

**Anlage zur Senatsvorlage**

Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen (zSKS) –

**Tätigkeitsbericht 2020**

– Berichtszeitraum 1. Mai 2018 bis 29. Februar 2020 –

A.	Grundlagen .....	1
B.	Arbeitsergebnisse Maßnahmenplan 2018-2020 (Anhang 1).....	1
I.	Standardisierung der Vergabeverfahren und der Vergabeunterlagen .....	1
1.	Bauleistungen .....	1
a.	Einheitliche Vertragsbedingungen, Vorbemerkungen und Leistungsbeschreibungen .....	1
(1)	EG Hochbau .....	2
(2)	EG Tiefbau .....	3
b.	Einheitliche Veröffentlichung auf der Vergabeplattform.....	3
c.	Änderungshistorie .....	4
d.	Ergänzung des Themenblattes „Abgrenzung der Leistungsarten“.....	5
e.	Mitteilung des Submissionsergebnisses.....	5
2.	Dienstleistungen.....	5
a.	Kompetenzcenter Vergabe.....	5
b.	EG Dienstleistungen .....	5
c.	Handlungshilfe Gutachter- und Beraterverträge .....	6
d.	EG Planungsleistungen .....	6
e.	(Ziff. I Nr. 2., d. und e. MNP 2018/2020).....	6
f.	Arbeitskreis (AK) UVgO/VgV.....	6
II.	eVergabe .....	7
1.	Pilot eAngebote.....	7
2.	Leitfaden Bremische Formulare .....	7
3.	Synchronität Vergabemanager und Formular-Kompass .....	8
III.	Schulung .....	9
IV.	Verbindliche Vorgaben.....	9
1.	Selbstauführung.....	10
2.	Nebenangebote.....	10
3.	Dokumentation der Prüfung qualitativer Zuschlagskriterien.....	11
4.	Verbindliche Formularnutzung.....	12
5.	Verbindliche Nutzung des Vergabemanagers .....	12
V.	Umgang mit dem Erlass zur bevorzugten Berücksichtigung von präqualifizierten Unternehmen bei bestimmten nationalen Vergabeverfahren im Baubereich (PQ-Erlass).....	12
VI.	Zentralisierung - Optimierung der Vergabestrukturen .....	13
VII.	Einzelfragen, welche eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung aufweisen .....	14
1.	Bieterfragen.....	14
2.	AMEV-Wartungsverträge .....	15
3.	Zahlungsfristen.....	15
4.	Themenblatt Vertragsstrafen .....	15
VIII.	Formulare .....	15
1.	eFormular-Kompass .....	15
2.	Formulare 220HB, 221 ff VHB .....	16
3.	Bruttopreise im Angebotscheiden (213, 613, 633 VHB).....	16

4.	Angebotsschreiben, Platz für Losangabe .....	16
5.	Hilfestellung für das Ausfüllen von Formularen .....	16
6.	Formularwegweiser .....	16
IX.	Rahmenverträge .....	17
X.	Themenblätter und Unterlagen .....	17
1.	Überarbeitung des Vergabeleitfadens .....	17
2.	Neue Themenblätter .....	18
3.	Überarbeitungen .....	18
4.	Vergabevermerk .....	18
XI.	Handlungsempfehlungen aus dem Prüfauftrag der Bremischen Bürgerschaft zur „Kostenkontrolle“ .....	19
1.	Vergabe bei nicht abschließend feststehender Leistungsbeschreibung .....	19
2.	Direktvergabe von Nachträgen .....	19
3.	Aufteilung von Fach- und Teillosen .....	19
4.	Baugrundrisiken .....	20
XII.	Allgemeine Informationsarbeit zu vergaberechtlichen Themen .....	20
C.	Maßnahmenplan 2020-2022 (Anhang 2) .....	20
I.	Expertengruppen .....	20
1.	EG Bauleistungen .....	20
a.	Pilot Selbstausführung und Nebenangebote .....	21
b.	Umlage von Baustrom/Wasser .....	21
2.	EG Dienstleistungen .....	21
a.	Lohnleitklauseln .....	21
b.	Bremische Basis-AGB für Liefer- und Dienstleistungen .....	21
3.	EG Planungsleistungen .....	21
a.	Überarbeitung HOAI-Vertragsmuster und AVB-FB .....	21
b.	AGB für die Vergabe kleinerer Planungsleistungen .....	22
II.	eVergabe .....	22
1.	Elektronische Vergabedokumentation .....	22
2.	AK UVgO .....	22
3.	Kundenmodellbereinigung .....	22
4.	eFormular-Kompass/ laufende Formularpflege .....	22
5.	Überarbeitung Leitfaden Bietercockpit .....	23
6.	Vergabestatistik, Monitoringbericht: Anforderungen an die elektronische Statistik, Informationen und Empfehlungen für öAG .....	23
III.	Eignung von Bietern .....	23
1.	PQ-Erlass .....	23
2.	Wettbewerbsregister .....	23
3.	Qualifizierte SoKa-Bau-Bescheinigung .....	24
4.	Eignungsprüfung Nachunternehmer .....	24
IV.	Qualitative Zuschlagskriterien .....	24
1.	Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien .....	25
2.	Selbstausführung oder übertarifliche Entlohnung als Zuschlagskriterien .....	25
V.	TtVG .....	25
1.	Evaluation TtVG .....	25
2.	Wertgrenzen für Vertragserfüllungs-/Mängelansprüchebürgschaften .....	26
3.	Unterschwellenrechtsschutz .....	26
VI.	Themenblätter/ Übersichten .....	26
1.	Übersicht zum Ablauf des Vergabeverfahrens als Einstieg ins Vergaberecht für neue Beschäftigte .....	26
2.	Übersicht zu den anwendbaren Lohnvorschriften .....	27
3.	Aufgliedern der Einheitspreise (221, 223 VHB) .....	27

VII.	Übergreifende Fragestellungen.....	27
1.	Beteiligung von Bietervertretern.....	27
2.	60/40 Regel (RLBau2018) .....	27
VIII.	Sonstige Aufgaben.....	28
1.	Einzelfallberatung.....	28
2.	Zentralisierung.....	28
3.	Schulungen .....	28
4.	Unterlagen der zSKS .....	28
D.	Zusammenfassung.....	28

## **A. Grundlagen**

Die zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen (zSKS) wurde auf Grundlage der durch den Senat am 21.04.2015 beschlossenen, auf § 4 Abs. 2 BremTtVG beruhenden, BremBauvergabeV (jetzt BremVergabeOrgV) zum 01.05.2015 eingerichtet. Ihre Kompetenzen wurden zum 01.01.2018 auf Dienstleistungen ausgeweitet (vorher nur Bauleistungen). Organisatorisch ist die zSKS bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa angebunden (§ 3 Abs. 1 BremVergabeOrgV). Zielsetzung der zSKS 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 BremVergabeOrgV).

Die zSKS hat ihren Maßnahmenplan 2018-2020 [Anlage 1], entsprechend der Anlage, abgearbeitet (B.); Maßnahmen aus dem Maßnahmenplan 2020-2022 [Anlage 2] wurden bereits begonnen und werden fortgeführt (C.).

## **B. Arbeitsergebnisse Maßnahmenplan 2018-2020 (Anhang 1)**

In der Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.06.2018 stellte die zSKS ihren Maßnahmenplan 2018-2020 vor. Im Maßnahmenplan 2018-2020 werden 11 Tätigkeitsschwerpunkte, benannt, in welchen die zSKS, entsprechend der Zielsetzung, Optimierungspotentiale identifiziert hat. Wie diese Optimierungspotentiale identifiziert wurden, mit welcher Zielsetzung diese bearbeitet wurden und welchen Status die Bearbeitung hat, wird im Folgenden dargestellt.

### **I. Standardisierung der Vergabeverfahren und der Vergabeunterlagen**

#### **1. Bauleistungen (§ 3 Abs. 3, § 2 Nr. 3 BremVergabeOrgV)**

##### **a. Einheitliche Vertragsbedingungen, Vorbemerkungen und Leistungsbeschreibungen (Ziff. I. Nr. 1, a., b., d. MNP 2018-2020)**

Interessensvertreter der Bieterseite bemängelten, dass durch unterschiedliche öffentliche Auftraggeber im Land Bremen genutzte Vertragsbedingungen zu lang, uneinheitlich, widersprüchlich und/oder veraltet seien, die Vorbemerkungen unzulässige Klauseln enthielten und große Unterschiede in Leistungsbeschreibungen unterschiedlicher öffentlicher Auftraggeber bestünden. Spiegelbildlich fragten öffentliche Auftraggeber wiederholt nach Gestaltungsmöglichkeiten der Vergabeunterlagen, der Zulässigkeit und Verwendung bestimmter Klauseln in Vertragsbedingungen und baten darum, Vertragsbedingungen zu formulieren.

Die zSKS verfolgt das Ziel, dass gleiche bzw. vergleichbare Leistungen landesweit gleich ausgeschrieben werden. Hinsichtlich der vorgenannten Aspekte wurden daher Vereinheitlichungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt. Die zSKS ging aufgrund der Diversität der unterschiedlichen Leistungen davon aus, dass sich nicht alle öffentlichen Aufträge durch „einen Standard“ abdecken ließen, dieser vielmehr jeweils nur bezogen auf bestimmte Leistungen definiert werden könne. Deshalb richtete die zSKS Expertengruppen mit Vertretern von Vergabestellen,

einerseits für den Hoch- und den Tiefbau, andererseits für Dienstleistungen, zusätzlich speziell auch für Planungsleistungen ein.

Die mit Vergabepraktikern besetzten Expertengruppen (EG) verfolgen das Ziel, die Vergabeunterlagen in Form, Umfang und Inhalt, schrittweise zu vereinheitlichen. In regelmäßig stattfindenden Workshops untersuchen die Expertengruppen hierzu Vertragsbedingungen, Vergabeunterlagen und für die Erstellung der Vergabeunterlagen relevante Sachverhalte. Die Arbeitsergebnisse der Expertengruppen werden von der zSKS in konkrete Maßnahmen, z.B. konkrete Handlungsempfehlungen, Erlasse oder verbindliche Vertragsbedingungen umgesetzt.

### **(1) EG Hochbau**

Die EG Hochbau besteht aus Vertretern der Fischereihafen Betriebsgesellschaft, Immobilien Bremen, Seestadt Immobilien, dem Studierendenwerk und der Wirtschaftsförderung Bremen. Sie befasste sich im Zeitraum des MNP2018-2020 mit dem Ziel, allgemeine Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis in Form und Inhalt zu vereinheitlichen.

Hierzu definierte die EG Hochbau zwei Arbeitspakete: Einerseits Vereinheitlichung der allgemeinen Vorbemerkungen und andererseits Analysieren bestehender Regelwerke auf essentiell notwendige Vertragsbedingungen, um so Klauseln zu identifizieren, welche im Hochbau projektunabhängig von übergreifender Bedeutung sind und diese dann als „Basis-AGB“ vorzugeben.

Die EG Hochbau beschloss, dass die allgemeinen Vorbemerkungen sich künftig an den Vorgaben der ATV DIN 18299 VOB/C orientieren sollen.<sup>1</sup> Hierzu wurde eine Checkliste mit Praxisbeispielen erstellt und diese mit einem größeren Kreis öffentlicher Auftraggeber und Bietervertreter abgestimmt. Um den Erstellern von allgemeinen Vorbemerkungen einen echten Mehrwert zu bieten und die Handhabung möglichst praxisgerecht zu gestalten, wurde ein Excel-Tool entwickelt, mithilfe welchem sich die erforderlichen Eintragungen einfach, übersichtlich und praxisgerecht aufbereiten lassen. Auf diese Weise wird eine einheitliche und für Bieter transparente Darstellung der allgemeinen Vorbemerkungen ermöglicht.

Die EG Hochbau kam zu dem Ergebnis, dass sich, zusätzlich zur VOB/B, nur relativ wenige der aufgefundenen Klauseln auftragsunabhängig, übergreifend vorgeben lassen. Identifiziert wurden einige Klauseln (z.B. Verjährungsfrist, Abnahme). Die so identifizierten Klauseln wurden als bremischer Standard vorgegeben und in den Vergabemanager (eVergabe-Software) integriert.

Schließlich beklagten die Experten die fehlende Handhabung gegenüber Auftragnehmern, wenn diese mangelhaft leisten. Auf eine Sicherheitsleistung für Mängelansprüche ist, seit einer Änderung der VOB/A, unterhalb von Auftragswerten von 250.000,- EUR in der Regel zu verzichten.<sup>2</sup> Die Experten empfahlen, von dieser Vorgabe abzuweichen und auch unterhalb der Wertgrenze Mängelansprüchebürgschaften zuzulassen. Die Empfehlung der Experten wurde mit Interessensverbänden auf Bieterseite rückgekoppelt, welche keinerlei Einwände gegen eine

---

<sup>1</sup> Die VOB/C enthält die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen (ATV), welche bei der Ausführung von Bauleistungen zu beachten sind.

<sup>2</sup> § 9 c Abs. 1 Satz 2 VOB/A.

Mängelansprüchebürgschaft auch unterhalb der Wertgrenzen hatten. Diese wirkt sich zudem nur sehr geringfügig auf den Angebotspreis aus, was nach Ansicht der Experten durch die Vorteile bei weitem aufgewogen wird. Die zSKS informierte die öffentlichen Auftraggeber im Land Bremen daher über die extensive Auslegung dieser Regelung der VOB/A und darüber, dass künftig auch Sicherheitsleistungen unterhalb der Wertgrenze ohne besonderen Begründungsaufwand verlangt werden dürfen.

Weitere Themen, welche in der EG Hochbau bearbeitet werden, finden Sie insbesondere unter B. IV. 1 und 2.

## **(2) EG Tiefbau**

Die EG Tiefbau besteht aus Vertretern vom Amt für Straßen und Verkehr, Umweltbetrieb Bremen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, bremenports GmbH & Co. KG und WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH. Sie befasste sich im Zeitraum des MNP2018-2020 mit dem Ziel, den Umgang mit Baugrundrisiken rechtlich und tatsächlich aufzuarbeiten.

Baumaßnahmen erfordern häufig Eingriffe in den Boden oder bei Bestandsgebäuden in vorhandene Bausubstanz. Hier können sich z.B. aufgrund Altlasten, angrenzender Anlagen oder vorangegangener Baumaßnahmen Hindernisse im Baugrund befinden (z.B. Leitungen, Rückstände, Kampfmittel). Die EG Tiefbau eruierte daher, welche Hindernisse im Baugrund auftreten können. Als ein wichtiger Komplex wurden die Leitungen im Baugrund identifiziert. Die Leitungen im Baugrund werden bei sehr vielen Bauvorhaben relevant. Zunächst eruierte die Expertengruppe, welche Leitungen (z.B. Gas, Wasser, Strom, Telekommunikation) vorkommen und wie diese aufzuspüren sind (z.B. Bestandspläne, Datenbanken, Katasterabfragen, Sondierung). Die Expertengruppe erarbeitete eine Checkliste mit der empfohlenen Vorgehensweise (insb. Berücksichtigung im Rahmen der Leistungsbeschreibung). Die veröffentlichte Checkliste Leitungen im Baugrund dient insbesondere „kleineren“ Vergabestellen als Orientierungshilfe für das formal korrekte Vorgehen. Daneben setzte sich die Expertengruppe mit den weiteren Risiken im Baugrund und deren rechtlicher Beurteilung auseinander. Die Ergebnisse wurden in einer Übersicht zum rechtlichen Umgang mit dem Baugrundrisiko aufbereitet. Hierin wird insbesondere die Verantwortlichkeit der Vertragsparteien für das Baugrundrisiko und Möglichkeiten der Risikoübertragung dargestellt. Die Checkliste und die Übersicht wurden zwischenzeitlich in der Übersicht zum Baugrund zusammengefasst.

Die Expertengruppen für Bauleistungen stimmen sich inhaltlich eng ab und prüfen etwaige Vorhaben (z.B. zu verbindlichen Vorgaben, s.u. B. IV. 1 und 2) dahingehend, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede es für den Hoch- und Tiefbau gibt und inwiefern sich Ergebnisse daher (nicht) übertragen lassen. Derzeit wird ein Erlass zu Vorbemerkungen im Leistungsverzeichnis finalisiert, der in zwei Anlagen die gleichen Inhalte in die jeweils gängigen Strukturen eines Leistungsverzeichnisses im Hochbau und im Tiefbau integrieren wird.

### **b. Einheitliche Veröffentlichung auf der Vergabepattform (Ziff. I. Nr. 1. c., Ziff. IV. Nr. 5 MNP 2018-2020)**

Im Rahmen von Gesprächen mit Bietervertretern bemängelten diese, dass zum Auffinden von Vergaben öffentlicher Auftraggeber in Bremen unterschiedliche elektronischen Plattformen

angesteuert werden müssten. Dies verursache einen erhöhten Arbeitsaufwand und sei wenig übersichtlich.

Die zSKS eruierte, warum öffentliche Auftraggeber in Bremen unterschiedliche Veröffentlichungsplattformen nutzen. Zum einen lag der Grund hierfür darin, dass dies schlicht historisch unterschiedlich „gewachsen“ war, dass in der Vergangenheit keine einheitliche Steuerung erfolgt war und daher nicht bekannt war, dass eine „Landeslösung“ besteht und andererseits darin, dass die angebotene Landeslösung nicht die Bedarfe aller öffentlicher Auftraggeber decken kann (insb. Sektorenauftraggeber). Daneben ergab eine rechtliche Prüfung, dass die Landeslizenz für die bremische Vergabeplattform nicht für die Nutzung durch Zuwendungsempfänger gilt.

Das Ergebnis der Prüfung der zSKS war daher, dass eine Vereinheitlichung der Vergabeplattform sich auf alle klassischen öffentlichen Auftraggeber, nicht jedoch auf Sektorenauftraggeber und Zuwendungsempfänger erstrecken konnte. Dementsprechend wurde mit dem eVergabe-Erlass (Erlass 01/2018), die Nutzung des AI Vergabemanagers für den größten Teil der öffentlichen Auftraggeber in Bremen verbindlich vorgegeben. Für die öffentlichen Auftraggeber, welche bisher andere Vergabeplattformen genutzt hatten, ergab sich hieraus zudem ein Kostenvorteil, da für die Software „AI Vergabemanager“ eine Landeslizenz besteht und für die Nutzung des Programmes daher keine weiteren Kosten je Verfahren anfallen.

Von der, im Maßnahmenplan 2018-2020, angedachten Benennung der Tarifverträge direkt in der Auftragsbekanntmachung soll nach Prüfung abgesehen werden. Diese lässt sich technisch automatisiert nicht umsetzen. Die einschlägigen Tarifverträge sind nach Öffnen der Anlage zu den Formularen 231HB/232HB unmittelbar erkennbar. Der für das Öffnen einer PDF erforderliche Aufwand wird als vertretbar angesehen.

### **c. Änderungshistorie (Ziff. I. Nr. 1, e. MNP 2018-2020)**

Die Vergabeunterlagen bilden die Grundlage für die Angebote. Durch die Angebote dürfen die Vergabeunterlagen nicht abgeändert werden. Insbesondere dürfen die Bieter keine eigenen Vertragsbedingungen einführen oder vom Leistungsverzeichnis abweichende Leistungen anbieten. Häufig ergeben sich noch während der Angebotsfrist Änderungen an den Vergabeunterlagen (z.B. aufgrund von Nachfragen durch Bieter oder auftraggeberseitig geänderte Anforderungen). Bisher war es für Bieter, welche zum Zeitpunkt einer Änderung, die Vergabeunterlagen bereits in der „alten“ Version vorliegen hatten, sehr aufwendig zu prüfen, an welcher Stelle in den Vergabeunterlagen etwas geändert worden war.

Die Vielzahl der ausschreibenden öffentlichen Auftraggeber bedingte, dass mit Bieterfragen, ebenso wie mit sich nach Veröffentlichung der Vergabeunterlagen ergebenden Änderungen an den Vergabeunterlagen unterschiedlich umgegangen wurde. Jede Vergabestelle hatte ihre eigene Vorgehensweise entwickelt. Die Bieter mussten sich daher abhängig davon, bei welchem öffentlichen Auftraggeber sie sich auf einen Auftrag bewerben wollten, auf unterschiedliche Vorgehensweisen einstellen. Mithilfe der Änderungshistorie ist es der zSKS gelungen, die Handhabung zu vereinheitlichen und den Bietern so ein nach außen einheitliches Bild zu vermitteln. Zur transparenten und einheitlichen Information über erfolgte Änderungen an den Vergabeunterlagen entwickelte die zSKS, in enger Abstimmung mit großen Vergabestellen, das Formular 211HB, welches

bei Änderungen an den Vergabeunterlagen diesen nunmehr beigelegt wird. Aus dem Formular ergibt sich, für die Bieter auf einen Blick, warum (z.B. Bieterfrage) und wann sich, an welcher Stelle in den Vergabeunterlagen etwas geändert hatte. Das Formular dient damit zum einen der Transparenz bei auftraggeberinduzierten Änderungen, als auch der verpflichtenden Mitteilung von Bieterfragen und den Antworten darauf. Das Formular ist zudem dynamisch ausgestaltet. Das bedeutet, alle Änderungen, die sich im Laufe eines Verfahrens ergeben, werden chronologisch fortgeschrieben und in einem Formular abgebildet, so dass die Bieter immer durch einen einfachen Blick in das Formular erkennen können, ob sie noch auf dem aktuellen Stand sind.

**d. Ergänzung des Themenblattes „Abgrenzung der Leistungsarten“** (Ziff. I, Nr. 1 f. MNP 2018/2020)  
Das Themenblatt wurde inhaltlich überarbeitet und um das Beispiel Korrosionsschutz ergänzt.

**e. Mitteilung des Submissionsergebnisses** (Ziff. I, Nr. 1 g. MNP 2018-2020)

Bietervertreter teilten mit, dass bei Übersendung des Submissionsergebnisses für die Bieter, welche sich gleichzeitig an mehreren Vergabeverfahren beteiligten, nicht ersichtlich sei, auf welches Verfahren sich ein Submissionsergebnis beziehe und dieses daher nicht zügig zugeordnet werden könne. Die Prüfung der zSKS ergab jedoch, dass das konkrete Bauvorhaben im Betreff der Nachricht, mit welcher das Submissionsprotokoll übersandt wird, benannt wird. Das Vergabeverfahren ist daher in der Mitteilung eindeutig bezeichnet und lässt sich zuordnen. Ein Bedarf für eine Änderung der Vorgehensweise oder eine verbindliche Vorgabe wird nicht gesehen.

**2. Dienstleistungen** (§ 4 Abs. 2 TtVG, § 1 BremVergabeOrgV; Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition, Seite 23, Zeile 10; Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV))

**a. Kompetenzcenter Vergabe** (Ziff. I Nr. 2a MNP 2018/2020)

Zum 01. Januar 2018 wurden die Kompetenzen der zSKS auf die Organisation der Vergabe von Dienstleistungen ausgeweitet (Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition, S. 23 Zeilen 10-11, ZOV). Nach der Besetzung der hierfür geschaffenen Stelle wurde das Beratungsangebot im Dienstleistungsbereich ausgebaut und nun werden auch die Rahmenbedingungen für Vergabeverfahren über Dienstleistungen überschaubar gestaltet und so weit wie möglich vereinheitlicht (z.B. Formulare, Themenblätter, Veranstaltungen). Über das mit der Einrichtung des Kompetenzcenters Vergabe (Vorlage 1770/19) verbundene Beratungsangebot wurde über einen Ressortverteiler landesweit informiert.

**b. EG Dienstleistungen** (Ziff. I Nr. 2, b. g. MNP 2018/2020) Die EG Dienstleistungen besteht aus Vertretern der Fischereihafen Betriebsgesellschaft, Wirtschaftsförderung Bremen, Immobilien Bremen, Seestadt Immobilien und Gesundheit Nord. Sie befasste sich im Zeitraum des MNP2018-2020 mit dem Ziel bremische Basis-AGB zu erstellen, welche perspektivisch verbindlich vorgegeben werden sollen.

Der Bereich der Dienstleistungen ist jedoch sehr viel differenzierter als Bauleistungen zu betrachten. Anders als im Bereich der Bauleistungen gibt es zudem nicht lediglich wenige „Dachverbände“, welche für „die Dienstleister“ sprechen. Vielmehr gibt es viele Branchen, die jeweils eigene Interessen haben und welche hinsichtlich etwaiger zu vereinheitlichender Rahmenbedingungen vielfach isoliert voneinander zu betrachten sind. Etwaige Vereinheitlichungspotentiale bestehen

jedoch hinsichtlich übergreifender, von der jeweiligen Dienstleistung losgelöst zu betrachtender Vertragsklauseln (z.B. Kündigungsfristen, Abnahme o.ä.).

Seit der Auftaktveranstaltung im September 2018 wurden vorhandene AGB bremischer öffentlicher Auftraggeber aus den exemplarischen Bereichen Reinigungsleistungen, medizinische Einkäufe und Sicherheitsleistungen dezidiert besprochen und Vorarbeiten für die Erarbeitung bremischer Basis-AGB für die Vergabe von Dienstleistungen geleistet. Die durch die Experten erarbeiteten Ergebnisse nutzt die zSKS derzeit für die Ausarbeitung eines Entwurfs für Basis-AGB. Es ist vorgesehen, diesen Entwurf in Rückkopplung mit den Experten abzustimmen, zu finalisieren und verbindlich vorzugeben.

**c. Handlungshilfe Gutachter- und Beraterverträge** (Ziff. I Nr. 2 Nr. c. MNP 2018/2020)

Es existieren derzeit zwei Handlungshilfen für Gutachter- und Beraterverträge (von SF und von SWAE). Die Handlungshilfen sind teilweise ähnlich, divergieren aber in einigen wesentlichen Punkten. In Absprache mit SF ist beabsichtigt, im Zuge der Aktualisierung diese zu einer einheitlichen Handlungshilfe zusammenzuführen. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit SF wurden überarbeitete Entwürfe der Handlungshilfe sowie der zugehörigen Anlagen 1 und 3 (Vertragsmuster und VV zu § 55 LHO) zur weiteren Abstimmung an SF übersandt und werden nun gemeinsam finalisiert. Eine Veröffentlichung ist bis Ende des 2. Quartals 2020 vorgesehen.

**d. EG Planungsleistungen** (Ziff. I Nr. 2., d. und e. MNP 2018/2020)

Die EG Planungsleistungen besteht aus Vertretern von SKUMS, Amt für Straßen und Verkehr, Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung, Immobilien Bremen, Wirtschaftsförderung Bremen. bremenports, Gesundheit Nord und Universität Bremen. Die EG wird gemeinsam von SKUMS und zSKS geleitet. Sie befasste sich im Zeitraum des MNP2018-2020 mit dem Ziel die bestehenden Vertragsbedingungen und Formulare für den Bereich der Planungsleistungen zu überarbeiten und einheitlich für Bremen vorzugeben.

In Bremen existieren von SKUMS zur Verfügung gestellte AGB für die Vergabe von Planungsleistungen für Architekten und Ingenieure. Zur Verwirklichung bremeneinheitlicher Vorgaben werden derzeit die von SKUMS ausgegebenen Vertragsbedingungen in der EG dezidiert besprochen, um auf dieser Basis in absehbarer Zeit mit der Überarbeitung, Vereinheitlichung und Aktualisierung dieser Vertragsbedingungen zu beginnen.

**e. Arbeitskreis (AK) UVgO/VgV** (Ziff. I Nr. 2, f. MNP 2018/2020)

Seit dem 18.10.2018 dürfen öffentliche Auftraggeber in europaweiten Vergabeverfahren über Liefer- und Dienstleistungen ausschließlich elektronische Angebote akzeptieren. Seit dem 01.01.2020 sind für diese Leistungen auch in nationalen Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von 50.000,- € ausschließlich elektronische Angebote zulässig.

Wie für Bauleistungen sollen auch für Dienstleistungen eine längere Workflow-Vorlage und eine Light-Version des Vergabemanagers (Verfahrensvorlagen) angeboten werden. Um diese Verfahrensvorlagen möglichst passgenau und praxisgerecht zu gestalten, wurde im September 2018 mit Immobilien Bremen (technische Leitstelle eVergabe) und der Wirtschaftsförderung Bremen, der AK UVgO/VgV eingerichtet. Der Arbeitskreis tagt seit September 2018 regelmäßig. Im August 2019 wurde einer Pilotphase zur Prüfung der von dem Arbeitskreis präferierten, nach seinen Vorgaben

leicht modifizierten, Verfahrensvorlage gestartet. Die Pilotphase lief bis Ende des Jahres 2019. Die Ergebnisse des Pilotbetriebes werden derzeit ausgewertet, auch im Vergleich zu einer in der Stadt Bremerhaven genutzten Verfahrensvorlage.

Um die rechtssichere Verfahrensdurchführung, mit verpflichtend elektronischer Angebotsabgabe, seit Jahresbeginn sicherzustellen, wurde bereits eine Verfahrensvorlage in der Light-Version für den Bereich Liefer-/Dienstleistung bereitgestellt. Künftig sollen, ebenso wie im Baubereich, nach Bedarf der Vergabestellen beide Softwarelösungen zur Verfügung stehen.

## **II. eVergabe**

### **1. Pilot eAngebote**

Aufgrund unterschiedlicher Regelungszeitpunkte für die Pflicht zur elektronischen Angebotsabgabe und -annahme sowie fehlender praktischer Erfahrungen bestanden Unsicherheiten im Zusammenhang mit der elektronischen Angebotsabgabe sowohl auf Auftraggeber-, als auch auf Bieterseite. Deswegen wurde im Herbst 2018 ein Pilotprojekt ausgewählt, in welchem eine beschränkte Ausschreibung erfolgte. In diesem Verfahren wurden sowohl elektronische, als auch schriftliche Angebote zugelassen. Mit den zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bietern wurde vereinbart, dass diese ihre Angebote elektronisch und zur Sicherheit ebenfalls schriftlich in Papierform abgeben. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass, auch bei Auftreten etwaiger technischer Probleme, keines der Angebote würde ausgeschlossen werden müssen. Das Pilotprojekt verlief einwandfrei. Die Bieter gaben, wie geplant ein schriftliches und ein elektronisches Angebot ab. Die elektronischen Angebote konnten bei der Submission ordnungsgemäß im Vergabemanager erfasst und formal geprüft werden.

Die elektronische Angebotsabgabe verläuft mittlerweile größtenteils problemlos. Etwaige Probleme resultieren in der Regel aus Bedienungsfehlern und werden bei Meldung durch die Bieter oder die Vergabestellen umgehend an die technische Leitstelle bei IB gemeldet und dort überprüft, so dass der Bieter von dort eine Rückmeldung erhält, worin der Bedienfehler liegt. Systematische und anhaltende technische Probleme wurden bisher nicht sichtbar.

Bremen stellt den Bietern für die Angebotsabgabe kostenlos das Onlinetool „AI Bietercockpit“ zur Verfügung. Insbesondere bei kleineren Unternehmen, welche ggf. nur selten Angebote auf Ausschreibungen abgeben, fehlt es bisher am erforderlichen Knowhow, bzw. einer entsprechenden Routine. Um dieses Tool bekannter zu machen und die Nutzung zu schulen führte die zSKS in Kooperation mit dem Verband baugewerblicher Unternehmer eine Veranstaltung durch und gab über die Berufsverbände sowie Kammern einen Leitfaden zur Nutzung des Onlinetools sowie die Angebotsabgabe aus. In diesem Leitfaden wird auch über die Formalien der Angebotsabgabe informiert. Der Leitfaden soll den Vergabeunterlagen seither in allen Verfahren, bei welchen elektronische Angebote zugelassen sind, beigefügt werden.

### **2. Leitfaden Bremische Formulare**

Die Vergabeunterlagen setzen sich unter anderem aus standardisierten Erklärungen (Formularen) zusammen, die je nach Art der zu beschaffenden Leistung und nach Wahl des zulässigen Vergabeverfahrens variieren können. Bei den bremischen öffentlichen Auftraggebern bestand große

Unsicherheit darüber, welche Formulare wie und an welcher Stelle den Vergabeunterlagen beizufügen sind. Den öffentlichen Auftraggebern sollte für den einheitlichen und rechtssicheren Umgang mit den bremischen Formularen eine Handlungshilfe an die Hand gegeben werden.

Die Formulare stammen zum einen aus einem Formularhandbuch des Bundes, zum anderen werden diese durch die zSKS, entsprechend insbesondere auch landesgesetzlicher Vorgaben entworfen und gepflegt. Die Formulare, welche in die Vergabeunterlagen aufgenommen werden sollen/müssen, müssen in den Vergabemanager eingestellt werden. Der AI Vergabemanager wird, in Bremen und Bremerhaven, in unterschiedlichen „Versionen“ (Verfahrensvorlagen) genutzt. Zum einen sind die Light-Version (Version mit jeweiligem Upload der Formulare) und die Vollversion zu unterscheiden. Zum anderen haben unterschiedliche Vergabestellen Vollversionen auf ihre Organisationsstruktur anpassen lassen.

Technisch betrachtet, handelt es sich bei den Verfahrensvorlagen jeweils um isoliert voneinander zu betrachtende Datensätze, welche jeweils gesondert gepflegt werden müssen. Ändert sich ein Formular, musste diese Änderung in einer Vielzahl von Verfahrensvorlagen nachvollzogen werden. Dies verursachte jedes Mal einen großen Aufwand und Kosten. Zudem erfolgte die Übernahme der neuen Formulare immer mit einiger zeitlicher Verzögerung. Aktuell ist zudem zu berücksichtigen, dass die Verfahrensvorlage seit der Migration der Server bei Dataport auch dort jeweils erst zur Bearbeitung durch den Softwarehersteller frei gegeben werden müssen.

Aus diesem Grund entschied die zSKS für die Zukunft eine andere Vorgehensweise. Bremische Formulare werden grundsätzlich nicht mehr in die Verfahrensvorlagen eingebaut. Stattdessen wurde in einem ersten Schritt eine Übersicht über die bremischen Formblätter erstellt. Um die bremischen öffentlichen Auftraggeber zu informieren, wie und an welcher Stelle im Vergabemanager die Formulare eingestellt werden müssen, gab die zSKS in einem zweiten Schritt einen Leitfaden an die öffentlichen Auftraggeber aus. Die öffentlichen Auftraggeber wissen auf diese Weise welche Formulare sie in welchem Vergabeverfahren benötigen und an welcher Stelle sie diese in die von ihnen genutzte Verfahrensvorlage in den Vergabemanager einpflegen müssen.

### **3. Synchronität Vergabemanager und Formular-Kompass**

Wie zuvor erläutert, existieren im AI Vergabemanager unterschiedliche Verfahrensvorlagen, Light- und Vollversion. Da in der Light-Version keine Formulare programmseitig bereitgestellt werden, entwickelte die zSKS einen Formular-Kompass, welcher bei der Auswahl der Formblätter unterstützt (s.u. Ziff. VIII., Nr. 1).

Vor dem Hintergrund der Vereinheitlichung der Vergabeunterlagen formulierte die zSKS das Ziel, dass unabhängig davon, ob ein öffentlicher Auftraggeber die Voll- oder Light-Version nutzt, die Vergabeunterlagen dieselben Standard-Formulare enthalten sollen. Standard-Formulare meint diejenigen Formulare, welche in jedem Vergabeverfahren, unabhängig von projektbezogenen Besonderheiten, zu nutzen sind. Da AI, der Anbieter des Vergabemanagers, keine systematische Übersicht über die genutzten Formulare zur Verfügung stellen konnte, musste die zSKS dies je Verfahrensvorlage testen. Die Prüfung ergab, dass die genutzten Standard-Formulare sich nur geringfügig unterscheiden. Der Formular-Kompass wurde im Rahmen der Synchronitätsprüfung überarbeitet. Das mit dem Formular-Kompass erstellte Formular-Paket antizipiert überdies bereits

weitere Verfahrensschritte und liefert so ggf. zu einem späteren Zeitpunkt erforderliche Formulare mit, welche jedoch (zunächst) nicht veröffentlicht werden. Die für den Bieter sichtbaren Standard-Formulare sind daher deckungsgleich.

Da die bremischen Formulare in den unterschiedlichen Verfahrensvorlagen der Vergabemanager Vollversionen in unterschiedlichem Umfang eingebaut sind, lässt sich ein einheitlicher Workflow „Zusätzliche bremische Formulare“ im eFormular-Kompass bisher nicht abbilden (s. B. II. 2.); im Sinne einer längerfristigen landesweiten Vereinheitlichung der Verfahrensvorlagen bleibt dies jedoch ein Ziel der zSKS.

### **III. Schulung (§§ 4 Abs. 1, 3 Abs. 2, 4, 5 BremVergabeOrgV)**

Von Seiten der öffentlichen Auftraggeber und anderen mit Vergaberecht befassten Personenkreisen (Prüfer, Zuwendungsgeber) wurde generell oder auch themen-, bzw. anlassbezogen wiederholt Bedarf an vergaberechtlich ausgerichteten Informationsveranstaltungen angemeldet. Auch das Aus- und Fortbildungszentrum für den öffentlichen Dienst in Bremen (AFZ) trat mehrfach mit dem Anliegen, die zSKS möge eine Veranstaltung zum Vergaberecht durchführen, an diese heran. In Abstimmung mit dem AFZ wurde ein dreitägiges Veranstaltungskonzept entwickelt, welches sowohl die theoretischen Grundlagen des Vergaberechts vermittelt, die Teilnehmer aber auch auf die praktische Arbeit mit den Formularen und der elektronischen Vergabe mit dem „Vergabemanager“ vorbereitet. Diese Veranstaltung wird von der zSKS seit 2018 zweimal jährlich angeboten. Das Konzept und die Unterlagen werden vor jedem Schulungstermin überarbeitet und aktualisiert. Hierbei werden die Gruppen der Teilnehmenden entsprechend ihren Bedarfen eingeteilt. Die Nachfrage an dieser Veranstaltung ist, nach wie vor, groß. Die Warteliste beträgt derzeit über 100 Personen.

Zudem informiert die zSKS in zweimal jährlich stattfindenden Veranstaltungen die bremischen öffentlichen Auftraggeber und auch prüfende bremische Dienststellen zu aktuellen Themen des Vergaberechts unter besonderer Berücksichtigung von bremischen Neuerungen. Diese Veranstaltungen werden stets von rund 100 Teilnehmenden besucht.

### **IV. Verbindliche Vorgaben (§ 3 Abs. 3, § 2 Nr. 1 BremVergabeOrgV)**

Die zSKS verzichtete zunächst darauf, einheitliche Vertragsbedingungen, Verfahrens- und Formvorschriften zu erlassen, die für alle öffentlichen Auftraggeber verbindlich sind (§ 3 Abs. 3 BremVergabeOrgV). Stattdessen beschränkte sie sich darauf, den Anwendern Hilfestellungen, z. B. in Form von Themenblättern, für die Vergabepaxis zur Verfügung zu stellen. Dies hatte zum Hintergrund, dass die zSKS die möglicherweise vorhandenen guten Gründe für unterschiedliche Verfahrensweisen bei den Vergabestellen nicht von vornherein kannte und diese erhalten wollte.

Die Themenblätter werden überwiegend gut angenommen. Um den vor allem in den Themenblättern enthaltenen bisherigen Handlungsempfehlungen mehr Geltung zu verschaffen, wird anhand von Pilotprojekten damit begonnen, erste Handlungsanweisungen aus den Themenblättern zu extrahieren und diese dann verbindlich vorzugeben.

## **1. Selbstausführung**

Es ist mittlerweile zumindest im Bereich der Bauleistungen üblich, dass die im Vergabeverfahren obsiegenden Bieter Teile eines Auftrags oder auch die gesamte Auftragsausführung an Nachunternehmer weitergeben, die ihrerseits weitere Nachunternehmer einsetzen, was schließlich zu einem schwer zu durchschauenden Geflecht von Vertragsbeziehungen führt. Öffentliche Auftraggeber aus dem Bereich Hochbau berichteten wiederholt von häufig anzutreffenden Nachunternehmerketten. Auch die Sonderkommission Mindestlohn (SokoM) traf bei ihren Kontrollen wiederholt nur Nachunternehmer an. Diese waren dem Auftraggeber zum Teil nicht benannt worden. Diese Praxis führt dazu, dass die Unternehmen, welche den Zuschlag erhalten haben, lediglich einen Gewinn abschöpfen und den Auftrag im Übrigen „weiterreichen“. Dies bewirkt, dass die für den Auftrag bereitgestellten öffentlichen Mittel letztlich nur zu einem Teil tatsächlich für den Auftrag eingesetzt werden. Die den Auftrag ausführenden Unternehmen müssen mit einer deutlich geringeren Summe auskommen.

Um diesem Vorgehen entgegen zu wirken, beabsichtigt die zSKS die Möglichkeit, „kritische Aufgaben“ zur Selbstausführung vorzugeben, zu forcieren. Das Phänomen von Nachunternehmerketten im Bereich der Bauleistungen wurde primär im Hochbau beobachtet. Es ist daher angedacht, eine verbindliche Vorgabe auf diesen Bereich zu beschränken. Um die Vorgabe von Leistungen zur Selbstausführung in der Praxis zu erproben, sollen zunächst Pilotprojekte durchgeführt werden.

Diese Idee wurde in der EG Hochbau vorgestellt. Die Experten signalisierten großes Interesse, die Möglichkeiten eine Selbstausführung im Rahmen der Vergabeunterlagen vorzugeben, zu erproben. Wegen der, aufgrund der geänderten EU-rechtlichen Vorgaben, fehlenden Erfahrung in diesem Bereich, benannten die Experten potentiell geeignete Bauvorhaben als Pilotprojekte. Aufgrund stimmiger Parameter wurde im Einvernehmen mit der zuständigen Vergabestelle ein Bauvorhaben ausgewählt. Die Wände des Gebäudes sind asbestbelastet. Aufgrund der besonderen Gefahrgeneigtheit von Arbeiten im Zusammenhang mit Asbest sollen die hiermit im Zusammenhang stehenden Leistungen zur Selbstausführung vergeben werden. Derzeit befinden sich die Vergabeunterlagen in Vorbereitung. Die Erprobung dient zum einen dem Ziel, zu testen, ob und wie sich die Vorgabe auf das Angebotsverhalten der Unternehmen auswirkt und zum anderen, dazu, öffentliche Auftraggeber für diese Möglichkeit zu sensibilisieren und Ihnen hierdurch die Scheu vor einem solchen Vorgehen zu nehmen. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt werden in der EG Hochbau diskutiert werden und bei der Entscheidung, ob und wie eine verbindliche Vorgabe in diesem Bereich ausgestaltet werden könnte, berücksichtigt werden.

Nach den ersten Erfahrungen im Baubereich, sollen weitere Pilotprojekte folgen.

## **2. Nebenangebote**

Aus der Bürgerschaftsdrucksache 19/191 Ziff. 2. ergibt sich der politische Auftrag, die Zulassung von Nebenangeboten zu fördern. Die VOB/A eröffnet Auftraggebern die Möglichkeit, neben Angeboten, welche vollständig der Leistungsbeschreibung entsprechen, hiervon abweichende Angebote, mittels welcher sich das angestrebte Ziel erreichen lässt, zuzulassen (Nebenangebote). Die Bieter erhalten auf diese Weise die Möglichkeit, vorhandenes Knowhow bei der Erstellung der Angebote einzubringen und so möglicherweise wirtschaftlichere Angebote machen zu können. Nebenangebote

werden in der Praxis bisher nur selten zugelassen. Nach Informationen der zSKS liegt dies vor allem an der Sorge der öffentlichen Auftraggeber, formale Fehler zu begehen.

Zunächst war angedacht, den öffentlichen Auftraggebern aufzugeben, zu dokumentieren, warum sie von der Zulassung von Nebenangeboten abgesehen haben. Eigentliches Ziel der zSKS ist jedoch die Förderung der Zulassung von Nebenangeboten. Hierbei werden die Sorgen der öffentlichen Auftraggeber ernst genommen und daher zunächst Pilotprojekte zur Erprobung der Zulassung von Nebenangeboten und der damit im Zusammenhang stehenden Besonderheiten durchgeführt werden.

Diese Idee wurde in der EG Hoch- und Tiefbau vorgestellt. Die Experten bekundeten großes Interesse daran, die Zulassung von Nebenangeboten zu erproben, jedoch wurde zunächst kein konkretes mögliches Pilotprojekt angeboten. In der EG Hochbau wurde im Einvernehmen mit der zuständigen Vergabestelle auch für dieses Thema dasselbe Projekt wie oben als Pilotprojekt ausgewählt. Hinsichtlich des Abtragens der asbesthaltigen Innenwände gibt es mehrere technische Möglichkeiten der Umsetzung. Die Bieter erhalten die Möglichkeit, unterschiedliche Vorgehensweisen anzubieten. Alle Vorgehensweisen müssen dabei zu dem Ziel führen, dass eine bestimmte Schadstoffwertgrenze unterschritten wird.

### **3. Dokumentation der Prüfung qualitativer Zuschlagskriterien**

Die allermeisten Vergaben im Bereich der Bauleistungen sind „Nur-Preis-Vergaben“. Das bedeutet, der öffentliche Auftraggeber entscheidet allein anhand des Preises über den Zuschlag. Damit der öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit hat, das für ihn – wirtschaftlich beste – (Preis-Leistungs-Verhältnis) Angebot zu bezuschlagen und nicht nur nach dem günstigsten Preis vergeben muss, können neben dem Preis auch qualitative Kriterien zur Wertung herangezogen werden. Von dieser Möglichkeit wird bisher zumeist nur bei der Vergabe von Dienstleistungen Gebrauch gemacht. Statt einer zunächst angedachten Dokumentationspflicht für die Wahl des „Nur-Preis“-Kriteriums soll nun im neuen Maßnahmenplan die häufigere Berücksichtigung von qualitativen Kriterien mit anderen Maßnahmen weiterverfolgt werden. Hierzu soll es insbesondere eine Ausarbeitung dazu geben, welche es den öffentlichen Auftraggebern erleichtert, adäquate qualitative Kriterien für eine konkrete Vergabe zu definieren und welche Besonderheiten im Rahmen der Vergabeunterlagen hierbei zu berücksichtigen sind. Hierzu könnte sich eine Überarbeitung des Themenblattes „Das wirtschaftlichste Angebot“ anbieten; entsprechende Pilotprojekte könnten ebenfalls durchgeführt werden.

Gerade auch im Hinblick auf qualitative Kriterien ist der öffentliche Auftraggeber mittlerweile, sowohl im Bereich der Bau-, als auch der Liefer- und Dienstleistungen, verpflichtet, sowohl die Zuschlagskriterien, als auch deren Gewichtung in den Vergabeunterlagen zu benennen. In der ständigen Beratungspraxis der zSKS wird zudem immer die Empfehlung formuliert, die Bewertungsmethode transparent zu machen, da die Bieter auf diese Weise in die Lage versetzt werden, ein möglichst passgenaues Angebot zu erstellen.

Im Hinblick auf einen angemessenen Angebotspreis bestand bei den öffentlichen Auftraggebern erhebliche Unsicherheit darüber, wann eine vertiefte Preisprüfung von Angeboten durchzuführen ist. Die zSKS hat aufgrund der divergierenden Rechtsprechung zu diesem Thema eine praktikable

Empfehlung verfasst, nach der eine vertiefte Preisprüfung/Auskömmlichkeitsprüfung durchzuführen ist, wenn eine Angebotssumme 20 % unter der Kostenschätzung und zugleich 20 % unter dem nächstteureren Angebot liegt. Hierdurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Angebotspreise aufgrund der Marktauslastung stark divergieren und die öffentlichen Auftraggeber so wirklich nur dann gezwungen sind, eine Auskömmlichkeitsprüfung durchzuführen, wenn ein wesentliches Unterschreiten der Kostenschätzung/nächsthöheren Angebote vorliegt. Da gerade bei geringwertigen Vergaben selbst eine 20 %-Differenz schnell erreicht ist, gilt die Aufgreifschwelle erst ab einem geschätzten Auftragsvolumen von 50.000,- Euro netto.

#### **4. Verbindliche Formularnutzung**

Die zSKS stellt seit einigen Jahren einheitliche Vergabeformulare bereit.<sup>3</sup> Diese Formulare ermöglichen eine medienbruchfreie Nutzung bei der elektronischen Angebotsabgabe. Die Formulare wurden daher mit dem eVergabe-Erlass (Erlass 01/2018), für Verfahren, in denen eine elektronische Angebotsabgabe verpflichtend ist, verbindlich vorgeschrieben.

#### **5. Verbindliche Nutzung des Vergabemanagers**

Siehe Ziff. I, Nr. 1. c.

### **V. Umgang mit dem Erlass zur bevorzugten Berücksichtigung von präqualifizierten Unternehmen bei bestimmten nationalen Vergabeverfahren im Baubereich (PQ-Erlass)<sup>4</sup>**

Der PQ-Erlass aus dem Jahr 2009 sieht vor, dass bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben über die Vergabe von Bauleistungen vorrangig Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern sind, welche in ein Präqualifizierungs-Register eingetragen sind. Die zSKS hat sich einen Eindruck verschafft, welche Bedeutung diesem Erlass aktuell zukommt.

Bietervertreter sind hinsichtlich der Abschaffung des PQ-Erlasses geteilter Meinung. Während von den Mitgliedern des Galabau-Verbandes eine bevorzugte Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen nicht unbedingt gewünscht wird, wollen die Mitgliedsunternehmen der Handwerkskammer und der bremischen Bauverbände grundsätzlich am PQ-Erlass festhalten. Dieser schaffe einen Anreiz für Unternehmen entsprechende Qualitätsstandards zu halten.

Durch öffentliche Auftraggeber wurde gegenüber der zSKS die Abschaffung des PQ-Erlasses befürwortet. Der PQ Erlass führe dazu, dass der Anbietermarkt unnötig verengt werde, was der wirtschaftlichen Beschaffung zuwiderliefe. Zudem würden durch die Präqualifikation wenig aussagekräftige Aussagen über die auftragsbezogene Eignung von Bieterunternehmen getroffen. Die Informationen, welche abgefragt würden, ließen keine zwingende Aussage zur Eignung für ein konkretes Projekt zu und diese würden zudem nur einmal pro Jahr aktualisiert. Schließlich wurde gegen den PQ-Erlass angeführt, dass dieser gerade, der Berücksichtigung der von der Bremischen Bürgerschaft als besonders schutzbedürftig und -würdig betrachteten Personengruppe, den Existenzgründern, zuwiderläuft. Präqualifiziert sind vielfach gut etablierte, mittelständische und

---

<sup>3</sup> Abrufbar unter: [www.fastforms.de/bremen](http://www.fastforms.de/bremen).

<sup>4</sup> Erlass über die bevorzugte Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe bei beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und bei freihändiger Vergabe im Land Bremen.

große Unternehmen. Existenzgründer und Kleinstunternehmen wenden die hiermit verbundenen Kosten vielfach nicht auf.

Vor diesem Hintergrund wird dieser Punkt im neuen Maßnahmenplan erneut aufgenommen und unter der Prämisse, den PQ-Erlass jedenfalls zu aktualisieren, weiterverfolgt.

**VI. Zentralisierung - Optimierung der Vergabestrukturen** (Bürgerschaftsbeschluss 18/828, Beschluss der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vom 30.08.2017, Senatsbeschluss vom 07.11.2017

In der FHB ist die Durchführung von Vergabeverfahren bisher größtenteils dezentral organisiert. Aufgrund der Komplexität des Vergaberechts und weil diese dezentralen Vergabestellen zum Teil nur eine geringe Anzahl Vergaben pro Jahr durchführen, besteht ein hohes Interesse, die Durchführung von Vergabeverfahren weitergehend zu zentralisieren und so eine Qualitätssteigerung und mehr Rechtssicherheit in den Vergabeverfahren zu schaffen. Die zSKS hat, gemäß ihrem der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in der Sitzung am 30.08.2017 und dem Senat das in der Sitzung am 07.11.2017 beschlossenen Konzept zur Optimierung der Vergabestrukturen, die Zentralisierung der Vergaben weiter vorangetrieben.

Korrespondierend mit dem vorgelegten Konzept, wird eine sukzessive Zentralisierung der Durchführung von (zunächst Bau-) Vergabeverfahren bei Immobilien Bremen AöR (IB) oder alternativ der WFB angestrebt. Hierzu hat IB, rechtlich begleitet durch die zSKS, in den letzten beiden Jahren mit verschiedenen öffentlichen Auftraggebern eine Kooperationsvereinbarung geschlossen und befindet sich mit weiteren Interessenten in der Vertragsanbahnung.

Die zum Zeitpunkt des letzten Tätigkeitsberichts mit der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz geführten Gespräche betreffend die Bauvergabeverfahren der Universität, der Hochschule Bremen, der Hochschule Bremerhaven, der Hochschule für Künste, der Staats- und Universitätsbibliothek und des Studierendenwerks wurden mit Abschluss der ersten Kooperationsvereinbarung beendet. Der Wissenschaftsbereich wurde technisch über die Vollversion des Vergabemanagers in den Geschäftsbetrieb des Vergabemanagements bei IB integriert. Die zweite Kooperationspartnerin war die Brepark. Derzeit werden Gespräche zum Abschluss weiterer Kooperationsvereinbarungen mit der Gesundheit Nord und dem Deichverband rechtes Weserufer geführt.

Darüber hinaus wurde zwischenzeitlich eine Vereinbarung zwischen IB und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven geschlossen, nach dem alle Dienstleistungsvergaben des Magistrats (ausgenommen zwei öffentliche Auftraggeber) über Immobilien Bremen abgewickelt werden.

- Bei der zentralen Vergabestelle der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH konzentrieren sich derzeit zusätzlich zu deren eigenen Vergabeverfahren Vergabeverfahren aus dem Geschäftsbereich der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (z.B. der M3B GmbH, der Bremer Aufbaubank, der Glocke GmbH, der Musikfest Bremen GmbH, der Bremer Ratskeller GmbH) sowie der Stadtreinigung Bremen AöR, der Stadthalle Bremerhaven Veranstaltungs- und Messe GmbH, der Bremer Energie-Konsens GmbH und der Hans Wendt Stiftung.

**VII. Einzelfragen, welche eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung aufweisen**  
(Bürgerschaftsbeschluss Drs. 18/828, §§ 4 Abs. 2, 3 Abs. 2, 4 BremVergabeOrgV)

Allein im Jahr 2018 wurden ca. 100 schriftliche Beratungsverfahren unterschiedlicher Tiefe und unterschiedlichen Umfangs durchgeführt. Im Jahr 2019 wurden bereits über 120 Beratungssachen bearbeitet. Hierbei sind diejenigen Vorgänge noch nicht erfasst, die mit einem oder wenigen Telefonaten oder kurzen E-Mails erledigt wurden. Das Beratungsangebot wurde sowohl von öffentlichen Auftraggebern, mit der Ausschreibung befassten Architekten, Bietern und Bietervertretern sowie vielfach auch von Zuwendungsempfängern in Anspruch genommen.

Beispielsweise unterstützte die zSKS die Erlebnis Bremerhaven umfangreich bei der Ausschreibung zur Beschaffung einer neuen Weihnachtsbeleuchtung für die Bremerhavener Stadtmitte. Besonderes Augenmerk lag hierbei auf der transparenten Beschreibung qualitativer Zuschlagskriterien. Diese mussten geeignet sein sicherzustellen, dass sich die Beleuchtung optisch und gestalterisch in die örtlichen Gegebenheiten einfügt und diese zugleich die emotionale Atmosphäre und Aufenthaltsqualität zu erhöht, was durch ein pluralistisch besetztes Gremium bewertet wurde.

Das Bildungsressort wurde umfangreich bei der Ausschreibung von Berufsorientierungsmaßnahmen unterstützt. Hierbei lag zunächst ein Schwerpunkt auf der Abgrenzung der Vergabe bzw. zuwendungsrechtlichen Unterstützung dieser Maßnahmen, sowie im Weiteren zum Teil in der Formulierung der besonderen Anforderungen an einzelne Bausteine, aufgrund welcher bei der Verfahrenswahl Ausnahmetatbestände in Anspruch genommen werden durften.

Die Polizei Bremen wurde bei der Beschaffung von Werkstattleistungen für Ihre Einsatzfahrzeuge unterstützt. Die Besonderheiten an diesem Verfahren waren, zum einen, dass die Polizei eine Vielzahl von Fahrzeugen unterschiedlicher Hersteller im Einsatz hat und sich der Bestand des Fuhrparks dynamisch wandelt und zum anderen die Einsatzbereitschaft der Fahrzeugflotte jederzeit sichergestellt sein muss. Statt einer Rahmenvereinbarung wurden daher die unterschiedlichen Arten von Leistungen definiert und hierfür jeweils Open-House-Modelle eingerichtet. Jede Werkstatt, welche den Anforderungen entspricht, kann dem gebildeten Werkstattpool jederzeit beitreten.

Die zSKS hat sich als erster Ansprechpartner zu vergaberechtlichen Fragestellungen im Land Bremen etabliert und gewinnt weiter an Bedeutung. Unter anderem aufgrund von der Beratung in Vergabeverfahren aus unterschiedlichen Perspektiven, (Auftraggeber, Rechnungsprüfer, Zuwendungsnehmer und -geber), hat die zSKS Kenntnis davon, dass die zur Verfügung gestellten Informationen (insb. auch Themenblätter und Übersichten) in der Praxis ankommen. Vielfach wird z.B. in Vergabevermerken auf die Themenblätter und Übersichten der zSKS Bezug genommen.

**1. Bieterfragen**

Öffentliche Auftraggeber bemängelten, dass Bieterfragen teilweise sehr kurzfristig gestellt würden, ggf. auch um eine Verlängerung der Angebotsfrist zu erreichen. Die zSKS informiert im Rahmen von Schulungen, bei sonstigen Veranstaltungen und in der Beratungspraxis darüber, dass inhaltlich berechnete Bieterfragen immer zu beantworten sind. Hier kommt dann gegebenenfalls eine

kurzzeitige Verlängerung der Angebotsfrist in Betracht, um für alle Bieter Klarheit zu dieser Frage zu schaffen und auf diese Weise wertbare und qualifizierte Angebote zu erhalten.

## **2. AMEV-Wartungsverträge**

Der Frage, ob Wartung- und Inspektionsverträge (ohne Instandsetzung) als Bau- oder Dienstleistungsverträge einzustufen seien, wurde nach Anfrage zunächst übergeordnete Bedeutung zugemessen. Dieses übergeordnete Interesse hat sich nicht bestätigt, daher wurde diese Frage bilateral mit der anfragenden Stelle geklärt und Vorschläge zum Vorgehen erarbeitet.

## **3. Zahlungsfristen**

Die von Bieterseite geäußerte Kritik, dass Zahlungsfristen regelmäßig unnötigerweise auf das ausnahmsweise gesetzliche Maximum ausgedehnt würden, wurde in der EG Hochbau und gegenüber einzelnen öffentlichen Auftraggebern thematisiert. Die öffentlichen Auftraggeber und Experten erklärten gegenüber der zSKS, dass sie das Interesse der Bieter, welche mit ihrer Leistung in Vorleistung gingen, an einer zügigen Zahlung gut nachvollziehen könnten. Von der Ausnahmeregelung würde restriktiv und nur mit Begründung Gebrauch gemacht. Der zSKS wurde versichert, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht, z.B. durch AGB, umgekehrt würde. Von der Ausnahmeregelung würde nur in großen und komplexen Bauprojekten Gebrauch gemacht, weil in diesen Fällen gerade auch unter Einschaltung externer Planer die Prüfung der Rechnung längere Zeit in Anspruch nähme. Die zSKS sieht daher keinen weitergehenden Handlungsbedarf, zumal die Bietervertreter hierzu, auch auf Nachfrage, keine konkreten Fälle benannt hatten.

## **4. Themenblatt Vertragsstrafen**

Die zSKS hat geprüft, ob zum Umgang mit Vertragsstrafen eine Vereinheitlichung erforderlich, sinnvoll und möglich ist. Die Vergabeunterlagen enthalten an verschiedenen Stellen standardmäßig Vertragsstrafen (z.B. Formblatt 231HB, bei Verstößen gegen Pflichten der Tariftreue; oder 249HB, bei Verstößen gegen ILO-Kernarbeitsnormen). Daneben können optional weitere Vertragsstrafen, z.B. für die Überschreitung von Ausführungsfristen vereinbart werden. Die Rechtslage dazu, wie die unterschiedliche Vertragsstrafen zueinander stehen und bis zu welcher Höhe diese kumulierbar sind, ist nicht abschließend geklärt. Daher beabsichtigt die zSKS den öffentlichen Auftraggebern ein Themenblatt über die Zulässigkeit von Vertragsstrafen zur Verfügung zu stellen. Ein Entwurf des Themenblattes liegt vor. Dieser soll in einem nächsten Schritt überarbeitet und mit öffentlichen Auftraggebern abgestimmt werden, um diesen im Ergebnis eine praxisgerechte Handlungshilfe an die Hand geben zu können.

## **VIII. Formulare (Bürgerschaftsbeschluss Drs. 18/828, § 3 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 2 BremVergabeOrgV)**

### **1. eFormular-Kompass**

Der elektronische Formularkompass, welchen die zSKS zusammen mit der IT-Abteilung bei IB entwickelt hat, hat sich in der praktischen Anwendung etabliert. Alle Nutzer des Vergabemanagers in der Light-Version können sich mithilfe des elektronischen Formular-Kompasses, nach der Beantwortung weniger Fragen zum konkreten Vergabeverfahren, die notwendigen Formulare in Abhängigkeit von Leistungsart und Verfahrensart zusammenstellen (<http://www.vergabeinfo.bremen.de/kompass>). Nach Einführung des eFormular-Kompasses im

November 2017 wurden, bis Jahresende 2017, 116 Formularpakete abgerufen. Danach stieg die Zahl der erstellten Formularpakete auf durchschnittlich ca. 1000 pro Jahr.

Zum August/September 2019 hat der Bund aktualisierte Fassungen der Vergabehandbücher im Hochbau (VHB 2017) und Tiefbau (HVA) veröffentlicht. Die hierin enthaltenen Formulare waren wieder in am PC ausfüllbare Formulare umzuwandeln. Zudem war wegen teilweise neuer, bzw. teilweise entfallener Formulare eine Überarbeitung des Formular-Kompasses, wie auch des Onlinetools erforderlich. Die Anpassungen erfolgten bis Ende 2019. Die Integration der Formulare in den Vergabemanager in der Vollversion erfolgte im Februar 2020.

Parallel wurden die Bremischen Formulare an geänderte Gegebenheiten angepasst (z.B. Aufnahme von Datenschutzerklärung) und aufgrund erkannter Bedarfe benötigte Formulare entwickelt. Hervorzuheben ist hierbei die Änderungshistorie (Formblatt 211HB) (s.o. B. I. 1 e).

## **2. Formulare 220HB, 221 ff VHB**

Das Formular 220HB dient der Berechnung des Mittellohns der Arbeitnehmenden, welche zur Ausführung eines Auftrags eingesetzt werden. Der öffentliche Auftraggeber kann so abschätzen, ob der Auftrag mit Mitarbeitenden der angegebenen Tarifgruppen ordnungsgemäß wird ausgeführt werden können. Zudem dient es der Sonderkommission Mindestlohn bei Baustellenkontrollen als Grundlage für die Beurteilung, ob die angetroffenen Mitarbeitenden ordnungsgemäß bezahlt werden und ob diese auch die sind, welche „angeboten“ wurden.

Das Formular 220HB hatte noch einen Stand von 2010 und konnte aufgrund seiner inhaltlichen Gestaltung nicht den benannten Zielen gerecht werden. Das Formular wurde daher inhaltlich überarbeitet und mit einer automatisierten Rechenfunktion ausgestattet, welche aus den eingetragenen Einzelwerten den benötigten Mittellohn errechnet.

In den Hinweisen zum Formular 220HB wurde zur Information der öffentlichen Auftraggeber und auch der Bieter der Zusammenhang zwischen den Formularen 220HB und 221-223 VHB und die Funktion, sowie Nutzung der Formulare erläutert.

## **3. Bruttopreise im Angebotsscheiben (213, 613, 633 VHB)**

## **4. Angebotsschreiben, Platz für Losangabe**

## **5. Hilfestellung für das Ausfüllen von Formularen**

Die zu Ziffern 3., 4. Und 5. an die zSKS herangetragene Fragenstellung erwies sich als nicht strukturell oder übergreifend relevant. Die Frage konnte jeweils im Einzelfall geklärt werden, darüber hinaus gehend war keine Tätigkeit oder Hilfestellung der zSKS erforderlich.

## **6. Formularwegweiser**

Die Vergabeformulare, welche der öffentliche Auftraggeber im Rahmen einer Ausschreibung zu nutzen hat, lassen sich in unterschiedliche Kategorien einzuteilen. Manche sind nur für den internen Gebrauch (z.B. Vermerke), andere nur zur Information der Bieter (z.B. 108HB, 228HB) oder dienen als Vertragsbedingungen (z.B. 214 VHB, 249HB). Manche der Formulare verbleiben beim Bieter, andere sind mit dem Angebot oder nach Zuschlagserteilung oder vor Ausführungsbeginn einzureichen.

Sowohl bei den öffentlichen Auftraggebern als auch bei den Bietern bestand erhebliche Unsicherheit darüber, welches Formular zu welchem Zeitpunkt im Vergabeverfahren relevant wird. Daher wurde in den eFormular-Kompass die Funktion „Formularwegweiser“ integriert. Der Formularwegweiser ist eine Übersicht darüber, wie der öffentliche Auftraggeber mit welchem Formular zu verfahren hat, ob und wann dieses vorgelegt werden muss, ob es nur zur internen Nutzung ist oder beim Bieter verbleibt. Bestandteil jeden Formular-Pakets, welches mit dem eFormular-Kompass erstellt wird ist eine Datei Formularwegweiser. In dieser Datei erhält der öffentliche Auftraggeber die benötigten Informationen zum Umgang mit den im Formular-Paket enthaltenen Formularen und kann bei Nachfragen gegebenenfalls auch den Bietern entsprechend Auskunft geben.

#### **IX. Rahmenverträge (B. Ziff. IX. Nrn. 1 und 2 MNP 2018/2020)**

Benötigen öffentliche Auftraggeber regelmäßig wiederkehrend vergleichbare Leistungen haben diese die Möglichkeit, ihren Bedarf in Rahmenverträgen zu bündeln. Dies hat zum einen den Vorteil, dass die Leistung zum Zeitpunkt des tatsächlichen Bedarfs dann direkt aus einem bereits geschlossenen Rahmenvertrag abgerufen werden kann, ohne dass ein gesondertes Vergabeverfahren durchzuführen ist und zum anderen, dass sich aus gesammelten Bedarfen, auch mehrerer öffentlicher Auftraggeber, Synergieeffekte erzielen lassen.

Die zum Zeitpunkt des letzten Tätigkeitsberichts in Vorbereitung befindliche Ausschreibung des Rahmenvertrages für die Kampfmittelsondierung wurde mittlerweile durch Zuschlag beendet. Das Vergabeverfahren und die hierfür erforderlichen Unterlagen wurden in enger Abstimmung mit der Polizei Bremen, welche den Rahmenvertrag halten wird und IB abgestimmt. Mithilfe des Rahmenvertrages haben nunmehr alle Vergabestellen im Land Bremen, welche sich in den Vertrag haben aufnehmen lassen, die Möglichkeit, Kampfmittelsondierungsleistungen ohne gesondertes Vergabeverfahren aus dem Vertrag zu beauftragen.

Daneben berät die zSKS regelmäßig zu weiteren Rahmenverträgen, z.B. im Bereich von Baumschnittarbeiten, Brückensanierungen, KFZ-Beschaffung und Reparatur von Spielgeräten.

#### **X. Themenblätter und Unterlagen (Bürgerschaftsbeschlüsse Drs. 19/191, 18/828, § 3 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 BremVergabeOrgV)**

Um dem gestiegenen Anfragevolumen nachkommen zu können und um Materialien zu häufig auftretende Fragen zentral vorzuhalten, beantwortet die zSKS diese in bereitgestellten Unterlagen (Leitfaden, Themenblätter, Checklisten, Übersichten) übersichtlich, übergreifend und standardisiert. Erst wenn über die in diesen Unterlagen zur Verfügung gestellten Informationen hinausgehende Fragen bestehen, wird die zSKS angesprochen. Diese nimmt solche Anfragen wiederum zu Anlass, zu prüfen, ob eine Aktualisierung oder Ergänzung der Unterlage sinnvoll ist.

Dieses Angebot ersetzt die von einigen öffentlichen Auftraggebern vorgeschlagene Einführung einer FAQ-Seite.

#### **1. Überarbeitung des Vergabeleitfadens (Bürgerschaftsbeschluss Drs. 18/828, § 3 Abs. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 BremVergabeOrgV)**

Um den Anwendern vor Ort einen Überblick über den Ablauf eines Vergabeverfahrens und als Einstieg in vergaberechtliche Fragestellungen zu geben, wurde im August 2016 ein Leitfaden zum Vergaberecht veröffentlicht. Dieser wurde zuletzt Anfang 2020 aktualisiert. Auf der Homepage der zSKS ist dieser als interaktiver Leitfaden mit Verweisen auf andere relevante Seiten, Themenblätter und Rundschreiben abrufbar (<https://www.wirtschaft.bremen.de/info/zsks>).

## **2. Neue Themenblätter** ((Ziff. X, Nrn. 1, 3 und 6 MNP 2018/2020)

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht wurden neue Themenblätter zur Auftragswertschätzung, Bedarfs- und Wahlpositionen, zur Produktneutralen Ausschreibung und Vergütungsarten/ Aufmaß veröffentlicht. Ein weiteres Themenblatt zu Vertragsstrafen (s.o. Ziff. VII. Nr. 4) liegt in einer Entwurfsfassung vor und wird zeitnah finalisiert. Daneben wurden Übersichten zu Baugrundrisiken, Bremischen Formularen, Auftragsänderungen und zur Auftragsgebereigenschaft von Zuwendungsempfängern veröffentlicht.

Anhand der Checkliste und der Übersichten können sich die Anwender vor Ort viele Fragen zum Ablauf des Vergabeverfahrens nun selbst beantworten, so dass die zSKS ihre Kapazitäten auf die Kernkompetenz, die Beratung in juristischen Fragestellungen richten kann. Alle Materialien werden regelmäßig aktualisiert und auf der oben genannten Homepage der zSKS zum Download bereitgestellt.

## **3. Überarbeitungen**(Ziff. X Nrn. 2, 5 MNP 2018/2020)

Die von der zSKS veröffentlichten Unterlagen werden sukzessive angepasst (z. B. bei Rechtsänderungen) und praxisbezogen weiterentwickelt.

## **4. Vergabevermerk**

Im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit nahm die zSKS bei den öffentlichen Auftraggebern große Unsicherheit darüber wahr, welche Inhalte in einem Vergabevermerk festzuhalten sind und wie dieser inhaltlich auszugestalten ist.

Da die Dokumentation unverzichtbarer Bestandteil jedes Vergabeverfahrens ist, hat die zSKS ein Konzept für einen digital unterstützten Vergabevermerk entwickelt. Dieser digitale Vergabevermerk sollte zusammen mit der IT-Abteilung von IB umgesetzt und in den eFormular-Kompass integriert werden. Die technische Umsetzung konnte derzeit noch nicht erfolgen, soll jedoch möglichst zeitnah realisiert werden. Dabei können auch von einigen Vergabestellen selbst entwickelte Muster für eine Dokumentation ausgewertet werden. Daher wird das Thema in den Maßnahmenplan 2018-2020 übertragen und fortgeführt. Die Struktur soll aus einer Checkliste für die obligatorischen und optionalen Bestandteile der Dokumentation bestehen und einerseits eine Struktur für den chronologischen Ablauf im Vermerk vorgeben, sowie Verknüpfungen mit inhaltlichen Erläuterungen zu der jeweils zu dokumentierenden Entscheidung beinhalten.

Übergangsweise hat die zSKS in den Themenblättern an geeigneten Stellen jeweils einen Abschnitt mit Hinweisen zur Dokumentation aufgenommen. Insbesondere im Themenblatt „§ 5-Verfahren/beschränkte Ausschreibung“ wird ausführlich auf die Inhalte und Art und Weise der Dokumentation eingegangen. Hierbei wird auch erläutert, welche Vorgaben bei einer elektronischen Vergabedokumentation zu beachten sind.

Flankiert werden die Bemühungen um eine einheitliche, transparente und rechtssichere Dokumentation durch die einheitliche Beratungspraxis der zSKS hierzu.

**XI. Handlungsempfehlungen aus dem Prüfauftrag der Bremischen Bürgerschaft zur „Kostenkontrolle“** (Bürgerschaftsbeschluss, Drs. 19/191, Vorlage Nr. 19/455-L Beschluss der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.12.2017)

Die zSKS führte in den Jahren 2016/2017 die von der Bürgerschaft mit Beschluss vom 02.12.2015 (Drs. 19/191) geforderte Kostenkontrolle bei Bauvorhaben nach Projektabschluss durch. Sie stellte die Ergebnisse dieser Kostenkontrolle der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13.12.2017 vor. Hierin unterbreitete die zSKS Vorschläge, deren Berücksichtigung bei künftigen Bauvergabeverfahren dazu beitragen soll, Nachträge reduzieren zu können.

**1. Vergabe bei nicht abschließend feststehender Leistungsbeschreibung**

Bei der Kostenkontrolle stellte die zSKS fest, dass teilweise Vergabeverfahren begonnen wurden, bzw. aufgrund bestimmter, außerhalb des eigentlichen Vergabeverfahrens liegenden Umstände begonnen werden mussten, obwohl noch nicht alle benötigten Leistungen inhaltlich und preislich abschließend erfasst waren. Daher wurde in das Themenblatt Auftragswertschätzung ein Exkurs zur Bedeutung und zum Umgang mit der ES- und EW-Bau eingefügt. Insbesondere ist auf die Aktualität der Kostenschätzung zu achten.

**2. Direktvergabe von Nachträgen**

Selbst bei sorgfältiger Berücksichtigung aller Umstände in der Leistungsbeschreibung kann es aus verschiedenen Gründen dazu kommen, dass Nachträge zur Leistung erforderlich werden. Nachträge werden dann in der Regel als Direktvergaben an den Auftragnehmer eines bereits geschlossenen, in Ausführung befindlichen Auftrages vergeben. Dies erscheint vor dem Hintergrund einer einheitlichen Gewährleistung, Zeitersparnis und Wirtschaftlichkeit der Beschaffung häufig auch sinnvoll. Bei der Beauftragung von „Nachträgen“ sind verschiedene Konstellationen zu differenzieren. Die öffentlichen Auftraggeber erhalten daher durch Materialien der zSKS, wie z. B. der Übersicht über nachträgliche Auftragsänderungen, Hilfestellungen dazu, in welchen Fällen Nachträge ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens beauftragt werden dürfen oder über zulässige Gründe für eine ausnahmsweise zulässige direkte Beauftragung eines Nachtrags.

Auch und gerade, wenn sachliche auftragsbezogene Gründe für eine Direktvergabe an den Auftragnehmer vorliegen, ist dies entsprechend zu begründen und zu dokumentieren. Die Dokumentation der Vergabe von Nachträgen wird bei der Umsetzung des Vergabevermerks (s.o. Ziff. X., Nr. 4) berücksichtigt werden.

**3. Aufteilung von Fach- und Teillosten**

Wie bei der Kostenkontrolle festgestellt, wurden Fach- und Teilloste teilweise so gewählt, dass sich unnötig und vermeidbar Schnittstellen zwischen Gewerken ergaben. Ziel war es daher, unnötige Schnittstellen zu vermeiden. Unter dieser Prämisse prüfte die zSKS welche der bei der

Kostenkontrolle vorgefundenen Fachlosaufteilungen sich eignen, um das Problembewusstsein der öffentlichen Auftraggeber zu schärfen. Diese wurden in das Themenblatt Losvergabe eingefügt.

#### **4. Baugrundrisiken**

s.o. B. I. 1. A. (2).

### **XII. Allgemeine Informationsarbeit zu vergaberechtlichen Themen (§ 3 Abs. 2 BremVergabeOrgV)**

Die zSKS informiert die öffentlichen Auftraggeber in unregelmäßigen Abständen, je nach Bedarf in Rundschreiben (5x im Jahr 2019) und Rundmails über wichtige aktuelle Entwicklungen im Vergaberecht. Anlass hierfür können z.B. gesetzliche Änderungen, häufige Anfragen oder Rechtsprechung von grundsätzlicher Bedeutung sein. In den Rundschreiben werden den Anwendern die wesentlichen Informationen zu den jeweiligen Sachverhalten übersichtlich und gerafft, verknüpft mit Anwendungshinweisen und -empfehlungen aufbereitet zur Verfügung gestellt. Auch diese allgemeine Informationsarbeit wird als Instrument zur Vereinheitlichung der Vergabeverfahren und damit zur Schaffung von Rechtssicherheit, sowohl für Auftraggeber wie auch für Bieter eingesetzt.

Die zSKS führt zweimal jährlich einen Jour Fixe Vergaberecht durch. Diese Veranstaltungen sind gut besucht. Mittlerweile nehmen jeweils ca. 100 Kollegen\*innen aus Bremen und Bremerhaven an den Veranstaltungen im Haus des Reichs teil. Die zSKS nutzt den Jour Fixe, um im direkten Kontakt zu den Bearbeitenden vor Ort, die vergaberechtlichen Entwicklungen zu referieren und zu besprechen. Im Vorfeld zu den Veranstaltungen erhalten die angemeldeten Teilnehmenden die Möglichkeit Fragen von allgemeinem Interesse und solche in Bezug auf die Tagesordnung einzubringen, welche dann im Rahmen der Veranstaltung breitenwirksam beantwortet werden. Durch die Veranstaltungen erhält die zSKS zudem einen guten Überblick darüber, welche Themen in der Praxis gerade von Bedeutung sind und kann dies mit den gesetzten Prioritäten abgleichen.

#### **C. Maßnahmenplan 2020-2022 (Anhang 2)**

Die zSKS befindet sich im regelmäßigen Austausch sowohl mit öffentlichen Auftraggebern, als auch Bietervertreterverbänden und Kammern. Im Vorfeld zur Festlegung der Tätigkeitsschwerpunkte für die kommenden zwei Jahre wurden Gespräche mit Vertretern der öffentlichen Auftraggeber und mit Bietervertretern geführt, um ein Feedback für die bisherige Tätigkeit der zSKS zu erhalten und darüber hinaus einen möglichst direkten Eindruck davon zu bekommen, welche Themen künftig in den Blick genommen werden sollten. Unter Berücksichtigung dieser Eindrücke setzt sich die zSKS für die kommenden zwei Jahre folgende Tätigkeitsschwerpunkte (Maßnahmenplan 2020-2022):

#### **I. Expertengruppen**

Die Standardisierung der Vergabeverfahren soll weiter vorangetrieben werden. Mittel hierzu sind insbesondere die Expertengruppen, in welchen Synergieeffekte aus vergabepraktischer Erfahrung und rechtlicher Bewertung erzielt werden.

##### **1. EG Bauleistungen**

#### **a. Pilot Selbstaussführung und Nebenangebote**

Die Expertengruppen werden die bereits begonnenen Pilotprojekte im Bereich der Selbstaussführung und Zulassung von Nebenangeboten fortführen. Darüber hinaus werden weitere Pilotprojekte durchgeführt, um hieraus verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zu gewinnen. Die so erlangten Kenntnisse werden in bei Vergabeverfahren zu beachtenden Richtlinien verarbeitet und an die öffentlichen Auftraggeber in Form eines Erlasses ausgegeben.

#### **b. Umlage von Baustrom/Wasser**

Auf (fast) jeder Baustelle werden Strom und Wasser benötigt. Diese Medien sind in der Regel gesondert abzurechnen und die Kosten für den Verbrauch vom Auftragnehmer zu tragen. Die zSKS wurde darum gebeten, zu prüfen, ob und wenn auf welche Art und Weise eine pauschalierte Abrechnung zulässig und möglich ist. Dieses Thema weist einen erheblichen Praxisbezug auf und wird daher unter enger Abstimmung mit den Experten bearbeitet werden. Nach einer Prüfung und Bewertung der rechtlichen Möglichkeiten wird eine Handlungsempfehlung ausgesprochen werden.

### **2. EG Dienstleistungen**

#### **a. Lohnleitklauseln**

Ein Schwerpunkt im Gespräch mit den Bietervertretern war die Lohnzahlung und der Umgang mit tariflichen Lohnsteigerungen während der Vertragslaufzeit.

Dienstleistungsaufträge sind häufig Verträge, welche über einen längeren Zeitraum laufen. Aufgrund der häufig mehrjährigen Laufzeit dieser Verträge rücken etwaige Lohnkostensteigerungen insbesondere tarifgebundener Unternehmen während der Vertragslaufzeit in den Fokus. In der Vergabepaxis werden zur Reduzierung des finanziellen Risikos dieser Unternehmen teilweise Lohnpreisgleitklauseln verwendet. In der Expertengruppe wird ein landesweit einheitlicher Umgang mit Lohnsteigerungen während der Vertragslaufzeit erörtert werden.

#### **b. Bremische Basis-AGB für Liefer- und Dienstleistungen**

Derzeit werden bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen die Formulare des Vergabe- und Vertragshandbuch aus dem Handbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) genutzt. Diese sind inhaltlich darauf ausgerichtet, dass Liefer- oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit Bauleistungen vergeben werden und sind für die Vergabe vieler Leistungen daher nicht passgenau. Die zSKS wird daher prüfen, ob es sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand (insbesondere Pflegeaufwand) möglich ist, einen eigenen Formularsatz für diese Leistungen zu erstellen. Inhaltlich wird ein großer Spielraum für deutliche Verbesserungen gesehen, jedoch soll öffentlichen Auftraggebern und Bietern die sich an Vergabeverfahren in Bremen beteiligen kein größerer zusätzlicher Bearbeitungsaufwand zugemutet werden. Insoweit wird auch die Frage der Implementierung im Vergabemanager zu bewerten sein.

### **3. EG Planungsleistungen**

#### **a. Überarbeitung HOAI-Vertragsmuster und AVB-FB**

Die EG Planungsleistungen wird die Überarbeitung der Vertragsmuster und Vertragsbedingungen (AVB-FB) für freiberufliche Leistungen in Kooperation mit SKUMS fortsetzen.

## **b. AGB für die Vergabe kleinerer Planungsleistungen**

Die AVB-FB sind ein umfangreiches Regelwerk, welches in Anbetracht teilweise geringer Auftragswerte etwas überreglementiert wirkt. Aus diesem Grund soll auf Wunsch der Teilnehmer der EG im Anschluss an die Überarbeitung der AVB-FB eine kürzere Fassung der AVB-FB konzipiert werden, welche speziell auf die Vergabe von Aufträgen mit weniger komplexen Planungsleistungen und mit niedrigen Auftragswerten zugeschnitten ist.

## **II. eVergabe**

### **1. Elektronische Vergabedokumentation**

Das Thema (elektronische) Vergabedokumentation und Dokumentation von Nachträgen wird wie oben unter Punkt (Ziff. X. Nr. 4 und XI. 2 MNP 2018-2020) beschrieben fortgeführt.

### **2. AK UVgO**

Wie oben zu Punkt B. Ziff. I. Nr. 2. f.) dargestellt, wurde durch den AK UVgO bereits eine Light-Version des Vergabemanagers bereitgestellt. Daneben soll es eine umfassendere Version geben, welche organisatorische Besonderheiten der jeweiligen Vergabestellen abbilden kann. Die Testphase für diese Verfahrensvorlage ist abgeschlossen. Nach Auswertung der hieraus gewonnenen Erkenntnisse wird die Erstellung einer breitereinheitlichen Verfahrensvorlage beauftragt werden. Diese wird den öffentlichen Auftraggebern dann alternativ zur Light-Version bereitgestellt.

### **3. Kundenmodellbereinigung**

Die FHB ist seit 18 Jahren Vertragspartnerin der AI, welche den Vergabemanager anbietet. In dieser Zeit hat sich eine erhebliche Datenmenge angesammelt, was dazu führt, dass bei Updates Fehler auftreten oder bestimmte Anpassungen verloren gehen. Zudem ist ein erheblich höherer Pflegeaufwand entstanden, welcher zu verlangsamten Reaktionszeiten führt. Die fachliche (zSKS) und die technische Leitstelle (IT Abteilung bei IB) befassen sich daher damit, das Kundenmodell zu bereinigen.

### **4. eFormular-Kompass/ laufende Formularpflege**

Die von der zSKS zur Verfügung gestellten Vergabeformulare müssen laufend gepflegt und die Formulare bei Bedarf ergänzt werden. Zuletzt wurden im August/September 2019 die Vergabehandbücher aktualisiert.

Derzeit wird der Aspekt der Datenverarbeitung in Vergabeverfahren unter Mitwirkung der jeweiligen Datenschutzbeauftragten geprüft und überarbeitet.

Insbesondere die Verarbeitung von personenbezogenen Daten von Bietern im Rahmen der Angebotswertung ist datenschutzrechtlich relevant. Hierüber werden die Bieter mit dem neu eingeführten Formular 108HB informiert. Auch das Auftragsdatenverhältnis zwischen IB und den Nutzern des Vergabemanagers muss geregelt werden. Daneben werden in vielen Vergabeverfahren externe Sachverständige beteiligt, auch hierbei muss der Umgang mit personenbezogenen Daten rechtssicher gestaltet werden.

Im Hinblick auf die verbindliche Einführung der eRechnung für Unternehmen, die öffentliche Aufträge ausführen, zum 27.11.2020, wird kurzfristig eine Klausel/ein Hinweis hierzu in die Formulare

aufzunehmen sein. Dieser muss neben dem Umstand, dass nur noch eRechnungen akzeptiert werden auch regeln, welchen IT-Standard diese haben müssen. Dies muss mit SF abgestimmt werden.

## **5. Überarbeitung Leitfaden Bietercockpit**

Den Bietern wird als Pendant zum AI Vergabemanager das AI Bietercockpit bereitgestellt. Dieses wurde Ende vergangenen Jahres aktualisiert und wird derzeit auf eine neue Technik umgestellt. Der Leitfaden der zSKS, welcher den Bietern das Navigieren im Bietercockpit erleichtern soll, muss daher aktualisiert werden.

## **6. Vergabestatistik, Monitoringbericht: Anforderungen an die elektronische Statistik, Informationen und Empfehlungen für öAG**

Aufgrund einer aktuellen Gesetzesänderung besteht zukünftig auch bei nationalen Vergaben die Pflicht der öffentlichen Auftraggeber, Daten über die vergebenen Aufträge an das Statistische Bundesamt zu melden. Diese Informationen werden von dort an die EU-Kommission weitergegeben. Die Erhebungspflicht beginnt bei Aufträgen ab einem Auftragswert von 25.000 € netto. Die zu meldenden Daten wurden dabei – teils gegen den Widerstand der Bundesländer – zuletzt immer weiter ausgeweitet; so sind bspw. nun auch stets Angaben zur Kategorisierung des Auftrags nach der EU-Nomenklatur (CPV-Code), zur Beauftragung von KMU oder zur Einbeziehung von sozialen, ökologischen oder innovativen Aspekten bei der Vergabe mitzuteilen.

Die Datenerhebung, die derzeit noch über manuelle Meldungen erfolgt, soll zukünftig möglichst weitgehend automatisiert mittels entsprechender Schnittstellen mit den Vergabeplattformen von Bund und Ländern erfolgen; die Umsetzung ist nach Angabe des Bundeswirtschaftsministeriums derzeit für das 2. Halbjahr 2020 vorgesehen.

Die zSKS muss die öffentlichen Auftraggeber dann entsprechend über ihre veränderten Melde- und Abfragepflichten informieren und ggf. Regelungen treffen, um ein recht- und zweckmäßiges Vorgehen der Auftraggeber zu gewährleisten. Die zSKS wird für das Land Bremen auch die Möglichkeiten beobachten, Auswertungen des Statistischen Bundesamtes über die Vergabepraxis im Land Bremen zu erhalten.

Zusätzlich erfolgt über die zSKS noch die Datensammlung und -aufbereitung für den neben der Vergabestatistik an die EU-Kommission zu liefernden 2jährlichen Monitoringbericht, in dem auch Angaben zur Struktur der öffentlichen Auftraggeber, zu strategischer Beschaffung, aber auch zu Problemen und Verfahrensfehlern bei Vergabeverfahren zu tätigen sind.

### **III. Eignung von Bietern**

#### **1. PQ-Erlass**

Wie oben unter Punkt (B. Ziff. V.) dargestellt, wird der Anwendungsbereich des PQ-Erlasses und etwaige Möglichkeiten der Anpassung geprüft.

#### **2. Wettbewerbsregister**

Beim Bundeskartellamt wird ein zentrales Wettbewerbsregister eingerichtet, in das zukünftig u. a. öffentliche Auftraggeber Unternehmen eintragen können, die sich nicht gesetzestreu verhalten. Das

Bundeskartellamt prüft die Eintragungsvoraussetzungen und informiert gegebenenfalls die betroffenen Unternehmen, die vor einer Eintragung angehört werden.

Die öffentlichen Auftraggeber müssen das Wettbewerbsregister ab einem Auftragswert von 30.000 € netto auf mögliche Einträge ihrer erstplatzierten Bieter hin abfragen. Die Entscheidung über einen Ausschluss eines Bieters aus dem betreffenden Vergabeverfahren verbleibt beim Auftraggeber.

Das bremische Korruptionsregister würde mit dem Start des Wettbewerbsregisters obsolet werden.

Die Registerführung soll elektronisch erfolgen; die Aufnahme der Tätigkeit des Registers könnte Anfang 2021 erfolgen.

### **3. Qualifizierte SoKa-Bau-Bescheinigung**

Die Sonderkommission Mindestlohn hat bei Kontrollen auf Baustellen wiederholt Nachunternehmer angetroffen, obwohl der Auftragnehmer mit dem Angebot eine Aufgabenerledigung im eigenen Betrieb zugesagt hatte. Dies führt zu dem, dass diejenigen Unternehmen, deren Eignung zuvor abgefragt und geprüft wird, zur Ausführung des Auftrags am Ende nicht vor Ort sind. Erfahrungsgemäß sind dies häufig Hauptauftragnehmer, welche selbst über kein ausreichendes Personal für die Auftragsausführung verfügen.

Hieran knüpft die sogenannte qualifizierte SoKa-Bau-Bescheinigung an, welche die ordnungsgemäße Beitragszahlung, aber auch eine Auskunft über die Anzahl der gewerblichen Arbeitnehmer und Angestellten in den letzten drei Monaten enthält

Die zSKS wird sich daher mit der SoKa-Bau über Praxiserfahrungen und die Abfragedauer austauschen. Darüber hinaus wird geprüft werden, für welche Verfahren die Abfrage einer qualifizierten SoKa-Bau-Bescheinigung zielführend ist. Dies wird auch in den jeweiligen Expertengruppen diskutiert werden.

### **4. Eignungsprüfung Nachunternehmer**

Ebenso wie das Stichwort Selbstausführung und die qualifizierte SoKa-Bau-Bescheinigung zielt auch die „Eignungsprüfung von Nachunternehmern“ darauf ab, Lösungen für den Umgang mit Nachunternehmerketten zu entwickeln. Im Vergabeverfahren wird in der Regel nur die Eignung des Unternehmens geprüft, welches ein Angebot abgibt. Die Unternehmen, welche der Auftragnehmer dann unterbeauftragt, müssen sich regelmäßig keiner kritischen Betrachtung Ihrer Eignung mehr stellen, da der Auftragnehmer als Vertragspartner auch bei Unterbeauftragung gegenüber dem Auftraggeber weiterhin für die ordnungsgemäße Auftragsausführung verantwortlich ist. Gleichwohl besteht ein berechtigtes Interesse der öffentlichen Auftraggeber daran, dass auch das konkret mit der Auftragsausführung befasste Unternehmen die hierfür erforderliche Eignung besitzt. Es soll daher geprüft werden, in welchen Konstellationen welche Möglichkeiten bestehen, die Eignungsprüfung auf Nachunternehmer auszuweiten. Die zSKS wird sodann über mögliche Verfahrensweisen informieren (z.B. Themenblatt oder Übersicht) oder hierzu verbindliche Handlungsanweisungen machen.

## **IV. Qualitative Zuschlagskriterien**

In jedem Vergabeverfahren müssen die Angebote der Bieter bewertet werden. Dies erfolgt anhand der zuvor durch den öffentlichen Auftraggeber festgelegten Zuschlagskriterien. Zu unterscheiden sind quantitative (z.B. (Anschaffungs-)Preis, Unterhalt) und qualitative Zuschlagskriterien (z.B. fachlich-inhaltliche Qualität, soziale oder ökologische oder innovative Kriterien). Häufig wird der Preis als alleiniges Zuschlagskriterium benannt. Dies hat den Vorteil, dass relativ einfach zu bewerten ist, welches Angebot den Zuschlag erhält. Der Nachteil dieser Vorgehensweise ist jedoch, dass immer das preislich günstigste Angebot bezuschlagt wird. Genau dieser Punkt wird von öffentlichen Auftraggebern vielfach fehlverstanden und bemängelt. Auch die Bietervertreter bemängelten, dass durch die Wertung allein des Preises vielfach Dumpingangebote mit schlechter Qualität bezuschlagt würden und regional agierende mittelständische Unternehmen, welche eine gute Qualität anböten und „realistisch“ kalkulierten, leer ausgingen. Das Vergaberecht zwingt den öffentlichen Auftraggeber jedoch nicht dazu, das preisgünstigste Angebot zu bezuschlagen, vielmehr soll er anhand der Zuschlagskriterien festlegen, was für ihn das wirtschaftlichste Angebot (bestes Preis-Leistungs-Verhältnis) ausmacht. Vor diesem Hintergrund wird die zSKS die Berücksichtigung qualitativer Kriterien bei der Angebotswertung stärker in den Fokus nehmen (Aufgreifen der Ziff. IV. Nr. 3 MNP 2018/2020).

### **1. Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien**

Aufgrund des durch Bietervertreter geäußerten großen Interesses der Bieter an der Berücksichtigung qualitativer Kriterien boten diese an, bei der Entwicklung von Lösungen mitzuwirken. Die zSKS wird prüfen, welche Form der Zusammenarbeit sich realisieren lässt und die Bietervertreter bei der Entwicklung einer Lösung engmaschig beteiligen.

### **2. Selbstaufführung oder übertarifliche Entlohnung als Zuschlagskriterien**

Von Bietervertretern wurde der Wunsch geäußert, die Selbstaufführungsquote als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen. Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob eine übertarifliche Entlohnung der Arbeitnehmenden als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden könne. Die zSKS wird sich damit befassen, ob diese Ansätze rechtlich möglich und in der Durchführung auch zweckmäßig umsetzbar wären. Jedenfalls soll sichergestellt werden, dass Angebotspreise nicht künstlich verteuert werden.

## **V. TtVG**

### **1. Evaluation TtVG**

Die zSKS wird gemäß § 19a des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG) eine Evaluation der §§ 5-7 TtVG durchführen.

In den §§ 5 bis 7 TtVG sind zum einen die Wertgrenzen, ab welchen die Vergabeordnungen VOL/A (mittlerweile UVgO) bzw. VOB/A für anwendbar erklärt werden in Höhe von EUR 50.000 und die Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb für Liefer- und Dienstleistungen in Höhe von EUR 100.000 festgesetzt und für Bauleistungen eine solche in Höhe von EUR 500.000 eingeführt worden.

Zudem wurde mit dem sog. „§ 5-Verfahren“ ein eigenständiges Verfahren von der freihändigen Vergabe emanzipiert und zugleich der Grundsatz festgelegt, dass in diesen Verfahren unterhalb

EUR 50.000 grundsätzlich Vergleichsangebote einzuholen sind. Zugleich wurden Ausnahmetatbestände in das TtVG aufgenommen, welche die Aufforderung nur eines Bieters zulassen (z.B. Bagatellwertgrenzen in Höhe von EUR 5.000 für Bau- und freiberufliche Leistungen und EUR 1.000 für Leistungen nach der UVgO).

Korrespondierend mit der gesetzgeberischen Intention ist primäres Ziel der Evaluation, das Erreichen der genannten Ziele durch die in das TtVG aufgenommenen Regelungen der §§ 5-7 auszuwerten; zugleich soll jedoch untersucht werden, ob diese Regelungen unbeabsichtigt zu Effekten geführt haben könnten, die nicht der Zielsetzung des Gesetzgebers entsprechen. Schließlich werden auch die Auswirkungen des EuGH Urteils (C-377/17), welches im Ergebnis dazu geführt hat, dass die Direktvergabe von Planungsleistungen im Anwendungsbereich der HOAI so nicht mehr möglich ist, bewertet.

Auf Grundlage der Evaluationsergebnisse wird die zSKS Vorschläge zur Weiterentwicklung des TtVG unterbreiten.

## **2. Wertgrenzen für Vertragserfüllungs-/Mängelansprüchebürgschaften**

Bereits im Teil B. I. 1. A. (1) wurde ausgeführt, dass in der Expertengruppe Hochbau entschieden wurde, den § 9 c Abs. 1 Satz 2 VOB/A künftig weit auszulegen und Mängelansprüchebürgschaften künftig auch unterhalb der hierin genannten Wertgrenze ohne besondere Begründung zuzulassen. Im Rahmen einer künftig anstehenden Änderung des TtVG wird geprüft werden, ob es sinnvoll ist, eine Abweichung diesbezüglich und insbesondere hinsichtlich Vertragserfüllungsbürgschaften (auf welche unterhalb der genannten Wertgrenze derzeit zwingend zu verzichten ist) aufzunehmen.

## **3. Unterschwellenrechtsschutz**

In Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen besteht ein spezieller Vergaberechtsschutzweg im Unterschwellenvergaberecht. Das heißt, neben Informations- und Wartepflichten wurden auch Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten in die Landesvorschriften integriert. Niedersachsen hat eine Informations- und Wartepflicht vor Zuschlagserteilung eingeführt. Das Thema wurde im Rahmen der Gespräche mit den Bietervertretern von diesen aufgegriffen und als ein mögliches Thema für einen politischen Diskurs angesehen. Bietervertreterverbände und -kammern haben das Thema mittlerweile an den Senat herantragen. Die zSKS wird das Thema aufarbeiten und Verfahrensvorschläge erarbeiten.

## **VI. Themenblätter/ Übersichten**

Die übergreifende und standardisierte Beantwortung von Fragen in Themenblättern und Übersichten hat sich bewährt. Zum einen leisten diese den öffentlichen Auftraggebern Hilfe zur Selbsthilfe, indem diese viele ihrer Fragen durch einen Blick in die entsprechende Unterlage selbst beantworten können oder in Vermerken auf diese verweisen können wodurch auf der anderen Seite die zSKS mehr Kapazitäten für andere Arbeitspakete aufwenden kann. Daher werden weitere Themenblätter und Übersichten konzipiert:

### **1. Übersicht zum Ablauf des Vergabeverfahrens als Einstieg ins Vergaberecht für neue Beschäftigte**

Die zSKS hat bereits eine Checkliste nebst Erläuterungen hierzu veröffentlicht, welche dem Vergabepraktiker eine Orientierung über den Ablauf des Vergabeverfahrens bietet. Gleichwohl wurde der Wunsch nach einem graphischen Ablaufplan für Vergabeverfahren geäußert, welcher neuen Mitarbeitenden eine zügige Einarbeitung in die wichtigste Materie ermöglicht. Die zSKS wird in Rückkopplung mit der anfragenden Stelle prüfen, wie diesem Wunsch abgeholfen werden kann. Denkbar erscheint eine Ergänzung/Überarbeitung der Checkliste oder eine zusätzliche Übersicht.

## **2. Übersicht zu den anwendbaren Lohnvorschriften**

Bietervertreter äußerten gegenüber der zSKS, dass für Bieter oft nicht nachvollziehbar/transparenz sei, wann nach dem bremischen Tariftreuetreue- und Vergabegesetz ein Tariflohn zu zahlen sei, wie die Höhe des Tariflohns sich bestimme und wann nach Bundes- oder Landesmindestlohn zu zahlen sei. Die Sonderkommission Mindestlohn hatte hierzu bereits in der Vergangenheit Material zusammengestellt. Um den Bietern die Systematik der jeweils anwendbaren Lohnvorschriften transparenter zu machen, wird eine Übersicht hierzu erstellt werden.

## **3. Aufgliedern der Einheitspreise (221, 223 VHB)**

Mit ihren Angeboten müssen Bieter Auskunft darüber geben, wie sich die Angebotspreise zusammensetzen. Anhand dieser Angaben soll der öffentliche Auftraggeber die Prognose erstellen, ob der Bieter den Auftrag zu diesen Konditionen wird ausführen können und zugleich eine Grundlage für etwaige Nachträge geschaffen werden. Wie bereits oben unter Punkt (B. Ziff. VIII. 2) ausgeführt, wurde das mit den Formularen 221 ff. korrespondierende Formular 220HB überarbeitet und in der Richtlinie zu diesem Formular Hinweise zur Nutzung der Formulare gemacht. Gleichwohl wurde durch Bietervertreter angeregt, das Ausfüllen der Formulare durch Ausfüllhinweise weiter zu unterstützen. Bieter wüssten aufgrund der Komplexität der Formulare vielfach nicht, wie die Formulare korrekt auszufüllen seien. Die zSKS nimmt dies zum Anlass zu prüfen, ob Ausfüllhinweise zielführend sind und wie diese konzipiert sein müssten. Entsprechend des Ergebnisses der Prüfung wird eine Hilfestellung umgesetzt.

# **VII. Übergreifende Fragestellungen**

## **1. Beteiligung von Bietervertretern**

Die zSKS unterstützt die Einbindung insbesondere auch des Handwerks an verschiedenen Stellen. Hervorzuheben ist die Beteiligung von Bietervertretern an unterschiedlichen Initiativen, z.B. beim Verfassen von Themenblättern oder Erlassen, und der Unterstützung von gemeinsamen Veranstaltungen (z.B. Vorstellung des Bietercockpits zur elektronischen Angebotsabgabe, persönlicher Austausch).

Darüber hinaus ist beabsichtigt, Bietervertreter im Diskurs in die Arbeit der zSKS einzubeziehen. Auf diese Weise soll ein direkter Austausch der Bieter mit den öffentlichen Auftraggebern initiiert werden. Hierdurch sollen wiederkehrende oder systemische, bzw. übergeordnete Probleme unter Einbeziehung der beiderseitigen Experten und Moderation der zSKS praxisgerecht aufgearbeitet und einer Lösung zugeführt werden. Die Ausgestaltung solcher Möglichkeiten wird die zSKS prüfen und den Beteiligten hierzu Vorschläge unterbreiten.

Dabei steht die zSKS Themen sowohl der Auftraggeber- als auch der Bieterseite offen gegenüber.

## **2. 60/40 Regel (RLBau2018)**

Die RLBau2018 sieht eine 60/40-Regel vor. Hiernach sollen die ersten Ausschreibungen grundsätzlich alle Leistungen umfassen, die die Gesamtkosten wesentlich bestimmen (60 % der Baukosten).<sup>5</sup> Diese Regelung dient dazu, dass die ausschreibende Stelle rechtzeitig beurteilen kann, ob die geschätzten Kosten eingehalten werden können. In der Praxis führt dies dazu, dass bei langwierigen Vergabeverfahren in komplexen Bauprojekten Lose bereits mehrere Jahre vor deren Ausführung ausgeschrieben werden. Hierdurch werden Bieter dazu genötigt, Preissteigerungen mehrerer Jahre einzukalkulieren. Die zSKS wird daher prüfen, ob diese Vorgehensweise vergaberechtlich zulässig und wirtschaftlich sinnvoll ist. Ggf. wird eine praktikable Auslegung der RLBau gemeinsam mit SF angestrebt.

## **VIII. Sonstige Aufgaben**

### **1. Einzelfallberatung**

Neben den vorstehenden konkret geplanten Vorhaben führt die zSKS Einzelfallberatungen in erheblichem Umfang durch. Diese macht den weit überwiegenden Anteil der Tätigkeit aus. Im Jahr 2018 wurden 100 und im Jahr 2019 weit über 100 Beratungsfälle, unterschiedlichen Umfangs, veraktet. Daneben erfolgen viele Beratungen fernmündlich ohne Dokumentation seitens der zSKS.

### **2. Zentralisierung**

Das Projekt der Zentralisierung von Vergabestellen wird weiterhin vorangetrieben. Derzeit werden Gespräche mit der Gesundheit Nord und dem Deichverband rechtes Weserufer geführt.

### **3. Schulungen**

Die zSKS führt halbjährlich dreitägige Schulungen beim AFZ durch, welche vor- und nachbereitet werden müssen. Halbjährig führt die zSKS außerdem ihren Jour Fixe Vergabe mit jeweils über 100 Teilnehmenden durch. Daneben erfolgen in einzelnen Fällen bei ausreichender Teilnehmeranzahl und übergreifenden, vorbereitungsaffinen Themen Schulungen auf Anfragen von öffentlichen Auftraggebern.

### **4. Unterlagen der zSKS**

Die zSKS hat mittlerweile ein umfangreiches Spektrum an Unterlagen veröffentlicht (z.B. Themenblätter, Übersichten, Checklisten, eFormular-Kompass, Leitfäden, Rundschreiben, Formulare). All diese Unterlagen müssen in regelmäßigen Abständen kontrolliert und im Hinblick auf Änderungen der Rechtslage oder für eine noch praxisnähere Darstellung überarbeitet werden.

## **D. Zusammenfassung**

Die zSKS hat wie vorstehend dargestellt, die im Maßnahmenplan 2018-2020 in Aussicht gestellten Vorhaben weitestgehend umgesetzt und in diesem Zeitraum weitere Handlungsimpulse aufgenommen und bearbeitet.

---

<sup>5</sup> D.1.3.3.2. RLBau.

Zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Vergabeunterlagen wurden regelmäßige Treffen der Expertengruppen im Hoch- Tiefbau, sowie für Dienst- und Planungsleistungen durchgeführt. Diese befassen sich inhaltlich mit der Vereinheitlichung von Vergabeformularen, Vertragsbedingungen und dienen als erste Ansprechpartner zur Erörterung und Erprobung neuer Vorgaben. Derzeit werden Pilotprojekte zur Selbstaussführung und Zulassung von Nebenangeboten durchgeführt. Da dies auf breite Zustimmung, sowohl auf Auftraggeber-, als auch auf Bieterseite stieß, soll dies jedenfalls in einer verbindlichen Vorgabe im Bereich „Selbstaussführung“ münden.

Die auf die zSKS übertragene Aufgaben des Kompetenzcenters Vergabe, aus dem ZOV-Programm, wird seit Stellenbesetzung wahrgenommen.

Durch einen Erlass der zSKS, welcher die Nutzung der elektronische Vergabesoftware Vergabemanager und die Nutzung der zur Verfügung gestellten Formulare vorschreibt wird zum einen die Rechtssicherheit der Vergabeunterlagen und zum anderen ein einheitliches Auftreten der bremischen öffentlichen Auftraggeber gefördert. Zudem werden die Ausfüllhilfen und die Anpassung der Formulare zur praktikableren Bearbeitung, die sowohl von der Auftraggeber- als auch von der Bieterseite sehr befürwortet werden, fortgeführt.

Durch die vollständige Zentralisierung der Bauvergaben erster Kooperationspartner wurde die Professionalisierung der Vergaben im Land Bremen vorangetrieben. Der Abschluss weiterer Kooperationsverträge ist in Vorbereitung.

Mit dem Rahmenvertrag Kampfmittelondierung wurde der erste durch die zSKS koordinierte Rahmenvertrag für das Land Bremen abgeschlossen. Der Abschluss von Rahmenverträgen wird auch weiterhin unterstützt werden.

Die sich für die zSKS aus der Kostenkontrolle abgeschlossener Projekte zur Untersuchung der Entstehungsgründe von Nachträgen abgeleiteten Arbeitsaufträge wurden umgesetzt. Insbesondere das Thema Baugrundrisiken wurde durch die EG Tiefbau bearbeitet.

Die Expertengruppen werden auch künftig eine wichtige Rolle bei der praxisgerechten Aufbereitung von durch die zSKS bearbeiteten Themen einnehmen und werden ihre Arbeit fortsetzen.

Der direkte Austausch zwischen öffentlichen Auftraggebern und Bietervertretern soll gegebenenfalls noch dadurch befördert werden, dass auch Bietervertreter anlassbezogen oder in bestimmten Foren in die Arbeit der zSKS eingebunden werden.

Hinsichtlich der elektronischen Vergabe stehen zwei wesentliche Neuerungen an. Zum einen wird ein elektronisch zu führender Vergabebericht, welcher eine medienbruchfreie, vollständig elektronische Dokumentation des Vergabeverfahrens ermöglicht entwickelt werden. Zum anderen werden elektronische Verfahrensvorlagen für den Bereich Liefer-/Dienstleistungen umgesetzt werden.

Zudem stehen gesetzliche Vorgaben, insbesondere zur eRechnung und zur Vergabestatistik an, welche die zSKS begleitet.

Das Thema Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien wird, auch im Austausch mit Bietervertretern diskutiert und vorangetrieben werden.

Mit Einführung neuer Wertgrenzen im TtVG vor 4 Jahren wurde eine Evaluationsklausel eingefügt. Hiernach ist dem Senat im kommenden Jahr ein Evaluationsbericht vorzulegen. Ein großes Projekt der zSKS ist daher die Durchführung einer umfassenden Evaluation der betreffenden Regelungen.

Es gibt bereits jetzt verschiedene Anfragen zu neuen Themenblättern und Übersichten. Diese und ggf. weitere hinzukommende Unterlagen werden erstellt werden.

Zum Thema Unterschwellenrechtsschutz wird die zSKS Verfahrensvorschläge erarbeiten.

Weitere der im Maßnahmenplan 2020-2022 vorgesehenen Maßnahmen können dem Anhang 2 entnommen werden. Die Daueraufgaben finden sich nur im Maßnahmenplan 2020-2022, sofern hier über das Tagesgeschäft hinausgehende Arbeiten erforderlich sind.

Der nächste Tätigkeitsbericht der zSKS erfolgt gemäß § 5 BremVergabeOrgV im April 2022. Der künftige Maßnahmenplan umfasst daher die für den Zeitraum der Jahre 2020-2022 vorgesehenen Tätigkeiten. Die im Maßnahmenplan vorgenommene Priorisierung entspricht der vorgesehenen Reihenfolge der Bearbeitung durch die zSKS.