

Vorlage Nr. 19/455-L
für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 13.12.2017

Auswertungsergebnisse der Kostenkontrolle
für abgeschlossene bremische Bauprojekte

A. Problem

Mit Beschluss vom 02.12.2015 (Drs. 19/191) forderte die Bürgerschaft (Landtag) den Senat auf, bei Bauvorhaben nach Projektabschluss eine Kostenkontrolle durchzuführen und deren Ergebnisse bei künftigen Bauvergabeverfahren zu berücksichtigen. Die so gewonnenen Erfahrungen sollen dazu dienen, zukünftig Nachträge aufgrund zu niedrig kalkulierter Angebote reduzieren zu können.

Insgesamt sollten bei den zur Überprüfung ausgewählten abgeschlossenen Projekten die den Nachträgen zugrunde liegende Sachverhalte auf wiederkehrende Problemkonstellationen untersucht werden. Der Beschluss umfasste insbesondere den Auftrag zu prüfen, ob öffentliche Auftraggeber im Land Bremen scheinbar günstige Angebote bezuschlagen, bei denen die bezuschlagten Auftragnehmer dann Nachträge generieren und hierdurch hohe zusätzliche Kosten auslösen, u. a. weil sie von Unstimmigkeiten im Leistungsverzeichnis profitieren. Durch geschicktes Nachtragsmanagement der potenziellen Auftragnehmer könnte auf diesem Wege der Wettbewerb verzerrt werden.

In der Deputationssitzung vom 26.10.2016 stellte die zentrale Service- und Koordinierungsstelle für Bauvergaben ihren „Fahrplan“ für die Kostenkontrolle vor. In Kooperation mit den anderen Senatsressorts wurden anschließend 5 Projekte ausgewählt, die aus verschiedenen Ressortbereichen stammen (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Umwelt, Bildung). Diese Projekte umfassen EU-weite (3) und nationale Vergaben (6) sowie Gesamt- (6) und losweise (3) Vergaben im Hoch- und Tiefbau sowie allgemeine und sehr spezielle Bauvorhaben. Die Angebotspreise variieren von unter EUR 100.000,- bis zu knapp EUR 5 Mio. Bezuschlagt wurden jeweils Hauptangebote. Kurze Steckbriefe der untersuchten Projekte sind im Bericht (Anlage 1) unter Punkt III. aufgeführt.

B. Lösung

Die Projektauswertung ist abgeschlossen. Alle Nachträge wurden inhaltlich und kostenmäßig erfasst.

Die Gründe für die Nachträge sind vielfältig und dem jeweiligen Projekt geschuldet. Systemische Unzulänglichkeiten auf Seiten der Vergabestelle, aus denen die Auftragnehmer Nachtragspotenziale generieren konnten, wurden nicht festgestellt. Die in der zugrunde liegenden Drs. 19/191 geäußerte Befürchtung, dass bei öffentlichen Aufträgen im Land Bremen die Auftraggeber scheinbar günstige Angebote bezuschlagen, bei denen die bezugschlagten Auftragnehmer dann Nachträge generieren und hierdurch hohe zusätzliche Kosten auslösen, u. a. weil sie von Unstimmigkeiten im Leistungsverzeichnis profitieren, konnte damit als systemimmanent nicht bestätigt werden, auch wenn dies im Einzelfall durchaus vorkommen mag.

In den untersuchten Projekten trat dieser Fall nicht auf, auch wenn es jeweils projektspezifisch einzelne Positionen/Bereiche mit Ungenauigkeiten in den Leistungsverzeichnissen gab. Diese Ungenauigkeiten und die Gründe hierfür wurden mit den Betreffenden erörtert und finden sich in dem Bericht **(Anlage 1)** unter Ziffer 4. c) wieder.

Um insgesamt die Gründe für die Nachträge näher bestimmen zu können, wurden zunächst unterschiedliche Kategorien gebildet. Es wurde untersucht, zu welchem Zeitpunkt die Nachträge entstanden (während der Planung, der Bauausführung oder im Nachgang zur Bauausführung), ob sie zu Sowieso- oder zusätzlichen Kosten oder Kostenreduktionen führten und ob sie für die Vergabestellen un-/vorhersehbar waren.

Der Bericht **(Anlage 1)** wurde den betroffenen Vergabestellen/Ressortbereichen zur Stellungnahme zugeleitet.

I. Zusammenfassung der Ergebnisse:

- a)** Die Nachtragspotenziale entstanden fast vollständig erst während der Phase der Vertragsdurchführung
- b)** Die Nachträge lösten vielfach Mehrkosten, teilweise jedoch auch deutliche Kostenreduzierungen aus
- c)** Nach Prüfung der Nachträge erfolgte eine direkte Vergabe an das bereits beauftragte Unternehmen

- d) Die Gründe für Nachträge der untersuchten Projekte sind zwar vielfach projektspezifisch; übergeordnet lassen sich jedoch fünf Gruppen von Nachtragsgründen erkennen, die projektübergreifend auftraten:
- i) die geänderte/zusätzliche Leistungsausführung auf Anforderung des Auftraggebers,
 - ii) unvorhersehbare Bauverhältnisse,
 - iii) Fehler beim Aufstellen des Leistungsverzeichnisses,
 - iv) zeitliche Verzögerungen und
 - v) Einzelereignisse.

II. Hieraus abgeleitete Handlungsbedarfe/-optionen der zentralen Service- und Koordinierungsstelle für Bauvergaben (zSKS):

1. Einem möglichen „strategisch klugen“ Nachtragsmanagement auf Seiten des Auftragnehmers, der sich ergebende Nachträge stückelt und so für ihn vorteilhaft platziert, könnte durch ein differenziertes Nachtragsmanagement auf Seiten des Auftraggebers begegnet werden. Einen Beitrag in Richtung einer weiteren Professionalisierung der Vergabeverfahren und damit auch des Nachtragsmanagements kann die angedachte weitergehende Zentralisierung bei der formalen Durchführung der Vergabeverfahren, die der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in deren Sitzung am 30.08.2017 und dem Senat in dessen Sitzung am 07.11.2017 vorgestellt wurde, leisten. Durch die Übertragung der formalen Verfahrensdurchführung an eine zentralisierte Stelle werden Kapazitäten bei den Vergabestellen frei. Insbesondere bei kleineren Vergabestellen mit entsprechend geringen Volumina an Bauaufträgen fordert die formale Durchführung des Vergabeverfahrens im jeweiligen Einzelfall von den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen erheblichen Zeitaufwand. Eine entsprechende Zeitersparnis könnte in diesen Vergabestellen dann – unter anderem – entsprechend für mehr zeitliche Kapazität bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung oder ggf. auch bei der fachlichen Prüfung der Nachträge genutzt werden.
2. Den zu niedrigen Kostenschätzungen, die darauf beruhen, dass diese z.B. aufgrund von langwierigen Beschluss-, Genehmigungs- oder Zuwendungsverfahren lange vor Einleitung des Vergabeverfahrens aufgestellt wurden, kann mittels einer aktuellen Auftragswertschätzung, welche z.B. Konjunkturspitzen/-täler zu diesem Zeitpunkt und sonstige Umstände für den Zeitraum der Bauausführung (z.B. Witterung) berücksichtigt, begegnet werden. Für die jeweils zu verschiedenen Zeitpunkten erforderlichen aktuellen Kostenschätzungen sind entsprechende zeitliche und kapazitive Ressourcen bei den Vergabestellen vorzuhalten.

3. Hinsichtlich der fachlichen Überprüfung des Leistungsverzeichnisses auf mögliche Fehler, Ungenauigkeiten oder Auslassungen könnte ein durchgängiges Mehr-Augen-Prinzip bei Durchsicht des Leistungsverzeichnisses dazu beitragen, diese Problematik (in gewissem Umfang) zu reduzieren. Hierfür wären entsprechende zeitliche Kapazitäten und Fachkompetenz bei den Vergabestellen vorzuhalten. Gegebenenfalls sollten Mitarbeiter (nach-)geschult werden. Soweit die „Fehler“ jedoch daraus resultieren, dass die Kostenschätzung/Planung/Ausführung durch unterschiedliche Personen erfolgt, welche unterschiedliche Ansichten bezüglich der Erforderlichkeit einzelner Leistungen haben können, bietet sich -unter Beachtung der Korruptionsprävention- eine frühzeitige Abstimmung der beteiligten Personen an.
4. Wie aufgezeigt, kann die sukzessive („häppchenweise“) Ausschreibung zu Nachträgen mit entsprechenden Mehrkosten führen. Insofern sollten funktional einheitliche Aufträge -auch soweit dies rechtlich zulässig ist- nicht künstlich gestückelt werden.

Die **zSKS** wird hierzu mit den Vergabestellen das Thema der Vergabereife erörtern, bzw. hierzu Handlungsanleitungen verfassen. Faktisch stellt sich hier jedoch das Problem, dass vielfach zum planerisch notwendigen Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens Beschlüsse/Entscheidungen und/oder Mittel für eine einheitliche Ausschreibung noch fehlen.

5. Zeitliche Verzögerungen führen häufig zu Nachträgen mit erheblichen Mehrkosten. Eine unbegrenzte oder auch zeitlich begrenzte Risikoverlagerung für Bauzeitverzögerung auf den Auftragnehmer in den AGB ohne entsprechenden Mehrkostenanspruch wäre rechtlich voraussichtlich unzulässig und würde vermutlich auch unwirtschaftlich sein, da die Bieter in diesen Fällen entsprechend hohe Risikoaufschläge bei der Angebotserstellung einpreisen würden. Insofern kann dem Problem nur durch möglichst sorgfältige Planung im Vorfeld begegnet werden, wobei jedoch vorstehend unter Ziffer 1. – 4. beschriebenen Probleme eine Rolle spielen, die von der jeweiligen Vergabestelle nicht oder nur teilweise steuerbar sind.
6. Die Beauftragung von Nachträgen erfolgte bei den untersuchten Projekten durchgängig im Wege der Direktvergabe an den bereits beauftragten Unternehmer. In den vorliegenden Vergabevermerken/nach Aussage der Vergabestellen wird dies vielfach mit Verweis auf die knappe Bauzeit, die einheitliche Gewährleistung (untrennbar von der Hauptleistung wegen wirtschaftlicher/technischer Nachteile) und Wirtschaftlichkeit der Angebote begründet.

Die **zSKS** wird, um die Praxis der Nachtragsvergabe auf eine rechtlich fundierte Grundlage zu stellen, Vorgaben für eine hinreichende Dokumentation der Vergabe von Nachträgen erarbeiten.

7. Vielfach bedingten geänderte/zusätzliche Leistungen auf Seiten der öffentlichen Hand Nachträge. Eine sorgfältige, abschließende Planung und Abstimmung im Vorfeld durch die jeweilige Vergabestelle wurde häufig durch den Zeitfaktor erschwert. Einerseits der Zeit- und Kostendruck vor Einleitung des Vergabeverfahrens und andererseits entsprechende spätere Vorgaben aus der Genehmigung, zum Brandschutz, zur Schadstoffentsorgung, zur Statik sowie im Rahmen der Ausführungsphase entstehende Nutzerwünsche, Lenkungsgruppenentscheidungen oder gerade frei werdende zusätzliche Geldmittel dirigieren vielfach das Geschehen. Diese Variablen lassen sich nur bedingt zentral beeinflussen.

Die **zSKS** wird gegenüber den Vergabestellen, wie oben dargestellt die Vergabereife thematisieren, um der teilweise anzutreffenden Praxis, Aufträge ohne entsprechende Mittelverfügbarkeit und/oder erforderliche Genehmigungen zu vergeben, entgegenzuwirken.

8. Teilweise führte aus der retrospektiven Betrachtung heraus die gewählte Aufteilung von (Fach-)Losen zu unnötigen, vermeidbaren Schnittstellen zwischen Gewerken. In dem bereits veröffentlichten Themenblatt werden die Rahmenbedingungen der Losvergabe beschrieben.

Die **zSKS** wird prüfen, ob Problemkonstellationen aus den untersuchten Projekten geeignet sind, diese abstrahiert als Beispiele unter dem Punkt „Fachlosvergabe“ in das Themenblatt einzupflegen und die Problemstellung praxisnäher zu schärfen.

9. Zur Bewertung des erforderlichen Umfangs der zu erbringenden Leistungen und des Risikopotentials sind Erkundungen zur Beschaffenheit der Bauverhältnisse einzuholen. Theoretisch ist es denkbar, die Bauverhältnisse bis ins kleinste Detail zu erkunden. Hierdurch würden jedoch die Kosten, auch für risikoarme Projekte exorbitant ansteigen. Daher sind bei der Entscheidung für den Umfang von Erkundungen immer mehrere Faktoren, wie Risikogeneigntheit, Umsetzungszeitraum, Kosten des Projekts und Kosten der Erkundung miteinander abzuwägen.

Die **zSKS** wird das Thema der verhältnismäßigen Erkundung der Bauverhältnisse mit den betreffenden Fachbereichen in den Vergabestellen erörtern. In diesem Zusammenhang wird die **zSKS** zudem prüfen, inwieweit sich mit einer Art Verfahrensanleitung/Checkliste o.ä. sinnvoll einheitliche Vorgaben erstellen lassen; diese Vorgaben werden mit

den Vergabestellen unter Einbeziehung von deren fachlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung erarbeitet werden.

10. Teilweise hätte sich in den geprüften Projekten die Aufnahme von Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis angeboten. Bezüglich der Aufnahme von Bedarfspositionen besteht, wie eine Rückkopplung mit den Vergabestellen ergeben hat, teilweise Unsicherheit bei den Vergabestellen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Aufnahme von Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis wegen der damit verbundenen möglichen rechtlichen Risiken grundsätzlich untersagt worden sei.

Die **zSKS** wird den Vergabestellen mittels einer Ausarbeitung zum Thema Bedarfspositionen bestehende Spielräume (Zulässigkeit und Grenzen) aufzeigen.

11. Der Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung wird vielfach so interpretiert, dass zwangsläufig immer produktneutral auszuschreiben wäre. Sofern ein sachlicher Grund besteht, ist dies jedoch nicht notwendig.

Die **zSKS** wird den Vergabestellen auch hinsichtlich dieses Themas mittels einer Ausarbeitung bestehende Spielräume aufzeigen.

III. Kein Widerspruch zu den Erfahrungen der HAGE/WFB im Bauvorhaben EcoMaT

Hinsichtlich der derzeitigen Erfahrungen der WFB beim Bauvorhaben „EcoMaT“ ergab die Rücksprache mit der WFB, Herrn Dr. Haustein, dass die dortigen Erkenntnisse den Ergebnissen des vorgelegten Berichts grundsätzlich nicht widersprechen.

Im Falle des Projektes EcoMaT lagen die Herausforderungen in der Anpassung eines geänderten Bauablaufs durch technische Ausführungsdefizite aus dem zuvor gelaufenen Gewerk der Gründungsarbeiten. In dieser Situation war durch die nicht ausreichende Mitarbeit des Auftragnehmers des Folgegewerks zur Abarbeitung der erforderlichen Anpassungserfordernisse an einen teilweise zu ändernden Bauablaufs eine unnötig große Störung im Bauablauf eingetreten. Die Lösung dieses Sachverhalts konnte durch die HAGE, sowie durch die richtigen Entscheidungen des Aufsichtsrats, durch sofortige Einbindung der entsprechend notwendigen baupraktischen Kompetenzen erfolgen und teilweise sodann auch ohne Mitwirkung des Auftragnehmers gefunden werden. Bei Projektgrößen wie dem EcoMaT ist aus diesen Erfahrungen das Vorhalten einer entsprechenden baufachlichen, baupraktischen Kompetenz zur Wahrung der Projektziele und der wirtschaftlichen Interessen zukünftig als unumgänglich anzusehen.

Es ergibt sich, dass die Erkenntnisse der WFB sich insbesondere zu diesem Punkt, der ausreichenden Kapazitäten in personeller und fachlicher Hinsicht auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers und auch zur hohen Bedeutung des Zuschnitts von Fachlosen verschiedener Gewerke mit den Ergebnissen des Berichts decken. Auch von anderen Vergabestellen wurde angegeben, dass ein anderer Zuschnitt von Fachlosen bessere Ergebnisse bei der Bauausführung erzielt hätten. Insoweit ist es wichtig, sich über die jeweils entstehenden Schnittstellen frühzeitig und ausgiebig Gedanken zu machen. Aus den Erkenntnissen der WFB ergibt sich auch noch einmal deutlicher, als es von den anderen Vergabestellen im Rahmen der Kostenkontrolle formuliert worden war, dass es auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers unerlässlich ist, in personeller und fachlicher Hinsicht die entsprechenden Kompetenzen und Kapazitäten vorzuhalten, um erstens ein erfolgreiches claim management, zweitens eine fachlich versierte Bedienung der Schnittstellen der jeweiligen Fachlose/Gewerke gewährleisten und drittens eine vollständige und qualitätsvolle Prüfung von Nachtragsangeboten durchführen zu können.

Auch die im Bericht dargestellte Situation der Abweichung von Kostenschätzungen, bzw. Kostenberechnungen, die zu einem früheren Zeitpunkt des Verfahrens erstellt werden, als zum Zeitpunkt der Einleitung eines Vergabeverfahrens, wird von der WFB übereinstimmend mit der Situation im Bericht bewertet.

Ein weiterer Grund für zunächst im Vergleich zur Auftragswertschätzung auf den ersten Blick unterkalkulierte Angebote ist die nicht mehr erwünschte Position bei der Aufstellung einer Kostenberechnung für „unvorhergesehene Leistungen“. Der Entfall dieser in der Regel mit einem Ansatz von 5 bis 10% berücksichtigten Position ist bei der heutigen Komplexität von Projekten mit der geforderten Losvergabe in einzelne Gewerke und den damit aufkommenden Schnittstellenthematiken nicht realistisch. Da auch die Fachplanungsbüros im Rahmen der HOAI-Verträge bestimmte Genauigkeiten in den Kostenberechnungen schulden und einhalten müssen, gehen diese zu ihrer Sicherheit und Kompensation der Position für Unvorhergesehenes dazu über, alle Positionen entsprechend zu beaufschlagen. Diese Differenz wird sodann wieder in den darunter liegenden Angeboten der Bieter deutlich und kann zu einem verzerrten Bild in der Angebotswertung führen. Hier gilt es abschließend noch einmal zu beraten, in welcher Form öffentliche Auftraggeber auch eine Position für unvorhergesehene Leistungen zulässigerweise in ihren Kostenberechnungen zur Entscheidung für ein Projekt ausweisen sollten.

Einzelne bremische Vergabestellen könnten darüber hinaus möglicherweise in sehr bestimmten Einzelfällen Erfahrungen mit versuchten provozierten Nachträgen durch Auftragnehmer gemacht haben. Dies stellt sich jedoch nicht als häufiges oder systemisches Problem dar.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Das anliegende Konzept selbst hat keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Ebenso wenig ergeben sich Auswirkungen auf die Geschlechtergleichheit.

Sofern aus den Erkenntnissen des anliegenden Berichts Konsequenzen gezogen werden sollten beispielsweise hinsichtlich einer Verbesserung der personellen Ausstattung bei den öffentlichen Auftraggebern oder einer detaillierteren Untersuchung der Bauverhältnisse in bestimmten Fällen kann dies zu finanziellen und/oder personellen Auswirkungen führen.

D. Negative Mittelstandsbetroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschluss

Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt von dem vorgelegten Bericht (**Anlage 1**) zur Kenntnis.

**Anlage 1 zur Vorlage „Kostenkontrolle“ für die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
Bericht über die Auswertungsergebnisse der Kostenkontrolle;
Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 02.12.2015 (Drs. 19/191)**

Inhalt

I.	Ergebnis	1
II.	Hintergrund der Kostenkontrolle	2
III.	Untersuchte Projekte	2
IV.	Projektauswertung	3
1.	Die Nachtragspotenziale entstanden fast vollständig erst während der Vertragsdurchführung	4
2.	Die Nachträge lösten vielfach Mehrkosten, teilweise jedoch auch deutliche Kostenreduzierungen aus	4
3.	Nach Prüfung des Nachtrags erfolgte eine direkte Vergabe an das bereits beauftragte Unternehmen	5
4.	Kategorien der Gründe für Nachträge.....	5
a)	Geänderte/zusätzliche Leistungen auf Anforderung des Auftraggebers.....	5
b)	Abweichende Baugrund-/Bauwerksverhältnisse	6
c)	Auslassungen/Ungenauigkeiten im Leistungsverzeichnis.....	7
d)	Bauverzögerungen.....	10
e)	Einzelereignisse	10
V.	Katalog abgeleiteter Handlungsoptionen	10

I. Ergebnis

Die Untersuchung der fünf ausgewählten Projekte ergab keine Anhaltspunkte für die von der Bremischen Bürgerschaft geäußerte Befürchtung, dass Bieter bewusst mit sehr niedrig kalkulierten Angeboten auftraten, um diese dann durch Nachträge „aufzubessern“.

Die weit überwiegende Anzahl an Nachträgen basiert auf während der Bauausführung geänderten Vorgaben durch den öffentlichen Auftraggeber. Soweit hierbei Mehrkosten verursacht werden, handelt es sich zumeist um solche Kosten, welche auch angefallen wären, wenn die geänderte Leistung bereits bei Aufstellung des ursprünglichen Leistungsverzeichnisses berücksichtigt worden wäre („Sowieso-Kosten“). Geänderte Vorgaben ziehen zudem regelmäßig das Entfallen der Kosten für die ursprünglich geplante Bauausführung nach sich. Als tatsächliche Mehrkosten hinzukommen hingegen doppelt anfallenden Kosten für die anzupassende Planung.

Einige Vergabestellen gaben an, dass in den jeweiligen Projekten bestimmte beauftragte Firmen die einzelnen Nachträge, die aus diesen geänderten Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers in der

Phase der Bauausführung resultierten, dann „strategisch klug“ platziert hätten (z. B. zunächst nur Stellung eines Nachtrags über einzelne geänderte/zusätzliche Leistungsbestandteile und im Folgenden dann wiederum hieraus resultierende Folge-Nachträge).

- ➔ Dem könnte durch ein **differenziertes Nachtragsmanagement auf Seiten des Auftraggebers** begegnet werden. Hierzu wäre vor Beauftragung eines Nachtrages zu antizipieren, welche zusätzlichen Leistungen dieser notwendig nach sich zieht und sodann der Auftragnehmer aufzufordern, ein einheitliches Nachtragsangebot für alle identifizierten Leistungen zu erstellen

II. Hintergrund der Kostenkontrolle

Mit Beschluss vom 02.12.2015 (Drs. 19/191) forderte die Bürgerschaft (Landtag) den Senat auf, bei Bauvorhaben nach Projektabschluss eine Kostenkontrolle durchzuführen und deren Ergebnisse bei künftigen Bauvergabeverfahren zu berücksichtigen. Die so gewonnenen Erfahrungen sollen dazu dienen, zukünftig Nachträge aufgrund zu niedrig kalkulierter Angebote reduzieren zu können.

Diesem Beschluss lag u.a. die Sorge zugrunde, dass bei öffentlichen Aufträgen im Land Bremen die Auftraggeber scheinbar günstige Angebote bezuschlagen, bei denen die bezuschlagten Auftragnehmer dann Nachträge generieren und hierdurch hohe zusätzliche Kosten auslösen, u. a. weil sie von Unstimmigkeiten im Leistungsverzeichnis profitieren. Durch geschicktes Nachtragsmanagement der potenziellen Auftragnehmer könne folglich der Wettbewerb verzerrt werden. Hierzu sollen bei diesen abgeschlossenen Projekten den Nachträgen zugrunde liegende Sachverhalte insbesondere auf wiederkehrende Problemkonstellationen untersucht werden.

III. Untersuchte Projekte

In der Deputationssitzung vom 26.10.2016 stellte die zentrale Service- und Koordinierungsstelle für Bauvergaben ihren „Fahrplan“ für die Kostenkontrolle vor. In Kooperation mit den anderen Senatsressorts wurden anschließend 5 Projekte ausgewählt, die aus verschiedenen Ressortbereichen stammen (*Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Umwelt, Bildung*). Diese Projekte umfassen EU-weite (3) und nationale Vergaben (6) sowie Gesamt- (6) und losweise (3) Vergaben im Hoch- und Tiefbau sowie allgemeine und sehr spezielle Bauvorhaben. Die Angebotspreise variieren von unter EUR 100.000,- bis zu knapp EUR 5 Mio. Bezuschlagt wurden jeweils Hauptangebote.

Steckbriefe der ausgewählten Projekte:		
Projektnr.:	Kurzinformation zum Verfahren	EUR Mio. netto
Projekt 1	Offenes Verfahren (EU-Verfahren)	
	Auftragswertschätzung	5,075
	Bezuschlagtes Angebot	4,857
	Rechnungssumme	5,034
	16 Nachträge, Summe	0,263
	(die Differenz zwischen Summe der Nachträge und Angebots-, bzw. Rechnungssumme stimmt nicht überein, da die wegen der Nachträge entfallenden Positionen nach Angabe der	

	Vergabestelle bei der Nachtragsbearbeitung während der Bauausführung nicht durchgängig in Abzug gebracht wurden. Im Rahmen der jetzt durchgeführten Feststellungen wäre ohne unverhältnismäßigen Aufwand nicht abschließend zu klären, welche Leistungen in Abzug gebracht wurden und welche nicht).	
Projekt 2	7 beschränkte Ausschreibungen (nationale Verfahren)	
	Auftragswertschätzung	1,120
	Bezuschlagtes Angebot	0,875
	Rechnungssumme	0,935
	10 Nachträge, Summe	0,057
	(inkl. Kostenreduktion i.H.v. EUR Mio. netto 0,056) (zur verbleibenden Differenz s. Projekt 1)	
Projekt 3	Offenes Verfahren (EU-Verfahren)	
	Auftragswertschätzung	1,345
	Bezuschlagtes Angebot	1,152
	Rechnungssumme	1,646
	21 Nachträge, Summe	0,266
	(zur verbleibenden Differenz s. Projekt 1)	
Projekt 4	Offenes Verfahren (EU-Verfahren)	
	Auftragswertschätzung	3.966
	Bezuschlagtes Angebot	3,736
	Rechnungssumme	4,148
	14 Nachträge, Summe (Besonderheit: über die Bausumme wurde ein Gesamtvergleich abgeschlossen)	0,506
	(zur verbleibenden Differenz s. Projekt 1)	
Projekt 5	Öffentliche Ausschreibung (nationales Verfahren)	
	Auftragswertschätzung	1,000
	Bezuschlagtes Angebot	0,977
	Rechnungssumme	1,175
	14 Nachträge, Summe	0,207
	(zur verbleibenden Differenz s. Projekt 1)	

IV. Projektauswertung

Die Projektauswertung ist abgeschlossen. Alle Nachträge wurden inhaltlich und kostenmäßig erfasst. Die Gründe für die Nachträge sind vielfältig und dem jeweiligen Projekt geschuldet. Systemische Unzulänglichkeiten auf Seiten der Vergabestelle, aus denen die Auftragnehmer Nachtragspotenziale generieren konnten, wurden nicht festgestellt. Um Gründe für Nachträge näher bestimmen zu können, wurden zunächst **unterschiedliche Kategorien** gebildet. Es wurde untersucht, zu welchem Zeitpunkt die Nachträge entstanden (während der Planung, der Bauausführung oder im Nachgang zur Bauausführung), ob sie zu Sowieso- oder zusätzlichen Kosten oder Kostenreduktionen führten und ob sie für die Vergabestellen un-/vorhersehbar waren.

Dass die Angebotspreise z.T. deutlich unter den Kostenschätzungen der Vergabestellen/Projektplaner lagen, ist nach Einschätzung der Vergabestellen aufgrund konjunktureller Schwankungen nicht ungewöhnlich. Angebotspreise variieren zudem stark in Abhängigkeit vom Ausschreibungszeitpunkt, je nachdem ob die Ausschreibung z.B. im November erfolgt, wenn neue Aufträge für das kommende

Geschäftsjahr akquiriert werden sollen oder erst im April, wenn die Auftragsbücher schon weitestgehend voll sind. Kostenschätzungen wurden nach Auskunft der Vergabestellen darüber hinaus teilweise mehrere Jahre vor der Durchführung des Vergabeverfahrens aufgestellt (z.B. bei Beantragung von Projektmitteln). Dies führte im Einzelfall z. B. zu einer zu hohen Auftragswertschätzung bei den Einzelpreisen.

- ➔ Dem könnte mittels einer aktuellen Auftragswertschätzung, welche z.B. Konjunkturspitzen/-täler zu diesem Zeitpunkt und sonstige Umstände für den Zeitraum der Bauausführung (z.B. Witterung) berücksichtigt, begegnet werden.

1. Die Nachtragspotenziale entstanden fast vollständig erst während der Vertragsdurchführung

So gut wie alle erfassten Nachtragspotenziale entstanden erst **während der Vertragsdurchführung** (alternativ wurde noch die Möglichkeit der Nachtragsentstehung während des Vergabeverfahrens oder auch erst nach Vertragsdurchführung geprüft) – nur bei einem Projekt gab es Nachträge aufgrund von Bauverzögerungen, die ihre Grundlage in zeitlicher Hinsicht in einer um rd. 2 Monate verzögerten Vergabeentscheidung aufgrund erhöhten Beratungsbedarfes beim Auftraggeber hatten, wodurch die Ausführungsphase in die Wintermonate verlagert wurde.

2. Die Nachträge lösten vielfach Mehrkosten, teilweise jedoch auch deutliche Kostenreduzierungen aus

Die meisten Nachträge führten zu **Mehrkosten** im Vergleich zum ursprünglichen Leistungsverzeichnis. Hierbei handelte es sich jedoch häufig (insbesondere bei Nachträgen wegen geänderter Vorgaben durch den öffentlichen Auftraggeber) um Sowieso-Kosten, also solche Kosten, welche, wären die Leistungen bereits im ursprünglichen Leistungsverzeichnis berücksichtigt worden, ebenfalls angefallen wären. Ob in diesen Fällen von vorneherein Kosten in gleicher/ähnlicher Höhe angefallen wären, konnten die Vergabestellen nicht valide bewerten, vermuteten dies jedoch, zumal die Nachträge auch auf die Angemessenheit der Kosten geprüft wurden. Bei geänderter Ausführung während der Phase der Bauausführung ist darüber hinaus zu bedenken, dass die veranschlagten Kosten für die ursprünglich geplante Ausführung in der Regel entfallen. Kosten, welche für die Umplanung „erneut“ anfallen sind hingegen zusätzliche Kosten. Welchen Anteil an den Gesamtkosten solche zusätzlichen Planungskosten ausmachen, ließ sich seitens der Vergabestellen nicht klar quantifizieren.

Bei verschiedenen Bauvorhaben haben Nachträge zu **kostengünstigeren Ausführungen** geführt. In einem Fall konnte zusätzlicher Sanierungsbedarf unter Nutzung des vorhandenen Gerüsts direkt mit behoben werden, so dass zumindest Kosten für gesonderte Gerüstarbeiten für den zusätzlichen Sanierungsbedarf im Falle einer gesonderten Beauftragung vermieden wurden. Zwar stiegen die Kosten des laufenden Projektes um Sowieso-Kosten für die zusätzliche Sanierung an, gleichzeitig fielen die Kosten für das Gerüst insgesamt nur einmal an. In einem anderen Fall führte eine geänderte Trassierung im Gelände zwar einerseits zu Mehrkosten, andererseits entfielen jedoch vorgesehene Arbeiten an Gebäuden, die nur bei der ursprünglichen Trassierung erforderlich geworden wären. In einem weiteren Fall führte ein Verwertungspotenzial von Bodenmaterial in einer

Hinsicht zwar zu Mehrkosten insbesondere für Umplanung und temporäre Lagerung, auf der anderen Seite jedoch wegen der entfallenden Bodenbeschaffung und einer Generierung von Entgelten für den eingebrachten Boden zu deutlichen Kostenreduzierungen. Darüber hinaus entfiel die Position des Erwerbs des zunächst vorgesehenen Materials. Hinsichtlich einer anderen Position wurde Bodenmaterial welches zunächst erworben werden sollte, aus vorhandenem Material gestellt. In einem anderen Projekt wurde letztlich über Nachträge in erheblichem Umfang (EUR 1,6 Mio.), welche auch durch ein teilweise lückenhaftes/fehlerhaftes Leistungsverzeichnis und viele Änderungswünsche des Nutzers des Gebäudes ausgelöst wurden, ein außergerichtlicher Gesamtvergleich über eine zur ursprünglichen Forderung deutlich vorteilhaft erscheinende Vergleichssumme (EUR 365.000,-) abgeschlossen. Auch hier stiegen die gesamten Projektkosten mithin, gleichzeitig konnte wirtschaftlich ein wohl vorteilhaftes Ergebnis erzielt werden.

3. Nach Prüfung des Nachtrags erfolgte eine direkte Vergabe an das bereits beauftragte Unternehmen

Die **Nachträge** in den untersuchten Projekten wurden **von den Auftraggebern** und dabei meist von den eingesetzten externen Planern **geprüft und ausgelöst**. Aus Zeitgründen, bzw. weil der Auftraggeber aufgrund seiner Erfahrungen davon ausging, dass Wettbewerber des bezuschlagten Auftragnehmers wegen der Vorhalte- und Einrichtungskosten nicht günstiger anbieten könnten und auch im Hinblick auf das Erreichen einer einheitlichen Gewährleistung sowie die Vermeidung weiterer Schnittstellen (im selben Gewerk) **wurden in der Regel die bereits bezuschlagten Auftragnehmer ohne Einholung von Vergleichsangeboten mit der Leistung beauftragt**. Ob das Einholen von Vergleichsangeboten zum Zeitpunkt des Bedarfs sinnvoll möglich gewesen wäre und ob dies zu wirtschaftlicheren Ergebnissen geführt hätte, kann aus der heutigen nachträglichen Perspektive nicht mehr beurteilt werden. In vielen Fällen wurden die Summen der Nachtragsangebote gekürzt. Ob dies allerdings an überhöhten Angebotspreisen, teilweise dann doch nicht beauftragten Leistungen oder Verrechnung mit dafür entfallenden Leistungen erfolgte, konnte im Einzelnen aus der retrospektiven Betrachtung heraus nicht nachvollzogen werden.

- ➔ Die zSKS wird, um die Praxis der Nachtragsvergabe auf eine rechtlich fundierte Grundlage zu stellen, Vorgaben für eine hinreichende Dokumentation der Vergabe von Nachträgen erarbeiten.

4. Kategorien der Gründe für Nachträge

Die **Gründe für Nachträge der untersuchten Projekte sind zwar vielfach projektspezifisch; übergeordnet lassen sich jedoch fünf Gruppen von Nachtragsgründen erkennen, die projektübergreifend auftraten**: die geänderte/zusätzliche Leistungsausführung auf Anforderung des Auftraggebers, unvorhersehbare Bauverhältnisse, Fehler beim Aufstellen des Leistungsverzeichnisses, zeitliche Verzögerungen und Einzelereignisse.

a) Geänderte/zusätzliche Leistungen auf Anforderung des Auftraggebers

Die meisten Nachträge wurden verursacht durch oder standen im Zusammenhang mit während der Vertragsdurchführung durch den Auftraggeber angewiesenen **geänderten/zusätzlichen Leistungen**,

die z. B. auch auf Grundlage von Beschlüssen entsprechend eingesetzter Lenkungsgruppen der öffentlichen Hand, bzw. aufgrund entsprechender Wünsche der späteren Nutzer des Bauwerks erfolgten. Grund für die Auftragsänderung/-ausweitung während der Bauphase war z.T. auch, dass noch Haushaltsmittel vorhanden waren und so -soweit dies haushaltsrechtlich zulässig war und gegebenenfalls nach entsprechenden Gremienbeschlüssen- zunächst zurück gestellte Leistungen oder auch neue Projekte im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit beauftragt wurden (was im Ergebnis zu einer Kostenreduktion bei dem zusätzlichen Projekt führen sollte). Aufgrund dieser geänderten Anforderungen auf Auftraggeberseite wurden andere/neue Leistungen erforderlich (z.B. Umplanung der Nutzung von Räumen mit ganz anderer erforderlicher Licht- und Akustikqualität, geänderte Ausführung aufgrund der optischen Ansprüche an ein Bauwerk, umfassende Umplanung von Außenanlagen, neue Statik wegen geänderter Nutzerwünsche, Anpassung der Leistungen an geänderte Vorgaben von Behörden oder von Leitungsträgern).

Hierbei wurde deutlich, dass in vielen Fällen die jeweilige Vergabestelle die geänderte Anforderung nicht selbst veranlasst hat, sondern auf Wünsche der späteren Nutzer oder auf Entscheidungen von Lenkungs- oder Beiratsorganen hin die nachträgliche Beauftragung geänderter oder zusätzlicher Leistungen ausgelöst hat. Soweit die geänderten Anforderungen auf Auftraggeberseite unmittelbar im Einflussbereich der jeweiligen Vergabestelle lagen, wurde hinsichtlich der Einbeziehung von etwa Brandschutzgutachtern und/oder Schadstoffgutachtern von Vergabestellen im Nachhinein bereits für künftige Projekte die jeweils frühzeitige Einbeziehung vorgesehen und dies nach deren Aussage seitdem auch so umgesetzt. Mehrere Vergabestellen wiesen darauf hin, dass aus retrospektiver Sicht möglicherweise auch eine andere fachlosweise Aufteilung von Gewerken Schnittstellen, die zu Nachträgen führten, hätten verhindern können (z. B. bei Gerüstbau, Rohbau Fassadenbau oder bei Stahl- und Metallbau).

- ➔ Die zSKS wird gegenüber den Vergabestellen nochmals die Vergabereife thematisieren, um der teilweise anzutreffenden Praxis, Aufträge ohne entsprechende Mittelverfügbarkeit und/oder erforderliche Genehmigungen zu vergeben entgegenzuwirken.

b) Abweichende Baugrund-/Bauwerksverhältnisse

Ebenfalls eine wesentliche Rolle für Nachträge spielten **(unvorhersehbar) vorgefundene Bauverhältnisse** bei der Ausführung: Dies gilt sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau. Mehrfach erwiesen sich vorgefundene Verhältnisse als deutlich abweichend von den durchgeführten Erkundungen. Dies hatte verschiedene Ursachen, so waren Bestandspläne unzureichend (z.B. nicht verzeichnete Leitungen) oder überhaupt nicht vorhanden/auffindbar, Hochrechnungen für Sanierungsbedarfe (z.B. für Wand-, Decken-, Bodenflächen) anhand von vor Einleitung des Vergabeverfahrens durchgeführten Teil-Sondierungen erwiesen sich im Zuge der Bauausführung als unzutreffend (z.B. Asbestfund, unerwartete Hindernisse im Baugrund, marode Verhältnisse an Bauwerken/baulichen Anlagen, die im Rahmen des Auftrags dann zu zusätzlichen Sanierungsarbeiten führen (z.B. abweichende Tragfähigkeit der Wände)). Die Frage, ob die durchgeführte Erkundung unzureichend und/oder fehlerhaft erfolgte, lässt sich nicht abstrakt und objektiv beantworten. Nahezu alle Bauverhältnisse, hätten erkannt werden können, wären – alle – erdenklichen Mittel ausgeschöpft worden. Es ist jedoch immer die Verhältnismäßigkeit einer Erkundung zu prüfen. Die Vergabestelle muss eine **Einzelfallabwägung** durchführen, welche insbesondere die Wahrscheinlichkeit von bestimmten Erschwernissen der Bauverhältnisse betrifft und auch die Kosten für mögliche Erkundungsmaßnahmen in Relation zum Auftragswert berücksichtigt. Dies dürfte

jeweils vorhabenbezogen variieren, abhängig davon, welche Bestandssituation vorgefunden wird (sind z. B. brauchbare Pläne vorhanden? Sind die Baugrundverhältnisse bereits aus räumlich benachbarten Projekten bekannt?), welchen Umfang die Erkundung ausmacht (wie weit sind Rückschlüsse aus Teil-Erkundungen zulässig/sinnvoll? Wie hoch sind die voraussichtlichen Erkundungskosten?) und welche Bauzeit (inklusive der Erkundung) zur Verfügung steht. Gemessen an diesen Verhältnismäßigkeitsfragen mögen die abweichend vorgefundenen Bauverhältnisse in bestimmten Fällen auf einer unzureichenden Erkundung oder einer fehlenden Besichtigung (z.B. der unter einer Pflasterdecke liegende Grund wird überhaupt nicht in die Untersuchung einbezogen) basieren, mehrheitlich stellen sie jedoch ein Risiko dar, welches aufgrund von Wirtschaftlichkeitserwägungen beim öffentlichen Bauen in Rahmen von verhältnismäßigen Erkundungen in gewissem Umfang hinzunehmen ist. Hieran wird deutlich, dass den Baugrund- und Bauwerksverhältnissen auch künftig eine wesentliche Rolle zukommen wird, im Hinblick auf die Frage, wie weitgehend der Auftraggeber im Vorfeld der Vergabe diese Verhältnisse mit einem zeit- und kostenmäßig verhältnismäßigen Aufwand untersuchen muss/soll/kann.

- Die zSKS wird das Thema der **verhältnismäßigen Erkundung der Bauverhältnisse** mit den betreffenden Fachbereichen in den Vergabestellen erörtern. In diesem Zusammenhang wird die zSKS zudem prüfen, inwieweit sich mit einer Art Verfahrensanleitung/Checkliste o.ä. sinnvoll einheitliche Vorgaben machen lassen; diese Vorgaben werden mit den Vergabestellen unter Einbeziehung von deren fachlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung erarbeitet werden.

c) Auslassungen/Ungenauigkeiten im Leistungsverzeichnis

Teilweise ergab sich, dass bei **Aufstellung des Leistungsverzeichnisses** bestimmte Leistungen hätten berücksichtigt werden können oder sogar müssen. Es sind jedoch keine systemischen Fehler der Vergabestellen bei der Erstellung, bzw. der Prüfung der Leistungsverzeichnisse oder gar Hinweise auf vom Bieter für die Angebotsabgabe bewusst nutzbare Spielräume erkennbar. Es handelt sich vielmehr um Auslassungen und Ungenauigkeiten, die im normalen Rahmen liegen und teilweise auch projektspezifisch ausgebildet sind und verschiedene Gründe haben (s.u.). Sofern ohnehin erforderliche Leistungen im Leistungsverzeichnis vergessen/ungenau beschrieben wurden, führte die spätere Beauftragung eines Nachtrags zwar zu einer Kostenerhöhung; diese Kosten stellen sich in der wirtschaftlichen Bewertung in der Regel jedoch als Sowieso-Kosten dar.

- Bei allen Projekten wird deutlich, dass der **Zeitfaktor** eine wesentliche Rolle gespielt hat: unter dem Druck zugrunde liegender politischer Beschlussfassungen mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben und insbesondere auch hinsichtlich der zeitlich begrenzten Verfügbarkeit von Finanzmitteln, darunter auch Drittmitteln, aber auch aufgrund faktischer Zwänge (z.B. der erforderlichen Schaffung zusätzlicher Lagerkapazitäten) sind hier Vergabeverfahren eingeleitet worden, bevor eine Planung im Stadium einer fortgeschriebenen Entwurfsplanung beziehungsweise einer Ausführungsplanung erfolgen konnte (z.B. fehlten Brandschutz- und Statikgutachten; Leitungsträger wurden erst bei der Bauausführung beteiligt; behördliche Genehmigungen/Vorgaben wurden nicht abgewartet). Mehrfach erfolgten daher zum Beispiel erst im Rahmen der Bauausführung von behördlicher Seite Anordnungen für eine geänderte Ausführung (Leitungsträger bzgl. Kanal, Brandschutz)).

Dieses der knappen Ausführungszeit geschuldete Vorgehen bedingte eine Auslassung von Positionen in den Leistungsverzeichnissen, bzw. eine Erstellung von Leistungsverzeichnissen auf einer nicht hinreichend konkretisierten Planungsgrundlage, was wiederum zu Nachträgen in der Phase der Bauausführung führte.

- Es wurde darüber hinaus jedoch auch festgestellt, dass z.T. **Positionen im Leistungsverzeichnis vergessen** (z.B. Reinigungsleistungen, Dichtigkeitsprüfung, Entsorgung von Fenstern) oder **falsche Positionen ausgeschrieben** wurden (z.B. falsche Stärke von Rohren, falsche Vordersätze für Positionen). Ein Grund hierfür kann darin liegen dass Kostenschätzung, Planung und Ausführung in der Regel durch unterschiedliche Personen vorgenommen wurden; dies kann selbst bei chronologisch zu erarbeitender fortschreitender Detaillierung in den jeweiligen Leistungsphasen der Planung zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der für erforderlich gehaltenen Leistungen und letztlich zu unterschiedlichen Darstellungen von Positionen im Leistungsverzeichnis führen.
 - In bestimmten Fällen lagen Planungsfehler vor (z.B. geplante Unterkonstruktion nicht passend, Geländeverlauf nicht hinreichend berücksichtigt). Für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses getroffene Annahmen erwiesen sich teilweise als falsch (z.B. Belastungen im Baugrund nicht erkennbar). Insbesondere bei sehr großen komplexen Projekten kann es vorkommen, dass bestimmte, erforderliche Leistungen schlicht übersehen werden und nachbeauftragt werden müssen.
- ➔ Hinsichtlich der fachlichen Überprüfung des Leistungsverzeichnisses auf mögliche Fehler, Ungenauigkeiten oder Auslassungen könnte ein durchgängiges Mehr-Augen-Prinzip bei Durchsicht des Leistungsverzeichnisses dazu beitragen, diese Problematik (in gewissem Umfang) zu reduzieren.
- ➔ Soweit die „Fehler“ jedoch daraus resultieren, dass die **Kostenschätzung/Planung/Ausführung durch unterschiedliche Personen** erfolgt, welche unterschiedliche Ansichten bezüglich der Erforderlichkeit einzelner Leistungen haben können, bietet sich eine frühzeitige Abstimmung der beteiligten Personen an. In gewissem Umfang ist die Arbeitsteilung vor dem Hintergrund der Korruptionsbekämpfung gemäß den Vorgaben in den „Verwaltungsvorschriften zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der Freien Hansestadt Bremen“ sicherlich notwendig, bzw. sinnvoll, diese Vorgehensweise kann jedoch zu abweichenden Meinungen führen.
- **Bedarfspositionen** wurden in den Leistungsverzeichnissen nie vorgesehen, obwohl sich dies teilweise angeboten hätte (etwa bei der Ausführung komplexer Leistungen, bei denen klar ist dass sie erfolgen müssen, aber nicht, in welchem Umfang (z. B. Angleichung von Bauteilen, je nachdem, welche Produkte für z. B. Platten und dazwischen liegende Rahmen angeboten werden); bei nicht genau absehbaren, aber regelmäßig auftretenden Leistungen (z.B. Gerüstumbau wegen Blockierung ungünstiger Fassadenstellen), wobei zu beachten ist, dass bei zu großer Unsicherheit über den betreffenden Leistungsumfang, bzw. eines zu umfangreichen Leistungsanteils auch eine Bedarfsposition nicht zulässigerweise und auch nicht sinnvoll aufgenommen werden kann. Die Vergabestellen haben auf diese Risiken hingewiesen. Aufgrund von vorgefundenen Abweichungen der Bauverhältnisse ergaben sich z.T. notwendige Folgeänderungen für Leistungen, welche bei der Planung nicht

berücksichtigt wurden und daher nicht in das Leistungsverzeichnis aufgenommen wurden (z.B. Dämmung der Wände hat negative Auswirkungen auf ungedämmte Decke (Feuchtigkeit), also muss auch diese gedämmt werden, wegen der Dämmung der Decke wird auch die Dämmung der Bodeneinschubtreppen erforderlich). Sofern bezüglich solcher Folgeänderungen lediglich eine gewisse inhaltliche und im Umfang eingrenzbar Unklarheit besteht, könnte es sich auch hierbei um Leistungen handeln, die durch mögliche vorsorglich vorzusehende Bedarfspositionen von vorneherein im Leistungsverzeichnis abgebildet werden können. Im Einzelfall hätte auch die Zulassung von Nebenangeboten überlegenswert sein können.

- ➔ Die zSKS wird den Vergabestellen mittels einer Ausarbeitung zum Thema Bedarfspositionen bestehende Spielräume (Zulässigkeit und Grenzen) aufzeigen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Bedarfspositionen im Verhältnis zum Auftragswert nur im beschränkten Rahmen zulässig sind.
- **Produktneutrale Ausschreibung** (Angabe eines Leitfabrikats war nicht sinnvoll möglich, da zu vielfältige Variationsmöglichkeiten bestanden) bedingte in einzelnen Fällen, dass Folgearbeiten/-kosten im Leistungsverzeichnis nicht abschließend berücksichtigt werden konnten. Da die Produkte, auf welche aufgrund der produktneutralen Ausschreibung der Zuschlag fallen konnte, jeweils unterschiedliche Folgearbeiten erforderlich machten, jedoch klar war, dass es zu Folgearbeiten kommen würde, hätten diese möglicherweise in dem oben dargestellten Maßstab als Bedarfspositionen vorgesehen werden können. Ob das Vorsehen von Bedarfspositionen zu geringeren Kosten für die erforderlich werdenden Leistungen geführt hätte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Werden jedoch mehrere Leistungen im Paket eingekauft und erfolgt dieses Angebot im Wettbewerb, spricht einiges dafür, dass die Bieter wirtschaftlicher kalkulieren um den Zuschlag zu erhalten. Diesem „Leistungsdruck“ sind sie nicht mehr ausgesetzt, wenn sie den Zuschlag bereits erhalten haben und davon ausgehen können, dass eine erforderliche zusätzliche/geänderte Leistung direkt an sie beauftragt werden wird.
- ➔ Die zSKS wird den Vergabestellen auch hinsichtlich dieses Themas mittels einer Ausarbeitung bestehende Spielräume aufzeigen.
- Die teilweise anzutreffende **sukzessive („häppchenweise“) Ausschreibungspraxis** (z.B. weil Mittel noch nicht vollständig zur Verfügung standen und/oder behördliche Genehmigungen/Erlaubnisse noch nicht erteilt waren) führte zu Mehrkosten (z.B. Kleinmengenzuschläge; zusätzliche temporäre Maßnahmen zur Überbrückung von noch nicht beauftragten aber vorgesehenen weiteren Baumaßnahmen für dasselbe Projekt; nicht quantifizierbare Mehrarbeit bei Auftraggebern und Auftragnehmern, da für mehrere Ausschreibungen ein erhöhter Koordinierungsaufwand entstand). Wäre hier eine großräumigere Vergabe von Bauleistungen im Rahmen eines Vergabeverfahrens mit einem einheitlichen Leistungsverzeichnis möglich gewesen, hätten diese Zusatzkosten vermutlich vermieden oder zumindest vermindert werden können.

- ➔ **Insofern sollten funktional einheitliche Aufträge -auch soweit dies rechtlich zulässig ist- nicht** künstlich gestückelt werden. Faktisch stellt sich jedoch das Problem, dass vielfach zum planerisch notwendigen Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens Beschlüsse/Entscheidungen und/oder Mittel für eine einheitliche Ausschreibung fehlen.
- ➔ Teilweise führte die **gewählte Aufteilung von (Fach-)Los**en zu unnötigen, vermeidbaren Schnittstellen zwischen Gewerken. In dem bereits veröffentlichten Themenblatt werden die Rahmenbedingungen der Losvergabe beschrieben. Die zSKS wird prüfen, ob Problemkonstellationen aus den untersuchten Projekten geeignet sind, diese abstrahiert als Beispiele unter dem Punkt „Fachlosvergabe“ in das Themenblatt einzupflegen und die Problemstellung praxisnäher zu schärfen.

d) Bauverzögerungen

Zeitliche Verzögerungen, sowohl (in einem Fall) bei der Vergabe als auch (mehrfach) bei der Ausführung der Baumaßnahmen bedingten zusätzliche Leistungen (z.B. Wintersicherung, längeres Vorhalten der Gerätschaften). Die Gründe für die Verzögerungen beruhten teilweise auf höherer Gewalt (schlechte Witterung, unvorhersehbar abweichende Bedingungen der vorgefundenen Bauverhältnisse, Kündigung von Auftragnehmern wegen Schlechtleistung und damit verbundene Ersatzvornahme sowie geänderte/zusätzliche Leistungen an anderen (angrenzenden) Bauteilen) und/oder lagen teilweise im Bereich der Auftraggeber (um 2 Monate verzögerte Vergabe in den Winter hinein; längere Bauzeit wegen geänderter Ausführung aufgrund Nutzerwunsches; verspätete Freigabe des Baufeldes).

- ➔ Insofern ist eine sorgfältige Planung im Vorfeld entscheidend, auch bei Durchführung einer sorgfältigen Planung können jedoch vorstehend beschriebene Probleme auftreten.

e) Einzelereignisse

Einzelereignisse, die eine sofortige Behebung durch den auf der Baustelle tätigen Auftragnehmer erforderten, traten ebenfalls auf und führten zu Nachträgen (Gefahr im Verzug – drohender regenfallbedingter Überlauf eines Schutzwalls, Rohrbruch, Schutz vor unerwartetem Unwetter; Sachbeschädigungen durch Unbekannte).

V. Katalog abgeleiteter Handlungsoptionen

Aus den dargestellten Gründen, welche den Nachträgen zugrunde liegen, ebenso wie aus den Nachträge begleitenden Umständen und dem bisherigen Prozedere bei der Beauftragung von Nachträgen lassen sich folgende Handlungsoptionen ableiten.

1. Dem „**strategisch klugen**“ **Nachtragsmanagement auf Seiten des Auftragnehmers**, welcher sich ergebende Nachträge stückelt und so für ihn vorteilhaft platziert, könnte durch ein **differenziertes Nachtragsmanagement auf Seiten des Auftraggebers** begegnet werden. Hierzu wäre vor Beauftragung eines Nachtrages zu antizipieren, welche zusätzlichen

Leistungen dieser notwendig nach sich zieht und sodann der Auftragnehmer aufzufordern, ein einheitliches Nachtragsangebot für alle identifizierten Leistungen zu erstellen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass entsprechende zeitliche, kapazitive und fachkompetente Ressourcen bei den Auftraggebern verfügbar sind. Einen Beitrag in Richtung einer weiteren Professionalisierung der Vergabeverfahren und damit auch des Nachtragsmanagements kann die angedachte weitergehende Zentralisierung bei der formalen Durchführung der Vergabeverfahren, die der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in deren Sitzung am 30.08.2017 und dem Senat in dessen Sitzung am 07.11.2017 vorgestellt wurde, leisten. Durch die Übertragung der formalen Verfahrensdurchführung an eine zentralisierte Stelle werden Kapazitäten bei den Vergabestellen frei. Insbesondere bei kleineren Vergabestellen mit entsprechend geringen Volumina an Bauaufträgen fordert die formale Durchführung des Vergabeverfahrens im jeweiligen Einzelfall von den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen erheblichen Zeitaufwand. Eine entsprechende Zeitersparnis könnte in diesen Vergabestellen dann – unter anderem – entsprechend für mehr zeitliche Kapazität bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung oder ggf. auch bei der fachlichen Prüfung der Nachträge genutzt werden.

2. Den **zu niedrigen Kostenschätzungen**, welche darauf beruhen, dass diese z.B. aufgrund von langwierigen Beschluss-, Genehmigungs- oder Zuwendungsverfahren lange vor Einleitung des Vergabeverfahrens aufgestellt wurden, kann mittels einer aktuellen Auftragswertschätzung, welche z.B. Konjunkturspitzen/-täler zu diesem Zeitpunkt und sonstige Umstände für den Zeitraum der Bauausführung (z.B. Witterung) berücksichtigt, begegnet werden. Für die jeweils zu verschiedenen Zeitpunkten erforderlichen aktuellen Kostenschätzungen (z.B. Kostenermittlung im Rahmen der ES (z.B. zur Gremienbefassung nach Veranschlagung im Haushaltsplan)/EW-Bau (nach haushaltsmäßiger Anerkennung gemäß ES-BAU und vor Beginn der Ausführungsplanung), später dann Auftragswertschätzung für das Vergabeverfahren) sind entsprechende zeitliche und kapazitive Ressourcen bei den Vergabestellen vorzuhalten.
3. Hinsichtlich **fehlender/falscher Positionen im Leistungsverzeichnis** ist nach der Ursache zu differenzieren. Hinsichtlich der fachlichen Überprüfung des Leistungsverzeichnisses auf mögliche Fehler, Ungenauigkeiten oder Auslassungen könnte ein durchgängiges Mehr-Augen-Prinzip bei Durchsicht des Leistungsverzeichnisses dazu beitragen, diese Problematik (in gewissem Umfang) zu reduzieren. Hierfür wären entsprechende zeitliche Kapazitäten und Fachkompetenz bei den Vergabestellen vorzuhalten. Gegebenenfalls sollten Mitarbeiter (nach-)geschult werden. Soweit die „Fehler“ jedoch daraus resultieren, dass die **Kostenschätzung/Planung/Ausführung durch unterschiedliche Personen** erfolgt, welche unterschiedliche Ansichten bezüglich der Erforderlichkeit einzelner Leistungen haben können, bietet sich eine frühzeitige Abstimmung der beteiligten Personen an. In gewissem Umfang ist die Arbeitsteilung vor dem Hintergrund der Korruptionsbekämpfung gemäß den Vorgaben in den „Verwaltungsvorschriften zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der Freien Hansestadt Bremen“ sicherlich notwendig, bzw. sinnvoll, diese Vorgehensweise kann jedoch zu abweichenden Meinungen führen.
4. **Wie aufgezeigt, kann die sukzessive („häppchenweise“) Ausschreibung zu Nachträgen mit entsprechenden Mehrkosten führen. Insofern sollten funktional einheitliche Aufträge -**

auch soweit dies rechtlich zulässig ist- nicht künstlich gestückelt werden. Zu diesem Themenkomplex wurde bereits angeregt, mit den Vergabestellen die Vergabereife zu thematisieren. Faktisch stellt sich hier jedoch das Problem, dass vielfach zum planerisch notwendigen Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens Beschlüsse/Entscheidungen und/oder Mittel für eine einheitliche Ausschreibung fehlen.

5. **Zeitliche Verzögerungen** führen häufig zu Nachträgen mit erheblichen Mehrkosten. Eine unbegrenzt oder auch zeitlich begrenzte Risikoverlagerung für Bauzeitverzögerung auf den Auftragnehmer in den AGB ohne entsprechenden Mehrkostenanspruch ist wegen § 7 VOB/A und § 6 VOB/B rechtlich voraussichtlich unzulässig. Insoweit ist auch hier die sorgfältige Planung im Vorfeld entscheidend, hierbei können jedoch vorstehend beschriebene Probleme auftreten.
6. Die **Beauftragung von Nachträgen** erfolgte durchgängig im Wege der Direktvergabe. In den vorliegenden Vergabevermerken/nach Aussage der Vergabestellen wird dies vielfach mit Verweis auf die knappe Bauzeit, die einheitliche Gewährleistung (untrennbar von der Hauptleistung wegen wirtschaftlicher/technischer Nachteile?) und Wirtschaftlichkeit der Angebote begründet. Die zSKS wird, um die Praxis der Nachtragsvergabe auf eine rechtlich fundierte Grundlage zu stellen, Vorgaben für eine hinreichende Dokumentation der Vergabe von Nachträgen erarbeiten.
7. Vielfach bedingten **geänderte/zusätzliche Leistungen auf Seiten der öffentlichen Hand** Nachträge. Eine sorgfältige, abschließende Planung und Abstimmung im Vorfeld durch die jeweilige Vergabestelle wurde häufig durch den Zeitfaktor erschwert. Einerseits der Zeit- und Kostendruck vor Einleitung des Vergabeverfahrens und andererseits entsprechende spätere Vorgaben aus der Genehmigung, zum Brandschutz, zur Schadstoffentsorgung, zur Statik sowie im Rahmen der Ausführungsphase entstehende Nutzerwünsche, Lenkungsgruppenentscheidungen oder gerade frei werdende zusätzliche Geldmittel dirigieren vielfach das Geschehen. Diese Variablen lassen sich nur bedingt zentral beeinflussen. Die zSKS wird gegenüber den Vergabestellen nochmals die Vergabereife thematisieren, um der teilweise anzutreffenden Praxis, Aufträge ohne entsprechende Mittelverfügbarkeit und/oder erforderliche Genehmigungen zu vergeben entgegenzuwirken.
8. Teilweise führte aus der retrospektiven Betrachtung heraus die **gewählte Aufteilung von (Fach-)Losen** zu unnötigen, vermeidbaren Schnittstellen zwischen Gewerken. In dem bereits veröffentlichten Themenblatt werden die Rahmenbedingungen der Losvergabe beschrieben. Die zSKS wird prüfen, ob Problemkonstellationen aus den untersuchten Projekten geeignet sind, diese abstrahiert als Beispiele unter dem Punkt „Fachlosvergabe“ in das Themenblatt einzupflegen und die Problemstellung praxisnäher zu schärfen.
9. Zur Bewertung des erforderlichen Umfangs der zu erbringenden Leistungen und des Risikopotentials sind Erkundungen zur Beschaffenheit der Bauverhältnisse einzuholen. Theoretisch ist es denkbar, die Bauverhältnisse bis ins kleinste Detail zu erkunden. Hierdurch würden jedoch die Kosten, auch für risikoarme Projekte exorbitant ansteigen. Daher sind bei der Entscheidung für den Umfang von Erkundungen immer mehrere Faktoren, wie

Risikogeneignetheit, Umsetzungszeitraum, Kosten des Projekts und Kosten der Erkundung miteinander abzuwägen. Die zSKS wird das Thema der verhältnismäßigen Erkundung der Bauverhältnisse mit den betreffenden Fachbereichen in den Vergabestellen erörtern. In diesem Zusammenhang wird die zSKS zudem prüfen, inwieweit sich mit einer Art Verfahrensanleitung/Checkliste o.ä. sinnvoll einheitliche Vorgaben machen lassen; diese Vorgaben werden mit den Vergabestellen unter Einbeziehung von deren fachlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung erarbeitet werden.

10. Teilweise hätte sich in den geprüften Projekten die **Aufnahme von Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis** angeboten. Bezüglich der Aufnahme von Bedarfspositionen besteht, wie eine Rückkopplung mit den Vergabestellen ergeben hat, teilweise Unsicherheit bei den Vergabestellen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Aufnahme von Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis wegen der damit verbundenen möglichen rechtlichen Risiken grundsätzlich untersagt worden sei. Die zSKS wird den Vergabestellen mittels einer Ausarbeitung zum Thema Bedarfspositionen bestehende Spielräume (Zulässigkeit und Grenzen) aufzeigen.
11. Der **Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung** wird vielfach so interpretiert, dass zwangsläufig immer produktneutral auszuschreiben wäre. Sofern ein sachlicher Grund besteht, ist dies jedoch nicht notwendig. Die zSKS wird den Vergabestellen auch hinsichtlich dieses Themas mittels einer Ausarbeitung bestehende Spielräume aufzeigen.