

Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für Bauvergaben (zSKS) - Tätigkeitsbericht 2016

– Berichtszeitraum 1. Mai 2015 bis 31. März 2016 –

1. Rechtsgrundlage

Auf Grundlage der BremBauvergabeV, welche der Senat am 21.04.2015 beschlossen hat, wurde die zSKS formal zum 01.05.2015 eingerichtet (§ 4 Abs. 2 Satz 1 TtVG). Organisatorisch ist die zSKS beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen angebinden. Die mit Schaffung der zSKS verfolgte Zielsetzung ist es, „das Vergabewesen überschaubar zu gestalten, das Vergabeverfahren so zu gestalten, dass mittlere Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen können und das Vorgehen der öffentlichen Auftraggeber so weit wie möglich zu vereinheitlichen“ (§ 3 Abs. 2 BremBauvergabeV).

Zu diesem Zweck ist die Erarbeitung von Verfahrens- und Formvorschriften, sowie Vertragsbedingungen und sonstigen Formularinhalten vorgesehen. Um letztlich die oben genannten Ziele zu erreichen, werden die Vertreter der bremischen Unternehmen am Entwicklungsprozess partizipiert, indem die unter Ziff. 2 näher beschriebenen Auftaktgespräche themenbezogen fortgesetzt werden. Bei der Erarbeitung der Verfahrens- und Formvorschriften wird zudem mit Vergabestellen, die über große Fallzahlen verfügen, zusammengearbeitet, um die in der Vergabepaxis konkret werdenden Fragestellungen abbilden und möglichst praxistauglich aufarbeiten zu können. Hierzu soll auch im Hinblick auf die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 2 TtVG ergebende Auskunftspflicht der Vergabestellen gegenüber der zSKS eine kooperative Zusammenarbeit mit den Vergabestellen gepflegt werden.

2. Definition der Arbeitsweise

Da sich sowohl hinsichtlich des Formularwesens als auch hinsichtlich der Vergabepaxis Unterschiede zwischen den Bereichen Hoch- und Tiefbau, bzw. Verkehrsanlagenbau ergeben, hat die zSKS in Rückkopplung mit den Vergabestellen und der Bieterseite entschieden, zunächst die Themen im Bereich des Hochbaus in den Blick zu nehmen.

Dementsprechend wurden zunächst Auftaktgespräche mit Vergabestellen und der Auftragnehmerseite geführt. Diese Gespräche dienten der zSKS dazu, potentielle Themen für zu erstellende Verfahrens- und Formvorschriften, sowie sonstige Erwartungen an die zSKS zu identifizieren. Insbesondere folgende Problemfelder wurden als praxisrelevant für zu erstellende Verfahrens- und Formvorschriften ermittelt:

- Los-, bzw. Gesamtvergabe (rechtliche Spielräume, Loszuschnitt, Relevanz der Schwellenwerte bei Wertermittlung)
- Behandlung von Baugrundrisiken (Möglichkeiten und Grenzen der Risikoverteilung)
- Begrenzung der Vergabe an fachfremde Firmen
- Vorgaben für Vorbemerkungen (zulässiger bzw. notwendiger Inhalt)
- Leistungsverzeichnisse (z.B. Handhabung der „Produktneutralität“)
- Spielräume für freihändige und beschränkte Vergaben

Außerdem wurden auch folgende Anliegen an die zSKS herangetragen:

- Verschlankung der Antragsunterlagen (z.B. Vertragsbedingungen online zugänglich machen)
- Benennung eines zentralen Ansprechpartners für Vergabestellen und Bieter

Aufgrund dieses sich aus den Auftaktgesprächen ergebenden Feedbacks entschied die zSKS ihr weiteres Vorgehen. Dieses untergliedert sich im Wesentlichen in zwei Komplexe:

- zum einen soll den Vergabestellen durch die Schaffung eines Leitfadens eine praktische Handlungshilfe bei der Durchführung von Vergabeverfahren an die Hand gegeben werden,
- zum anderen stellt die zSKS eine Infrastruktur ‚kontinuierlicher Serviceleistungen‘ zur Verfügung (Internetpräsentation, zentraler Ansprechpartner).

a. Bisherige Arbeitsschritte

Die aus den Auftaktgesprächen ermittelten Erkenntnisse wurden bei der sich an die Gespräche anschließenden Erstellung eines thematisch gegliederten Leitfadens berücksichtigt. Dieser Leitfaden soll nun schrittweise durch Ausarbeitung zu den enthaltenen Themen vervollständigt werden. Der so entstehende Leitfaden soll als „Vergabehandbuch“ die bei der Vergabe von Bauleistungen konkret werdenden Fragestellungen soweit wie möglich beinhalten und praxisbezogenen Lösungen anbieten. In Bezug auf die Ausarbeitung des Leitfadens sollen fortlaufend themenbezogene Gespräche mit Vergabestellen und Auftragnehmerseite erfolgen um die Praxistauglichkeit und den Alltagsnutzen des Leitfadens zu „spiegeln“.

In den Auftaktgesprächen wurde die „Los- oder Gesamtvergabe“ als eines der besonders klärungsbedürftigen Themen identifiziert. Es stellte sich heraus, dass zum einen die Vergabepaxis hinsichtlich der Losbildung zwischen den unterschiedlichen Vergabestellen divergiert und zum anderen von Bieterseite die Losvergabe teilweise als zu kleinteilig wahrgenommen wird. Daher wurde in einem ersten Arbeitsschritt ein Fragenkatalog zu dieser Thematik entwickelt. Die Fragen richteten sich darauf, die Abläufe bei der Erstellung der Vergabeunterlagen und die gelebte Praxis der Vergabestellen im Hinblick auf die Gesamt-, bzw. Losvergabe zu ermitteln. Unter Zugrundelegung des Fragenkatalogs wurden die an einer Vergabe Beteiligten zu ihren Erfahrungen befragt. Die aus dieser Befragung gewonnenen Erkenntnisse flossen schließlich in die Ausarbeitung des Themenblatts „Los— oder Gesamtvergabe“ ein. In diesem Themenblatt werden zunächst die rechtlichen Grundlagen (Begriffsdefinitionen, Verhältnis der Los- und Gesamtvergabe und die der Losvergabe zugrunde liegende gesetzgeberische Intention) und daran anschließend die Kriterien und Verfahrensweisen für die konkrete Entscheidung ob eine Los- oder Gesamtvergabe stattfinden soll, sowie schließlich der an dem Bedarf des Auftraggebers orientierte Loszuschnitt erläutert. Das Themenblatt soll nun mit den Vergabestellen und der Bieterseite auf seine Praxistauglichkeit geprüft werden.

Bei den Auftaktgesprächen mit den Auftraggebern und Bietern war auch das Thema Baugrundrisiken von zentraler Bedeutung. Es besteht für alle Verfahrensbeteiligten offenbar große Unsicherheit, wie diese zu handhaben sind. Klärungsbedarf besteht darüber, in welchem Umfang es zulässig ist, ein Baugrundrisiko auf die Auftragnehmer zu übertragen und wie diese Risikoverteilung in den Vergabeunterlagen im Einzelfall umzusetzen ist. Für die Bieter stellen sich auf der Gegenseite Probleme hinsichtlich der Einpreisung von entsprechenden Risikozuschlägen. Daher wurde mit der Ausarbeitung eines Fragenkatalogs zur Behandlung von Baugrundrisiken für die Vergabestellen begonnen. Sobald der Fragenkatalog intern endgültig abgestimmt ist, sind die Befragungen der

Verfahrensbeteiligten und sodann die Erarbeitung eines Themenblattes „Baugrundrisiken“ vorgesehen.

Aufgrund der besonderen politischen und praktischen Relevanz wurde parallel zudem ein Themenpapier zur rechtlichen Zulässigkeit und Behandlung von Nebenangeboten erarbeitet. Die besondere politische Relevanz von Nebenangeboten insbesondere zur Sicherung von Innovations- und Wirtschaftskraft am Standort Land Bremen wurde auch in dem Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN vom 02.12.2015 Drs. 19/191 herausgestellt. Jedoch zeigten auch die von der zSKS geführten Auftaktgespräche, dass Unsicherheit darüber besteht, wann Nebenangebote zuzulassen, wie diese zu werten und wie sie rechtssicher zu erstellen sind. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Zulassung von Nebenangeboten bei öffentlichen Aufträgen auch für mittelständische Unternehmen soll diesbezüglich eine sachgerechte Handhabung unter Ausnutzung der Möglichkeiten für die Zulassung von Nebenangeboten durch die Vergabestellen herbeigeführt werden. Daher ist anhand des aktuell erarbeiteten Themenpapiers zunächst die Eruiierung der Vergabepaxis geplant. Unter Zugrundelegung der in der Praxis erkannten Probleme wird das Dokument dann praxisorientiert überarbeitet.

b. Kontinuierliche Serviceleistungen

Darüber hinaus ist vorgesehen im Rahmen der Internetpräsenz des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen auch eine zentrale Plattform der zSKS bereitzustellen und diese entsprechend künftiger Entwicklungen zu pflegen, um eine alle Vergabestellen erreichende Vereinheitlichung der Vergabeformulare und einen Zugang zu den Arbeitsinhalten der zSKS sicherzustellen. Der Bereitstellung der Vergabeformulare kommt dabei insbesondere auch im Zusammenhang mit der ab dem 18.04.2016 für EU-Verfahren obligatorisch durchzuführenden eVergabe besondere Bedeutung zu, da die vorgesehene Lösung der eVergabe light für alle bremischen Vergabestellen zwar die EU-Rechtskonformität der Vergabeverfahren gemäß den aktuellen EU-Vergaberichtlinien sicherstellt, aber keinen vollständigen Workflow abbildet. Die weitere Nutzung der Vergabeformulare bleibt daher erforderlich. Für sie soll eine einheitliche und fortlaufend gepflegte zentrale Bezugsquelle zur Verfügung stehen. Flankiert und ergänzt wird die Einführung der eVergabe durch das Thema eRechnung, zu deren Entgegennahme die öffentlichen Auftraggeber in Umsetzung einer entsprechenden EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungstellung verpflichtet sind. Die zSKS sieht die Verknüpfung solcher vergaberelevanten Themenbereiche als wesentlichen Aspekt ihrer Arbeit.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit der zSKS ist die beratende Tätigkeit gegenüber den Vergabestellen. Hierbei soll es zum einen um die Beratung von Fragestellungen in konkreten Vergabeverfahren gehen (z.B. Formulierung von Mindestbedingungen oder Zuschlagskriterien) aber auch um eine grundsätzliche Beratung bzw. Betreuung zu sonstigen allgemeinen vergaberechtlichen Fragestellungen.

Parallel zur beratenden Tätigkeit gegenüber den Vergabestellen ist der zSKS auch die Funktion als Ansprechpartner für die Bieterseite aufgegeben worden. Neben einer - soweit rechtlich möglichen - Beratung der Bieter bei konkreten Nachfragen soll in diesem Zusammenhang durch Kommunikation und entsprechende Rückkopplung mit den Vergabestellen die Schaffung von Transparenz und damit die Nachvollziehbarkeit der Vergabepaxis gefördert werden. Bei auftretenden Unstimmigkeiten im

Vergabeverfahren könnte die zSKS eine Art Vermittlerrolle bei Streitigkeiten zwischen Auftraggeber und Bieterseite einnehmen.

3. Hinweis auf die personelle Ausstattung

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der zSKS wurde eine Stellenbesetzung mit zwei Vollzeitäquivalenten beschlossen. Eine dieser Stellen ist am 15. Februar 2016 besetzt, eine weitere am 8. März 2016 ausgeschrieben worden. Neben der Besetzung der Stellen standen bei SWAH zudem zunächst arbeitsorganisatorische Fragen im Vordergrund, da hier eine vollkommen neue Aufgabenform innerhalb der bremischen Verwaltung geschaffen wurde.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die zSKS konnte, wie vorstehend dargestellt, ihre Arbeit erst mit einiger Verzögerung aufnehmen. Neben zunächst vorrangig zu klärenden organisatorischen Abläufen konnten dennoch, wie unter Ziffer 2. a. und b. ausführlich beschrieben, bereits erste inhaltliche Aufgaben angestoßen, bzw. verwirklicht werden.

Neben der Erarbeitung eines Themenblatts zur „Los- oder Gesamtvergabe“, wurde mit der Bearbeitung weiterer Themen, wie der Handhabung von Baugrundrisiken und der Zulässigkeit und Behandlung von Nebenangeboten begonnen.

In der Planung befinden sich weitere Themenblätter z.B. zur Behandlung von „Nachträgen“¹ und der „Begrenzung der Vergabe an fachfremde Firmen“.

In der Praxis wurde beobachtet, dass es immer wieder zu erheblichen so genannten Nachträgen kommt. Hier werden nachträglich Leistungen abgerechnet, die nicht im Hauptauftrag aufgeführt waren. Durch die Handlungshilfe sollen die Vergabestellen besser in die Lage versetzt werden, bei der Gestaltung der Vergabeunterlagen Potentiale für Nachträge zu vermeiden; den Bietern soll es ermöglicht werden, ein (ggf. inklusive Risikozuschlägen) abschließend kalkuliertes Angebot im Vergabeverfahren abzugeben, ohne später aufgrund der tatsächlichen Situation Nachträge stellen zu müssen. Es ist generell zu vermeiden, dass das zunächst als wirtschaftlichstes Angebot erscheinende Angebot sich hinterher als unwirtschaftlich herausstellt.

Werden öffentliche Aufträge an „fachfremde Firmen“ vergeben, kann dies zu einer Benachteiligung von Fachhandwerksfirmen führen, wenn diese Voraussetzungen nachzuweisen haben (z.B. Mitgliedschaft in der Handwerkskammer), welche zu höheren Kosten führen und somit zu höheren Angebotspreisen. Um hier eine Verdrängung der Fachhandwerksfirmen im Wettbewerb zu verhindern, werden mögliche Vorgehensweisen geprüft.

Langfristig ist die Erstellung und Vorhaltung eines themenbezogenen Leitfadens für die Vergabe von Bauaufträgen angestrebt. Dieser soll den Vergabestellen als Handbuch beim Erstellen und für die Durchführung von öffentlichen Aufträgen dienen. Darüber hinaus ist die Etablierung von jeweiligen anlass- und/oder themenbezogenen Arbeitsgesprächen mit Vergabestellen und Auftragnehmerseite geplant. Durch diesen direkten und regelmäßigen Kontakt mit den Verfahrensbeteiligten soll eine möglichst reibungslose Verwirklichung der Zielsetzung der zSKS erreicht werden.

1 Ebenfalls herausgestellt im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN vom 02.12.2015 Drs. 19/191.