

Anlage zur Senatsvorlage

**Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und
Dienstleistungen (zSKS) – Tätigkeitsbericht 2024**

– Berichtszeitraum 1. März 2022 bis 29. Februar 2024 –

Inhalt

A.	Grundlagen	1
B.	Arbeitsergebnisse Maßnahmenplan 2022-2024 (Anhang 1)	1
I.	Expertengruppen (EGen).....	1
1.	EGen Bauleistungen	1
a)	EG Hochbau	1
b)	EG Tiefbau	1
2.	EGen Dienstleistungen und Planungsleistungen.....	2
a)	EG Dienstleistungen	2
b)	EG Planungsleistungen	3
II.	eVergabe	3
1.	Elektronische Vergabedokumentation.....	3
2.	Arbeitskreis (AK) UVgO/VgV.....	4
3.	Kundenmodellbereinigung	4
4.	eFormular-Kompass/ laufende Formularpflege	4
5.	Überarbeitung Leitfaden Bietercockpit.....	4
6.	Vergabestatistik, Monitoringbericht	4
III.	Eignung von Bietern	5
1.	Wettbewerbsregister	5
2.	Eignungsprüfung Nachunternehmer.....	5
IV.	Qualitative Zuschlagskriterien.....	6
1.	Vorgaben für die Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien	6
2.	Einzelthemen: Selbstausführung, übertariflicher Lohn.....	6
3.	Barrierefreiheit.....	6
V.	TtVG (Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz).....	7
1.	Evaluation	7
2.	Unterswellenrechtsschutz	7
VI.	Themenblätter/Übersichten/Unterlagen.....	8
1.	Übersicht zu den anwendbaren Lohnvorschriften.....	8
2.	Rahmenvereinbarung.....	8
3.	Übersicht zum Ablauf des Vergabeverfahrens als Einstieg ins Vergaberecht.....	9
4.	Unterlagen der zSKS	9

VII.	Übergreifende Fragestellungen.....	9
1.	Beteiligung von Bietervertretern.....	9
2.	60/40 Regel (RLBau2018).....	10
3.	Bevorzugtenrichtlinie	10
VIII.	Sonstige Aufgaben.....	10
1.	Einzelfallberatung.....	10
2.	Zentralisierung.....	11
3.	Schulungen	11
C.	Maßnahmenplan 2024-2026 (Anhang 2)	11
D.	Zusammenfassung.....	12

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 BremVergabeOrgV zum 01.05.2015 eingerichtet. Ihre Kompetenzen wurden zum 01.01.2018 auch auf Dienstleistungen ausgeweitet. Organisatorisch ist die zSKS bei der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation 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 Arbeit der zSKS im Berichtszeitraum 2022 bis 2024 war geprägt von der Rückkehr zum Regelbetrieb nach den Einschränkungen der SARS-CoV2-Pandemie. Hierzu gehörte das Aufgreifen bewährter Formate des Austauschs und der Zusammenarbeit mit den Expertengruppen, die Durchführung des Jour Fixe Vergabe mit den öffentlichen Auftraggebern sowie von stark nachgefragten Präsenz-Schulungsangeboten für den Einstieg in das Vergaberecht. Gleichzeitig waren Rückstände aufzuarbeiten, die sich in der Pandemiezeit aufgebaut hatten. Beispielsweise betrifft dies Überarbeitung der Themenblätter sowie weiterer Unterlagen der zSKS, Überarbeitung der AVB mit der Expertengruppe Planungsleistungen und die Handlungshilfe für den Umgang mit mindestlohnbezogenen und tariflichen Lohnsteigerungen während der Vertragslaufzeit.

Die Leitung der zSKS konnte zum September 2023 mit einem Stellenanteil neu besetzt werden; im November 2024 wird zudem eine Referentin auf ihre Stelle in der zSKS zurück kehren.

Nicht zuletzt durch das hohe Engagement der Mitarbeiter:innen konnte im Berichtszeitraum erreicht werden, dass neben der Aufarbeitung von Restarbeiten aus dem vorhergehenden Maßnahmenplan auch eine weitgehende Umsetzung der Vorhaben im Maßnahmenplan 2022-2024 gelungen ist.

Über den jeweiligen Stand wird im Folgenden berichtet.

B. Arbeitsergebnisse Maßnahmenplan 2022-2024 (Anhang 1)

Im Maßnahmenplan 2022-2024 werden acht Tätigkeitsschwerpunkte benannt, in denen die zSKS Arbeitsthemen identifiziert hat.

I. Expertengruppen (EGen)

1. EGen Bauleistungen EG Hochbau

Die EG Hochbau besteht aus Vertretern der Fischereihafen Betriebsgesellschaft, Immobilien Bremen, Seestadt Immobilien, dem Studierendenwerk und der Wirtschaftsförderung Bremen.

b) EG Tiefbau

Die EG Tiefbau besteht aus Vertretern vom Amt für Straßen und Verkehr, Umweltbetrieb Bremen, bremenports und Wirtschaftsförderung Bremen.

Gemeinsame Themen für beide EGen waren:

Pilotprojekte Selbstausführung und Nebenangebote

Es fand eine Abfrage aller öffentlichen Auftraggeber statt zur Gewinnung von geeigneten Pilotprojekten und Praxiserfahrung im Bereich der Einschränkung von Untervergaben an Nachunternehmer (Selbstaufführung) und der Zulassung von Nebenangeboten. Aufgrund der Rückmeldung der öffentlichen Auftraggeber wurden die Themenblätter zur Selbstaufführung und Zulässigkeit von Nebenangeboten um weitere Praxisbeispiele ergänzt und der Auftrag aus dem Maßnahmenplan damit abgeschlossen. Im Zuge der Bearbeitung dieses Themas hat eine Vergabestelle Interesse an der Begleitung eines derzeit vorbereiteten Pilotprojektes durch die zSKS geäußert; diese Begleitung hat die zSKS zugesagt.

Umlage von Baustrom/Wasser

Es sollte geprüft werden, ob und ggf. auf welche Art und Weise eine pauschalierte Abrechnung von Baustrom/Wasser bei öffentlichen Aufträgen zulässig und möglich sei. Nach ausgiebiger Recherche wurde das Thema mit mehreren Vergabestellen im Rahmen eines online Meetings erörtert. Es stellte sich heraus, dass verschiedene Methoden in den Vergabestellen für den Umgang mit Baustrom und -wasser praktiziert werden. Insgesamt waren sich die befragten Vergabestellen einig, dass es bei der Abrechnung entweder keine Probleme gebe oder eine Abrechnung gar nicht erforderlich sei, da häufig der Auftraggeber selbst Baustrom und Bauwasser zur Verfügung stelle und dafür keine Umlage verlangt. Das Thema einer pauschalen Abrechnung von Baustrom und -wasser stellt somit entgegen dem Impuls für eine Prüfung des Themas durch die zSKS in der Praxis kein Problem dar. Das Thema ist damit abgeschlossen.

2. EGen Dienstleistungen und Planungsleistungen

a) EG Dienstleistungen

Die EG Dienstleistungen besteht aus Vertretern von Immobilien Bremen, Seestadt Immobilien, der Fischereihafen Betriebsgesellschaft, der Wirtschaftsförderung Bremen, des Magistrats der Stadt Bremerhaven und der Gesundheit Nord.

Lohngleitklauseln

Ein derzeit noch nicht abgeschlossenes Schwerpunktthema der zSKS ist die Erstellung einer Handlungshilfe für den Umgang mit mindestlohnbezogenen sowie tariflichen Lohnsteigerungen während der Vertragslaufzeit unter Berücksichtigung der verschiedenen denkbaren Fallkonstellationen und die Erstellung entsprechender Vorschläge für die Aufnahme von Lohngleitklauseln in Verträge. Lohngleitklauseln werden bei Verträgen mit längerer Laufzeit teilweise bereits von den öffentlichen Auftraggebern verwendet, es bestand der Wunsch nach einer umfassenden rechtlichen und praxisverwendbaren Aufarbeitung dazu, in welchen Fällen, bei welchen Vertragslaufzeiten und unter welchen rechtlichen Maßgaben, z. B. im Hinblick auf das Preisklauselgesetz des Bundes und im Hinblick auf die erforderliche Rechtskonformität von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Lohngleitklauseln bei öffentlichen Aufträgen zulässig sind.

Hierzu wird in einem ersten Schritt kategorisiert, wann Lohngleitklauseln rechtlich zulässig verwendet werden können. In einem zweiten Schritt sollen Muster-Vertragsklauseln erstellt werden, die in Bezug auf die Praxis der bremischen öffentlichen Auftraggeber mit diesen umfassend zu erörtern und ggf. anhand von Pilotverfahren auszuprobieren sind.

Eine besondere Herausforderung für die Erstellung bremischer Vertragsklauseln liegt darin, dass die Lohngleitklauseln dem Günstigkeitsprinzip nach § 12 des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes entsprechen müssen, so dass nach wie vor jeweils die für die Beschäftigten günstigste Entgeltregelung im Falle einer Änderung von Mindest- oder Tariflöhnen während der Vertragslaufzeit zur Anwendung gelangt. Zu berücksichtigen ist im Sinne des Gebots der wirtschaftlichen Beschaffung jedoch auch, dass die Verwendung von Lohngleitklauseln nicht dazu führen darf, dass die Auftragnehmer auf diese Weise verdeckte Gewinnbestandteile realisieren, auf die sie keinen Anspruch haben.

Aufgrund vorrangiger Aufgaben der zSKS, gerade auch in der insoweit dann stets vorrangigen konkreten Beratungstätigkeit und auch aufgrund zeitweise entfallener Kapazitäten im operativen Bereich der zSKS musste dieses Thema temporär noch zurückgestellt werden; bisher konnte zumindest eine erste Kategorisierung von Fallgruppen vorgenommen werden und die erforderliche umfassende Rechtsrecherche vorangetrieben werden.

Das Thema wird als noch laufendes Thema im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt.

b) EG Planungsleistungen

Die EG Planungsleistungen besteht aus Vertretern von SBMS, bremenports, Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung, Amt für Straßen und Verkehr, Wirtschaftsförderung Bremen, Immobilien Bremen, Universität Bremen und Umweltbetrieb Bremen.

Überarbeitung HOAI-Vertragsmuster und AVB-FB

Die EG Planungsleistungen hat die Überarbeitung der Vertragsbedingungen (AVB-FB) für freiberufliche Leistungen in Kooperation mit SBMS und der zSKS erfolgreich abgeschlossen. Die Vertragsbedingungen sind auf der Webseite der SBMS (<https://bau.bremen.de/sixcms/media.php/13/Vertragsmuster2023.zip>) für die bremischen öffentlichen Auftraggeber zugänglich gemacht worden. Die weitere Aktualisierung der HOAI-Vertragsmuster wird als laufende Aufgabe durch SBMS wahrgenommen.

AGB für die Vergabe kleinerer Planungsleistungen

Im Nachgang zu der Überarbeitung der AVB-FB soll auf Wunsch der öffentlichen Auftraggeber 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. Diese Überarbeitung wird ebenfalls als laufende Aufgabe durch SBMS wahrgenommen.

Das Thema ist somit abgeschlossen.

II. eVergabe

1. Elektronische Vergabedokumentation Das Thema (elektronische) Vergabedokumentation und Dokumentation von Nachträgen wird in Zusammenarbeit mit Immobilien Bremen bearbeitet und wird im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt; es musste aufgrund von längerfristigen

Kapazitätsengpässen, bzw. vorrangigen Aufgaben in beiden Dienststellen zeitlich zurückgestellt werden.

2. Arbeitskreis (AK) UVgO/VgV

Durch den sogenannten „AK UVgO/VgV“, der sich neben der zSKS aus Immobilien Bremen, der Wirtschaftsförderung Bremen, dem Magistrat der Stadt Bremerhaven und dem Bundesbau Bremen zusammensetzt, wurde eine Vollversion eines elektronischen Vergabeworkflows für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen erarbeitet. Diese Vollversion wurde nach Durchlauf eines Testbetriebes den bremischen öffentlichen Auftraggebern bereitgestellt. Die zSKS hat die bremischen Vergabestellen über den neuen Workflow und die Freischaltung über Immobilien Bremen informiert. Nach Rückmeldung von Immobilien Bremen wird der Workflow gut angenommen und genutzt.

Das Thema ist somit abgeschlossen.

3. Kundenmodellbereinigung

Aufgrund der langjährigen Vorhaltung von elektronischen Vergabeworkflows und allen damit verbundenen IT-Anwendungen nimmt die Problematik zu, dass bei Updates Fehler auftreten oder bremische Anpassungen in den Anwendungen verloren gehen. Zudem ist ein erheblich höherer Pflegeaufwand entstanden, welcher zu verlangsamten Reaktionszeiten führt. Die fachliche (zSKS) und die technische Leitstelle (IT Abteilung bei Immobilien Bremen) befassen sich daher auch weiterhin damit, das bremische Kundenmodell zu bereinigen (Daueraufgabe).

4. eFormular-Kompass/ laufende Formularpflege

Die von der zSKS zur Verfügung gestellten Vergabeformulare müssen laufend gepflegt und die Formularesätze bei Bedarf ergänzt werden.

Konsistent hierzu müssen die aktuellen Formulare des Bundes und ebenso die Bremischen Formulare jeweils in das Tool des eFormular-Kompasses, der die öffentlichen Auftraggeber bei der Auswahl der für das konkrete Vergabeverfahren notwendigen, bzw. nützlichen Formulare unterstützt, überführt werden.

Zuletzt wurde eine Reihe von Formularen zur Umsetzung der Anhebung des Landesmindestlohns geändert. Zudem wurden die Bekanntmachungen für EU-weite Verfahren auf die nunmehr zwingende Übermittlung im Format „eForms“ umgestellt.

5. Überarbeitung Leitfaden Bietercockpit

Den Bietern wird als Pendant zum AI Vergabemanager das AI Bietercockpit bereitgestellt. Aufgrund weiterer Aktualisierungen des Bietercockpits musste auch der dafür von der zSKS herausgegebene Leitfaden umfassend aktualisiert werden; dies ist erfolgt.

6. Vergabestatistik, Monitoringbericht

Auch bei nationalen Vergaben besteht inzwischen 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 Datenerhebung erfolgt inzwischen automatisiert; die zSKS hat die öffentlichen Auftraggeber ausführlich mit Rundschreiben über die bevorstehende Änderung und die erforderlichen Mitteilungspflichten informiert (Rundschreiben 05/2020 und 06/2020). Seit der Einführung der automatisierten Vergabestatistik steht die zSKS den öffentlichen Auftraggebern unterstützend zur Seite. Hierbei nimmt die zSKS auch gemeldete Probleme auf und klärt diese mit dem für die Führung dieser Statistik zuständigen Statistischen Bundesamt. Zudem informiert die zSKS die öffentlichen Auftraggeber über aktuelle Entwicklungen bezüglich der elektronischen Vergabestatistik.

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. Der nächste Monitoring-Bericht wird in 2024 erstellt.

III. Eignung von Bietern

1. Wettbewerbsregister

Beim Bundeskartellamt wurde ein zentrales Wettbewerbsregister eingerichtet, in das Unternehmen eingetragen werden, die sich nicht gesetzestreu verhalten. Das Bundeskartellamt als registerführende Behörde 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 (bei Aufträgen im Sektorenbereich und bei Konzessionen erst ab Erreichen des Schwellenwertes für EU-weite Vergaben) auf mögliche Einträge ihrer erstplatzierten Bieter hin abfragen.

Die Entscheidung über einen Ausschluss eines Bieters aus dem betreffenden Vergabeverfahren verbleibt beim Auftraggeber.

Das Wettbewerbsregister hat insoweit das vorherige Bremische Korruptionsregister abgelöst.

Die zSKS hat hierbei im Rahmen einer umfassend angelegten Serviceleistung die öffentlichen Auftraggeber vorab und fortlaufend über die Voraussetzungen für die elektronische Registrierung beim Wettbewerbsregister und deren konkreten Ablauf informiert und hat für die FHB zentral die Plausibilitätsprüfung und Zuleitung der Registrierungsanträge an das Bundeskartellamt übernommen, da diese nur per elektronischem Behördenpostfach möglich war.

Aktuell ist die zSKS weiterhin beratend zu diesem Instrument und dessen Nutzung für die öffentlichen Auftraggeber tätig und übernimmt insoweit auch die Klärung von Problemen mit dem Bundeskartellamt.

Hervorzuheben ist, dass mit dem Bundeskartellamt als registerführender Behörde aufgrund der frühzeitigen Befassung der zSKS mit dem Thema und der frühzeitigen Kontaktaufnahme zum Bundeskartellamt hier ein beiderseits hilfreicher Austausch erfolgen konnte.

2. Eignungsprüfung Nachunternehmer

Die zSKS hat auf ihrer Homepage ein Themenblatt zur Eignung der Nachunternehmer veröffentlicht. Das Themenblatt gibt den Mitarbeiter:innen der öffentlichen Auftraggeber einen Überblick darüber,

zu welchem Zeitpunkt welche Informationen über die Nachunternehmer verlangt werden können, um die Eignung prüfen und sicherstellen zu können. Dabei werden auch die Unterschiede zwischen dem „reinen“ Nachunternehmer und dem Sonderfall des „eignungsverleihenden“ Nachunternehmers (Eignungsleihe) dargestellt.

IV. Qualitative ZuschlagskriterienVorgaben für die Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien

Die zSKS möchte, auch auf Bitte sowohl von Vertretern der Bieterseite als auch von öffentlichen Auftraggebern, die Festlegung qualitativer Zuschlagskriterien in Vergabeverfahren stärken; so können beispielsweise u. a. auch soziale und ökologische Aspekte oder Aspekte der Innovation besser berücksichtigt werden. Diese Kriterien müssen jedoch auftragsbezogen, verhältnismäßig, rechtlich zulässig und praktikabel sein.

Die bremischen öffentlichen Auftraggeber wurden im Rahmen einer Abfrage gebeten, der zSKS wichtige Aspekte und Erfahrungen im Zusammenhang mit qualitativen Zuschlagskriterien zu nennen und Beispiele aus Vergabeverfahren zur Verfügung zu stellen, in denen qualitative Zuschlagkriterien bereits jetzt genutzt wurden. Ziel ist die Erstellung eines Leitfadens mit Praxisbeispielen, so dass die Nutzung qualitativer Zuschlagskriterien gestärkt wird.

Die Zusendungen wurden ausgewertet und der Leitfaden liegt im Entwurfsstadium vor. Er soll anschließend mit öffentlichen Auftraggebern abgestimmt werden. Nach Fertigstellung wird er auf der Homepage der zSKS eingestellt werden. Das Thema wird im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt.

Insoweit soll auch geprüft werden, ob und ggf. auf welche Weise Aspekte wie übertarifliche Entlohnung wirksam umgesetzt werden könnte.

2. Einzelthemen: Selbstausführung, übertariflicher Lohn

Das Thema Selbstausführung eines Auftrags (d.h. Verbot des Einsatzes von Nachunternehmern bei Ausführung) wurde im Rahmen der Überarbeitung des entsprechenden Themenblattes (Punkt I (2) a „Pilotprojekte Selbstausführung und Nebenangebote“) ausführlich berücksichtigt.

Die Prüfung, ob die Zahlung eines übertariflichen Lohnes als mögliches Zuschlagskriterium in Frage kommt, wird im Rahmen der Erstellung des Leitfadens zur Nutzung qualitativer Zuschlagskriterien (Punkt IV 1) erfolgen. Eine von der Erstellung dieses Produkts losgelöste Behandlung dieses Themas im Maßnahmenplan 2024-2026 kann daher entfallen.

Das Thema „Angaben zur Kalkulation bei Nachträgen (bei freiberuflichen Leistungen)“ ist inhaltlich dem Projekt „Überarbeitung HOAI-Vertragsmuster und AVB-FB“ (Pkt. I. 2. b)) zuzuordnen. Im Rahmen der Beratungen in der Expertengruppe wurde es mangels Relevanz nicht aufgegriffen und daher nicht in den überarbeiteten AVB-FB implementiert. Dieses Einzelthema ist mithin abgearbeitet.

3. Barrierefreiheit

Auch aufgrund eines Hinweises aus dem Sozialressort hat die zSKS sich dem Thema Barrierefreiheit in Vergaben angenommen. Den öffentlichen Auftraggebern sollen Informationen hierzu in Form eines Themenblattes zur Verfügung gestellt werden. Das Themenblatt befindet sich im Entwurfsstadium und

in der Abstimmung mit öffentlichen Auftraggebern. Nach Fertigstellung wird es auf der Homepage der zSKS eingestellt werden. Dieses Thema wird im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt.

V. TtVG (Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz)

1. Evaluation

In den §§ 5 bis 7 TtVG sind zum einen die Wertgrenzen, ab denen 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 in Höhe von EUR 500.000 eingeführt worden.

Zudem wurde mit dem sog. „§ 5-Verfahren“ ein eigenständiges Verfahren etabliert 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.

Diese Aspekte des TtVG wurden im Rahmen einer Evaluation überprüft.

Hierin eingeschlossen war auch die Überprüfung der vorübergehend erhöhten Wertgrenzen in dem aus Anlass der SARS-CoV2-Pandemie geschaffenen Bremischen Gesetz zur Erleichterung von Investitionen (InvErlG), das zum 31.12.2021 ausgelaufen ist.

Die Evaluation wurde von der Kienbaum Consultants International GmbH durchgeführt.

Abgefragt wurde die Sichtweise von öffentlichen Auftraggebern, Unternehmen und Unternehmensvertretungen sowie von prüfenden Stellen.

Die zSKS hat im November 2022 der Bürgerschaft einen Bericht über die Evaluation und die daraus abzuleitenden Handlungsempfehlungen vorgelegt (Drs. 20/1647). In Umsetzung der Handlungsempfehlungen erfolgte durch die zSKS:

- die Anpassung der Wertgrenze für Direktvergaben von Liefer- und Dienstleistungen von 1.000 € netto auf 3.000 € netto, um damit einen Beitrag zur Einsparung von Ressourcen und zur Verfahrensbeschleunigung zu leisten.
- die Veröffentlichung von Auslegungshilfen zu § 5 Abs. 2 BremTtVG auf der Homepage der zSKS. Darin werden die Voraussetzungen der Ausnahmetatbestände für die Zulässigkeit bestimmter Vergabeverfahren erläutert. Dies soll der leichten und besseren Anwendbarkeit des Gesetzes dienen.
- zur Förderung des Wettbewerbs die Sensibilisierung der Vergabestellen im Hinblick auf die Notwendigkeit der Bieterrotation.

2. Unterschwellenrechtsschutz

In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz besteht ein spezieller Vergaberechtsschutzweg im Unterschwellenvergaberecht. Das heißt, neben Informations- und Wartepflichten wurden auch Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten in die Landesvorschriften integriert.

Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben eine Informations- und Wartepflicht vor Zuschlagserteilung eingeführt.

SWHT hatte einen Vorschlag für eine an die niedersächsische Regelung angelehnte Regelung entworfen. Nach Abstimmung unter den Ressorts wurde davon Abstand genommen. Es besteht derzeit kein Arbeitsauftrag mehr für die zSKS zu diesem Thema. Das Thema ist damit abgeschlossen.

VI. Themenblätter/Übersichten/Unterlagenübersicht zu den anwendbaren Lohnvorschriften

Die Sonderkommission Mindestlohn hatte hierzu bereits in der Vergangenheit Material zusammengestellt; um die Systematik der jeweils anwendbaren Lohnvorschriften transparenter zu machen, soll ergänzend jedoch eine Übersicht hierzu erstellt werden.

Dieses Vorhaben wurde aus den in der Vorbemerkung dargestellten Gründen, auch aufgrund der bereits bei den Auftraggebern vorhandenen Materialien und der Kontaktmöglichkeiten zur Sonderkommission Mindestlohn, zunächst zurückgestellt.

Im Dezember 2022 sind im Abschnitt 3 des TtVG umfangreiche Änderungen der Lohnvorschriften in Kraft getreten. Im Zentrum der geänderten Lohnvorschriften steht nunmehr ein sog. tätigkeitsspezifisches Mindestentgelt (§ 9 TtVG), welches bei öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen (mit Ausnahme von ÖPNV/SPNV) an die spezifische Tätigkeit, die von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei der Ausführung der Leistung ausgeübt wird sowie an die bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern jeweils vorhandene Qualifikation anknüpft. Im Einzelnen wird dieses tätigkeitsspezifische Mindestentgelt vom Senat auf Ebene einer Rechtsverordnung festgesetzt. Es soll sich in der Höhe an den im Land Bremen maßgeblichen Branchentarifverträgen orientieren und entspricht mindestens dem Landesmindestlohn. Parallel dazu finden wie bislang auch die Mindest- und Tariflöhne auf Bundesebene Anwendung. Dabei gilt weiterhin, dass der für die Beschäftigten jeweils günstigste Lohn zu zahlen ist.

Sobald die Festsetzungen des Senats zum tätigkeitsspezifischen Mindestentgelt abgeschlossen sind, wird im Maßnahmenplan 2024-2026 die Zweckmäßigkeit der Erstellung einer Übersicht zu den anwendbaren Lohnvorschriften noch einmal geprüft.

2. Rahmenvereinbarung

Das Thema Rahmenvereinbarungen wurde aufbereitet und ein Themenblatt hierzu wurde erstellt, um den öffentlichen Auftraggebern weitergehende Informationen in diesem Bereich zur Verfügung zu stellen. Das Themenblatt befindet sich aktuell noch im Entwurfsstadium und in der Abstimmung mit öffentlichen Auftraggebern. Nach Fertigstellung wird es auf der Homepage der zSKS eingestellt werden.

Dieses Thema wird aufgrund der noch ausstehenden Finalisierung im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt.

3. Übersicht zum Ablauf des Vergabeverfahrens als Einstieg ins Vergaberecht

Über die konkret im Maßnahmenplan benannten Punkte hinausgehend hat die zSKS bereits eine Checkliste nebst Erläuterungen hierzu veröffentlicht, die den Mitarbeiter:innen der öffentlichen Auftraggeber eine Orientierung über den Ablauf des Vergabeverfahrens bietet.

Ergänzend dazu hat die zSKS eine Übersicht, die insbesondere Mitarbeiter:innen bei den öffentlichen Auftraggebern als „Einstieg“ in das Vergaberecht dienen soll, entworfen. Diese Arbeitshilfe wurde zunächst testweise an öffentliche Auftraggeber verteilt mit der Bitte, sie neu in diesen Bereich einsteigenden Kolleginnen und Kollegen zu geben und einen Kontakt für deren Rückmeldungen an die zSKS herzustellen.

Nach Überarbeitung aufgrund der Rückmeldungen und Finalisierung wurde diese Übersicht in Form eines Flyers auf der Homepage der zSKS zur Verfügung gestellt. Das Thema ist damit abgeschlossen.

4. Unterlagen der zSKS

Ebenfalls über die explizit im Maßnahmenplan hierzu aufgeführten Punkte hinausgehend hat die zSKS mittlerweile ein umfangreiches Spektrum an Unterlagen auf ihrer Webseite ([zsks_sub1 - Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation \(bremen.de\)](https://www.zsks-bremen.de)) 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 (Daueraufgabe).

Im Berichtszeitraum erfolgte eine Überarbeitung folgender Unterlagen sowie zahlreicher weiterer Produkte der zSKS. Darunter beispielsweise:

- Veröffentlichung: Themenblatt zur Eignung der Nachunternehmer
- Veröffentlichung: Flyer Einführung in das Vergabeverfahren
- Aktualisierung: Übersicht - Vergaberechtliche Pflichten von Zuwendungsempfängern
- Veröffentlichung: Übersicht - Auslegungshilfen zu § 5 Abs. 2 TtVG
- Aktualisierung: Themenblatt - Das wirtschaftlichste Angebot

VII. Übergreifende Fragestellungen Beteiligung von Bietervertretern

Die zSKS setzt weiterhin auch auf die Einbindung der Vertretungen der anbietenden Unternehmen und Betriebe an verschiedenen Stellen (Daueraufgabe). 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, Veranstaltungen der Handelskammer und der Handwerkskammer Bremen zu Vergabethemen unter Beteiligung der zSKS).

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

2. 60/40 Regel (RLBau2018)

Die Praxis der sogenannten 60/40-Regel der RL Bau (Ausschreibung erst, wenn 60% der voraussichtlichen Kosten für das Vorhaben feststehen), führt 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 wollte hierzu mögliche Verfahrensoptionen prüfen und mit dem Finanzressort gemeinsam erörtern; das Finanzressort evaluiert derzeit die RL Bau in der Fassung 2018, u. a. auch zu diesem Aspekt.

Dieses Thema wurde bis zum Abschluss der Evaluierung zurückgestellt. Da nicht absehbar ist, ob eine Anpassung der 60/40 Regel erfolgen soll, wird dieser Punkt als erledigt angesehen. Anlassbezogen könnte erforderlichenfalls mit SF geklärt werden, ob dieser Punkt außerhalb des Maßnahmenplanes wieder aufgegriffen werden soll.

3. Bevorzugtenrichtlinie

Die zSKS hat überdies am Anfang des Jahres 2023 die bremische „Richtlinie für die Berücksichtigung von Werkstätten für behinderte Menschen, Blindenwerkstätten und Inklusionsbetrieben bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ (Bevorzugten-Richtlinie) neugefasst. Diese Richtlinie regelt die bevorzugte Berücksichtigung von bestimmten Einrichtungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und gilt nur für nationale Vergabeverfahren. Die Richtlinie erfüllt den Zweck, die Wettbewerbssituation der bevorzugten Unternehmen zu verbessern, damit diese in ausreichendem Umfang Aufträge erhalten, um ihren gesetzlichen Auftrag zur Beschäftigung und Förderung von Menschen mit Behinderungen erfüllen zu können.

Hintergrund der Neufassung war die Bitte der Landesarbeitsgemeinschaft der Inklusionsbetriebe und des bremischen Landesbehindertenbeauftragten, die Inklusionsbetriebe in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufzunehmen, da neben Werkstätten auch Inklusionsbetriebe, entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag, Menschen mit Behinderungen beschäftigen und fördern.

Mit der Neufassung der Richtlinie ist die zSKS dieser Bitte nachgekommen. Inklusionsbetriebe gehören nun zu den bevorzugten Einrichtungen im Sinne der Richtlinie. Daneben wurde die nähere Ausgestaltung der Bevorzugung an die Vorschriften des Bundes und einiger Bundesländer angepasst. Insbesondere wurde die Möglichkeit geschaffen, die Teilnahme an Vergabeverfahren auf bevorzugte Einrichtungen zu beschränken. Hinzugefügt wurde auch eine Regelung zur Nachweisführung der Eigenschaft als Inklusionsbetrieb.

VIII. Sonstige AufgabenEinzelfallberatung

Im Berichtszeitraum sind in 2022 (ab März 2022) 55 Beratungsvorgänge erfasst, in 2023 126 Beratungsvorgänge, in 2024 (Stand 26.2.2024) 21.

Die zSKS ist 2023 dazu übergegangen, die Beratungsvorgänge möglichst vollständig elektronisch zu erfassen und verzichtet daher lediglich bei ganz einfach gelagerten Vorgängen, die mit einem Telefonat oder einer kurzen E-Mail erledigt werden können auf eine gesonderte elektronische Dokumentation. Die Verbesserung der Erfassung dient einerseits der Transparenz innerhalb der zSKS (z.B. für die Beantwortung von Folgefragen oder die Betreuung im Vertretungsfall) andererseits wird

hierdurch eine Wissens- und Erfahrungsdatenbank geschaffen, auf die Mitarbeitende der zSKS im Falle vergleichbarer Anfragen zugreifen können. Das Beratungsangebot wurde auch im Berichtszeitraum 2022-2024 sowohl von öffentlichen Auftraggebern, mit der Ausschreibung befassten Planern und Beratern, Bietern und Bietervertretern sowie vielfach auch von Zuwendungsempfängern in Anspruch genommen; die Fragestellungen reichen dabei von kurzen Verfahrensfragen oder technischen Fragen bis hin zu umfangreicher Unterstützung im Rahmen konkreter Vergabeverfahren oder der Auslegung komplexer Rechtsfragen. Dementsprechend erforderten die Einzelfallberatungen ein höchst unterschiedliches Maß an Aufwand. Vielfach können rechtliche Bewertungen und Auskünfte unmittelbar erteilt werden, in anderen Fällen bedarf es vertiefter Recherche und Aufbereitung.

2. Zentralisierung

Im Rahmen des Projekts zur Zentralisierung von Vergaben hat Immobilien Bremen eine Kooperationsvereinbarung mit der Gesundheit Nord gGmbH geschlossen; eine weiterhin angedachte Kooperationsvereinbarung mit einem bremischen Deichverband konnte aktuell nicht realisiert werden. Die Zentralisierung öffentlicher Auftragsvergabe wird von der zSKS auf Anforderung einzelner Vergabestellen weiterhin begleitet.

3. Schulungen

Die zSKS hat in Absprache mit dem Aus- und Fortbildungszentrum ihr Schulungsangebot verändert.

Da der Bedarf an einsteigergerechten und eher knapp und systematisch ausgerichteten Schulungen zum Vergaberecht vermehrt bei der zSKS nachgefragt wurde und wird, wurde im Jahr 2023 zweimal eine entsprechende eintägige Schulung angeboten. Das Angebot dieser eintägigen Schulung soll fortgesetzt werden. Für 2024 sind erneut zwei jeweils eintägige Schulungstermine (25.04.2024 und 26.09.2024) am AFZ vorgesehen.

Zudem wurden über Immobilien Bremen gemeinsam mit dem externen IT-Dienstleister AI (Administration Intelligence AG) Schulungen zur elektronischen Vergabe mit der im Land Bremen eingesetzten Software durchgeführt. Dieses Angebot soll fortgesetzt werden. Es sind auch bereits Schulungen zum neuen Workflow für Liefer-/Dienstleistungen durch den IT-Dienstleister beauftragt.

Außerdem führt die zSKS ihren „Jour Fixe Vergabe“ mit jeweils über 100 Teilnehmenden fort. Im Rahmen dieses Formats werden die bremischen Vergabestellen über aktuelle Entwicklungen und thematische Schwerpunkte informiert. Außerdem dienen die Termine dem fachlichen Austausch sowie der Vernetzung der Akteure. Die zSKS registriert weiterhin eine hohe Nachfrage nach diesem Format.

C. Maßnahmenplan 2024-2026 (Anhang 2)

Die vorstehend entsprechend vermerkten Themen werden im Maßnahmenplan 2024-2026 fortgeführt.

Zudem werden insbesondere das vom BMWK initiierte Thema Vergabetransformation (inklusive möglicher Auswirkungen auf vergaberechtliche Regelungen in Bremen) in den Maßnahmenplan 2024-2026 aufgenommen; hier sind die Länder am Gesetzgebungsprozess des Bundes beteiligt und es

werden gemeinsam Sachthemen, die zu mehr Vereinheitlichung, Entbürokratisierung, Verwirklichung strategischer Beschaffungsziele und Rechtssicherheit führen sollen, miteinander erörtert.

Auf bremischer Ebene wird zum einen die Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift für Beschaffungen (VVBesch) in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung von SF mit dem Ziel einer klareren Umsetzung der Aspekte der nachhaltigen Beschaffung sowie zum anderen das Projekt zur Nutzung von eForms im Unterschwellenbereich zur weitergehenden Digitalisierung und Vereinheitlichung von Bekanntmachungen für Vergabeverfahren in den Maßnahmenplan 2024-2026 aufgenommen.

D. Zusammenfassung

Die zSKS hat, wie vorstehend dargestellt, die im Maßnahmenplan 2022-2024 in Aussicht gestellten Vorhaben weitestgehend umgesetzt und in diesem Zeitraum weitere Handlungsimpulse aufgenommen und bearbeitet.

Der zSKS ist es in Kooperation mit SBMS nach einem umfassenden Prozess unter Beteiligung der Expertengruppe Planungsleistungen gelungen, die Überarbeitung der Vertragsbedingungen (AVB-FB) für freiberufliche Leistungen zu finalisieren. Sie hat die in §§ 5 bis 7 TtVG enthaltenen Wertgrenzen evaluiert und aufsetzend auf die Ergebnisse die Anpassung der Wertgrenze für Direktvergaben von Liefer- und Dienstleistungen von 1.000 € netto auf 3.000 € netto umgesetzt. Mit der Neufassung der Bevorzugten-Richtlinie und der damit verbundenen Erweiterung des Anwendungsbereiches auch auf Inklusionsbetriebe hat die zSKS zur weiteren Verbesserung der Wettbewerbssituation der bevorzugten Unternehmen beigetragen. Flankierend wurden die bremischen öffentlichen Auftraggeber durch das Rundschreiben vom 07.02.2023 und im Rahmen der Veranstaltung „14. Jour Fixe Vergabe“ am 22.11.2023 über die Bevorzugten-Richtlinie und deren Neufassung informiert. Durch die Erarbeitung eines elektronischen Vergabeworkflows für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen wurde ein weiterer wichtiger Schritt bei der Digitalisierung des Vergabeverfahrens und im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Vergabeverfahren gesetzt. Die zSKS nimmt wahr, dass ihr Angebot als vergaberechtliche Kompetenz- und Beratungsstelle von den öffentlichen Auftraggebern im Land Bremen weiterhin sehr gut nachgefragt und geschätzt wird.

Der Maßnahmenplan 2024-2026 kann dem Anhang 2 entnommen werden; Daueraufgaben sind dabei nur nachrichtlich abgebildet.

Der nächste Tätigkeitsbericht der zSKS erfolgt gemäß § 5 BremVergabeOrgV im April 2026. Der künftige Maßnahmenplan umfasst daher die für den Zeitraum der Jahre 2024-2026 vorgesehenen Tätigkeiten.

Anhang 1

zSKS Maßnahmenplan 2022-2024

Nr.	Priorität	Ziel	Status – Einzelheiten siehe Tätigkeitsbericht
I. Expertengruppen			
1. EGen Bauleistungen			
a.		Pilot Selbstausführung und Pilot Nebenangebote	Abgeschlossen
b.		Pauschale Umlage von Baustrom/ Wasser	Abgeschlossen
2. EG Dienstleistungen			
		Lohnleitklauseln	In Arbeit
3. EG Planungsleistungen			
a.		Überarbeitung HOAI-Vertragsmuster und AVB-FB	Abgeschlossen
b.		AVB-FB für die Vergabe geringwertiger und weniger komplexer Aufträge	Abgeschlossen
II. eVergabe			
1.		Elektronische Vergabedokumentation	In Arbeit
2.		AK UVgO – Verfahrensvorlage Liefer- /Dienstleistungen	Abgeschlossen
3.		Kundenmodellbereinigung	Daueraufgabe
4.		eFormular-Kompass/laufende Pflege eRechnung	Daueraufgabe
5.		Begleitung Vergabestatistik, Monitoringbericht,	Daueraufgabe
III. Eignung von Bietern			
1.		Wettbewerbsregister	Daueraufgabe
2.		Eignungsprüfung Nachunternehmer	Abgeschlossen
IV. Qualitative Zuschlagskriterien			
1.		Vorgaben für die Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien	In Arbeit
2.		Selbstausführung Übertariflicher Lohn	Abgeschlossen
3.		Barrierefreiheit	In Arbeit

Nr.	Priorität	Ziel	Status – Einzelheiten siehe Tätigkeitsbericht
V. TtVG			
1.		Evaluation der §§ 5-7	Abgeschlossen
2.		Unterschwelienrechtsschutz	Abgeschlossen
VI. Themenblätter / Übersichten			
1.		Übersicht anwendbare Lohnvorschriften	In Arbeit
2.		Rahmenvereinbarungen	In Arbeit
VII. Übergreifende Fragestellungen			
1.		Beteiligung von Bietervertretern	Daueraufgabe
2.		Prüfung der 60/40-Regel aus der RLBau	Abgeschlossen
VIII. Sonstige Aufgaben			
1.		Einzelfallberatung	Daueraufgabe
2.		Zentralisierung	Daueraufgabe
3.		Schulungen	Daueraufgabe
4.		Überarbeiten von Unterlagen	Daueraufgabe

Anhang 2

zSKS Maßnahmenplan 2024-2026

Nr.	Priorität	Ziel	Lösungsansatz
I. Expertengruppen			
EG Dienstleistungen			
		Lohngleitklauseln	<ul style="list-style-type: none"> - differenzierte Kategorisierung der Fallgruppen - Rechtliche Bewertung/Grenzen - Erarbeiten von Musterklauseln
II. eVergabe			
1.		Elektronische Vergabedokumentation	<ul style="list-style-type: none"> - Technische Umsetzung Entwurf mit IB - Abstimmung, Bereitstellung
2.		Kundenmodellbereinigung	<ul style="list-style-type: none"> - sukzessive Erledigung als langfristige Aufgabe (Reduzierung des nicht mehr benötigten Datenbestands)
3.		eFormular-Kompass/laufende Pflege eRechnung	<ul style="list-style-type: none"> - laufende Anpassung an Änderungsbedarfe
4.		Begleitung Vergabestatistik, Monitoringbericht,	<ul style="list-style-type: none"> - laufende turnusgemäße Erfassung, Aufarbeitung und Übermittlung
5.		e-Forms Unterschwelle	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotprojekt mit SF - Klärung möglicher regulatorischer Erfordernisse - ggf. Abstimmung mit Bund und anderen Bundesländern - technische Umsetzung - Einbindung der Vergabestellen
III. Eignung von Bietern			
		Wettbewerbsregister	<ul style="list-style-type: none"> - laufende Beratung
IV. Qualitative Zuschlagskriterien			
1.		Vorgaben für die Berücksichtigung qualitativer Zuschlagskriterien	<ul style="list-style-type: none"> - finale Erarbeitung entsprechender Handlungsleitlinien/-vorgaben - Abstimmung, Bereitstellung
2.		Barrierefreiheit	<ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung des Themenblatts, Bereitstellung
V. TtVG			
Begleitung der Vergabetransformation (Federführung BMWK, Beteiligung der Länder)			<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung der Auswirkungen auf landesgesetzliche Vorschriften - Erforderlichkeit der Änderungen landesgesetzlicher Vorschriften

Nr.	Priorität	Ziel	Lösungsansatz
VI. Themenblätter / Übersichten			
1.		Übersicht anwendbare Lohnvorschriften	-zurück gestellt, da Materialien bei den Auftraggebern vorhanden, wird nach Festsetzung der Lohngitter durch den Senat ggf. wieder aufgegriffen
2.		Rahmenvereinbarungen	-Abstimmung des Themenblatts, Bereitstellung
VII. Übergreifende Fragestellungen			
1.		Beteiligung von Bietervertretern	-laufende Tätigkeit, Einbindung z. B. bei Erarbeitung von Materialien
2.		VVBesch	Mitarbeit in der Projektgruppe unter Federführung von SF (rechtliche Bewertung)
3.		Vergabetransformation	-Austausch mit Bundesebene -Länderanhörung -Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens -Umsetzung etwaiger regulatorischer Folgeänderungen auf Landesebene -Information der Vergabestellen
VIII. Sonstige Aufgaben			
1.		Einzelfallberatung; Zentralisierung	-Fortführung der Beratungspraxis, umfangreiche Daueraufgabe
2.		Schulungen	-Fortführung des Schulungsprogramms
3.		Überarbeiten von Unterlagen	-Fortführung der laufenden Überarbeitung der Materialien