vergabestrukturreform vorzulegen, das Ausführungen zu folgenden empfohlenen Reformvorschlägen enthalten soll:

- Kern des Reformvorschlags soll eine systematische, sukzessive zu implementierende **Bündelung von Bedarfen** über alle Verwaltungseinheiten hinweg sein. Ziel ist es, die Beschaffung besser zu steuern, spezifisches Know-how aufzubauen, Skaleneffekte zu realisieren und gleichzeitig Einkaufspreise signifikant zu senken.
- Die gebündelte Beschaffung soll durch eine **zentrale Warengruppensteuerung** unterstützt werden, die die schrittweise Einführung gebündelter Bedarfe koordiniert und weiterentwickelt. Eine Bündelung „über Nacht“ ist nicht zu empfehlen. Vielmehr wird empfohlen, im Sinne einer „lernenden“ Reform schrittweise in einem Stufenmodell vorzugehen und die schrittweise vorzunehmende Bündelung von Paketen bereits im Prozess zu evaluieren.
- Eine weitere zentrale Empfehlung für eine wirkungsvolle Reform stellt der sukzessive Aufbau einer **Strategischen Steuerungseinheit** mit einer/m Chief Procurement Officer (CPO) dar. Gedacht ist die Strategische Steuerungseinheit als Einheit, bei der die „Fäden zusammenlaufen“, um das Beschaffungswesen im Land Berlin weiter zu professionalisieren und zur Effizienzsteigerung beizutragen. So sollen ihre Aufgaben neben der Implementierung der Vergabestrukturreform etwa sein, Vergabedaten systematisch auszuwerten und die

Maßnahmen für digitale Verfahrensabwicklung, professionelles Wissensmanagement sowie landesweite Prozessharmonisierung zu begleiten, das Beschaffungswesen zu harmonisieren und unter Einbindung aller Beteiligten Prozessleitlinien, Musterunterlagen und standardisierte Formulare sowie Textbausteine (weiter) zu entwickeln. Außerdem soll die Strategische Steuerungseinheit Impulsgeber für Innovationen sein und die Evaluation ausgewählter Umsetzungsschritte im Rahmen der Implementierung der Vergabestrukturereform durchführen, um Wirkung und Umsetzbarkeit der Implementierungsschritte fortlaufend zu überprüfen und entsprechend anzupassen, ohne den Gesamtfortschritt der Implementierung der Vergabestrukturereform zu hemmen.

- Empfohlen wird zudem die sukzessive Weiterentwicklung der heutigen zentralen Vergabestellen zu operativen **Beschaffungs-Serviceeinheiten**. Der Beschaffungsprozess soll dabei vom Lieferantenmanagement über die Bedarfsermittlung bis zum operativen Vertragsmanagement nach Zuschlagserteilung - etwa beim Abruf-, Budget- und Vertragsnachtragsmanagement - gedacht werden.
- Als Grundstein effizienter Prozesse wird eine umfassende Digitalisierung der Verfahrensvorgänge empfohlen; allen voran die Einführung eines **landesweit einheitlichen Vergabemanagementsystems** (VMS) zur durchgängig digitalen Abbildung der Vergabeprozesse, Gewährleistung medienbruchfreier Abläufe und der Schaffung einer belastbaren Datenbasis. Das System soll mit digitalen Schnittstellen zur Berliner Vergabepattform, dem eWarenhaus, sowie weiteren digitalen Lösungen ergänzt werden - insbesondere des Landes Berlin, aber perspektivisch auch des Bundes (digitaler Marktplatz). Ebenso wird empfohlen, bestehende digitale **eWarenhaus- und Marktplatzlösungen** zu evaluieren und gezielt weiterzuentwickeln.
- Zur organisatorischen Umsetzung der Reformvorschläge wurden zwei Modelle umfassend analysiert: ein dezentrales **Netzwerkmodell** mit koordinierter Aufgabenverteilung auf bestehende zentrale Vergabestellen in den einzelnen Häusern sowie ein **Agenturmodell** mit gebündelter Vergabeverantwortung. Beide Modelle werden anhand einer qualitativen Wertungsmatrix hinsichtlich ihres Personal- und Finanzbedarfs sowie ihrer Potenziale zur Erreichung der mit der Vergabestrukturereform verfolgten Ziele und Herausforderungen - auch in Bezug auf den Status Quo - bewertet. Auf Basis der bisherigen Bewertung überwiegen im Sinne einer langfristig leistungsfähigen Beschaffungsorganisation mit großem Abstand die Vorteile des Agenturmodells.  
Vor diesem Hintergrund wird die Etablierung des **Agenturmodells** vorgeschlagen. Das Agenturmodell baut auf die Einrichtung einer gesamtstädtischen Beschaffungsagentur auf, die operative und koordinierende Aufgaben der landesweiten Beschaffung im Bereich Liefer- und Dienstleistungen in einer Organisationseinheit bündelt und dadurch optimiert. Dazu sollen alle damit in Verbindung stehenden Aufgaben aus den bisherigen zentralen Vergabestellen

sukzessive, also schrittweise in Form eines Stufenmodells und unter Einschluss der Evaluation von der Beschaffungsagentur wahrgenommen werden.

Die vorstehenden Reformvorschläge sollen mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und finanziellen Mitteln umgesetzt werden, sodass neben den Aufgaben auch die Stellen und Personal schrittweise aus den zentralen Vergabestellen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen in die vorgeschlagene Beschaffungsagentur übergehen sollen. Unter angemessener Berücksichtigung der individuellen Anliegen der Beschäftigten soll der konkrete Personalbedarf und der entsprechende Stellen- und Personalübergang in einem geordneten und zielgerichteten Prozess identifiziert werden und sukzessiv auf Basis eines Senatsbeschlusses erfolgen. Eine enge Einbindung aller relevanten Akteure - insbesondere auch der Beschäftigtenvertretungen - ist dabei selbstverständlich.

Durch klare Zuständigkeiten und einheitliche Prozesse könnten nicht nur Effizienzgewinne entstehen, sondern auch mehr Raum für Innovation und strategisches Handeln. Für die Beschäftigten würde das Modell neue Entwicklungsperspektiven eröffnen, interdisziplinäres Arbeiten fördern und die Identifikation mit einer zukunftsorientierten, gestaltenden Verwaltung stärken. Gleichzeitig könnten Skaleneffekte realisiert und die Verhandlungsposition Berlins gegenüber Anbietern deutlich gestärkt werden, was perspektivisch zu einer deutlich wirtschaftlicheren Beschaffung führen wird.

Die bisherige Erarbeitung und Bewertung hat gezeigt, dass das Land Berlin den aktuellen und künftigen Herausforderungen weder in den derzeitigen Strukturen noch durch einzelne Maßnahmen der Vergabestrukturereform, sondern nur mit einer grundlegenden Reform seiner Vergabestrukturen im Agenturmodell wirkungsvoll und zukunftsfest gerecht werden kann. Dabei soll das Agenturmodell „nicht über Nacht“ etabliert werden, sondern sukzessive, nämlich entsprechend der schrittweisen und stets zu evaluierenden Warengruppenbündelung.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
In Vertretung

Martina Klement  
Staatssekretärin für Digitalisierung  
und Verwaltungsmodernisierung / CDO

# Ergebnisbericht Bestandsaufnahme

## Das Berliner Vergabewesen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen im Jahr 2024

Erstellt im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatskanzlei  
Berlin, vertreten durch die CDO des Landes Berlin

Juni 2025



Luther.

 Possible

Ergebnisbericht Bestandsaufnahme

<b>1. EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>3</b>
<b>1. EINFÜHRUNG IN DIE „VERGABESTRUKTURREFORM“</b>	<b>4</b>
<b>1.2 METHODISCHES VORGEHEN</b>	<b>6</b>
<b>2. ÜBERGEORDNETE ERKENNTNISSE ZUM VERGABEWESEN</b>	<b>8</b>
<b>2.1 AKTEURE UND PROZESSARCHITEKTUR</b>	<b>8</b>
<b>2.2 VERTEILUNG DER VERGABEVERFAHREN UND DES VERGABEVOLUMENS AUF VERSCHIEDENE AKTEURE</b>	<b>10</b>
<b>2.3 NUTZUNG VERSCHIEDENER VERFAHRENSARTEN IM LAND BERLIN</b>	<b>15</b>
<b>2.4 VERTEILUNG DES VERGABEVOLUMENS AUF VERSCHIEDENE WARENGRUPPEN</b>	<b>19</b>
<b>3. ERKENNTNISSE IN VIER HANDLUNGSFELDERN DES BERLINER VERGABEWESENS</b>	<b>21</b>
<b>3.1 HANDLUNGSFELD 1: VERGABEPROZESSE</b>	<b>21</b>
	<b>26</b>
<b>3.2 HANDLUNGSFELD 2: VERGABEORGANISATION</b>	<b>27</b>
<b>3.3 HANDLUNGSFELD 3: PERSONAL UND KULTUR</b>	<b>33</b>
<b>3.4 HANDLUNGSFELD 4: SONSTIGE RAHMENBEDINGUNGEN</b>	<b>36</b>

# 1. Executive Summary

Die vorliegende Bestandsaufnahme des Berliner Vergabewesens im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen erlaubt fünf zentrale Erkenntnisse, die als Fundament für die Weiterentwicklung und Umsetzung einer zukünftigen Vergabestrukturereform dienen.

Erstens zeigt sich, dass das Berliner Vergabewesen im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen stark durch eine **Vielzahl dezentral agierender Akteure** geprägt ist. Diese fragmentierte Struktur führt dazu, dass unterschiedliche Beschaffungswege parallel existieren, was wiederum zu einer erhöhten Arbeitsbelastung und ineffizienten Ressourcennutzung führt. Eine übergreifende Koordinierung und Steuerung des Vergabewesens ist bislang kaum vorhanden oder nur in Ansätzen erkennbar – wird von Vergabestellen jedoch ausdrücklich gewünscht.

Zweitens wird deutlich, dass **zahlreiche strukturelle Hürden** den Beschaffungsprozess erheblich erschweren. Dazu zählen insbesondere das Fehlen standardisierter und einheitlicher Vergabeprozesse, unzureichende Digitalisierung (z. B. aufgrund des Fehlens eines flächendeckenden Vergabemanagementsystems), ungedeckte Schulungsbedarfe sowie ein mangelhafter systematischer Wissenstransfer zwischen den Vergabestellen – etwa im Hinblick auf ähnliche Bedarfe oder bestehende Lösungsansätze.

Drittens lässt sich aus der Bestandsaufnahme ein **Bedarf an strategischer Beratung und der Wunsch nach stärkerer Bündelung/Zentralisierung** ablesen: Es fehlt an berlinweiten zentralen Impulsen für eine strategische Beschaffungsplanung und strukturierte Zusammenarbeit, etwa bei der Bündelung ähnlicher Bedarfe oder bei Standardisierungsvorgaben.

Viertens ist festzustellen, dass trotz des großen Engagements der beteiligten Stellen **keine belastbare Datenbasis** zur Vergabep Praxis existiert. Dies ist vor allem auf das weitgehende Fehlen einer systematischen und digitalen Erfassung von Beschaffungsdaten sowie auf die dezentralen Strukturen zurückzuführen. Ohne transparente und vergleichbare Daten wird jedoch eine strategische Steuerung und Weiterentwicklung des Vergabewesens erheblich erschwert.

Fünftens ergibt sich aus den erhobenen Informationen eine nachdrückliche Forderung nach einer **Entbürokratisierung der (Landes-)Vergaberegeln**. So hat die Bestandsaufnahme gezeigt, dass auch das Berliner Vergaberecht ein deutliches Einspar- und Optimierungspotential für flexible, zügige und moderne Beschaffungen in sich trägt: Als ein wesentlicher Hebel für den Ausgleich zwischen Wettbewerb und Aufwand der Mitarbeiter der Berliner Verwaltung wurde vielfach die angemessene Erhöhung der Wertgrenzen genannt. Die aktuellen **Wertgrenzen**, beispielsweise für Direktaufträge, ausgewählte Vergabeverfahren sowie die Anwendung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG) insgesamt, werden als (deutlich) zu niedrig angesehen. Dadurch müssen auch bei geringfügigeren Beschaffungen aufwändige Vergabeverfahren durchgeführt werden, was erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen bindet, die flexible Bedarfsdeckung erschwere und den Wettbewerb minimiere. Ausweislich des Vergabeberichts 2024 ist der drittmaßgeblichste Punkt, warum sich Unternehmen nicht an Berliner Ausschreibungen beteiligen, der hohe Aufwand für die Angebotserstellung infolge des BerlAVG.<sup>1</sup> Viele Unternehmen,

---

<sup>1</sup> Vergabebericht 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 58.

insbesondere auch kleine und mittlere, bestätigen, dass das BerlAVG als von der Teilnahme abhaltend oder jedenfalls als belastend angesehen wird;<sup>2</sup> viele Vergabepraktiker im Land Berlin stellen eine sinkende Anzahl an Bietern fest.<sup>3</sup> Im Rahmen der Bestandsaufnahme zur Vergabestrukturereform wurde zuweilen die Abschaffung des **BerlAVG** - in jedem Fall aber dessen spürbare Verschlankung - angeregt. Begründet wurde dies damit, dass die darin aufgestellten zusätzlichen Vorgaben für Vergabeverfahren sich als nicht praxistauglich erwiesen hätten und überdies großen Aufwand nach sich ziehen würden, was wiederum die Beteiligung von Unternehmen an Berliner Ausschreibungen weiter sinken ließe. Überdies hat sich der Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin für kleine und mittlere Unternehmen infolge des BerlAVG grundsätzlich verschlechtert.<sup>4</sup> Im Rahmen der Bestandsaufnahme zur Vergabestrukturereform wurde - unter Verweis auf den Entwurf des Vergabetransformationspakets des Bundes 2024 - zudem darauf hingewiesen, dass eine „**Experimentierklausel**“ zur erforderlichen und angemessenen Flexibilisierung der Beschaffung im Land Berlin beigetragen würde.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse ein deutliches Entwicklungspotenzial im Berliner Vergabewesen - insbesondere mit Blick auf organisatorische, strukturelle und technische Aspekte. Eine wirkungsorientierte Weiterentwicklung in diesen Bereichen schafft spürbaren Raum für die nötige Modernisierung, Effizienz, Transparenz und Steuerungsfähigkeit. Überdies wurde zuweilen der Wunsch mitgeteilt, dass eine einheitliche Praxis hinsichtlich der Entsperrung von Verpflichtungsermächtigungen etabliert wird.

## 1. Einführung in die „Vergabestrukturereform“

Das Vergabewesen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen ist eine wesentliche Grundlage für die Funktionsfähigkeit und Innovationskraft des Landes Berlin. Es braucht ein effizientes, modernes und zukunftsfähiges Vergabewesen, damit die Berliner Verwaltung wirksam, dienstleistungsorientiert und zukunftsweisend auf Bedarfe und Veränderungen reagieren kann. Mit einem Vergabevolumen von mehreren Milliarden Euro in Berlin allein im Bereich Liefer- und Dienstleistungen ist die öffentliche Beschaffung zugleich für die Wirtschaft ein wichtiger Faktor.

Gleichwohl wird die Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren im Land Berlin oftmals als nicht modern, eher schwerfällig und wenig flexibel wahrgenommen. Hinzu kommen die bestehenden Herausforderungen, wie Fachkräftemangel, demografischer Wandel, Haushaltszwänge, dynamische Marktentwicklungen, das Sondervermögen auf Bundesebene unter gleichzeitigem Anstieg der Erwartungen der Bürger an eine funktionierende, moderne Verwaltung.

Um den wachsenden Herausforderungen angemessen und wirkungsvoll zu begegnen, hat sich der Senat in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 zum Ziel gesetzt, das Vergabewesen zu modernisieren und zeitgemäß zu organisieren.<sup>5</sup> Der Rechnungshof von Berlin untersuchte die Wirksamkeit des im Jahr 2018 getroffenen Senatsbeschlusses zur Einrichtung zentraler

---

<sup>2</sup> Vergabebericht 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 59 - 50% der im Rahmen des Vergabeberichts Berlin 2024 Befragten.

<sup>3</sup> Vergabebericht Berlin 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 49.

<sup>4</sup> Vergabebericht 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 78 - 50% der im Rahmen des Vergabeberichts Berlin 2024 befragten Unternehmen.

<sup>5</sup> Vorlage der Regierenden Bürgermeisterin vom 18. Januar 2022 an das Abgeordnetenhaus zur Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs. 19/0114), S. 67.

Vergabestellen in der Landesverwaltung Berlin. In seinem Jahresbericht 2023 kommt er zu dem Ergebnis, dass die „Berliner Vergabeorganisation einen Neustart braucht“ und definiert darin folgende Erwartungen:

- Systematische und transparente Erfassung von Vergabedaten
- Organisation des Berliner Vergabewesens neu aufstellen und weiter bündeln
- Aufgaben der für Vergaben zentral zuständigen Stellen klar und verbindlich festlegen und Personalbedarfsermittlungen durchführen
- Erfolgskontrolle auf Basis einer kennzahlenorientierten Steuerung.<sup>6</sup>

Diese Erwartungen hat das **Abgeordnetenhaus von Berlin** übernommen und fordert vom Senat deren Umsetzung.<sup>7</sup> Zudem soll die Senatskanzlei dem Hauptausschuss eine Darstellung der finanziellen und personellen Konsequenzen hinsichtlich der Maßnahmen zur Neuorganisation und Modernisierung des Vergabewesens im Vergleich zur aktuellen Organisation des Vergabewesens vorlegen.<sup>8</sup>

Die Reform des Vergabewesens im Liefer- und Dienstleistungsbereich (im Folgenden „Vergabestrukturreform“) obliegt der Senatskanzlei unter der federführenden Verantwortung der **Chief Digital Officer** (CDO) des Landes Berlin. Zur Unterstützung bei der Umsetzung der Vergabestrukturreform beauftragte der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei, vertreten durch die CDO des Landes Berlin, im Dezember 2024 die Beratergemeinschaft - Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH und Possible GmbH.

Die Vergabestrukturreform wird durch eine mehrstufige Governance-Struktur getragen, die klare Verantwortlichkeiten in der Steuerung und Umsetzung sichert. Die **Beschlussinstanz** bildet der **Senat von Berlin** (unter Einbindung des RdB), der verbindliche Entscheidungen zu strategischen Umsetzungspfaden trifft. Die **Entscheidungsinstanz** liegt bei der CDO. Die operative Verantwortung liegt bei der **Projektleitung** (Stab D/CDO mit Unterstützung der Beratergemeinschaft), die die fachliche Federführung innehat und die laufende Umsetzung steuert. Das **Projektteam** setzt sich aus Vertretern von vier Senatsverwaltungen (Senatskanzlei; Senatsverwaltungen für Inneres und Sport; Wirtschaft, Energie und Betriebe; Finanzen) sowie vier Berliner Bezirken (Charlottenburg-Wilmersdorf, Lichtenberg, Neukölln, Mitte) zusammen. Es begleitet anlassbezogen die Umsetzung der Arbeitspakete, bringt Praxisexpertise ein und wirkt an der Entwicklung der strategischen Grundlagen sowie der organisatorischen Vorschläge mit. Flankierend unterstützt ein **Experten-Forum**, das aus Experten, wie Vertretern der Senatsverwaltungen, Bezirken, dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ Berlin) und dem Landesverwaltungsamt (LVwA) besteht, die Evaluation von Zwischenergebnissen und bringt anlassbezogen die erweiterte Praxisexpertise ein.

Ausgangspunkt der Umsetzung der Vergabestrukturreform war die Durchführung einer umfassenden Bestandsaufnahme zum Vergabewesen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen einschließlich freiberuflicher Leistungen in der Berliner Landesverwaltung.<sup>9</sup> Diese erfolgte im Sinne der

---

<sup>6</sup> Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2023, „Ein Kessel Buntes“, S. 128 Rn. 145.

<sup>7</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin, Beschluss Nr. 2024/51/31 vom 04.07.2024 (Drs. 19/1806), S. 2 Ziff. I.1.

<sup>8</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin, Hauptausschuss, Beschluss, 61. Sitzung, 15.5.2024 zu Punkt 25 der TO (Protokoll 19/61).

<sup>9</sup> Die im vorliegenden Bericht enthaltenen Angaben betreffen Liefer- und Dienstleistungen einschließlich freiberuflicher Leistungen **ohne** Architekten- und Ingenieurleistungen. Diese wurden separat herausgerechnet und sind in den in diesem Bericht dargestellten Ergebnissen nicht berücksichtigt.

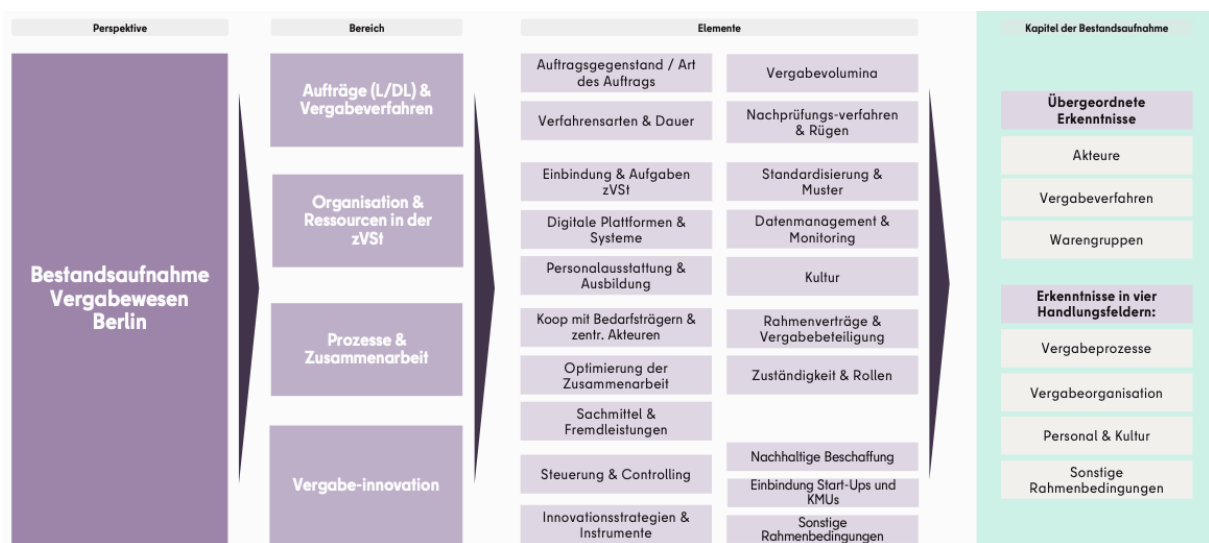
umfassenden Ermittlung des Status einschließlich der Identifizierung von Herausforderungen und Verbesserungspotentialen.

Der nachfolgende Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einer Beschreibung der angewandten Methodik werden übergeordnete Erkenntnisse dargestellt, und sodann Erkenntnisse auf Basis der Bestandsaufnahme in einzelnen Handlungsfeldern identifiziert.

## 1.2 Methodisches Vorgehen

### 1.2.1 Erhebungsform und Rahmenwerk

Die Bestandsaufnahme wurde anhand einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Erhebungsformen konzipiert. Grundlage der Bestandsaufnahme war ein Rahmenwerk, das die zentralen Erhebungsbereiche des Vergabewesens systematisch erfasst. Ziel war es, in möglichst großem Umfang relevante Daten, Fakten und Informationen in Bezug auf die unmittelbare Landesverwaltung sowie ausgewählter nachgeordneter Behörden sowie des ITDZ Berlin zu erheben und zusammenzutragen. Zur besseren Lesbarkeit wurden die Erkenntnisse anschließend in übergeordnete Erkenntnisse (Akteure, Vergabeverfahren und Warengruppen) und vier Handlungsfelder (Vergabeprozesse, Vergabeorganisation, Personal und Kultur und sonstige Rahmenbedingungen) strukturiert (siehe Grafik 1):



Grafik 1: Rahmenwerk für die Bestandsaufnahme

### 1.2.2 Erhebungsinstrumente und Datengrundlage

Die Datenerhebung zur systematischen Erfassung der anhand des Rahmenwerks festgelegten Handlungsfelder erfolgte durch den Einsatz von drei sich gegenseitig ergänzenden Erhebungsinstrumenten. Erhebungsgegenstand war das Berliner Vergabewesen im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen durch die Einbindung von Vergabestellen und weiteren relevanten Fachbereichen in **allen Senats- und Bezirksverwaltungen** sowie **ausgewählten nachgeordneten**

**Behörden** (ITDZ Berlin, LVwA, LAF, LEA, LABO, Polizei und Feuerwehr). Insgesamt wurden so 72 verschiedene Einheiten im Bereich Liefer- und Dienstleistungen einschließlich freiberuflicher Leistungen erreicht, auf die im Folgenden als „das Berliner Vergabewesen“ Bezug genommen wird.

#### **a) Standardisierter Online-Fragebogen**

Der Fragebogen bildete das zentrale Erhebungsinstrument. Er wurde an insgesamt **30 zentrale Vergabestellen** mit der Bitte um Weiterleitung an **weitere Abteilungen** innerhalb der adressierten Häuser versandt. Insgesamt umfasste der Fragebogen 122 Fragen zu acht an den Rahmenwerk-Handlungsfeldern angelehnten Bereichen: Aufträge und Vergabeverfahren, Effizienz, Struktur und Kapazitäten der zentralen Vergabestellen, Zusammenarbeit mit Bedarfsträgern und anderen zentralen Vergabestellen, Personalausstattung und Personalausbildung, Fremdleistungen und Sachmittel, Kultur und Kommunikation, Innovationsbestrebungen und Innovationsbereiche, Nachhaltigkeitsbestrebungen und Nachhaltigkeitsbereiche. Neben geschlossenen Antwortformaten enthielt der Fragebogen vertiefende Freitextfelder sowie die Möglichkeit zur Bereitstellung ergänzender Dokumente (z.B. Vergabedatenbanken, Organigramme, Aufgabenbeschreibungen, Stellenpläne) durch die Teilnehmenden. Insgesamt wurden **72 Fragebögen ausgefüllt, davon 30 von zentralen Vergabestellen und 42 von dezentralen Stellen**, die ebenfalls Vergaben durchführen. Der Fragebogen wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Projektteam erarbeitet.

#### **b) Durchführung qualitativer Interviews mit ausgewählten zentralen Vergabestellen**

Zur Vertiefung einzelner Themen und zum besseren Verständnis interner Abläufe und Herausforderungen wurden zusätzlich **17 leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter zentraler Vergabestellen** aus sechs Senatsverwaltungen, sechs Bezirksämtern und fünf nachgeordneten Behörden durchgeführt. Der Inhalt des Interviewleitfadens orientierte sich im Wesentlichen an den Inhalten des Online-Fragebogens. Diese wurden in thematische Cluster unterteilt, um eine dialogbasierte Auseinandersetzung mit zentralen Problemstellungen zu ermöglichen.

#### **c) Dokumentenanalyse und Good Practice-Recherche**

Ergänzend wurden öffentlich verfügbare Informationsquellen sowie verwaltungsinterne Quellen analysiert, darunter Organigramme, Daten zu Vergabeverfahren, Prozessbeschreibungen, politische Beschlüsse, der Vergabebericht 2016 sowie 2024, die Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts (Destatis) und Prüfberichte. Eine wichtige Datenquelle bilden **59 Vergabedatenbanken**, welche im Rahmen der Fragebogenumfrage übermittelt wurden, und Informationen zu insgesamt **8.060 Verfahren im Jahr 2024 im Liefer- und Dienstleistungsbereich** beinhalten. Diese Vergabedaten stammen von zentralen und dezentralen Vergabestellen der Senats- und Bezirksverwaltungen sowie ausgewählten nachgeordneten Behörden, die entweder aufgrund ihres großen Vergabevolumens oder einer Sonderrolle im Berliner Vergabewesen (siehe hierzu im Einzelnen unten) mit in die Betrachtung einbezogen wurden. Darüber hinaus wurden Organigramme, Stellenpläne und Aufgabenbeschreibungen einzelner Verwaltungseinheiten bereitgestellt, die die Analyse der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unterstützen.

Parallel erfolgte eine strukturierte Good-Practice-Recherche von nationalen und internationalen Vorbildern, um anhand derer im nächsten Schritt etwaig übertragbare Ansätze für das Land Berlin zu identifizieren.

### 1.2.3 Auswertung und Integration der erhobenen Daten

Die Auswertung des Fragebogens erfolgte systematisch entlang der Themenfelder des Rahmenwerks. Quantitative Ergebnisse wurden deskriptiv-statistisch aufbereitet, Freitextantworten inhaltsanalytisch kategorisiert. Die Interviewinhalte wurden thematisch kodiert und mit den Umfrageergebnissen gespiegelt. Ergänzende Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und der Good-Practice-Recherche wurden zur Kontextualisierung herangezogen.

Die Ergebnisse wurden abschließend konsolidiert, priorisiert und strukturiert, um konkrete Handlungsbedarfe und strategische Ansatzpunkte abzuleiten.

### 1.2.4 Einordnung und Reichweite der Datengrundlage

Mithilfe der gewählten Erhebungsmethoden sowie den Rückgriff auf vielfältige Datengrundlagen – ergänzt durch eine außergewöhnlich hohe Rücklaufquote des Fragebogens – konnte die bislang umfassendste empirische Bestandsaufnahme des Berliner Vergabewesens realisiert werden.

Aufgrund der dezentralen Struktur des Berliner Vergabewesens und des Fehlens einer systematischen, kontinuierlichen Datenerhebung kann die vorliegende einzigartig umfassende Bestandsaufnahme gleichwohl nicht als vollständig verbindliches Abbild des Vergabewesens im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen 2024 betrachtet werden. So bestehen beispielsweise erhebliche Unterschiede in der Qualität und Verfügbarkeit der bereitgestellten Daten. Auch unterschiedliche Rücklaufquoten von Vergabestellen, beispielsweise von Fachbereichen, führen dazu, dass nicht alle im Jahr 2024 im Liefer- und Dienstleistungsbereich durchgeführte Vergaben vollumfänglich abgebildet werden können. Letztlich ist das erhobene Gesamtbild auch von der Begrenzung auf Vergabeverfahren im Jahr 2024 beeinflusst. Verzerrungen durch mehrjährige Vergaben und Rahmenvereinbarungen können aufgrund des Berichtszeitraums nicht abschließend abgebildet werden. Gleichwohl lassen sich aussagekräftige Schlüsse aus den erhobenen Informationen ziehen.

## 2. Übergeordnete Erkenntnisse zum Vergabewesen

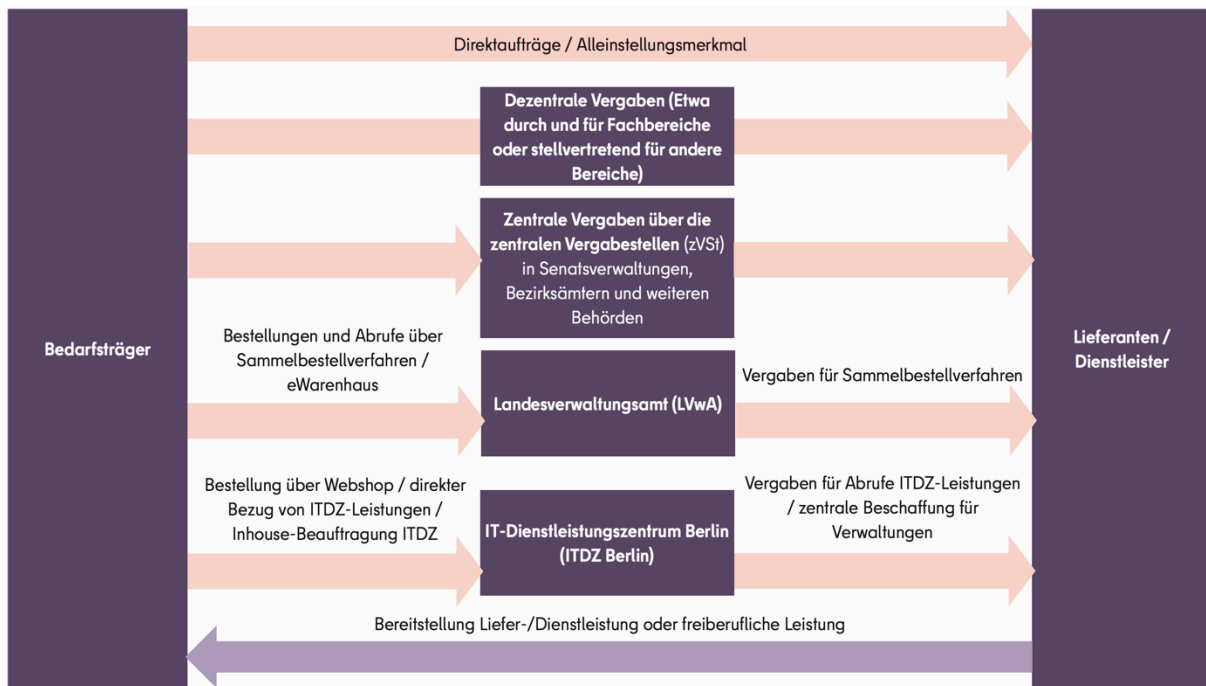
### 2.1 Akteure und Prozessarchitektur

Das Vergabewesen im Land Berlin ist durch eine **historisch gewachsene und dezentrale Struktur** geprägt, die sich sowohl auf der Senats- als auch auf der Bezirksebene widerspiegelt. Trotz verschiedener Zentralisierungsansätze und vorhandener zentraler Vergabestellen bleibt die Vergabepaxis spürbar fragmentiert. Die in dieser Bestandsaufnahme erhobenen Daten untermauern den fragmentierten Charakter und die Vielfalt von Beteiligten im Beschaffungswesen.

Die Akteurslandschaft des Berliner Vergabewesens im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden fünf Akteuren zusammen:

- 1) **Bedarfsträger** (dezentral) in Senatsverwaltungen, Bezirksämtern und nachgeordneten Behörden wie beispielsweise der Feuerwehr, der Polizei oder dem Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF). Bei Bedarfsträgern handelt es sich um die große Vielfalt an Fachbereichen innerhalb der Verwaltungen, welche je nach geltender Wertgrenze ihre Bedarfe direkt selbst beschaffen können, die Beschaffung mithilfe zentraler Vergabestelle abwickeln oder über das Sammelbestellverfahren des Landesverwaltungsamtes (LVwA) oder über Bestellungen beim IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ Berlin) einkaufen.
- 2) **Sonstige dezentrale Stellen**, welche für Fachbereiche oder stellvertretend für andere Bereiche Vergaben durchführen, als solche aber weder selbst Bedarfsträger noch die zentrale Vergabestelle sind.
- 3) **Zentrale Vergabestellen** in den elf Senats- und zwölf Bezirksverwaltungen sowie nachgeordneten Behörden, die im Einzelnen unterschiedliche Aufgabenbeschreibungen aufweisen, jedoch im Wesentlichen für die rechtssichere Durchführung von Vergabeprozessen innerhalb ihrer Verwaltungen zuständig sind. Dabei gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Verortung der zentralen Vergabestelle in der Aufbauorganisation der jeweiligen Verwaltung (siehe Ziff. 3.2 Handlungsfeld Vergabeorganisation). Diese befindet sich beispielsweise in Finanzabteilungen, Rechtsämtern, Serviceeinheiten, oder Fachbereichen.
- 4) **Vergabestellen des ITDZ Berlin und LVwA**, welche - in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich - als zentrale Einkäufer für die gesamte Berliner Verwaltung agieren. Im Fall des LVwA können Bedarfsträger Waren über das eWarenhaus des LVwA bestellen oder per Sammelbestellverfahren ausgewählte Waren abrufen. Im Falle des ITDZ Berlin ist die Berliner Verwaltung zur Abnahme der verfahrensunabhängigen IKT sowie Basisdienste der Informations- und Kommunikationstechnik beim ITDZ Berlin verpflichtet, sodass das ITDZ Berlin selbst zentraler Dienstleister ist. Darüber hinaus können weitere Waren über einen Webshop bezogen werden. Zudem ist das ITDZ Berlin selbst öffentlicher Auftraggeber.
- 5) **Lieferanten und Dienstleister** sind ebenfalls als Akteure innerhalb des Vergabewesens zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um privatwirtschaftliche Unternehmen wie Großunternehmen, KMUs oder Start-Ups, Freiberufler und genossenschaftliche Dienstleister.

Darüber hinaus sind im Laufe des Beschaffungsprozesses weitere Abteilungen eingebunden. Diese beinhalten etwa die Haushalts- und Finanzabteilungen oder Rechtsabteilungen. Die grundlegende Prozessarchitektur der Beschaffungswege aus Sicht von Bedarfsträgern lässt sich entsprechend der Grafik 2 skizzieren. Es existieren somit **mindestens fünf verschiedene Wege** im Berliner Vergabewesen: 1) Direktaufträge von Bedarfsträgern, 2) Vergaben über dezentrale Stellen, etwa durch und für Fachbereiche oder stellvertretend für andere Bereiche, 3) Vergaben über die zentralen Vergabestellen, sowie 4) Bestellungen über das eWarenhaus bzw. Abrufe über das Sammelbestellverfahren des LVwA, und 5) direkte Bezüge von ITDZ-Leistungen sowie Bestellungen über den Webshop des ITDZ.



Grafik 2: Prozessarchitektur des Berliner Vergabewesens; Beschaffungswege aus Sicht der Bedarfsträger

## 2.2 Verteilung der Vergabeverfahren und des Vergabevolumens auf verschiedene Akteure

Die in dieser Bestandsaufnahme erhobenen Vergabedaten weisen für das Jahr 2024 ein Gesamtvolumen von rund **2,34 Milliarden Euro** (Zuschlagswerte<sup>10</sup>) **im Bereich Liefer- und Dienstleistungen** einschließlich freiberuflicher Leistungen aus. Diese Zahl basiert auf übermittelten Vergabedatenbanken zentraler Vergabestellen von Senatsverwaltungen, Bezirksverwaltungen sowie von nachgeordneten Behörden. Aus der zusammengestellten Vergabedatenbank lassen sich verschiedene Erkenntnisse ableiten. Eingangs ist festzustellen, dass dieser ausgewiesene Wert nicht als verbindliches Volumen für den Bereich Liefer- und Dienstleistungen 2024 anzusehen ist, da er insbesondere aufgrund dezentraler Strukturen, nicht-digitaler Erhebung der Vergabedaten sowie möglicher Verzerrungen durch mehrjährige Vergaben und Rahmenvereinbarungen vorrangig eine belastbare Annäherung darstellt.

Ergänzend waren daher weitere Quellen zur Benennung des Vergabevolumens heranzuziehen. Hieraus lässt sich herleiten, dass das tatsächliche öffentliche Vergabevolumen im Land Berlin voraussichtlich deutlich höher liegt als die genannten 2,34 Mrd. Euro. So bewegt sich das Vergabevolumen im **Vergabebericht 2024** der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe<sup>11</sup>, für die analysierten Jahre 2021 bis 2023 im Bereich der Unterschwellenvergabe im Median zwischen 1.000.000 Euro und 3.030.322 Euro. Bei den Oberschwellenvergaben bewegte sich laut Vergabebericht 2024 das Gesamtvolumen im Median zwischen 1.586.688 Euro und

<sup>10</sup> Zur Berechnung dieser Zahl wurden alle 59 im Rahmen des Fragebogens übermittelten Vergabedatenbanken zusammengeführt. Wo verfügbar, wurde der Zuschlagswert zur Berechnung genutzt. Für alle nicht-aufgehobenen Vergaben mit Auftragswerten über 100.000 €, bei denen kein Zuschlagswert angegeben wurde, wurde der Auftragswert der Berechnung zugrunde gelegt.

<sup>11</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Vergabebericht 2024 (Drs. 19/2316), S. 17 ff.

3.982.000 Euro. Im **Vergabebericht 2016**<sup>12</sup> – welcher die weiterhin einzige und aktuellste offizielle Schätzung des gesamten Berliner Vergabevolumens enthält – wird das Vergabevolumen auf etwa 4 bis 5 Milliarden Euro jährlich geschätzt; allerdings einschließlich Bauleistungen. Darüber hinaus liefert die **Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts (Destatis)**<sup>13</sup> orientierende Größen: Für das Land Berlin wurden für das Jahr 2022 rund 2,0 Mrd. Euro und für 2023 rund 2,8 Mrd. Euro an Vergaben auf Landesebene registriert – allerdings wurde hier nur die Ebene der Senatsverwaltungen berücksichtigt.

Der **Vergabebericht 2024** enthält keine konsolidierte Zahl zum Gesamtvolumen, jedoch eine prozentuale Verteilung des Vergabevolumens nach Leistungsarten. Demnach entfallen 66,82 % auf Liefer- und Dienstleistungen, 14,71 % auf freiberufliche Leistungen und 18,47 % auf Bauleistungen. Überträgt man diese Verteilung auf das in der hiesigen Bestandsaufnahme dokumentierte Volumen von 2,34 Mrd. Euro (für Liefer- und Dienst-, sowie freiberufliche Leistungen), ergibt sich ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von etwa 2,77 Mrd. Euro. Davon wären rund 1,56 Mrd. Liefer- und Dienstleistungen, etwa 0,34 Mrd. freiberufliche Leistungen und ca. 0,43 Mrd. auf Bauleistungen zurückzuführen.

Berücksichtigt man zum einen das angenommene Gesamtvolumen von 4-5 Mrd. Euro in 2024, bzw. 2016 (allerdings inklusive Bauleistungen), sowie den Trend des wachsenden Vergabevolumens in Berlin von 2022 zu 2023<sup>14</sup>, macht diese Hochrechnung deutlich, dass eine verbleibende Lücke besteht, die sich durch unvollständig gemeldete oder dezentral abgewickelte Verfahren sowie dem Fehlen einer systematischen Vergabedatenerfassung und beispielsweise die Trennung zwischen Bau- und Liefer- und Dienstleistungen erklärt. Trotz dieser Unschärfen erlaubt die vorliegende Datengrundlage fundierte Analysen zu Trends, Verfahrensarten, Warengruppen und strukturellen Herausforderungen.

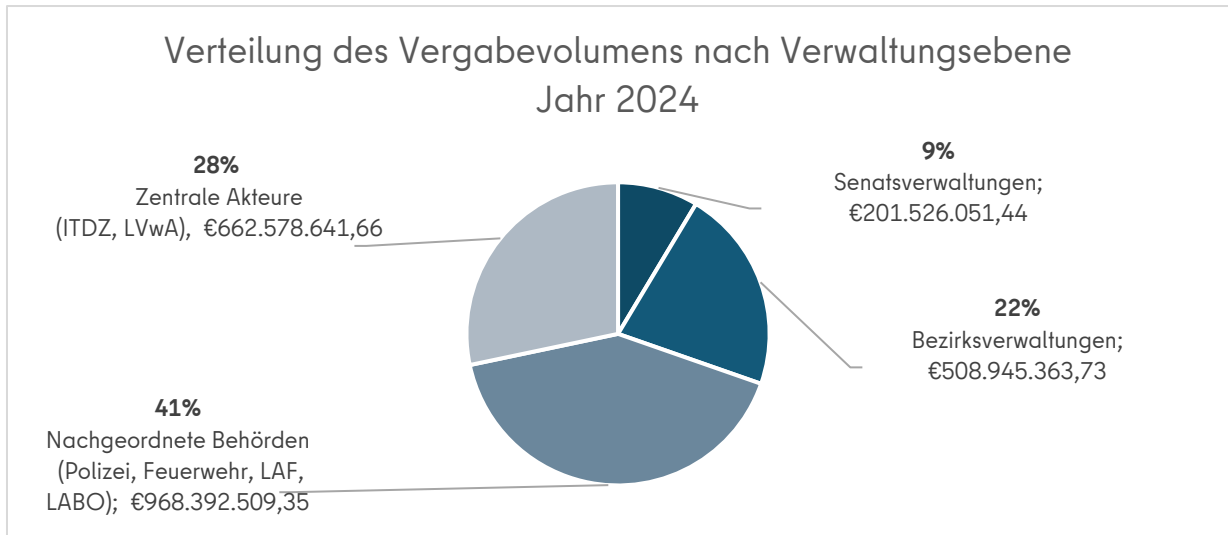
So lässt sich eine **Verteilung des Gesamtvolumen und Anzahl der Vergabeverfahren auf die verschiedenen Verwaltungsebenen** und den dazugehörigen Verwaltungen vornehmen. Die folgenden Grafiken illustrieren, dass das überwiegende Vergabevolumen laut den übermittelten Daten auf die vier für die Datenanalyse ausgewählten nachgeordneten Behörden entfällt (41%). 28% des Vergabevolumens entfallen auf das ITDZ Berlin und LVwA, 22% auf die Bezirksverwaltungen und 9% auf die Senatsverwaltungen (siehe Grafik 3). Bei den nachgeordneten Behörden nimmt das LAF mit einem Vergabevolumen von 798,7 Mio. Euro eine Sonderrolle ein. Blickt man auf die Anzahl der Vergabeverfahren, ergibt sich eine andere Verteilung: Gut die Hälfte aller Verfahren (51%) werden von Senatsverwaltungen durchgeführt, gefolgt von 26% von nachgeordneten Behörden, sowie 19% von Bezirksverwaltungen und 4% von ITDZ Berlin und LVwA (siehe Grafik 4).

---

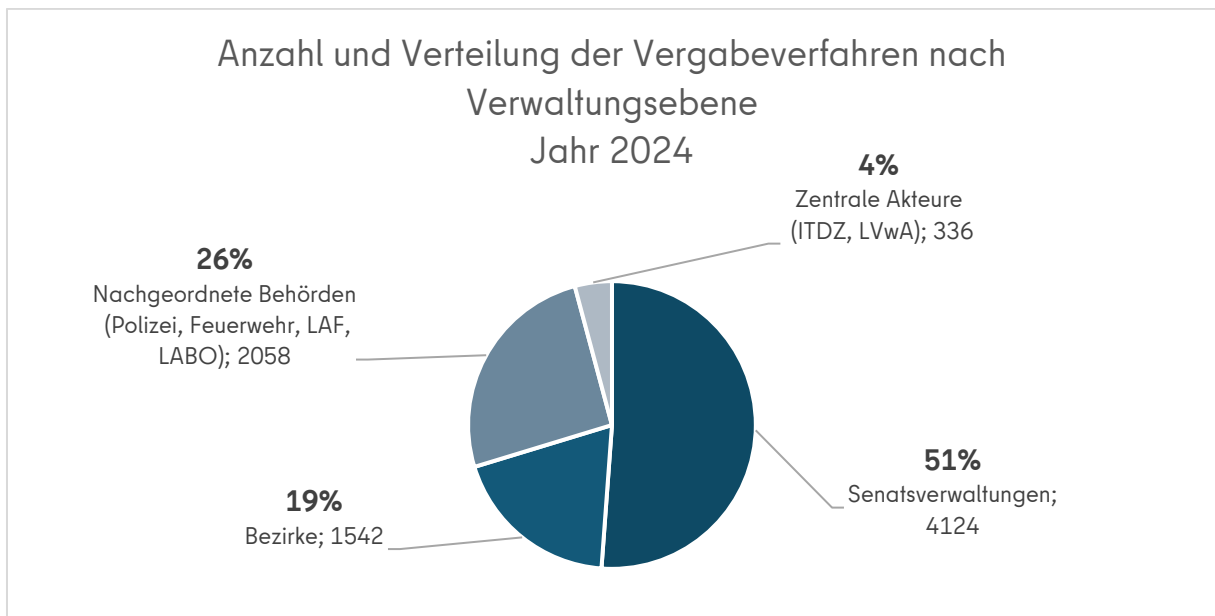
<sup>12</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Vergabebericht 2016 (Drs. 18/0651), S. 4.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, Vergebene öffentliche Aufträge und Konzessionen, Auftragsvolumen, Zeitraum 2021 – 2023 (Code: 79994-0100).

<sup>14</sup> Statistisches Bundesamt, Vergebene öffentliche Aufträge und Konzessionen, Auftragsvolumen, Zeitraum 2021 – 2023 (Code: 79994-0100).

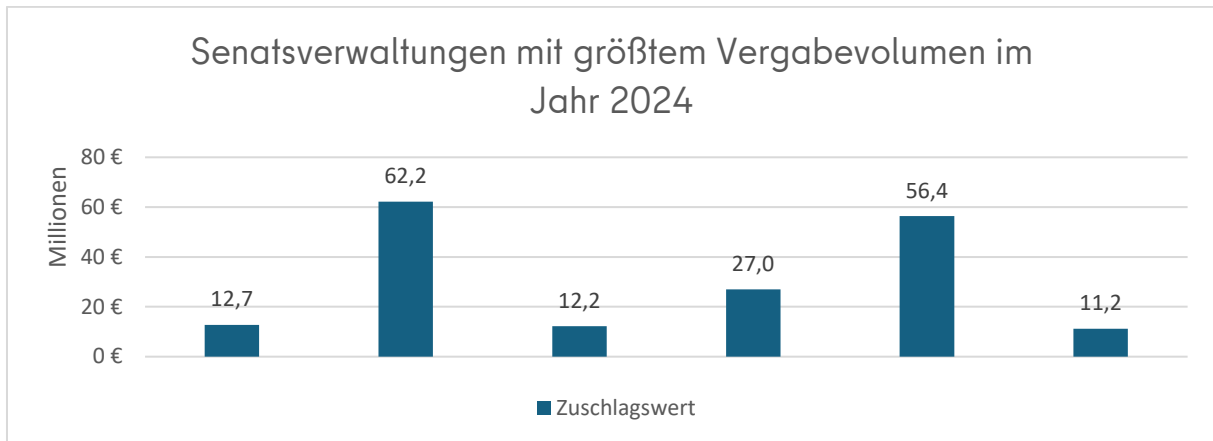


Grafik 3: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

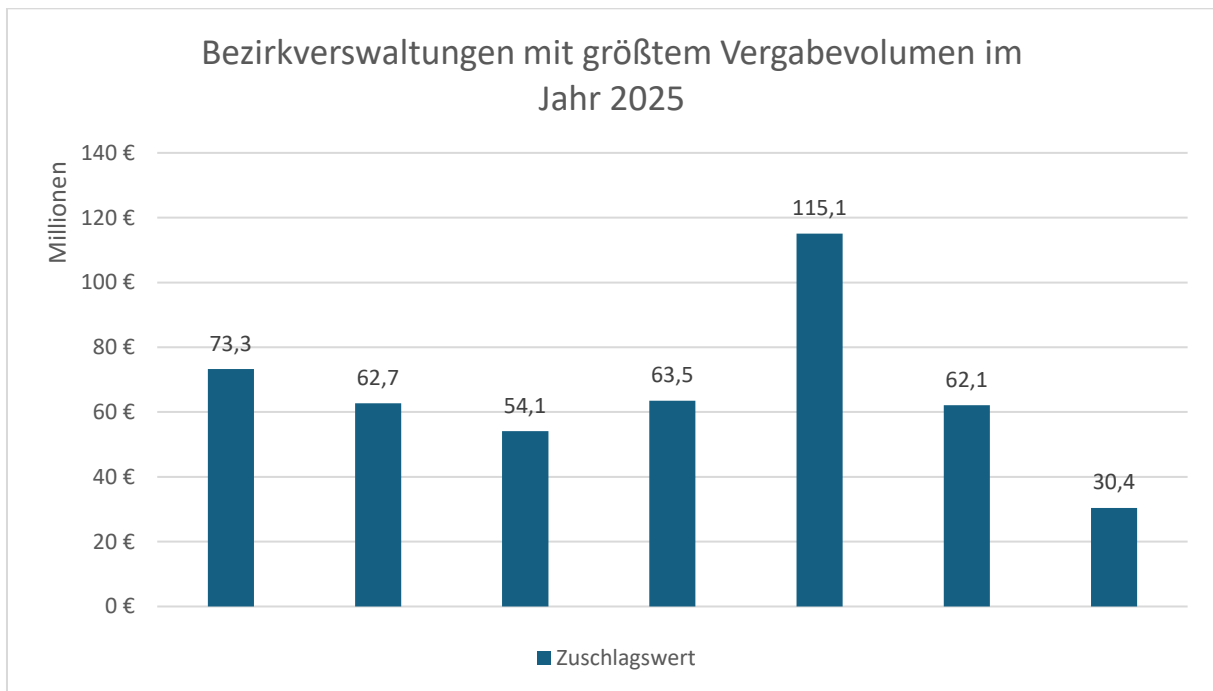


Grafik 4: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

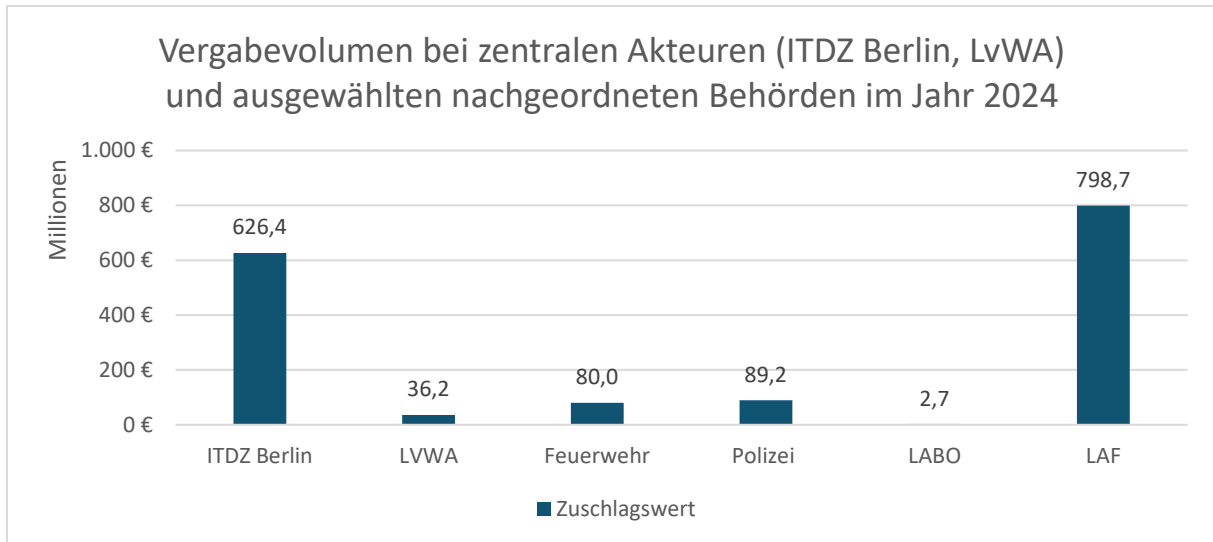
Das Vergabevolumen verteilt sich darüber hinaus ungleich zwischen den einzelnen **Senatsverwaltungen bzw. Bezirksverwaltungen**. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie weist im Jahr 2024 das höchste Vergabevolumen auf, gefolgt von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (siehe Grafik 5). Die Bezirksverwaltungen Reinickendorf, Charlottenburg-Wilmersdorf und Pankow weisen das größte Vergabevolumen auf (siehe Grafik 6). In wenigen Ausnahmen wurden mit der Bestandsaufnahme keine Vergabedaten mitgeteilt. Bei ITDZ Berlin, LVwA und ausgewählten nachgeordneten Behörden zeigen sich hohe Vergabevolumen insbesondere beim ITDZ Berlin und dem LAF (siehe Grafik 7).



Grafik 5: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

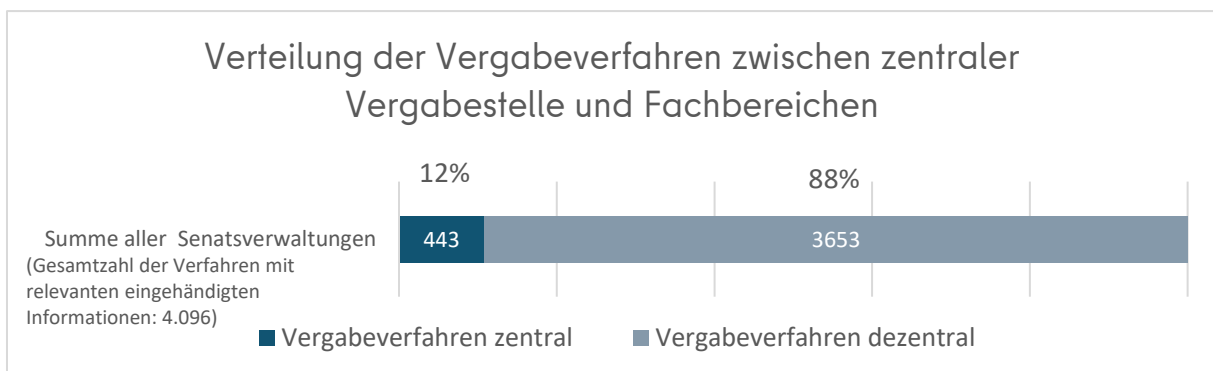


Grafik 6: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen



Grafik 7: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen (durch eine Nachmeldung am 9. Dezember 2025 wurde diese Grafik teilaktualisiert).<sup>15</sup>

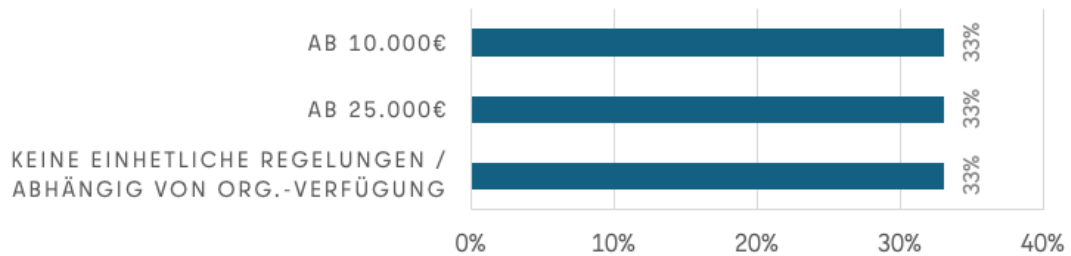
Im Hinblick auf die **Verfahrensverteilung zwischen zentraler Vergabestelle und Fachbereichen** lässt sich für die Ebene der Senatsverwaltungen feststellen, dass die Mehrheit der Vergaben dezentral von den Fachbereichen und nur ein Teil über die zentralen Vergabestellen durchgeführt wird (siehe Grafik 8). Aufgrund der geltenden Zuständigkeitsregelungen, wonach die zentralen Vergabestellen meist ab Auftragsvolumen in Höhe von zwischen 10.000 bis 25.000 Euro eingebunden werden, punktuell aber auch darunter (z.B. ab 1.000 Euro) wird aber dennoch der Großteil des Vergabevolumens zentral bearbeitet (siehe Grafik 9 und 10). Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen finden durch das Fehlen einer zentralen Vergabestelle alle Vergaben dezentral statt. Bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe werden wiederum alle Vergaben durch die zentralen Vergabestellen durchgeführt - dieses Ergebnis könnte aber auf unvollständige Daten zurückzuführen sein.



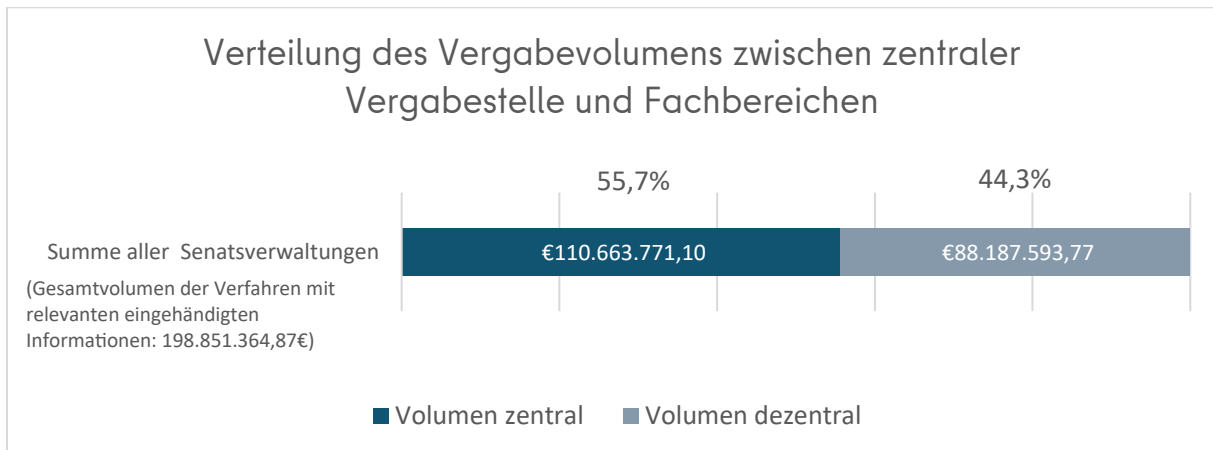
Grafik 8: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

<sup>15</sup> Die Nachmeldung betrifft das Vergabevolumen und die Verfahrenszahl einer nachgeordneten Behörde. Die Grafik wurde in Folge dessen aktualisiert. Die Nachmeldung wirkt sich nur marginal auf andere Angaben zur Verteilung von Vergabevolumen und Verfahren im Land Berlin aus. Aus diesem Grund und weil eine vollständige Aktualisierung der Bestandsaufnahme viele Ressourcen (personell und finanziell) nach sich gezogen hätte, wurde auf eine vollständige Aktualisierung verzichtet.

## EINBINDUNG DER ZENTRALEN VERGABESTELLEN NACH WERTGRENZE



Grafik 9, Frage 11: In welcher Form sind Vergabestellen in Ihre Organisation eingebunden? (Mit Anmerkung, dass nur 8 der 72 Teilnehmenden auf diese Frage mit einer konkreten Wertgrenze geantwortet haben. Weitere 2 Teilnehmende haben eine noch ausstehende bzw. fehlende Organisationsverfügung angegeben.)



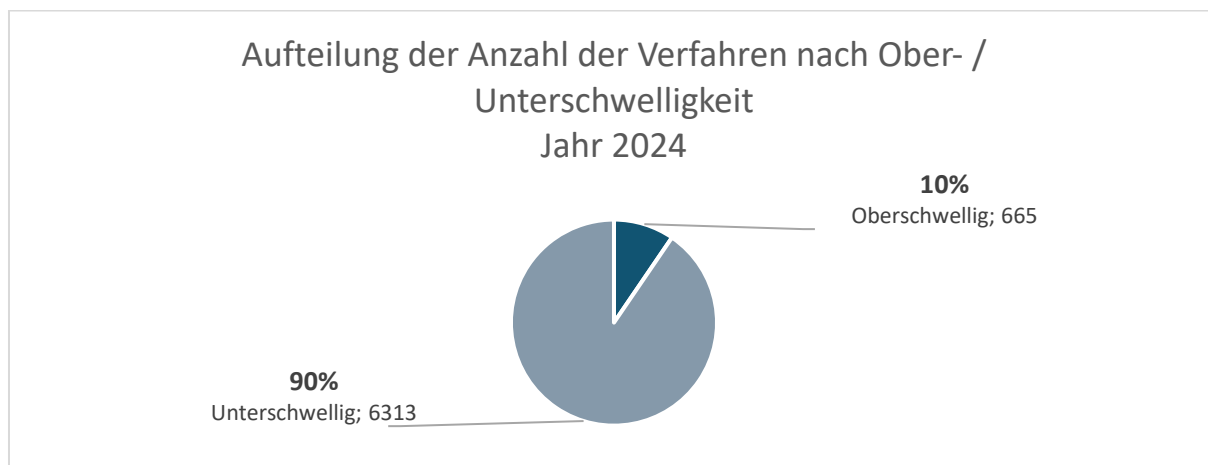
Grafik 10: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

## 2.3 Nutzung verschiedener Verfahrensarten im Land Berlin

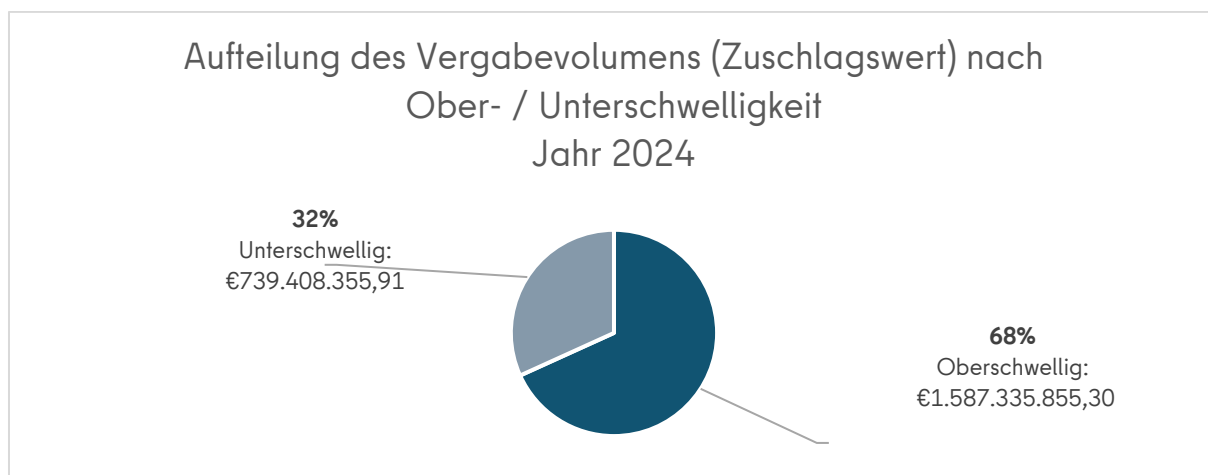
Mit Blick auf die Nutzung und Dauer verschiedener Verfahrensarten<sup>16</sup> im Land Berlin lassen sich einige Trends identifizieren. Zunächst lohnt sich eine Differenzierung der **ober- und unterschweligen Verfahren**. Die Auswertung der vorliegenden Vergabedaten zeigt eine deutliche Asymmetrie zwischen der Anzahl der Verfahren und dem zugehörigen Vergabevolumen. So entfielen im Jahr 2024 90 % der Verfahren auf den unterschweligen Bereich, während lediglich 10 % der Verfahren oberschwellig durchgeführt wurden (siehe Grafik 11). Umgekehrt zeigt sich beim monetären Zuschlagswert folgendes Verhältnis: 68 % des Gesamtvolumens wurde über oberschwellige Verfahren vergeben, lediglich 32 % über unterschwellige (siehe Grafik 12). Damit machen ein Zehntel aller Verfahren etwa zwei Drittel des Gesamtvolumens aus, und umgekehrt kommt der Großteil der Verfahren (90%) nur für ein Drittel des Vergabevolumens auf. Diese Verteilung ist insofern erwartbar, dass unterschwellige Verfahren kleinere Volumina aufweisen, verdeutlicht aber dennoch, dass ein erheblicher Teil des Verwaltungsaufwands durch kleinteilige

<sup>16</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Vergabeverfahren, bei denen die Angabe der Verfahrensart fehlt, recht hoch ist (11%).

Vergaben im unterschwelligen Bereich entsteht. Es ist zu beachten, dass diese Zahlen sich lediglich auf die eingehändigten Verfahren beziehen, die Angaben zur Art des Verfahrens gemacht haben.



*Grafik 11: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen  
\*Aufteilung bezieht sich nur auf Verfahren, mit eingesendeter Verfahrensart (insgesamt 6.978 Verfahren von den insgesamt 8060 eingesendeten Verfahren)*

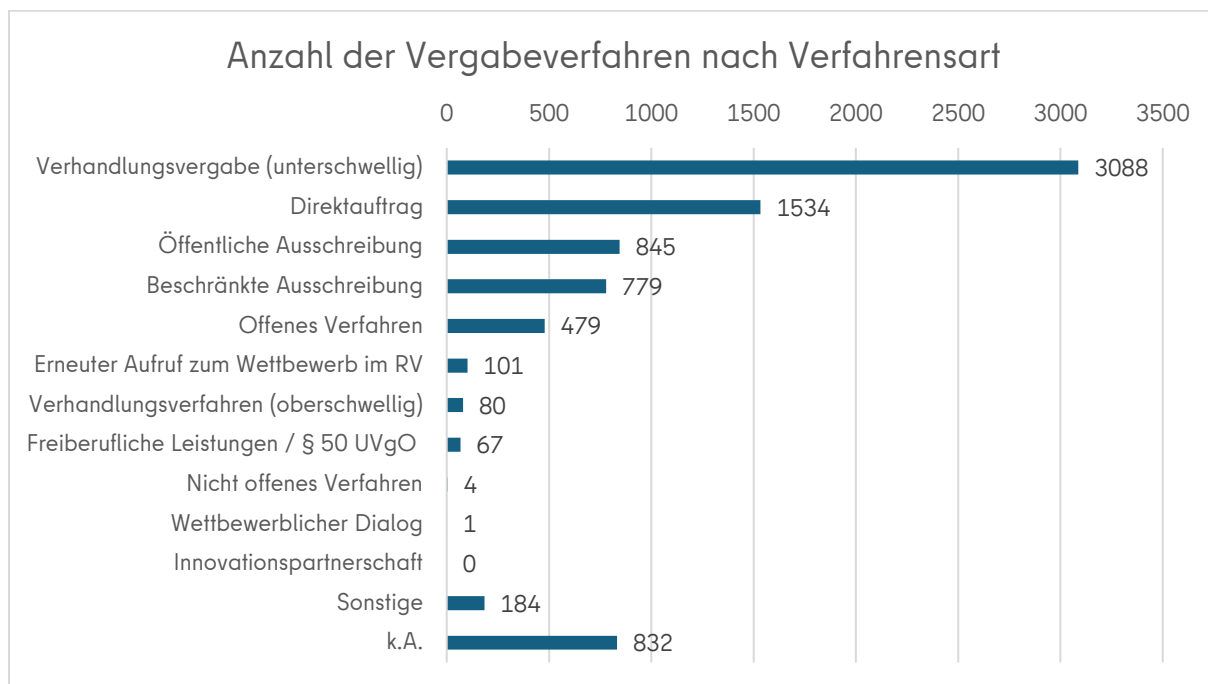


*Grafik 12: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen  
\*Aufteilung bezieht sich nur auf Verfahren, mit eingesendeter Verfahrensart von den insgesamt 8060 eingesendeten Verfahren (mit einem Volumen von 2,34 Mrd. EUR)*

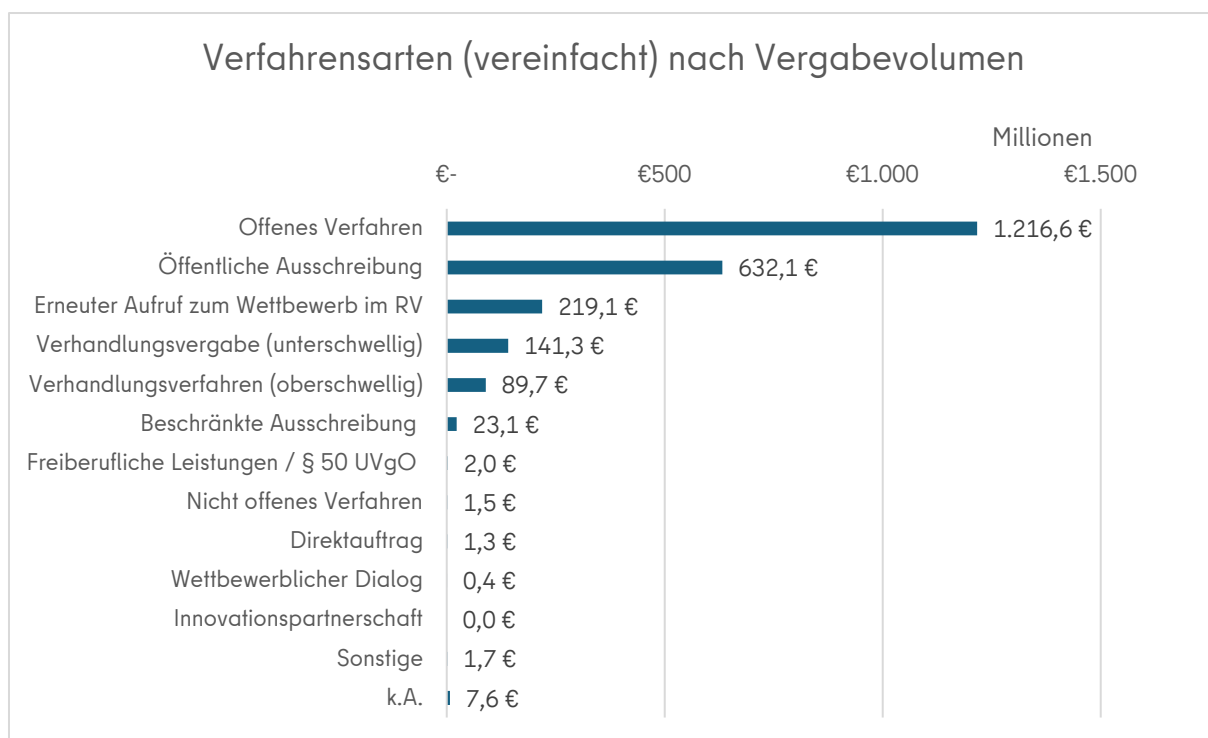
Betrachtet man die **Anzahl der Vergabeverfahren nach Verfahrensart**, so sind Verhandlungsvergaben im Unterschwellenbereich die mit Abstand meistgenutzte Verfahrensart (insgesamt 3088 Verfahren, 38% aller Verfahren, siehe Grafik 13). Darauf folgen Direktaufträge mit 1534 Verfahren (19%). Anschließend sind öffentliche Ausschreibungen, beschränkte Ausschreibungen (mit und ohne Teilnahmewettbewerb), sowie - im ober-schwelligen Bereich - offene Verfahren die meistgenutzten Verfahrensarten.

Die Verfahrensarten Wettbewerblicher Dialog oder Innovationspartnerschaften wurden ausweislich der uns zur Verfügung stehenden Daten im Jahr 2024 einmal bzw. keinmal genutzt.

Aus Sicht des **Vergabevolumens pro Verfahrensart** (nach Zuschlagswert) ergibt sich, dass öffentliche Ausschreibungen und offene Verfahren die Verfahrensarten mit dem höchsten Vergabevolumen sind (siehe Grafik 14).



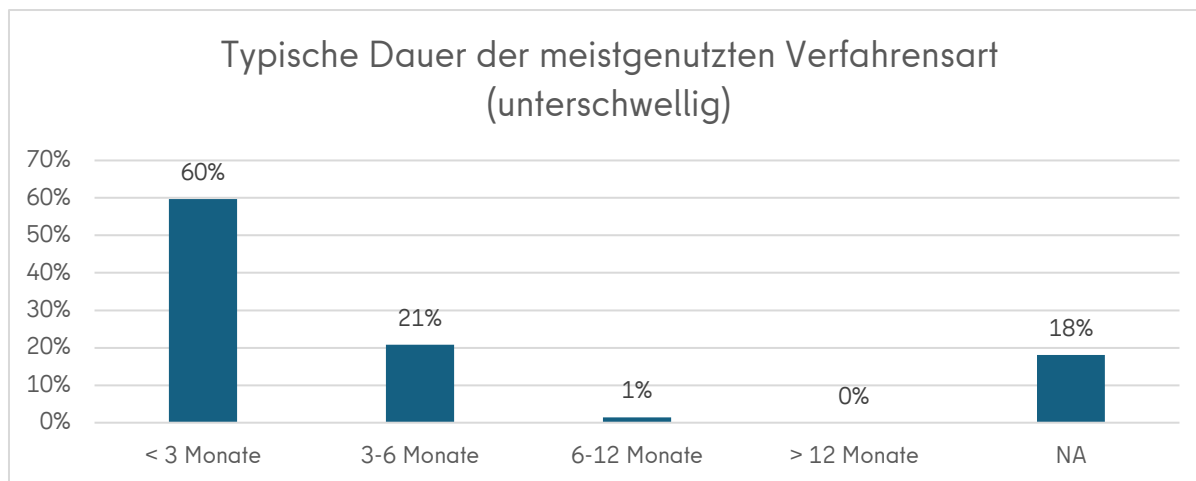
Grafik 13: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen



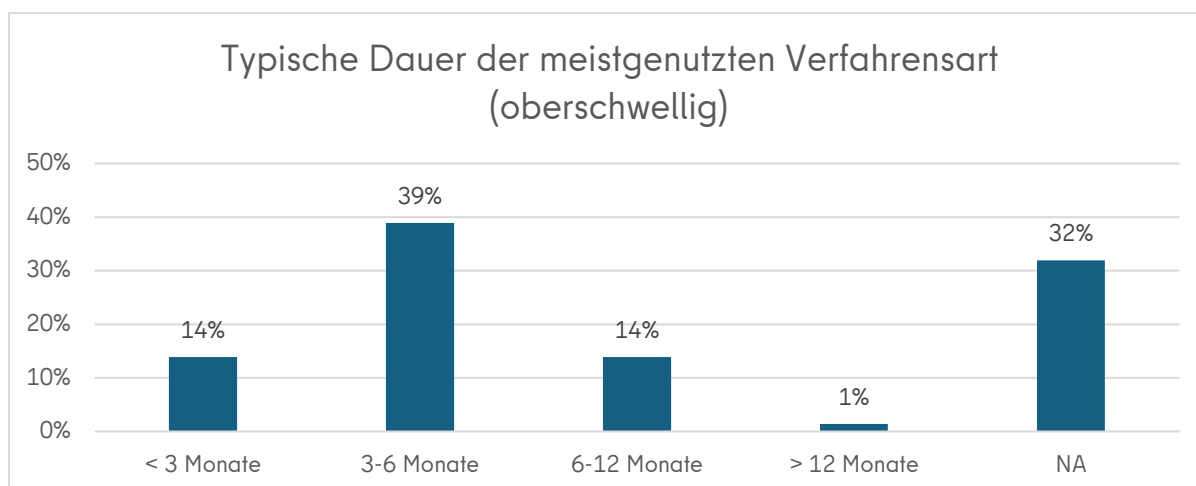
Grafik 14: Erstellt auf Basis der Vergabedaten von zentralen Vergabestellen

Die Dauer der Vergabeverfahren mit der jeweils meistgenutzten Verfahrensart je Vergabestelle beträgt nach Angaben in der Bestandsaufnahme bis zu 3 Monate im unterschweligen Bereich sowie 3-6 Monat im oberschweligen Bereich (siehe Grafik 15 und Grafik 16). Dabei ist zu betonen, dass die Fragebogen-Antworten und Interviews eine hohe Varianz aufweisen. Die Dauer ist insbesondere abhängig von der jeweiligen Verfahrensart sowie von externen Faktoren. Viele Vergabestellen nennen das Offene Verfahren sowie das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb als die Verfahren mit der längsten Bearbeitungszeit, da sie durch komplexe Abläufe, formale Anforderungen und gesetzlich vorgegebene Fristen geprägt seien. Zusätzlich wird von Vergabestellen betont, dass unzureichend spezifizierte Bedarfsmeldungen sowie mehrstufige Abläufe und Koordinationsprobleme mit Bedarfsträgern den Prozess erheblich verzögern.

Als externe Faktoren, die die Verfahrensdauer beeinflussen, werden Krisen wie die Corona-Pandemie, welche kurzfristige, zeitkritische Beschaffungen und Sonderbedarfe erforderlich machte, genannt. Daneben wurden haushaltsbedingte Einschränkungen sowie externe Großereignisse wie der Krieg in der Ukraine, Wahlen oder Großveranstaltungen genannt, die regelmäßig zu Zusatzbelastungen durch Dringlichkeitsvergaben oder plötzliche Vergabewellen führen.



Grafik 15, Frage 5: Wie lange dauert typischerweise das am häufigsten genutzte Vergabeverfahren in Ihrer zVSt (von der Bedarfsanmeldung in der zVSt bis zur Zuschlagserteilung)? Bitte schätzen Sie für Verfahren im Unterschwellenbereich.



Grafik 16, Frage 4: Wie lange dauert typischerweise das am häufigsten genutzte Vergabeverfahren in Ihrer zVSt (von der Bedarfsanmeldung in der zVSt bis zur Zuschlagserteilung)? Bitte schätzen Sie für Verfahren im Oberschwellenbereich.

## 2.4 Verteilung des Vergabevolumens auf verschiedene Warengruppen

Das Vergabevolumen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen im Land Berlin entfällt auf eine Vielzahl unterschiedlicher Warengruppen. Anhand verschiedener Quellen lassen sich **eine Reihe von bedeutenden Warengruppen** identifizieren. Dafür können nicht nur die im Rahmen der Bestandsaufnahme übermittelten Daten (Vergabedaten, Fragebogen, Interviews), sondern auch anderweitige Vergabedaten - beispielsweise des statistischen Bundesamts - herangezogen werden.

Mit Blick auf Warengruppen lassen sich mindestens zwei Kategorien von relevanten Warengruppen identifizieren. Zum einen sind dies **Warengruppen mit hohem Vergabevolumen und gleichzeitig hohem Verwaltungsaufwand**. Dazu zählen entsprechend der Vergabedaten 2024 und der

qualitativen Erkenntnisse aus Fragebogen und Interviews beispielsweise Schulmittagessen, Sicherheitsdienstleistungen, Schülerbeförderung oder Reinigungsdienstleistungen aufgrund ihrer organisatorischen Komplexität und der Vielzahl an Bietern. Ebenso zählen IT-Beschaffungen, die mit komplexen Leistungsanforderungen und technischen Schnittstellen einhergehen, zu dieser Kategorie.

Besonders hervor sticht dabei die Warengruppe **Schulmittagessen**. Nach den übermittelten Vergabedaten wurden im Jahr 2024 in diesem Bereich 85 Verfahren mit einem Gesamtvolumen von rund 371 Mio. Euro durchgeführt – dies entspricht etwa 22 Prozent des in der Bestandsaufnahme erfassten Vergabevolumens 2024. Diese Zahlen bilden jedoch möglicherweise nicht den vollständigen Umfang ab, da die Vielzahl der einzelnen Lose und deren Komplexität bei der Erfassung nur schwer zu berücksichtigen waren. Die Ausschreibungen in einer Vielzahl von einzelnen Losen erfolgten – unter Federführung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, welche die Musterausschreibung entwickelt hat – durch die Berliner Bezirksverwaltungen. Die Vergaben zeichnen sich durch eine hohe Verfahrenskomplexität, eine außergewöhnliche Vielzahl von Losen und ein großes finanzielles Volumen aus. Zudem weist auch die überdurchschnittliche Anzahl an Rügen und Nachprüfungsverfahren auf eine gesteigerte Komplexität der Beschaffung hin. Ergänzend lassen sich weitere Quellen wie die Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts (Destatis)<sup>17</sup> für die Identifikation von bedeutenden Warengruppen und ihres Volumens heranziehen. Für das Jahr 2023 lassen sich beispielsweise hohe Volumen in den Bereichen Kraftfahrzeugleistungen, IT-Dienstleistungen, Architekten- und Ingenieurleistungen, Reinigungs- sowie Sicherheitsdienstleistungen erkennen. Anekdotisch lassen sich für diese Warengruppen auch in den vorliegenden Vergabedaten 2024 großvolumige Verfahren identifizieren, beispielsweise jeweils eine Reihe von Vergaben im ein- bis zweistelligen Millionenbereich für Kraftfahrzeuge, Reinigungsdienstleistungen, Planungsleistungen oder IT-Bedarfe.

Neben diesen komplexen, großvolumigen Warengruppen lassen sich zudem **Standard- bzw. Basisbedarfe** als zweite bedeutende Warengruppe anführen. Hierzu gehören Bürobedarfe, Werbematerialien oder Möbel. Ebenso genannt wurden u.a.: Brandschutzmaterial, Dienstsiegel, Amtsschilder, Sportgeräte, Standard-Planungsleistungen, und weitere. Die Kategorie der Basisbedarfe fällt primär durch eine hohe Anzahl an Vergabeverfahren auf, welche damit in ihrer Gesamtheit einen hohen Verwaltungsaufwand bedeutet.

---

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt, Vergebene öffentliche Aufträge und Konzessionen, Auftragsvolumen, Zeitraum 2021 – 2023 (Code: 79994-0100).

## 3. Erkenntnisse in vier Handlungsfeldern des Berliner Vergabewesens

### 3.1 Handlungsfeld 1: Vergabeprozesse

#### 3.1.1 Ausgangslage und Herausforderungen

Die Vergabeprozesse im Land Berlin weisen einige Herausforderungen auf, welche im Rahmen der Bestandsaufnahme identifiziert werden konnten. Diese Herausforderungen bestehen vorrangig in den Bereichen Standardisierung, dem Grad der Digitalisierung, der Qualität der Zusammenarbeit, sowie in der Innovationsorientierung in der Beschaffung.

Mit Blick auf die **Standardisierung** hat die Auswertung der Fragebogen-Antworten und Interviews ergeben, dass im Berliner Vergabewesen bislang nur in Ansätzen ein einheitliches Vorgehen existiert. Derzeit unterscheiden sich die einzelnen Vergabestellen deutlich in der konkreten Ausgestaltung ihrer Verfahren. Landesweit verbindliche Prozessstandards oder Dokumentenvorlagen – abgesehen von den Formularen und Mustervordrucken der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe) – fehlen weitgehend. Dies betrifft insbesondere Vorvermerke, Bewertungsmatrizen, Vertragsmuster für freiberufliche Leistungen sowie einheitliche Vorlagen zur Vergabedokumentation und Ausschreibungsunterlagen. Zahlreiche dieser Unterlagen werden von den einzelnen Dienststellen derzeit eigenständig entwickelt, was zu redundanten Aufwänden und einer fehlenden Vergleichbarkeit zwischen den Vergabestellen führt. Die Formulare und Mustervorlagen der SenWiEnBe werden von den zentralen Vergabestellen zwar häufig genutzt, wie auch die quantitativen Rückmeldungen im Fragebogen zeigen, decken jedoch nicht den Bedarf an weiteren praxisorientierten Vorlagen für zentrale Dokumente wie Bewertungsmatrizen, Vertragsmuster oder Dokumentationsvermerke.

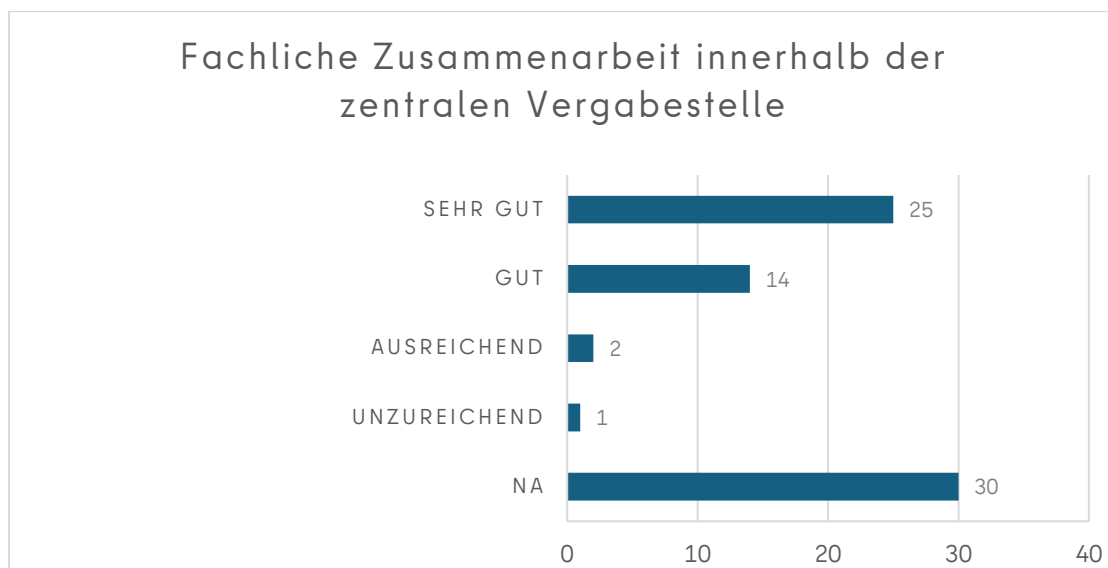
Hinsichtlich des **Digitalisierungsgrads** verdeutlichen die Befragungsergebnisse, dass digitale Werkzeuge in den Vergabestellen zwar grundsätzlich vorhanden sind, wie z.B. Excel, MS Word, e-Akte, Laufwerk, jedoch nur für Teilaufgaben eingesetzt werden. Die interne Steuerung der Verfahren erfolgt häufig weiterhin über Excel-Tabellen, teilweise die eAkte oder über lokal angelegte Ordnerstrukturen. End-to-End-digitale Workflows stellen bislang die sehr große Ausnahme und Medienbrüche zwischen elektronischer Kommunikation und papierbasierten Akten die ganz überwiegende Regel dar. Rückmeldungen zum Fragebogen zeigen, dass derzeit nur wenige Vergabestellen über Softwarelösungen verfügen, die die Vergabeprozesse digital abbilden sollen.

Die Vergabepattform des Landes Berlin wird zwar genutzt, jedoch von vielen Vergabestellen nicht als umfassende Unterstützung für den gesamten Verfahrensprozess beschrieben. Sie fungiert primär als Veröffentlichungsplattform und bietet keine prozessschrittübergreifende Lösung. Insbesondere fehlen Funktionen zur Ablage und Pflege von Mustervorlagen oder Textbausteinen sowie zur integrierten Verfahrenssteuerung, ebenso wie zur digitalen Erfassung der Vergabedaten. Für große Teile der Verfahrensstrecke, wie z. B. die interne Abstimmung, Bearbeitung von Unterlagen oder die rechtssichere Dokumentation von Änderungen im Verfahren, müssen deshalb zusätzliche Systeme

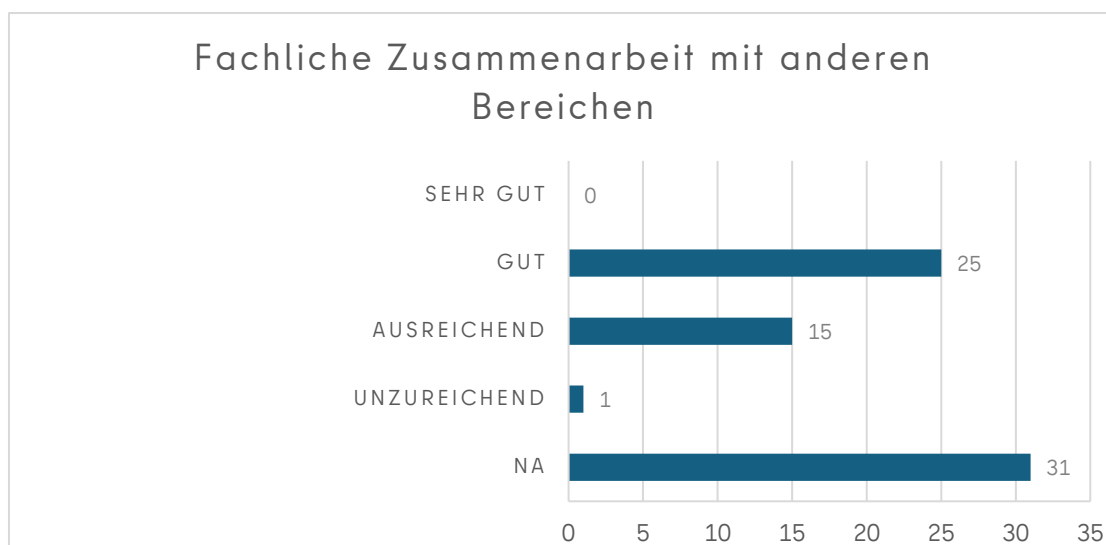
oder manuelle Prozesse genutzt werden. Dies wird in den Interviews immer wieder als erheblicher Effizienz- und Transparenzverlust beschrieben.

Gleichzeitig haben 4 der teilnehmenden Vergabestellen angegeben, eigene digitale Lösungen entwickelt oder bestehende Tools weitgehend integriert zu haben. Diese werden jedoch als „Insellösungen“ beschrieben, da sie individuell aufgebaut wurden, überwiegend nicht übertragbar oder kompatibel mit den Systemen anderer Vergabestellen und insofern nicht standardisierbar sind.

Im Hinblick auf die **Zusammenarbeit innerhalb der Vergabestelle** wird die Qualität der Zusammenarbeit mit großer Mehrheit als sehr gut oder gut bewertet (siehe Grafik 17). Im Gegensatz dazu ergibt sich bei der **Zusammenarbeit mit anderen Bereichen** ein gemischteres Stimmungsbild. Die Auswertung der Rückmeldungen zeigt, dass die Kooperation insgesamt zwar überwiegend als „gut“ oder „ausreichend“ bewertet wird (siehe Grafik 18), jedoch qualitative Defizite in der Zuarbeit wahrgenommen werden. Vergabestellen weisen vermehrt darauf hin, dass die Zuarbeit - insbesondere der Fachbereiche - häufig unter einem fehlenden oder nur unzureichenden Verständnis der Anforderungen an eine rechtssichere Vergabe leidet. Viele Fachbereiche befassen sich zum ersten Mal mit diesen Vorgaben, sodass Unterlagen teilweise verspätet oder unvollständig eingehen. Daraus entstehen Rückfragen, zusätzlicher Abstimmungsbedarf und letztlich Verzögerungen im Verfahren.



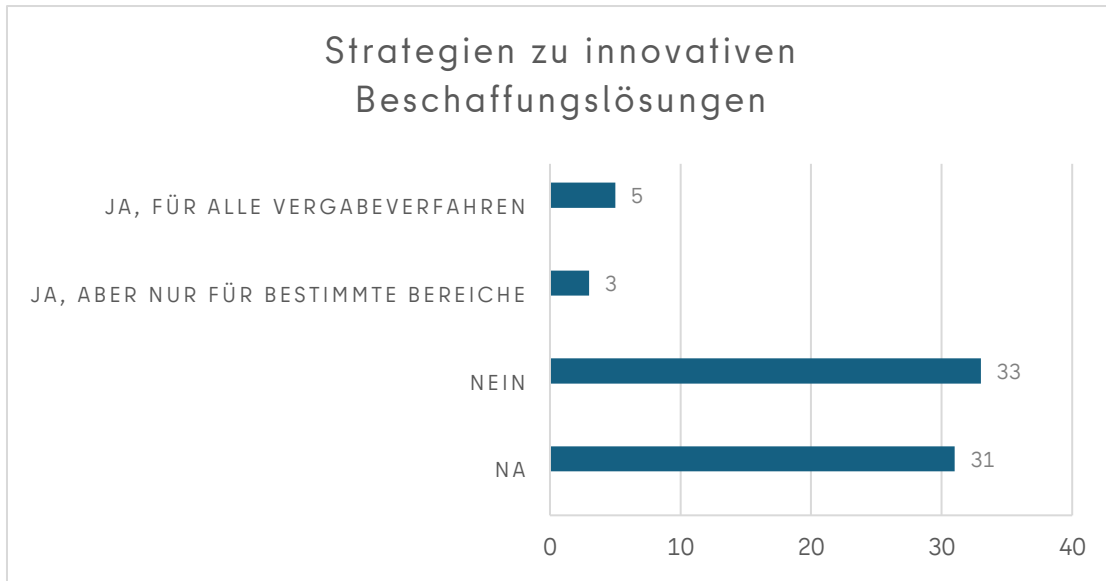
Grafik 17, Frage 95: Wie bewerten Sie die fachliche Zusammenarbeit innerhalb der zVSt?



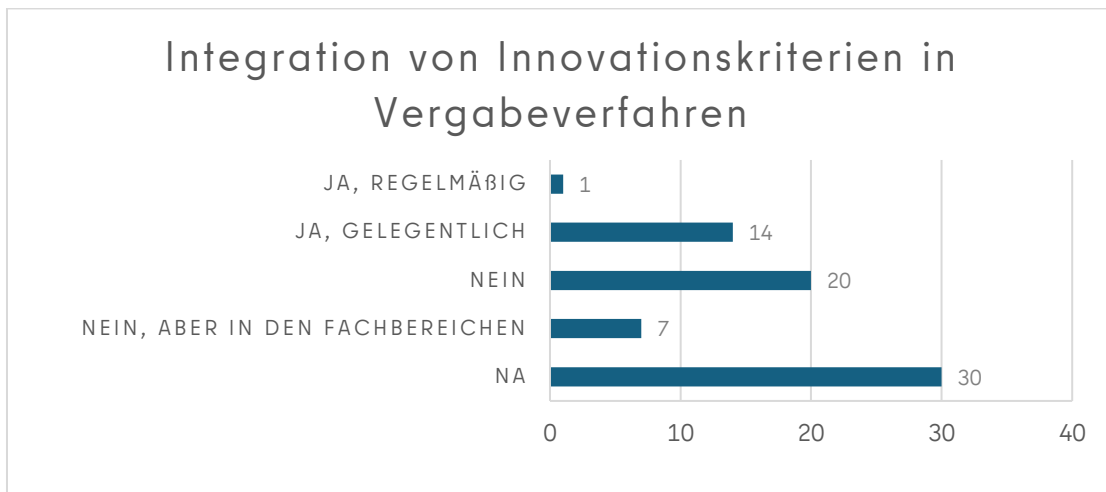
*Grafik 18, Frage 96: Wie bewerten Sie die fachliche Zusammenarbeit mit anderen Bereichen Ihres Hauses?*

Ebenso lässt sich die **Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren** betrachten: Das ITDZ Berlin und das LVwA nehmen eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Beschaffung in Berlin ein. Die Kooperation mit dem LVwA wird überwiegend als unkompliziert und verlässlich beschrieben, besonders im Bereich der Abrufscheine. Die Zusammenarbeit mit dem ITDZ Berlin wird bei zentralen IT-Beschaffungen als hilfreich und effektiv gesehen. Außerdem sprechen Vergabestellen Herausforderungen wie die Wettbewerbsfähigkeit bei Kosten, Lieferzeiten und Rahmenvertragsstrukturen an. Zudem sehen Vergabestellen Dopplungen bei angebotenen Webshop-Lösungen.

Abschließend ist erkennbar, dass in der aktuellen Praxis wenig Aufmerksamkeit auf innovationsorientierte Beschaffungslösungen gelegt wird. Die Auswertung in Grafik 19 verdeutlicht, dass nur acht Vergabestellen Strategien zur Berücksichtigung innovativer Lösungen anwenden, während 33 dies verneinen. Außerdem integriert nur eine Vergabestelle regelmäßig Innovationskriterien in ihre Vergabeverfahren, 14 tun dies gelegentlich und 27 überhaupt nicht (siehe Grafik 20).



Grafik 19, Frage 100: Gibt es in Ihrer zVSt Strategien zur Berücksichtigung innovativer Beschaffungslösungen (etwa zum Einsatz von neuen Technologien und Verfahren)?



Grafik 20, Frage 103: Werden in Ihrer zVSt gezielt Innovationskriterien in Vergabeverfahren (etwa in der Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien, in der Wertungsmatrix) integriert?

### 3.1.2 Vorschläge von Vergabestellen

Basierend auf den Interviews und der Fragebogenauswertung schlagen die Vergabestellen mehrere zentrale Maßnahmen vor. Vorrangig genannt wird die **frühzeitige und strukturierte Einbindung der Bedarfsträger**, um die Qualität der Unterlagen zu verbessern und unnötige Korrekturschleifen zu vermeiden. Viele Vergabestellen wünschen sich verbindliche Prozessschritte oder Tools zur Unterstützung der Bedarfsträger bei der Vorbereitung, insbesondere bei der Erstellung rechtssicherer und vollständiger Leistungsbeschreibungen.

Ein weiterer zentraler Vorschlag ist die **Standardisierung und Vereinfachung von Mustervorlagen**. Gefordert wird unter anderem ein berlinweit gültiger, regelmäßig gepflegter Vorlagensatz, der

sowohl rechtssicher als auch praxisnah ist. Gleichzeitig soll er flexibel genug bleiben, um auch auf nicht-standardisierte Leistungen oder innovative Vergabeformen anwendbar zu sein. Einige Stellen sprechen sich zudem für die Einführung eines gemeinsamen „digitalen Werkzeugkastens“ aus - etwa mit Textbausteinen, Bewertungshilfen und Eignungskriterien für typische Leistungsgruppen.

Eine wichtige Querschnittsanforderung ist die **Einführung eines einheitlichen Vergabemanagementsystems (VMS)**. Dieses soll sämtliche Verfahrensschritte digital abbilden, inklusive Lieferanten- und Vertragsmanagement, und eine zentrale, automatisierte Erfassung der Vergabedaten ermöglichen. Durch ein solches System könnten laut der befragten Vergabestellen Bearbeitungsfristen, Dokumentation und Auswertbarkeit deutlich verbessert werden. Ergänzend wird die Einführung **digitaler Kollaborationstools** vorgeschlagen, insbesondere zur Verlesung, Genehmigung, Unterzeichnung, und gemeinsamen Bearbeitung von Vergabeunterlagen. Hierfür werden beispielsweise Lösungen auf Basis von SharePoint, strukturierten E-Akten oder Workflow-Plattformen genannt. Schließlich besteht der Wunsch nach mehr Unterstützungs- und Beratungsleistungen für strategische oder innovationsorientierte Beschaffung, z.B. bei der Markterkundung, strategischer Verfahrensgestaltung, Wissensvermittlung, insbesondere auch aktuelle Rechtsprechung und deren strategische Anwendung.

Der Bedarf an strukturierter Markterkundung wird vielfach betont: Fachbereiche führen sie aus Zeit- oder Erfahrungsgründen oft nicht systematisch durch, was zu veralteten Auftragswertschätzungen und unzureichenden Leistungsbeschreibungen führt. Einige Vergabestellen beraten hierzu zwar intensiv, können aber die Markterkundung selbst nicht übernehmen, da ihnen die fachliche Tiefe fehlt. Eine zentrale Stelle, die Marktbeobachtung und -analyse methodisch unterstützt, Preise und Innovationen dokumentiert sowie bei funktionalen oder strategisch orientierten Leistungsbeschreibungen unterstützt, wird daher von vielen Stellen als entlastende Lösung mit erheblichem Mehrwert angesehen.

Letztlich heben die Vergabestellen im Bereich der zentralisierten Beschaffung auch die Notwendigkeit eines einheitlichen eWarenhauses hervor.

### 3.1.3 Good Practice: Die Rolle des Chief Procurement Officer (CPO) als strategisches Steuerungsinstrument der öffentlichen Beschaffung

#### **Strategische Funktionen und Zielsetzung eines CPO**

Die Einführung der Funktion eines Chief Procurement Officer (CPO) hat sich im internationalen Vergleich als wirksames Steuerungsinstrument zur strategischen Bündelung, Professionalisierung und Effizienzsteigerung in der öffentlichen Beschaffung etabliert. Der CPO übernimmt dabei die gesamtverantwortliche Leitung der Beschaffungsstrategie innerhalb einer öffentlichen Institution oder eines Staatswesens und fungiert als zentrale Instanz für Planung, Koordination und Weiterentwicklung der Beschaffungsfunktion. Ziel ist es, die operative Fragmentierung aufzulösen, Synergiepotenziale zu erschließen, Vergabeprozesse zu harmonisieren sowie innovations- und nachhaltigkeitsbezogene Beschaffungsziele wirksam umzusetzen.

#### **Internationale Vorbilder: Großbritannien, Kanada und Australien**

Ein besonders prägnantes Beispiel findet sich im Vereinigten Königreich. Dort wurde im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung auf Ebene des Cabinet Office eine übergeordnete Instanz geschaffen, die zunächst unter dem Titel „Chief Procurement Officer“ und später als „Government Chief Commercial Officer“ fungierte. Diese Stelle trägt die strategische Verantwortung für die Government Commercial Function, ein ressortübergreifendes Kompetenznetzwerk, das sämtliche kommerziellen Beschaffungsangelegenheiten der britischen Zentralregierung bündelt. Der Ansatz verfolgt das Ziel, durch standardisierte Einkaufsrahmen, zentrale Bedarfsbündelung und den gezielten Aufbau von Fachkompetenz sowohl Effizienzgewinne als auch Transparenzvorteile zu generieren. Die Erfahrungen zeigen, dass auf diese Weise nicht nur Einsparungen erzielt, sondern auch die Zusammenarbeit mit innovativen Marktakteuren verbessert werden konnte.

Auch in Kanada wurde in einer umfassenden Analyse des Beschaffungswesens durch das Office of the Procurement Ombudsman die Notwendigkeit einer übergeordneten CPO-Funktion auf Bundesebene betont. In der Bewertung wurde insbesondere auf die mangelnde Kohärenz zwischen dezentralen Beschaffungsstellen, die unzureichende Standardisierung und die fehlende innovationsfördernde Steuerung verwiesen. Als Reaktion auf diese strukturellen Defizite wurde empfohlen, eine zentrale Führungsfunktion mit explizitem Mandat zur strategischen Beschaffungssteuerung zu schaffen.

#### **Der CPO als Innovationsmotor: Das Beispiel Western Australia**

In Australien ist die Rolle des CPO – insbesondere im Bundesstaat Western Australia – als zentrale Managementfunktion etabliert. Die dortigen Aufgaben umfassen sowohl die Entwicklung von Beschaffungsstrategien als auch die Implementierung von Governance-Strukturen, die Steuerung komplexer Vertragsverhältnisse, das Stakeholder-Management und die Förderung innovativer und nachhaltiger Marktansätze. Hier zeigt sich, dass die Rolle des CPO nicht nur als verwaltungstechnische Leitungsfunktion, sondern auch als Treiber strategischer Verwaltungsinnovation wirksam wird.

## 3.2 Handlungsfeld 2: Vergabeorganisation

### 3.2.1 Ausgangslage und Herausforderungen

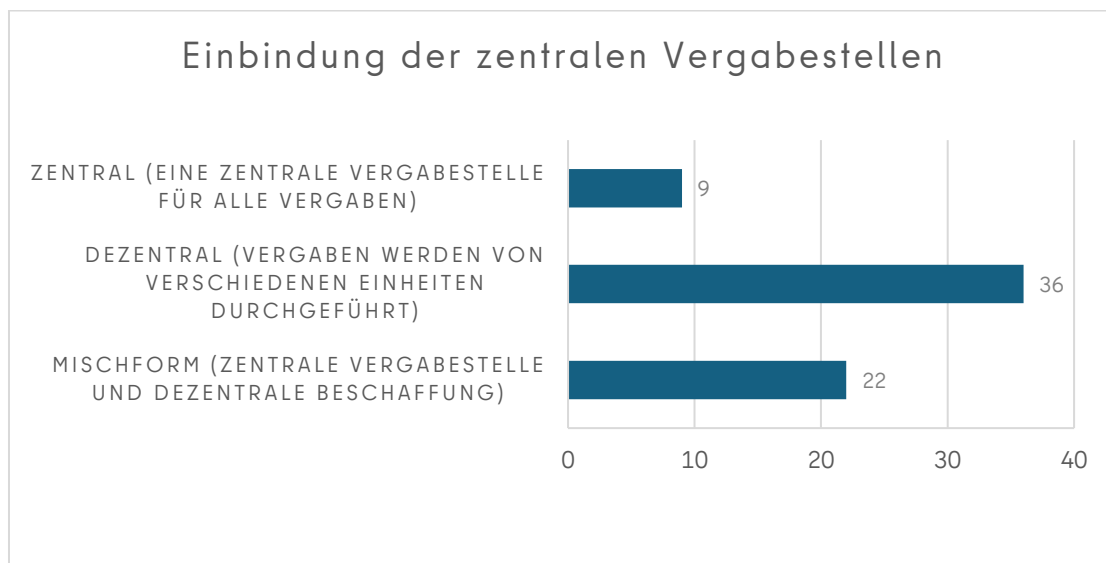
Im Handlungsfeld Vergabeorganisation können im Rahmen der Bestandsaufnahme die folgenden zentralen Themen identifiziert werden: Eine hohe Anzahl Verantwortlicher für Beschaffungsprozesse in einem dezentralen Vergabewesen, unterschiedliche organisatorische Verortung der zentralen Vergabestellen, unterschiedliche Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle bzw. Schwellen, ab welcher eine Einbindung der zentralen Vergabestelle in den Beschaffungsprozess stattfindet; unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch die zentralen Vergabestellen und die dafür zur Verfügung stehende Zahl an Mitarbeitenden.

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf das Berliner Vergabewesen im Bereich Liefer- und Dienstleistungen eine hohe **Zahl an zuständigen Stellen**, die in parallelen Strukturen ähnliche Aufgaben leisten. Wie bei den übergeordneten Erkenntnissen beschrieben, werden Vergabeprozesse durchgeführt sowohl von 1) Bedarfsträgern selbst (dezentral), 2) sonstigen dezentralen Stellen, die für Fachbereiche sowie stellvertretend für andere Bereiche Vergaben durchführen, 3) dezidiert zentralen Vergabestellen in den jeweiligen Verwaltungen, sowie 4) Vergabestellen bei zentralen Akteuren wie dem ITDZ Berlin oder LVWA. Insgesamt ergibt sich so ein dezentrales Vergabewesen: Mit Ausnahme der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen existiert zwar pro Verwaltung mindestens eine zentrale Vergabestelle, allerdings zusätzlich eine Reihe weiterer Stellen, die (dezentral) Vergaben durchführen. Die befragten zentralen Vergabestellen äußern dabei, dass sie weder alle Vergabeprozesse betreuen, noch zwingend in Kenntnis über diese sind. Mit Blick auf die Steuerungsfähigkeiten ist ebenfalls festzustellen, dass es innerhalb dieser dezentralen Organisation keine übergeordnete Verantwortlichkeit zur Gestaltung und Optimierung von Vergabeverfahren über Verwaltungsgrenzen hinweg gibt.

Die **organisatorische Verortung** der zentralen Vergabestellen ist in den Verwaltungen unterschiedlich umgesetzt. Auf Senatsebene finden sich diese meist in der Abteilung Zentraler Service oder Referat Finanzen. Allerdings gibt es auch eine davon abweichende Positionierung etwa bei der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, bei welcher die zentrale Vergabestelle bei einem ausgewählten Fachbereich angesiedelt ist und dieser im Auftrag die Vergaben für andere Bereiche durchführt. Bei den Justizvollzugsanstalten (JVAs) gibt es ein Netzwerkmodell, in welchem eine JVA mithilfe einer Servicevereinbarung als zentrale Vergabestelle für alle JVAs auftritt. Auf Bezirksebene wiederum gibt es eine deutlich größere Varianz. Während die zentrale Vergabestelle bei einigen Bezirksverwaltungen ebenfalls bei Finanzen in der Zentralabteilung verortet ist, gibt es auch eine Reihe von Vergabestellen in der Serviceeinheiten Facility Management. Eine dritte Variante stellt die Ansiedlung beim jeweiligen Rechtsamt dar.

Die **Zuständigkeiten** der Vergabestelle für (innerhalb der jeweiligen Verwaltung) zentralisierte Beschaffungsprozesse variiert ebenfalls stark. Die Schwelle zur Zuständigkeit der Vergabestelle schwankt zwischen 1.000 Euro und 25.000 Euro, befindet sich meist allerdings zwischen 10.000 Euro und 25.000 Euro. Entsprechend dieser Diskrepanzen zeichnet sich auch ein gemischtes Bild zur jeweiligen Einbindung der Vergabestelle (siehe Grafik 9 und Grafik 21). Eine dezentrale Beschaffung, bei der Vergaben von verschiedenen Einheiten durchgeführt werden, sowie

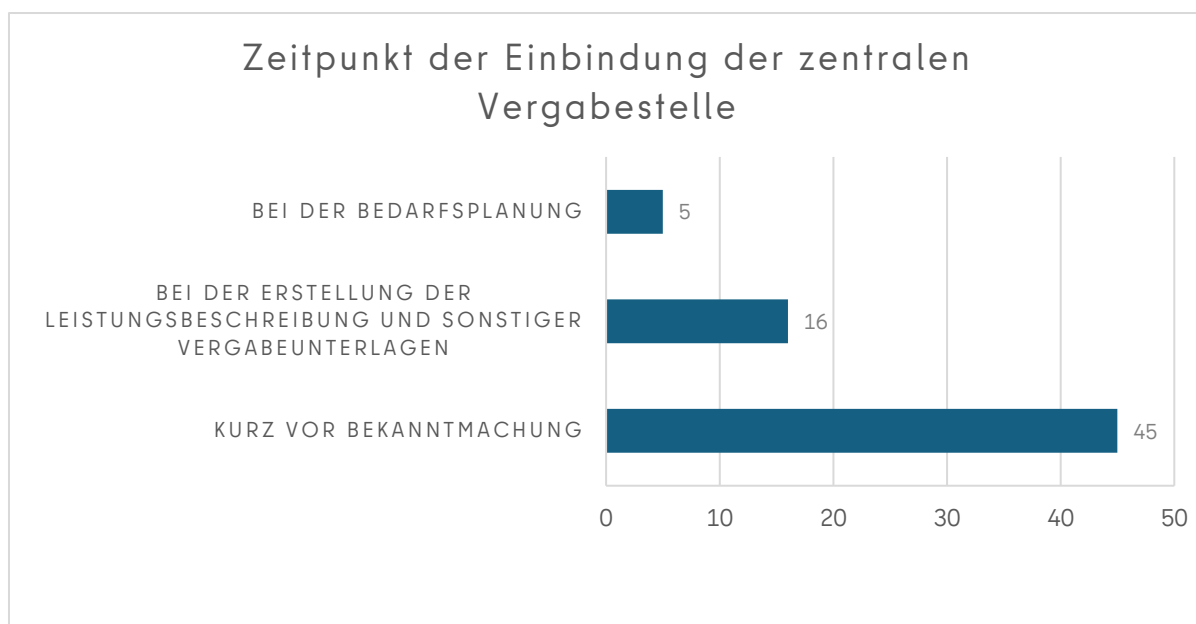
Mischformen der zentralen und dezentralen Beschaffung überwiegen im Berliner Vergabewesen deutlich.



Grafik 21, Frage 11: In welcher Form sind Vergabestellen in Ihre Organisation eingebunden?

Darüber hinaus ist erwähnenswert, dass explizit in vier Fällen eindeutige Organisationsverfügungen, Geschäfts- oder Arbeitsanweisungen fehlen und somit zu Unsicherheiten in der Vergabepaxis führen (z.B. durch ausstehende oder fehlende Regelungen).

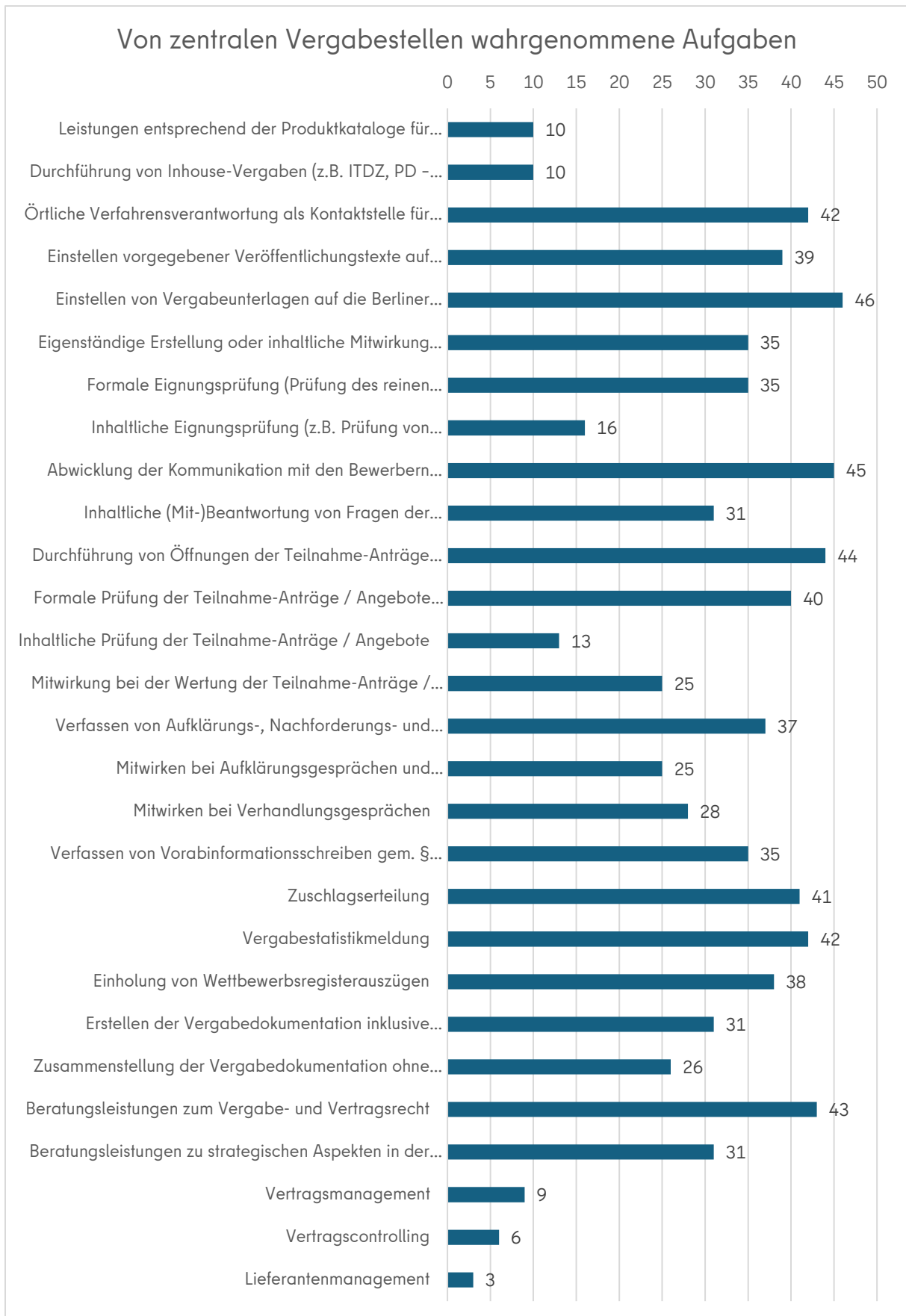
Berücksichtigt man den **Zeitpunkt der Einbindung der Vergabestelle**, lässt sich außerdem erkennen, dass Vergabestellen zumeist erst kurz vor Bekanntmachung der jeweiligen Ausschreibung einbezogen werden (siehe Grafik 22), sie werden mithin allenfalls sporadisch in die Bedarfsplanung und Erstellung der maßgeblichen Vergabeunterlagen involviert. Bei den Aufgaben und Kapazitäten im Bereich der Bedarfserfassung und -beratung besteht mithin Entwicklungsbedarf. Vor allem, weil sich zentrale Vergabestellen die frühere Einbindung in die Bedarfsplanung wünschen (siehe 3.1 Handlungsfeld 1: Vergabeprozesse).



Grafik 22, Frage 16: Ab welchem Zeitpunkt wird Ihre zVSt eingebunden?

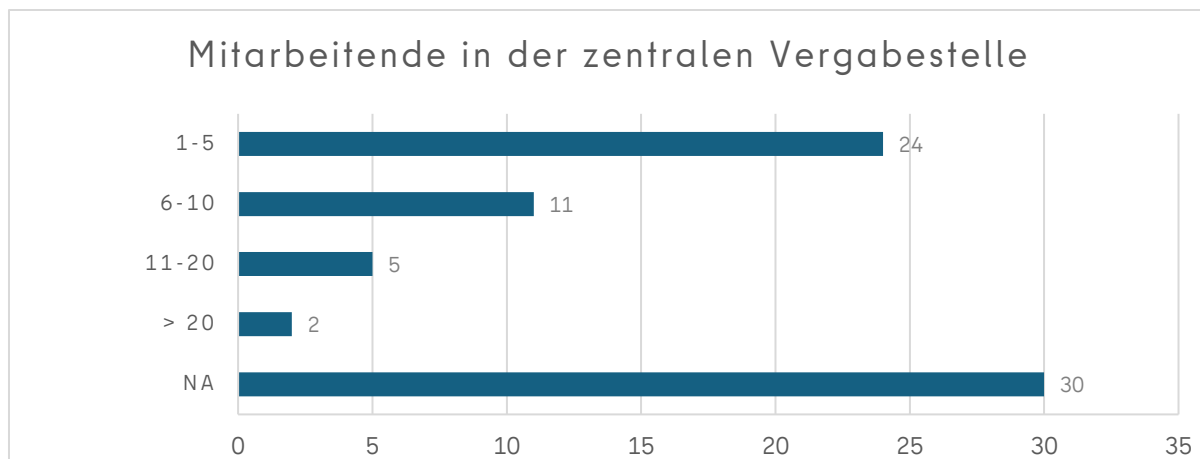
Die Analyse der **Aufgaben** der zentralen Vergabestellen zeigt, dass Vergabestellen eine große Vielfalt an Aufgaben übernehmen (siehe Grafik 23). Zum einen variiert das Spektrum der von den Vergabestellen jeweils übernommenen Aufgaben. Insbesondere qualitative Aufgaben (z.B. inhaltliche Eignungsprüfung oder Prüfung von Angeboten) werden im Gegensatz zu formellen oder prozessualen Aufgaben (z.B. Einstellen von Vergabeunterlagen auf der Vergabepattform des Landes Berlin) nicht in der Breite von Vergabestellen wahrgenommen. Zum anderen ist zu erkennen, dass die Verteilung der wahrgenommenen Aufgaben den vom Berliner Senat formulierten Mindeststandard<sup>18</sup> abbildet, aber nur wenige Vergabestellen das dortige optionale Leistungsprofil in der vollen Bandbreite abdecken. Darüber hinaus bildet die sehr geringe Wahrnehmung von vertragsrelevanten Aufgaben wie beispielsweise Vertragsmanagement oder Vertragscontrolling eine dritte wichtige Erkenntnis. Diese Ergebnisse decken sich mit den ausführlichen Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs von Berlin in seinem Jahresbericht 2023 und bestätigen so die bereits durch den Rechnungshof von Berlin aufgezeigten strukturellen Defizite und Handlungsbedarfe.

<sup>18</sup> Senat von Berlin, Senatsvorlage S-1004/2018 vom 04.02.2018, beschlossen mit Senatsbeschluss S-1269/2018 vom 03.07.2018, veröffentlicht in: Verordnung über die Gliederung des Bezirksamts, GVBl. 2019.



Grafik 23, Frage 19: Welche Aufgaben übernimmt Ihre zVSt aktuell?

Um diese Aufgaben zu erledigen, stehen den meisten Vergabestellen zwischen einem und fünf **Mitarbeitende** zur Verfügung (siehe Grafik 24). Dies bedeutet, dass es in der Gesamtheit zwar viele zentrale Vergabestellen gibt, diese aber eher über kleine Teams verfügen.



Grafik 24, Frage 72: Wie viele Mitarbeitende sind in Ihrer zVSt mit Vergabetätigkeiten befasst?

### 3.2.2 Vorschläge von Vergabestellen

Zahlreiche Vergabestellen fordern eine **einheitliche Struktur und die Klärung von Zuständigkeiten** im Land Berlin. Insbesondere wird der Wunsch nach einer stärkeren Koordinierung innerhalb des Vergabewesens geäußert. Die aktuelle, dezentrale Organisation wird als unübersichtlich empfunden, da es an zentraler Steuerung, Standardisierung und Qualifizierung fehlt.

Außerdem wünschen sich einige Vergabestellen die **Ausweitung der Aufgaben** der zentralen Vergabestelle. Als Bereiche, in denen die Vergabestelle stärker involviert sein sollte, werden die Bereiche Vertragsmanagement und -controlling (beispielsweise Laufzeitüberwachung oder Kontrolle der Vertragserfüllung), oder die Unterstützung bei formalen Prüfprozessen wie Eignungs- und Angebotsprüfung, der Erstellung von Zuschlagsvermerken und die rechtliche Prüfung von Vertragsentwürfen genannt. Diese Aufgabenbereiche gehören grundsätzlich bereits zum klassischen Kompetenzprofil von Vergabestellen. Die Nennung könnte darauf hindeuten, dass sie in der praktischen Umsetzung - etwa aufgrund begrenzter Kapazitäten - nicht flächendeckend wahrgenommen werden können. Zudem berichten Vergabestellen zuweilen, dass ihre Akzeptanz innerhalb der jeweiligen Verwaltung eher gering ist und die wichtige Rolle ihrer Tätigkeiten teils unterschätzt wird.-

Abschließend heben einige Vergabestellen den Wunsch nach stärkerer **Bündelung** vergleichbarer Aufgaben sowie Zentralisierung und die **Ausweitung der bereits existierenden zentralisierten Beschaffung** hervor. Bei ersterem nennen Vergabestellen die Deckung stadtweiter Bedarfe, die aktuell dezentral stattfindet als Beispiel. Hinsichtlich der Zentralisierung wird eine zentrale Beschaffungseinheit sowie die Zentralisierung auf Bezirks- und Senatsverwaltungsebene genannt. Bezüglich der Ausweitung bereits existierender zentraler Beschaffung wird hinsichtlich des

Sammelbestellverfahrens auf den breiten Bedarf an wiederkehrenden Standardprodukten hingewiesen und sich für eine Ausweitung der gebündelten Beschaffung über das LVwA und den Bezug von Produkten über ein eWarenhaus ausgesprochen. Als Beispiele für die Ausweitung des Sammelbestellverfahrens werden unter anderem Fahrzeuge, Werkzeuge, Möbel, IT-Standardtechnik, Elektrogeräte oder auch Werbematerialien, Druckerpapier und Büromaterialien genannt. Ebenso wird der Wunsch nach einer systematischen Bedarfserhebung zur Identifikation von Produktgruppen geäußert.

### 3.2.3 Good Practice: Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) – Operative Bündelung der öffentlichen Beschaffung in Österreich

#### **Struktur und strategische Zielsetzung**

Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) ist die zentrale Einkaufsorganisation der Republik Österreich. Sie wurde 2001 gegründet und ist vollständig im Eigentum des Bundes, vertreten durch das Bundesministerium für Finanzen. Ihr gesetzlicher Auftrag ist es, Produkte und Dienstleistungen effizient, wirtschaftlich, rechtssicher und zentral für Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu beschaffen. Die BBG versteht sich dabei nicht nur als Einkaufsdienstleister, sondern als strategischer Partner zur Weiterentwicklung der öffentlichen Beschaffung – mit klarer Ausrichtung auf Professionalisierung, Bündelung und Transparenz.

#### **Zentralisierung und operative Leistungsfähigkeit**

Die BBG bedient mehr als 2.500 öffentliche Auftraggeber, darunter Bundesministerien, Länder, Städte und Gemeinden, aber auch ausgelagerte Unternehmen, Universitäten, Krankenhäuser sowie weitere Organisationen im öffentlichen Interesse. Durch die zentrale Bündelung der Beschaffungsaktivitäten können signifikante Skaleneffekte erzielt werden. Die operative Umsetzung erfolgt über einen umfassenden Katalog an Rahmenverträgen, die nach wettbewerblichen Vergabeverfahren abgeschlossen werden. Diese Verträge stehen allen berechtigten Bedarfsträgern zur Verfügung und bieten standardisierte, geprüfte und rechtssichere Bezugsquellen – insbesondere in Bereichen wie IT, Mobilität, Energie, Gebäudemanagement und medizinische Versorgung.

Die BBG fungiert damit als professionelle Einkaufszentrale, die nicht nur Prozesseffizienz schafft, sondern auch die administrative Belastung dezentraler Beschaffungsstellen deutlich reduziert. Gleichzeitig ermöglicht sie eine einheitliche Qualitäts- und Rechtskontrolle sowie die Durchsetzung strategischer Ziele, wie z. B. Umweltstandards, Innovationsförderung oder KMU-Beteiligung.

#### **Governance und Leistungssteuerung**

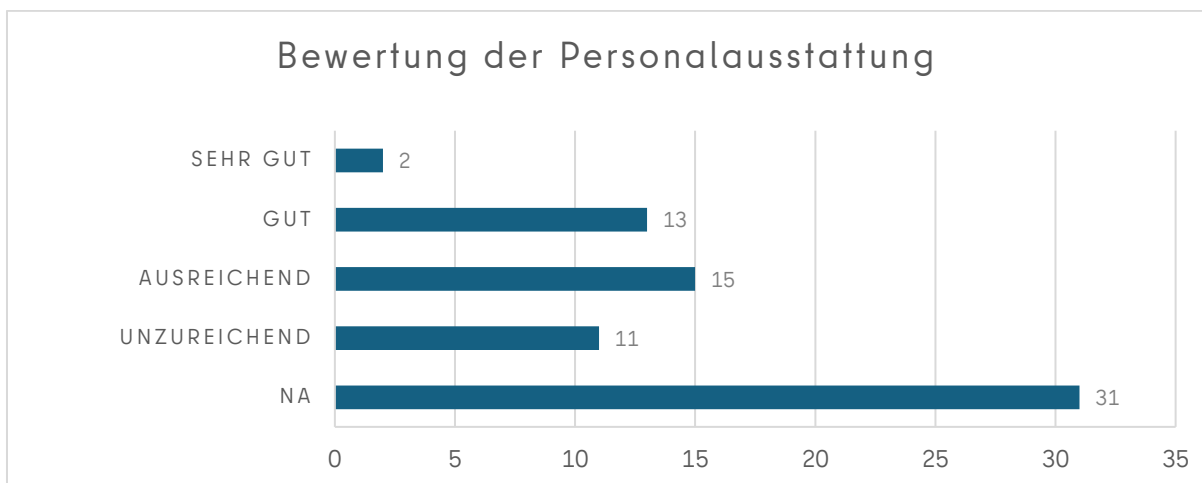
Die BBG operiert auf Grundlage des Bundesbeschaffungsgesetzes (BB-GmbH-Gesetz) und ist in ihrer Geschäftstätigkeit an die Zielvorgaben des Eigentümers sowie an ein umfassendes Controlling gebunden. Ihre Leistungen unterliegen einer jährlichen Erfolgsprüfung, sowohl hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit als auch im Hinblick auf strategische und gesellschaftspolitische Wirkungen. Über digitale Plattformen wie den BBG e-Shop oder die „BBG-Ausschreibungsdatenbank“ wird der Zugang zur Beschaffung für Auftraggeber und Unternehmen transparent und niedrigschwellig gestaltet.

## 3.3 Handlungsfeld 3: Personal und Kultur

### 3.3.1 Ausgangslage und Herausforderungen

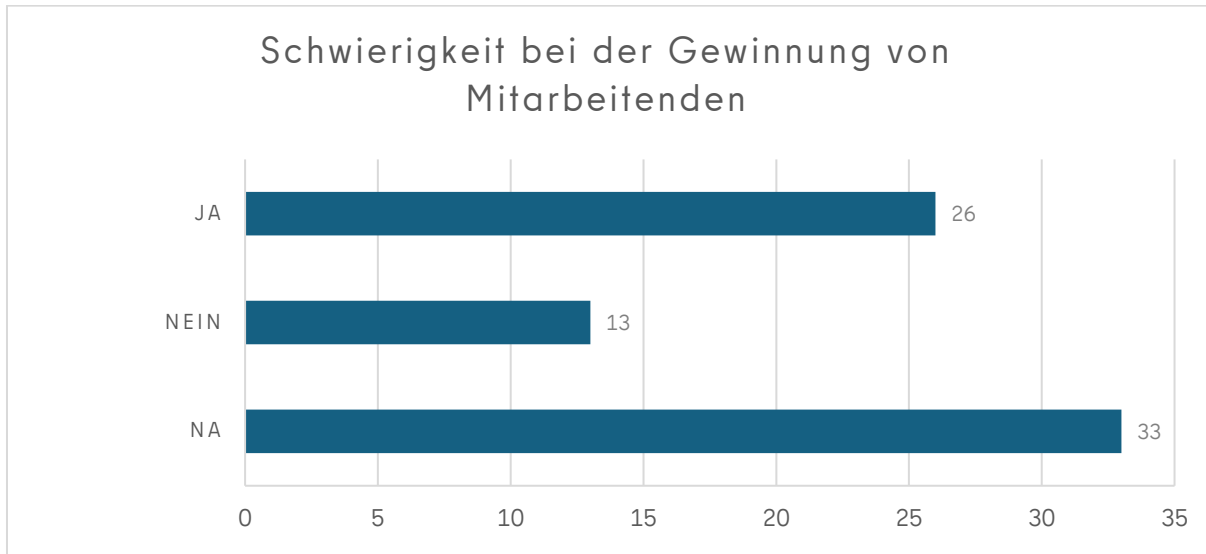
Im Handlungsfeld Personal und Kultur lassen sich ebenfalls eine Reihe von Themen bzw. Herausforderungen identifizieren. Diese umfassen die personelle Ausstattung von Vergabestellen, die Qualifizierung und Weiterbildung der mit Vergabeverfahren betrauten Mitarbeitenden sowie das Themenfeld des Wissensmanagements innerhalb des Vergabewesens. Außerdem kann eine Aussage zur aktuellen Kultur des Berliner Vergabewesens getroffen werden.

Im Bereich **Personalausstattung** sehen sich die befragten Vergabestellen derzeit mit Herausforderungen konfrontiert, die in Verbindung mit der Anzahl der Mitarbeitenden generell, aber auch mit der Personalgewinnung stehen. Während die Anzahl der Personalausstattung von einer Mehrheit als gut oder ausreichend bezeichnet wird, beschreiben insgesamt elf Vergabestellen die vorhandenen Personalkapazitäten als unzureichend (siehe Grafik 25). Neben Personalmangel wird von Vergabestellen darüber hinaus auch auf hohe Fluktuation und eine zunehmende Zahl von Altersabgängen hingewiesen. Dies verschärft die ohnehin bestehende Belastung für die verbleibenden Mitarbeitenden und führt zusätzlich zu einem erhöhten Risiko von Wissensverlusten.



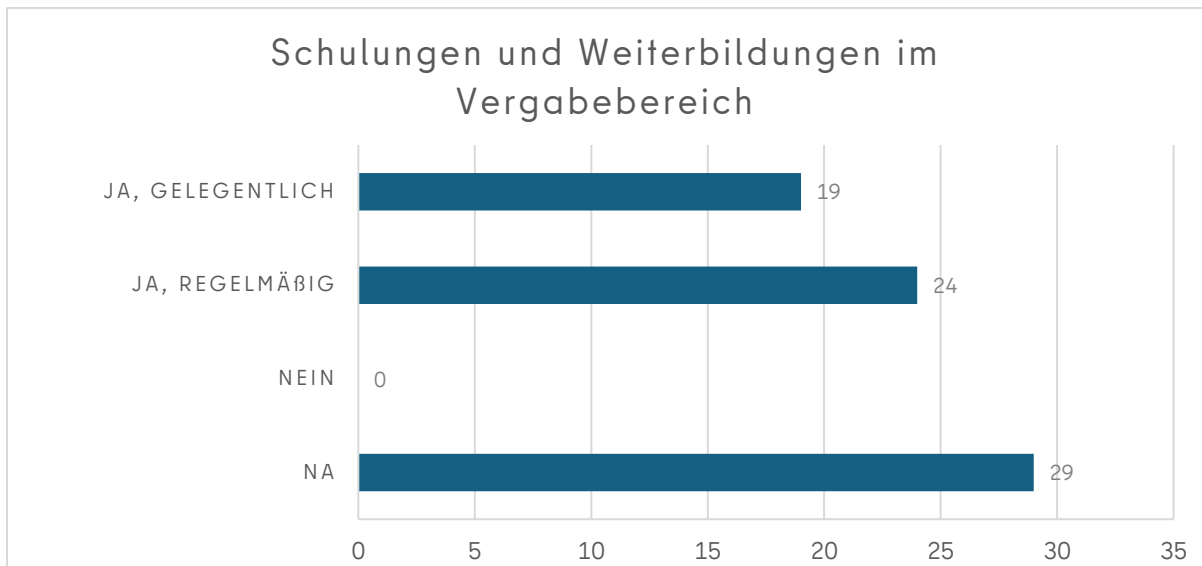
Grafik 25, Frage 74: Wie bewerten Sie die Personalausstattung im Verhältnis zur Anzahl und Komplexität der Vergabeverfahren?

Ein weiterer Aspekt ist die Schwierigkeit der **Personalgewinnung** für zentrale Vergabestellen. Insgesamt gibt die Mehrheit der befragten Vergabestellen an, dass sie Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung haben (siehe Grafik 26). Insbesondere werden fehlende Bewerbungen mit der geforderten Qualifikation sowie die geringe Attraktivität öffentlicher Stellen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft als Herausforderungen genannt. So schilderten mehrere Stellen, dass selbst nach mehrfachen Ausschreibungsrunden entweder gar keine oder nur fachfremde Bewerbungen eingingen. In einigen Fällen mussten Stellen über ein Jahr lang vakant bleiben oder mit internen Notlösungen besetzt werden. Besonders betroffen seien spezialisierte Stellen, die vertieftes Vergaberechtswissen oder Erfahrung in komplexen EU-weiten Verfahren voraussetzen.

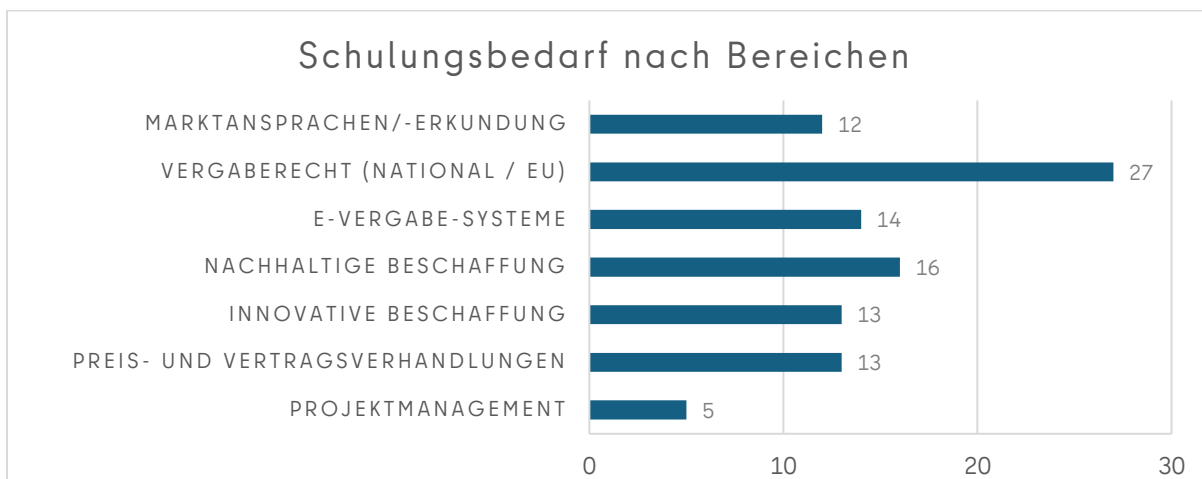


Grafik 26, Frage 80: Gibt es Schwierigkeiten bei der Gewinnung und Bindung von qualifiziertem Mitarbeitenden für die zVSt?

Neben der Personalausstattung ist auch die **Qualifizierung** des existierenden Personals eine Herausforderung im Berliner Vergabewesen. Innerhalb der zentralen Vergabestellen fehlt es laut den befragten Stellen an hinreichend qualifiziertem Personal. Viele der Mitarbeitenden haben sich das notwendige Wissen im Rahmen ihrer Tätigkeit selbst angeeignet, wodurch die Kompetenz stark von Einzelpersonen abhängt. Diese personenabhängige Expertise insbesondere in Verbindung mit eigens aufgebauten Datenbanken oder Vorgängen macht die Vergabestellen anfällig für Verzögerungen bei Ausfällen oder Personalwechselln. Zwar finden in den meisten befragten Stellen regelmäßig Schulungen statt (siehe Grafik 27), allerdings geht aus den geführten Interviews dennoch ein hoher Schulungsbedarf hervor. Viele Vergabestellen betonen das Fehlen von systematischen Schulungsangeboten bzw. kritisieren die Qualität und Relevanz der zur Verfügung stehenden Schulungsangebote. Durchgeführte Schulungen werden somit oftmals in Eigenregie durchgeführt. Als konkrete Schulungsbedarfe werden eine Reihe an Themen genannt (siehe Grafik 28).



Grafik 27, Frage 77: Werden für die Mitarbeitenden der zVSt regelmäßige Schulungen oder Weiterbildungen im Vergabebereich angeboten?



Grafik 28, Frage 79: In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht der größte Schulungsbedarf?

Als eine weitere Herausforderung konnte die **geringe Spezialisierung** innerhalb der Teams identifiziert werden. Viele Mitarbeitende betreuen sehr unterschiedliche Warengruppen und Verfahrenstypen ohne klare Fokussierung, was die Effizienz einschränkt. Gleichzeitig bestehen Unsicherheiten in der Rollenzuweisung zwischen Bedarfsträgern und Vergabestellen. Oft ist nicht klar definiert, welche Akteure für bestimmte Aufgaben verantwortlich sind.

Auch mit Blick auf die **Qualifizierung von weiteren Beteiligten**, beispielsweise Fachbereichen, fehlt es laut der Datenerhebung an Sensibilisierung für die Anforderungen eines rechtssicheren Vergabeverfahrens. Zum Beispiel äußern Vergabestellen sehr häufig, dass sich die Zusammenarbeit mit Fachbereichen als beratungs- und arbeitsintensiv darstellt, da Mitarbeitende der Fachbereiche keine Vorerfahrungen in der Vergabepaxis mitbringen, ihre Bedarfe nicht in nötiger Qualität definieren oder die Leistungsbeschreibungen nicht produktneutral ausarbeiten.

Abschließend ist hervorzuheben, dass es im **Wissensmanagement** an systematischen Ansätzen zur Sicherung und Weitergabe von Erfahrungswissen fehlt. Die derzeitigen Verfahren zur Dokumentation und zum Wissenstransfer sind in vielen Fällen unstrukturiert oder fehlen ganz. Der drohende Verlust von Wissen durch Altersabgänge stellt daher ein wachsendes Risiko dar. So wurde beispielsweise aus mehreren Vergabestellen berichtet, dass zentrale Informationen zu laufenden und vergangenen Verfahren häufig nur in persönlichen Arbeitsdateien oder individuellen Ablagestrukturen einzelner Mitarbeitender vorhanden sind. Kommt es zu Personalwechseln oder längeren Ausfällen, ist es oft mit erheblichem Aufwand verbunden, diese Informationen wieder aufzufinden oder für andere Teammitglieder zugänglich zu machen.

Neben den strukturellen und personellen Herausforderungen zeigt sich im Berliner Vergabewesen auch ein heterogenes Bild hinsichtlich der gelebten **Kultur** der Zusammenarbeit. Einige Vergabestellen bezeichnen die Arbeitskultur als konstruktiv und lösungsorientiert, andere legen den Fokus mehr auf Rechtssicherheit und Risikovermeidung. In mehreren Interviews wurde betont, dass neuen Ansätze - etwa bei der Berücksichtigung sozialer oder innovativer Vergabekriterien - oft durch Unsicherheiten oder fehlende Erfolgserfahrungen gebremst werden. Gleichzeitig fehlt es häufig an einem systematischen Austausch zwischen den Vergabestellen, um gute Praktiken oder kreative Lösungen zu teilen.

### 3.3.2 Vorschläge von Vergabestellen

Im Rahmen der Interviews und der Fragebögen haben die Vergabestellen mehrere zentrale Maßnahmen vorgeschlagen. An erster Stelle steht der **Aufbau von strukturierten Einarbeitungsprogrammen** für neue Mitarbeitende. Diese sollen die schnelle Übernahme von Aufgaben erleichtern und Wissensverluste abfedern. Ebenso wird die Einrichtung von Nachwuchsförderprogrammen empfohlen, um qualifizierten Nachwuchs frühzeitig zu gewinnen und zu binden.

Ein vielfach geäußelter Wunsch ist die **Schaffung klar definierter Rollenprofile und Spezialisierungen** innerhalb der Teams. Ziel ist es, Vergabefachkräfte gezielt für bestimmte Warengruppen oder Verfahrenstypen auszubilden, um Effizienz und Qualität zu steigern.

Auch im Bereich **Wissensmanagement** wünschen sich die Vergabestellen berlinweite Lösungen. Genannt werden insbesondere **zentrale Wissensdatenbanken**, in denen Standardverfahren, rechtliche Entwicklungen und Best Practices dokumentiert werden. Ergänzend sollen strukturierte Vertretungs- und Übergaberegelungen etabliert werden, um den Verlust von Erfahrungswissen zu verhindern.

## 3.4 Handlungsfeld 4: Sonstige Rahmenbedingungen

### 3.4.1 Ausgangslage und Herausforderungen

Die aktuellen **Wertgrenzen**, beispielsweise für Direktaufträge und ausgewählte Vergabeverfahren sind (deutlich) zu niedrig angesetzt. Dadurch müssen auch bei geringfügigen Beschaffungen aufwändige Vergabeverfahren durchgeführt werden, was erhebliche personelle und

zeitliche Ressourcen bindet und die flexible Bedarfsdeckung erschwert. Das lässt die ohnehin spürbar schwindende Bieterbeteiligung nach Aussagen der Vergabepraktiker weiter sinken. Überdies ist nicht nur im Land Berlin, sondern auch deutschlandweit, ein spürbarer Rückgang hinsichtlich der Bieterbeteiligung an Ausschreibungen festzustellen. So zeigt etwa der jüngst veröffentlichte Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf, dass über alle Beschaffungsebenen hinweg überwiegend nur noch 2-3 Angebote oder weniger pro Verfahren eingehen.<sup>19</sup> Auch der aktuelle Vergabebericht Berlin 2024 bestätigt, dass viele Vergabepraktiker im Land Berlin eine sinkende Anzahl an Bietern feststellen.<sup>20</sup> Ausweislich des Vergabeberichts 2024 ist der drittmaßgeblichste Punkt, warum sich Unternehmen nicht an Berliner Ausschreibung beteiligen, der hohe Aufwand für die Angebotserstellung.<sup>21</sup>

**Sonstige vergaberechtliche Vorgaben** (insb. Umwelt- und Sozialkriterien wie Frauenförderung, Mindestlohn, ILO-Kernarbeitsnormen) aus dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) sowie der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) sind aufgrund ihrer hohen Detailtiefe in der Praxis schwer bis gar nicht umsetzbar. Der dadurch verursachte Prüf- und Dokumentationsaufwand kann von den Vergabestellen überdies schon aufgrund bestehender Personal- und Ressourcenengpässe oft nicht vollständig bewältigt werden und hält auch Bieter von einer Beteiligung an Ausschreibungen des Landes Berlin ab. **Unterschiede in den Auftragswerten**, ab denen Vorgaben aus dem BerlAVG, etwa die Verpflichtung zur Frauenförderung oder Mindestlohnpflicht, greifen, führen außerdem zu Unsicherheiten bezüglich der rechtssicheren Ausgestaltung der Vergabeverfahren.

### 3.4.2 Vorschläge von Vergabestellen

Die Vergabestellen schlagen eine (deutliche) **Anhebung der bestehenden Wertgrenzen** vor allem mit dem Ziel vor, kleinere Beschaffungen effizienter abzuwickeln. Die potenzielle Erleichterung der Beteiligung von KMU und Start-Ups ist dabei aus Sicht der Vergabestellen ein nützlicher Effekt. Ergänzend wird eine gezielte Öffnung der Vergabeverfahren durch niedrigschwelligere Teilnahmebedingungen, losweise Vergaben und die Förderung von Nebenangeboten angestrebt, um Innovationen besser berücksichtigen zu können.

Vermeehrt wurde die **Abschaffung** des **BerlAVG** angeregt, weil die darin aufgestellten zusätzlichen Vorgaben für Vergabeverfahren schon nicht praxistauglich seien und überdies einen enormen Aufwand nach sich ziehen. Überdies habe sich der Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin für kleine und mittlere Unternehmen infolge des BerlAVG grundsätzlich verschlechtert.<sup>22</sup> Zudem existieren zuweilen entsprechende Bundesvorgaben, wie z.B. Mindestlohn. Jedenfalls aber – so im Ergebnis der Bestandsaufnahme – wäre eine Verschlankung des BerlAVG von Nöten, um Aufwand und Nutzen in Einklang zu bringen. Dazu wären die zusätzlichen vergaberechtlichen **Vorgaben** zielführender und praxistauglicher zu formulieren, besser abzustimmen und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit regelmäßiger zu überprüfen. Die Vergabestellen sprechen sich – sofern das BerlAVG „nur“ verschlankt werden würde – insbesondere für eine Vereinheitlichung der Werte bei Mindestlohn und Frauenförderung sowie für insgesamt verständlichere Regelungen aus. Darüber

---

<sup>19</sup> Vergabestatistik, Bericht für das Gesamtjahr 2022, veröffentlicht am 1.3.2025; [BMWE - Vergabestatistik](#).

<sup>20</sup> Vergabebericht Berlin 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 49.

<sup>21</sup> Vergabebericht Berlin 2024, Drs. 19/2316 vom 12.3.2025, S. 58.

<sup>22</sup> Vergabebericht Berlin Siehe zuvor, S. 61 – rund 50% der befragten Unternehmen.

hinaus wird eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzbarkeit politischer Ziele für notwendig erachtet. Zur Unterstützung der rechtssicheren Anwendung werden konkrete Umsetzungshilfen, Musterformulierungen und eine stärkere Differenzierung in Pflicht- und Kann-Kriterien als erforderlich angesehen. Eine engere Annäherung mit bundesrechtlichen Vorgaben soll aus Sicht der Vergabestellen zudem zur Vereinfachung und Flexibilisierung der Verfahren beitragen.

Überdies wurde vermehrt unter Verweis auf den Entwurf des Vergabetransformationspakets des Bundes 2024 und auch Hamburg darauf hingewiesen, dass zur erforderlichen und angemessenen Flexibilisierung der Beschaffung im Land Berlin eine sog. Experimentierklausel beigetragen würde, insbesondere im Bereich Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung. Außerdem wurde vertreten, dass jedenfalls das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität des Bundes** spürbare Lockerungen im Vergaberecht des Landes Berlin erfordere, das anderenfalls die Verausgabung der Mittel als eher unrealistisch eingeschätzt werde.

### 3.4.3 Good Practice: Einführung einer Experimentierklausel zur innovationsfreundlichen Vergabe in Hamburg

#### Einordnung und Zielsetzung

Während in Brandenburg die Anhebung der Direktauftragsgrenze auf 100.000,00 Euro angekündigt wurde, verfolgen Baden-Württemberg und Bayern diesen Weg bereits. Beide Länder haben die Grenze für Direktvergaben auf 100.000,00 Euro angehoben, um Verfahren zu vereinfachen und Beschaffungen zu beschleunigen. Die Freie und Hansestadt Hamburg geht mit einer zum 1. Januar 2024 eingeführten „Experimentierklausel“ einen anderen Weg: Als erstes Bundesland hat Hamburg eine „Experimentierklausel für Government Technology“ in ihre Verwaltungsvorschrift über die Vergabe öffentlicher Aufträge aufgenommen. Ziel dieser Regelung ist es, die Vergabeprozesse in dem in der Klausel definierten Umfang flexibler zu gestalten. Die Klausel schafft einen Rahmen, der sowohl die besonderen Anforderungen innovativer Beschaffungsvorhaben als auch die haushaltsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt.

#### Regelungsgehalt und Anwendungsrahmen

Die Klausel ermöglicht in geeigneten Fällen die Durchführung eines vereinfachten Vergabeverfahrens mit nur einer Angebotsaufforderung (Einzelvergabe), sofern der Auftragswert den Schwellenwert von 100.000 Euro (netto) nicht überschreitet. Der Anwendungsbereich ist klar konturiert: Es muss sich um einen innovativen Beschaffungsgegenstand handeln, der den Einsatz oder die Entwicklung neuartiger Technologien oder dem Bereich der Modernisierung oder Digitalisierung der Verwaltung dient. Zudem ist die Einbindung der städtischen Venture-Client-Einheit „GovTechHH“ zwingend vorgesehen. Diese übernimmt die fachliche Begleitung des Vergabeprozesses und gewährleistet eine marktnahe Bedarfsermittlung und Anbieteransprache. Die Geltungsdauer der mit dieser Klausel ermöglichten Vertragsverhältnisse ist auf maximal zwei Jahre begrenzt. Damit wird dem Charakter der Experimentierklausel als innovationsförderndem Instrument Rechnung getragen.

#### GovTechHH

Zur operativen Umsetzung der innovationsorientierten Beschaffung hat Hamburg bereits im Jahr 2022 mit „GovTechHH“ eine zentrale Einheit geschaffen, die als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Technologieanbietern fungiert. GovTechHH identifiziert verwaltungsinterne Bedarfe mit Innovationspotenzial, sondiert daraufhin systematisch den Markt nach geeigneten Lösungen und begleitet die Verwaltungsbereiche bei der Umsetzung entsprechender Projekte. Die Einheit ist direkt bei der Senatskanzlei angesiedelt und verfügt über ein spezialisiertes Know-how im Bereich GovTech sowie über ein belastbares Netzwerk zu technologieorientierten Anbietern.