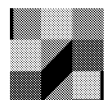


Rainer Wanninger, Simon-Finn Stolze

Entschädigung der Angebotsausarbeitung bei PPP-Hochbauprojekten



F 2713

Bei dieser Veröffentlichung handelt es sich um die Kopie des Abschlußberichtes einer vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung -BMVBS- im Rahmen der Forschungsinitiative »Zukunft Bau« geförderten Forschungsarbeit. Die in dieser Forschungsarbeit enthaltenen Darstellungen und Empfehlungen geben die fachlichen Auffassungen der Verfasser wieder. Diese werden hier unverändert wiedergegeben, sie geben nicht unbedingt die Meinung des Zuwendungsgebers oder des Herausgebers wieder.

Dieser Forschungsbericht wurde mit modernsten Hochleistungskopierern auf Einzelanfrage hergestellt.

Die Originalmanuskripte wurden reprotechnisch, jedoch nicht inhaltlich überarbeitet. Die Druckqualität hängt von der reprotechnischen Eignung des Originalmanuskriptes ab, das uns vom Autor bzw. von der Forschungsstelle zur Verfügung gestellt wurde.

© by Fraunhofer IRB Verlag

2008

ISBN 978-3-8167-7915-5

Vervielfältigung, auch auszugsweise,
nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Verlages.

Fraunhofer IRB Verlag

Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau

Postfach 80 04 69

70504 Stuttgart

Nobelstraße 12

70569 Stuttgart

Telefon 07 11 9 70 - 25 00

Telefax 07 11 9 70 - 25 08

E-Mail irb@irb.fraunhofer.de

www.baufachinformation.de

www.irb.fraunhofer.de/bauforschung



IBB

INSTITUT FÜR
BAUWIRTSCHAFT UND
BAUBETRIEB



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
BRAUNSCHWEIG

UNIV.-PROF. DR.-ING.
R. WANNINGER

Entschädigung der Angebotsausarbeitung bei PPP-Hochbauprojekten

Forschungsprojekt des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb
der Technischen Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig

SCHLEINITZSTR. 23 A
38106 BRAUNSCHWEIG

FON 0531 391-3174
FAX 0531 391-5953

ibb@tu-bs.de
www.ibb.tu-bs.de

Der Forschungsbericht wurde mit Mitteln des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung gefördert.
(Aktenzeichen: Z 6 – 10.08.18.7-06.3 / II 2 – F20-06-004) Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Verfasser.

Abschlussbericht

Braunschweig Juli 2008

Impressum

Forschungsprojekt

Entschädigung der Angebotsausarbeitung bei PPP-Hochbauprojekten
Abschlussbericht (07/2008)

Forschungsstelle

Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (IBB)
Technische Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig
Schleinitzstraße 23a, 38106 Braunschweig
www.ibb.tu-braunschweig.de

Projektleitung

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Rainer Wanninger

Autor

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Simon-Finn Stolze

Mitarbeit

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Lars Gonschorek, MBA

Forschungsmittelgeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn

Beratergremium

RD Michael Alvermann
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Dipl. Volkswirt Torsten R. Böger
VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, Berlin
ORR Helge Pols
PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2 Vorgehensweise und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	2
2 Erforderliche Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten	5
2.1 Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens bei PPP-Projekten	5
2.2 Besonderheiten der Planungsphase bei PPP-Projekten	9
2.3 Analyse der Bieterstruktur bei PPP-Projekten in Bezug auf die beteiligten Partner ..	12
2.4 Identifikation und Abgrenzung typischer Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten	14
2.5 Beschreibung eines grundlegenden Leistungsbilds für die Angebotserstellung der Bieter bei PPP-Projekten	16
2.5.1 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 0	17
2.5.2 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 1	17
2.5.3 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 2	18
2.5.4 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 3	18
3 Analyse der Rahmenbedingungen für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten	19
3.1 Vergaberechtliche Grundlagen in Deutschland	19
3.1.1 Relevante Vorschriften und Empfehlungen	19
3.1.2 Vorschlag für eine einheitliche Begriffsverwendung	21
3.1.3 Kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung	22
3.1.4 Angemessenheit des Honorars	26
3.1.5 Anwendbarkeit der bestehenden Regelungen auf PPP-Projekte	26
3.2 Honorierung der Angebotserstellung im internationalen Vergleich	28
4 Datengrundlage für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten	31
4.1 Literaturrecherche	31
4.1.1 Forschungsberichte und Leitfäden	32
4.1.2 Gebührenordnungen	35
4.2 Internationale Praxis	39
4.3 Empirische Datenerhebung	40
4.3.1 Entwicklung der Datenerhebung	40
4.3.1.1 Aufbau des Fragebogens für die detaillierte Datenerhebung	42
4.3.1.2 Besonderheiten des Kurzfragebogens	44
4.3.2 Durchführung der Datenerhebung und Vortest	45
4.3.2.1 Identifikation geeigneter Adressaten	46

4.3.2.2	Detaillierte Datenerhebung	47
4.3.2.3	Erweiterte Datenerhebung	48
4.3.3	Schwierigkeiten bei der Datenerhebung	49
5	Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten	51
5.1	Tatsächliche Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung.....	51
5.1.1	Kosten der Bieter für die Angebotserstellung i. e. S.....	52
5.1.2	Kosten der Bieter für externe Planungs- und Beratungsleistungen	56
5.2	Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten der Angebotserstellung	58
5.2.1	Allgemeine Projektcharakteristika mit begrenztem Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung	61
5.2.1.1	Laufzeit des Projektvertrags.....	61
5.2.1.2	Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens	61
5.2.1.3	Objektart.....	62
5.2.1.4	Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Finanzierung.....	63
5.2.1.5	Vorgegebener und geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung	64
5.2.1.6	Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Gebäudemanagement	67
5.2.2	Leistungsmerkmale mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung	68
5.2.2.1	Art der Finanzierung	69
5.2.2.2	Art der Bauleistung	69
5.2.3	Projektkennzahlen mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung.....	71
5.2.3.1	Langfristiges Finanzierungsvolumen	72
5.2.3.2	Baukosten	76
5.2.3.3	Gebäudeflächen.....	79
5.3	Grundlegende Konzeption der Honorierungssystematik.....	83
5.3.1	Empirisch erhobene Kostendaten als Grundlage einer Honorierungssystematik.....	83
5.3.1.1	Modell zur Berechnung erwarteter Kosten der Angebotserstellung ..	83
5.3.1.2	Anforderungen an eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung.....	86
5.3.1.2.1	Vergaberechtliche Vorschriften	87
5.3.1.2.2	Zurückliegende Entwicklungen und Begrenzung der Honorierung	90
5.3.2	Geltungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen.....	93
5.3.2.1	Einfluss der Leistungsbereiche und Angebotsstufen	94
5.3.2.2	Berücksichtigung besonderer projektspezifischer Charakteristika	97
6	Zusammenfassung.....	99
	Literaturverzeichnis.....	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rahmenbedingungen, Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise der empirischen Untersuchung.....	4
Abbildung 2:	Angebotsstufen des Verhandlungsverfahrens bei PPP-Projekten mit Empfehlung der maximalen Bieteranzahl	9
Abbildung 3:	Leistungsphasen über den Lebenszyklus einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung	11
Abbildung 4:	Typische Struktur eines Bieters bzw. einer Bietergemeinschaft für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten	13
Abbildung 5:	Ebenen der bieterseitigen Leistungen für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten	15
Abbildung 6:	Kosten der Angebotserstellung im Vergabeverfahren am Beispiel Balfour Beatty	39
Abbildung 7:	Struktur des Fragebogens zur detaillierten Datenerhebung	42
Abbildung 8:	Ziel, Ablauf und Ergebnis der Datenerhebung	45
Abbildung 9:	Tatsächliche Kosten der Bieter für die Angebotserstellung i. e. S. ohne Nebenangebote	53
Abbildung 10:	Kosten der Angebotserstellung für externe Planungs- und Beratungsleistungen	57
Abbildung 11:	Ablaufdiagramm zur Analyse projektspezifischer Charakteristika	59
Abbildung 12:	Umfang bieterseitiger Planungsleistungen in Abhängigkeit von der vorgegebenen und geforderten Planungstiefe für den Leistungsbereich Errichtung.....	64
Abbildung 13:	Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abhängigkeit vom langfristigen Finanzierungsvolumen	74
Abbildung 14:	Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung in Abhängigkeit von den Baukosten nach DIN 276.....	78
Abbildung 15:	Grundflächen nach DIN 277	80
Abbildung 16:	Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement in Abhängigkeit von der Nutzfläche nach DIN 277 ..	82

Abbildung 17:	Gegenüberstellung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung und der erwarteten Kosten auf Grundlage des Berechnungsmodells	86
Abbildung 18:	Von den tatsächlichen Kosten der Bieter zu einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung.....	87
Abbildung 19:	Verteilung der Basishonorierung für bieterseitige Leistungen der Angebotserstellung auf die Angebotsstufen in Abhängigkeit von den Leistungsbereichen	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Leistungsschwerpunkte der Bieter bei der Angebotserstellung für PPP-Projekte	17
Tabelle 2:	Vergaberechtliche Vorschriften zur Honorierung der Angebotserstellung..	20
Tabelle 3:	Honorierung der Angebotserstellung in Deutschland am Beispiel von 24 PPP-Projekten	30
Tabelle 4:	Arbeitsschritte zur Entschädigungsberechnung nach Paschen/Wolff.....	33
Tabelle 5:	Planungsleistungen der Bieter im Leistungsbereich Gebäudemanagement.	68
Tabelle 6:	Modell zur Bestimmung der Kosten bieterseitiger Leistungen im Rahmen der Angebotserstellung.....	84
Tabelle 7:	Anpassung der modellierten Kosten der Angebotserstellung an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung.....	93
Tabelle 8:	Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung für ein fiktives PPP-Projekt.....	103

Abkürzungsverzeichnis

AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V.
BAFO	Best and Final Offer
BGF	Bruttogrundfläche
BGH	Bundesgerichtshof
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bezeichnung seit 2005)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bezeichnung 1998-2005)
BruttoGIK	Bruttogesamtinvestitionskosten
BWZK	Bauwerkszuordnungskatalog
CAD	Kanadische Dollar
DIN	Deutsches Institut für Normung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FM NRW	Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
GM	Gebäudemanagement
GOA	Gebührenordnung für Architekten
GOI	Gebührenordnung für Ingenieure
GRW	Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HNF	Hauptnutzfläche

HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i .e. S.	im engeren Sinne
ITN	Invitation to Negotiate
NAO	National Audit Office
NF	Nutzfläche
NGF	Nettogrundfläche
OLG	Oberlandesgericht
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
ÖPP- Beschleunigungsgesetz	Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public Private Partnership
RAW	Regeln für die Auslobung von Wettbewerben
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VK	Vergabekammer
VKR	Vergabekoordinierungsrichtlinie
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen

1 Einleitung

Die zunehmend schlechtere Finanzsituation in den öffentlichen Haushalten hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass viele notwendige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur unterblieben sind.

Da eine wesentliche Verbesserung der Haushaltslage insbesondere im kommunalen Bereich nicht abzusehen ist, sich der Zustand der öffentlichen Infrastruktur aber auch aufgrund der in der Vergangenheit ausgebliebenen Investitionen immer weiter verschlechtert, wurde in den letzten Jahren verstärkt über Möglichkeiten und Grenzen zur Optimierung der Beschaffung und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur durch die Einbindung privatwirtschaftlichen Know-hows und Kapitals diskutiert. Aber auch Vertreter der öffentlichen Hand mit ausgeglichenen Haushalten beteiligen sich an den Überlegungen mit der Intention, die Effizienz der eigenen Verwaltung durch die Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen weiter zu steigern.

Die diskutierten Maßnahmen reichen von Outsourcing über partnerschaftliche Kooperationen bis hin zu materiellen Privatisierungen. Insbesondere die sogenannten Public Private Partnership¹ (PPP) -Projekte, in denen eine partnerschaftliche Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft über den gesamten Lebenszyklus einer Infrastrukturmaßnahme angestrebt wird, gewinnen zunehmend an Bedeutung.

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Im Gegensatz zur Bearbeitung einer Ausschreibung auf Basis einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis verlangt der Auftraggeber in PPP-Vergabeverfahren von den Bietern regelmäßig umfangreiche Planungsleistungen in den Bereichen Errichtung, Betrieb² sowie Finanzierung einer Infrastruktureinrichtung. Aufgrund des Lebenszyklusansatzes bei PPP-Projekten beziehen sich die Planungen zudem auf einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren.

Durch die Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen vom Auftraggeber auf die Bieter entstehen den Unternehmen im Rahmen der Angebotserstellung bei PPP-Projekten erhebliche Kosten. Die Kosten fallen sowohl für die kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung als auch für die infolge der outputspezifischen Ausschreibung von PPP-Projekten erforderliche sogenannte Angebotsausarbeitung an. Obwohl im deutschen Vergaberecht für die

¹ In Deutschland wird anstelle des Begriffs Public Private Partnership häufig das Synonym Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) verwendet.

² Unter dem Begriff Betrieb werden in diesem Zusammenhang sämtliche Leistungen der Betriebsphase einschließlich Erhaltungsmaßnahmen verstanden. In der Praxis wird häufig zwischen Betrieb und Erhaltung unterschieden.

Angebotsausarbeitung eine angemessene Honorierung³ vorgeschrieben ist, wird diese Regelung in der Praxis meist vollkommen ignoriert oder es werden völlig unangemessene Beträge festgesetzt. Unterlegene Bieter erhalten dadurch keinen adäquaten Ersatz ihrer honorierungspflichtigen Aufwendungen. Dies hat bereits dazu geführt, dass einige mittelständische Unternehmen ihr Engagement im Bereich PPP überdacht und sich aus diesem Geschäftsfeld zurückgezogen haben. Insbesondere bei komplexen PPP-Projekten mit entsprechend hohen Kosten zur Erstellung der Angebote besteht somit die Gefahr zu geringen Wettbewerbs. In Ländern mit entwickelten Märkten für PPP-Projekte mussten bereits vereinzelt Vergabeverfahren aufgrund zu geringen Marktinteresses aufgehoben oder um eine Honorierung der Angebotserstellung ergänzt werden.

Eine grundlegende Ursache der geschilderten Problemstellung besteht in der generell unzureichenden Aufarbeitung der Grundlagen zur Honorierung der Angebotserstellung bei funktionalen oder outputorientierten öffentlichen Ausschreibungen. Auch außerhalb der besonderen Rahmenbedingungen von PPP-Projekten existieren kaum ergebnisorientierte Ansätze zur konkreten Berechnung der Höhe angemessener Honorierungen. Zudem wird die Übertragung der wenigen Ergebnisse durch die geringen Kenntnisse über den Ablauf der bieterseitigen Angebotserstellung bei PPP-Projekten sowie die uneinheitlichen Rechtsbegriffe und unklaren Vorgaben zur Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften erschwert. Auf Basis des gegenwärtigen Zustands liegt das Kernproblem in der fehlenden Bemessungsgrundlage zur Festlegung einer angemessenen Höhe der Honorierung. In diesem Zusammenhang fehlt es insbesondere an allgemeingültigen Informationen über die tatsächlichen Kosten der Bieter, die im Prozess der Angebotserstellung entstehen, sowie einer darauf aufbauenden objektiv nachvollziehbaren und transparenten Honorierungssystematik. Um die Allgemeingültigkeit einer derartigen Systematik gewährleisten zu können, sind einheitliche Rahmenbedingungen für die Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten anzunehmen.

Das Ziel dieses Forschungsvorhabens ist die Entwicklung einer grundlegenden Systematik, in der die Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten beschrieben wird. Die Honorierungssystematik wird im Rahmen einer empirischen Untersuchung aus den tatsächlichen Kosten bieterseitiger Leistungen im Prozess der Angebotserstellung abgeleitet.

1.2 Vorgehensweise und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Die empirische Untersuchung zur Entwicklung der Honorierungssystematik ist in vier Abschnitte gegliedert. Im **ersten Untersuchungsabschnitt** werden die erforderlichen

³ Im deutschen Vergaberecht werden für die angemessene Honorierung in den jeweiligen Vorschriften unterschiedliche Begriffe verwendet.

Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten dargestellt. Dafür wird zunächst der Ablauf des Vergabeverfahrens aus Sicht der Bieter beschrieben und die wesentlichen Angebotsstufen mit den dazugehörigen Bieterleistungen werden identifiziert. Für eine einheitliche Darstellung der bieterseitigen Angebotserstellung wird ein grundlegendes Leistungsbild entwickelt. Der Ablauf und die Ergebnisse des ersten Untersuchungsabschnitts werden in Kapitel 2 beschrieben.

Die Rahmenbedingungen für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten werden im **zweiten Untersuchungsabschnitt**, zusammengefasst in Kapitel 3, analysiert. Nach der Darstellung der vergaberechtlichen Grundlagen in Deutschland mit einem Vorschlag für eine einheitliche Begriffsverwendung wird ein internationaler Vergleich der Regeln und der Praxis zur Honorierung der Angebotserstellung durchgeführt.

Mit der Erhebung tatsächlicher Kosten der Angebotserstellung mittels Befragung von Unternehmen im **dritten Untersuchungsabschnitt** wird die Datenbasis für die Entwicklung einer Honorierungssystematik gebildet. Der Ablauf und die Ergebnisse der Datenerhebung werden in Kapitel 4 beschrieben. Die Befragung richtet sich an Unternehmen, die sich in der Vergangenheit als federführende Bieter an PPP-Ausschreibungen beteiligt haben. Die Durchführung der Befragung wird in eine umfangreiche Datenerhebung mit detaillierten Fragestellungen und in eine erweiterte Datenerhebung auf Grundlage eines Kurzfragebogens unterteilt, um eine maximale Rücklaufquote zu erreichen.

Für die Entwicklung einer Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten im **vierten Untersuchungsabschnitt** ist eine hinreichende Grundgesamtheit aussagekräftiger Kostendaten über abgeschlossene Angebotserstellungen erforderlich, um projektspezifische Einflussfaktoren ermitteln und ihre Auswirkungen auf die Kosten der Angebotserstellung beurteilen zu können. Der in Kapitel 5 zusammengefasste Untersuchungsabschnitt schließt mit einer grundlegenden Konzeption der Systematik, in der die Eignung tatsächlicher Kostendaten als Grundlage einer angemessenen Honorierung untersucht und der Geltungsbereich für die Systematik mit den notwendigen Anwendungsvoraussetzungen definiert wird.

Die wesentlichen Ergebnisse der vollständigen Untersuchung werden in Kapitel 6 ablaufbezogen zusammengefasst.

In der folgenden Abbildung werden die beschriebenen Rahmenbedingungen, die Problemstellung, die Zielsetzung und die Vorgehensweise der vorliegenden Untersuchung übersichtlich dargestellt.

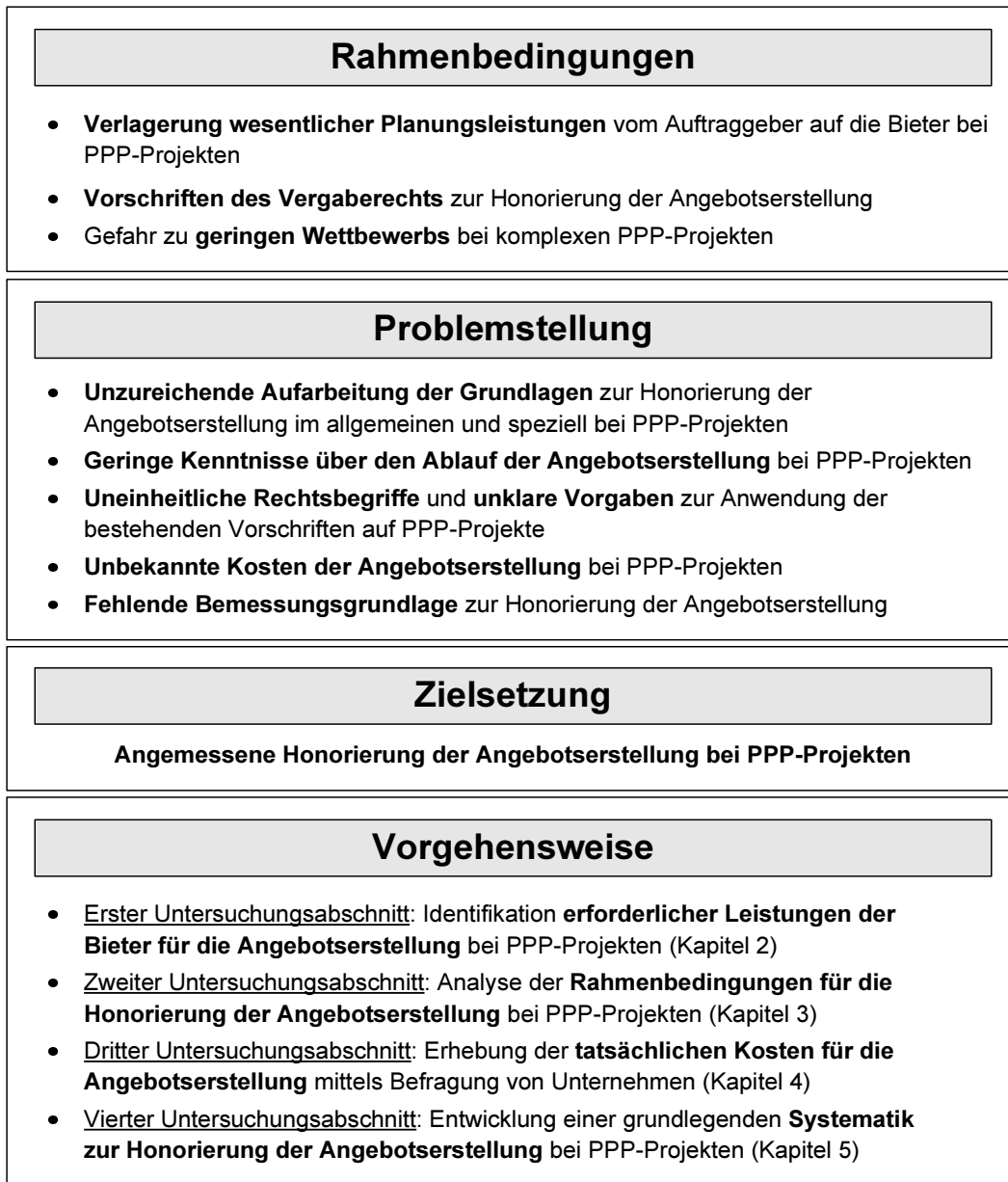


Abbildung 1: Rahmenbedingungen, Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise der empirischen Untersuchung

2 Erforderliche Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Um eine angemessene Honorierung für die Bieter bestimmen zu können, ist zunächst der grundlegende Prozess der Angebotserstellung bei PPP-Projekten zu untersuchen und abzubilden. Die Angebotserstellung erstreckt sich über den gesamten Vergabeprozess von der öffentlichen Bekanntmachung bis hin zu der Zuschlagserteilung an einen Bieter. Innerhalb dieses Zeitraums erbringen die Bieter verschiedene Leistungen, die insbesondere durch die von der Vergabestelle vorgegebenen Rahmenbedingungen bestimmt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, zunächst einen einheitlichen Ablauf für das bei PPP-Projekten übliche Vergabeverfahren zu entwickeln und den weiteren Untersuchungen zugrunde zu legen. Anhand der Besonderheiten der Planungsphase wird die Bieterstruktur bei PPP-Projekten untersucht und in Abhängigkeit von den Angebotsstufen des Vergabeverfahrens werden typische Leistungen der Bieter identifiziert und kategorisiert, um abschließend die Grundlagen für ein Leistungsbild zur Angebotserstellung bei PPP-Projekten abzuleiten.

2.1 Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens bei PPP-Projekten

Für die Vergabe von PPP-Projekten sind in der Regel das Verhandlungsverfahren und der Wettbewerbliche Dialog besonders geeignet, wobei in der deutschen Vergabepaxis bislang fast ausschließlich das Verhandlungsverfahren angewendet wird. Obwohl der Ablauf des Verhandlungsverfahrens im Vergaberecht nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, wird für PPP-Projekte in der Regel das sogenannte strukturierte Verhandlungsverfahren gewählt. Empfehlungen zum strukturierten Verhandlungsverfahren werden in Art. 30 Abs. 4 S. 1 RL 2004/18/EG gegeben, nach dem „das Verhandlungsverfahren in verschiedenen aufeinander folgenden Phasen abgewickelt wird, um so die Zahl der Angebote, über die verhandelt wird, anhand der in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegebenen Zuschlagskriterien zu verringern“.

Der Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens wird im Rahmen dieser Arbeit aus Sicht der Bieter in vier Angebotsstufen zusammengefasst:

- **Angebotsstufe 0:** Teilnahmewettbewerb
- **Angebotsstufe 1:** Angebotserstellung und -abgabe
- **Angebotsstufe 2:** Angebotskonkretisierung
- **Angebotsstufe 3:** Abschlussverhandlung und Zuschlagserteilung

Als Reaktion auf die öffentliche Vergabebekanntmachung beantragen die Bewerber im Teilnahmewettbewerb ihre Teilnahme am Vergabeverfahren. Der Teilnahmewettbewerb lässt

sich in die drei Phasen Teilnahmeantrag, Eignungsprüfung und endgültige Auswahl der Bieter unterteilen.

Die Vergabebekanntmachung und der Teilnahmewettbewerb werden im Rahmen dieser Arbeit in einer Stufe zusammengefasst. Nach der Beendigung des Teilnahmewettbewerbs liegen noch keine auftragsbezogenen Angebote der Bewerber vor, da die im Teilnahmewettbewerb ausgewählten Bieter erst in der folgenden Angebotsstufe 1 zur Angebotserstellung aufgefordert werden. Der Teilnahmewettbewerb zählt somit nicht zur Angebotserstellung im engeren Sinne (i. e. S.) und wird daher als **Angebotsstufe 0** bezeichnet. Die Unternehmen werden in dieser Phase des Verhandlungsverfahrens als Bewerber, noch nicht als Bieter bezeichnet. Die Leistungen der Unternehmen in der Angebotsstufe 0 gehören grundsätzlich zur Auftragsakquise und sind daher nicht honorierungspflichtig. Die Angebotserstellung i. e. S. umfasst die Leistungen der Bieter in den Angebotsstufen 1 bis 3.⁴

In der **Angebotsstufe 1** erstellen die ausgewählten Bieter ihre Angebote und müssen diese fristgerecht beim Auftraggeber abgeben, der anhand der bekannten Kriterien eine vorläufige Bewertung vornimmt.

Die Anzahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bieter sollte gemäß § 8a Nr. 4 VOB/A und § 3a Nr. 4 VOL/A in der Regel nicht unter drei liegen. Im Teilnahmewettbewerb für PPP-Projekte werden häufig fünf bis sechs Bieter, in einigen Fällen jedoch auch acht oder mehr, ausgewählt.⁵ Die Anzahl der Bieter wird nach unten durch das Wettbewerbsgebot bzw. die Vorgabe der Verdingungsordnungen begrenzt. Für eine Begrenzung nach oben existieren zunächst keine Regelungen. Es ist jedoch zu beachten, dass den ausgewählten Bietern erhebliche Kosten für die Angebotserstellung entstehen und dass eine hohe Bieteranzahl die Wirtschaftlichkeit der Angebote nicht unbedingt positiv beeinflusst. So entscheiden sich erfahrene Bieter immer häufiger, auf eine Angebotsabgabe zu verzichten, wenn sie ihre Chancen, den Auftrag zu erhalten aufgrund einer zu großen Bieteranzahl gering einschätzen.⁶ Dies hat zur Folge, dass wirtschaftliche Angebote der überdurchschnittlich erfolgreichen Bieter ausbleiben, wenn zu viele Bewerber im Teilnahmewettbewerb eines PPP-Projekts

⁴ Die Angebotserstellung i. e. S. wird gemäß Definition dieser Arbeit nicht zur Auftragsakquise gezählt, da der Auftraggeber dem Bieter mit der Festlegung einer Entschädigung ein selbständiges Angebot unterbreitet, das der Bieter gemäß § 151 BGB ohne Erklärung gegenüber dem Antragenden annehmen kann. Damit wird ein von der Bauleistung getrennter Vertrag geschlossen, der in „unlösbarem Zusammenhang mit dem Angebot als solchem“ (Ingenstau/Korbion (2007), S. 615 Rn. 21) steht.

⁵ Ergebnis einer Befragung von Unternehmen mit umfangreicher PPP-Erfahrungen.

⁶ Ergebnis einer Befragung von Unternehmen mit umfangreicher PPP-Erfahrungen.

ausgewählt werden. Unter Berücksichtigung der genannten Gründe sollten in der Angebotsstufe 1 nicht mehr als sechs Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.⁷

Für die in der Angebotsstufe 1 abgegebenen Angebote wird häufig der Begriff indikativ verwendet. Damit soll nach BYOK lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Angebote während der Verhandlungen noch abgeändert werden können, nicht jedoch ihr verbindlicher Charakter in Frage gestellt werden. Aus zivilrechtlicher Sicht ist ein Bieter bis zum Ablauf der Angebotsfrist an sein Angebot gebunden.⁸ Allerdings müssen die Angebote der Angebotsstufe 1 noch keinen übermäßig hohen Detaillierungsgrad aufweisen,⁹ so dass einzelne Teilaspekte in Abhängigkeit von der Planungstiefe noch offen gehalten werden können. Beispielsweise ist es in der Praxis üblich, die endgültige Festlegung der Finanzierungskonditionen dem Ergebnis einer Due Diligence der finanzierenden Bank unterzuordnen.

Nachdem die Angebote durch die ausgewählten Bieter erstellt und abgegeben wurden, werden sie einer inhaltlichen und formellen Prüfung und Bewertung unterzogen, wobei die Eignung der Bieter bereits in der vorangegangenen Angebotsstufe, dem Teilnahmewettbewerb, geprüft wurde. Im Rahmen der formalen Prüfung ist insbesondere die Einhaltung der Frist und Formvorschriften wichtig. Die Bewertung nach sachlichem Grund beinhaltet gemäß § 25 Nr. 3 Abs. 1, 2, 3 S. 1 VOB/A hauptsächlich die Überprüfung auf Angemessenheit des Preises in Bezug auf die Leistung. Anhand der bereits in der Bekanntmachung veröffentlichten Kriterien wird die Wirtschaftlichkeit der Angebote bewertet und eine Rangfolge erstellt.

Auf Grundlage der abgegebenen und bewerteten Angebote werden in der **Angebotsstufe 2** Verhandlungen mit ausgewählten Bietern geführt, mit dem Ziel, die Auftragsbedingungen weiter zu konkretisieren. Dabei ist zu beachten, dass gemäß § 101 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nicht jedem Bieter, der in Angebotsstufe 1 ein annehmbares Angebot abgegeben hat, gleichzeitig ein Recht auf Teilnahme an der Angebotsstufe 2 eingeräumt wird. Entsprechend der gebildeten Rangfolge wird in der Regel mit zwei bis drei Bietern verhandelt. In Anlehnung an die für die Angebotsstufe 1 aufgeführten Gründe sollten nicht mehr als drei Bieter für die Angebotsstufe 2 zugelassen werden.

In der Angebotsstufe 2 wird in der Regel in mehreren Verhandlungsrunden über den Leistungsinhalt und die Konditionen des Auftrags verhandelt, bis letztendlich konkrete, sogenannte qualifizierte,¹⁰ Angebote der Bieter vorliegen. Der grundlegende

⁷ Im Leitfaden zum strukturierten Verhandlungsverfahren für A- und F-Modelle wird vorgeschlagen, nicht mehr als fünf Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern, vgl. BMVBS (2005), S. 77. In der Vergabep Praxis für A-Modelle werden in der Angebotsstufe 1 in der Regel nur vier Bewerber zugelassen.

⁸ Vgl. Byok (2006), S. 105

⁹ Vgl. BMVBS/FM NRW (2007), S. 44

¹⁰ Vgl. BMVBS/FM NRW (2007), S. 44

Auftragsgegenstand darf in den Verhandlungen nicht verändert werden und es muss eine klare Strukturierung der Verhandlungen für alle Bieter ersichtlich sein.¹¹ Die Bieter sind insofern im Vorfeld über die jeweilige Verfahrensweise zu informieren.

Nachdem die qualifizierten Angebote der Bieter in eine Wertungsreihenfolge gebracht wurden, werden in der **Angebotsstufe 3** Abschlussverhandlungen mit einem oder mehreren der sogenannten bevorzugten Bieter¹² geführt und bei erfolgreichen Verhandlungen wird auch der Zuschlag an einen von diesen erteilt.

In § 3a Nr. 7 Abs. 2 VOB/A wird ein echter Wettbewerb bis in die Schlussphase der Verhandlungen gefordert. Dadurch wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass nur noch mit dem bestplatzierten Bieter Zuschlagsverhandlungen geführt werden, wenn dabei das ursprüngliche Wettbewerbsergebnis nicht beeinträchtigt wird,¹³ also wesentliche Änderungen des qualifizierten Angebots unzulässig sind. Der Wettbewerbsdruck auf den Preferred Bidder bleibt auch in diesem Fall erhalten, da die Möglichkeit besteht, die nicht erfolgreich verlaufenden Abschlussverhandlungen auf weitere Bieter, die qualifizierte Angebote abgegeben haben, auszudehnen, sofern diese Vorgehensweise zu Beginn des Verfahrens bekannt gegeben wurde.

Bevor die endgültige Zuschlagserteilung stattfinden kann, sind sämtliche Bieter, die nicht berücksichtigt wurden, hierüber zu informieren. Dabei ist gemäß § 13 VgV eine Frist von mindestens 14 Tagen bis zur Zuschlagserteilung einzuhalten. Der Auftraggeber hat seine Entscheidung zu begründen und den Bieter, der den Zuschlag erhalten soll, zu nennen. Nach Fristablauf darf der Zuschlag erteilt und Verträge dürfen rechtswirksam abgeschlossen werden, solange kein Nachprüfungsverfahren¹⁴ beantragt wurde.

Während des gesamten Vergabeverfahrens ist eine ausführliche und lückenlose Dokumentation notwendig. In § 30 VOB/A wird vom Auftraggeber die Aufstellung eines umfangreichen Vergabevermerks gefordert, in dem jede Stufe und jede Entscheidung in dem Verfahren schriftlich festzuhalten ist.

In der folgenden Abbildung wird der Ablauf eines standardisierten Vergabeverfahrens für PPP-Projekte mit den wesentlichen Merkmalen jeder Angebotsstufe dargestellt.¹⁵

¹¹ Vgl. Byok (2006), S. 113

¹² In Anlehnung an den im englischen Sprachgebrauch üblichen Begriff Preferred Bidder

¹³ Vgl. BMVBS/FM NRW (2007), S. 45

¹⁴ Für detaillierte Informationen zu den baubetrieblichen Folgen von Nachprüfungsverfahren, vgl. Wanninger/Stolze/Kratzenberg (2006), S. 481 ff.

¹⁵ Die empfohlene maximale Bieteranzahl in den Angebotsstufen orientiert sich an einer Kosten-Nutzen-Betrachtung und lässt sich nicht unmittelbar aus den vergaberechtlichen Vorschriften ableiten.

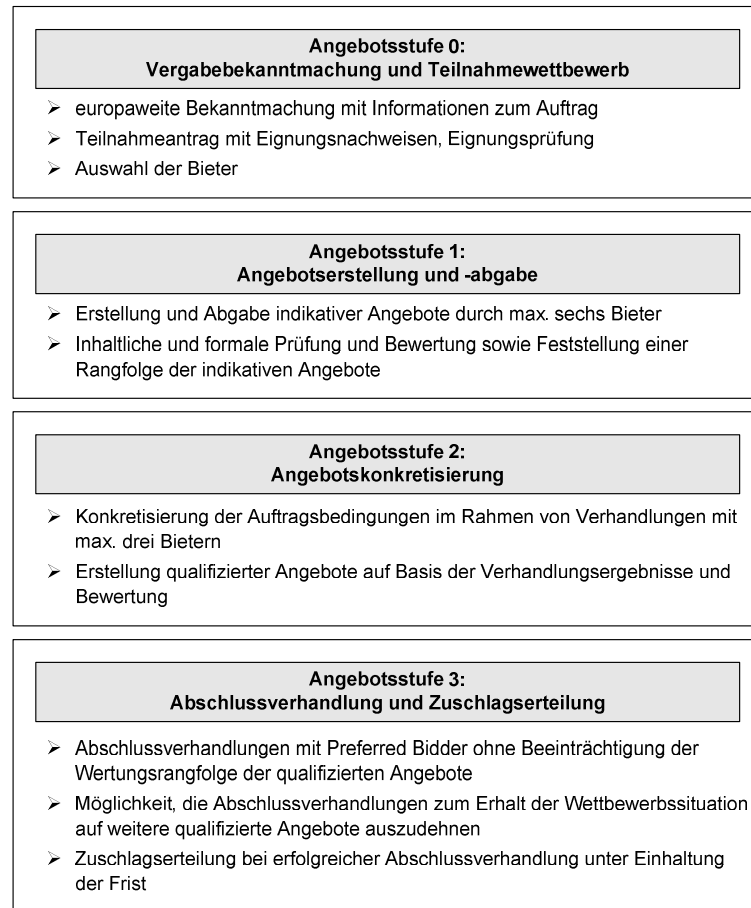


Abbildung 2: Angebotsstufen des Verhandlungsverfahrens bei PPP-Projekten mit Empfehlung der maximalen Bieteranzahl

2.2 Besonderheiten der Planungsphase bei PPP-Projekten

Im Rahmen einer PPP übernimmt ein privater Auftragnehmer in der Regel die Planung, die Errichtung, das Gebäudemanagement¹⁶, die Finanzierung und ggf. die Verwertung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen. Durch die Vergabe sämtlicher Leistungen über den Lebenszyklus eines Projekts an einen Bieter bzw. eine Bietergemeinschaft¹⁷ werden Effizienzvorteile erwartet. Um die Effizienzvorteile einer PPP optimal ausschöpfen zu können, ist es erforderlich, die Leistungen in der Planungsphase optimal untereinander abzustimmen, da die Beeinflussbarkeit der Kosten in einem frühen Projektstadium am größten ist. Der übergeordneten Koordination des Gesamtprojekts in der Planungsphase kommt insofern eine besondere Bedeutung zu.

¹⁶ Im Rahmen dieser Untersuchung liegt der Fokus innerhalb der Betriebsphase auf den gebäudenahen Dienstleistungen, die unter dem Begriff Gebäudemanagement zusammengefasst werden. Davon abzugrenzen sind allgemeine Dienstleistungen, die zwar innerhalb der baulichen Anlage erbracht werden, von dieser jedoch weitgehend unabhängig sind.

¹⁷ Nähere Ausführungen zur Struktur der Bieter bzw. Bietergemeinschaften in Abschnitt 2.3

Der Begriff Planen kann aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Arbeitspsychologisch steht er für eine kreative Tätigkeit. Aus methodischer Sicht wird darunter ein Optimierungsprozess unter gegebenen Randbedingungen verstanden.¹⁸ Organisatorisch betrachtet ist die Planung eine dem Bauvorhaben vorgeschaltete Phase, in der sowohl die Errichtung der baulichen Anlage und bei ganzheitlicher Betrachtung auch das Gebäudemanagement sowie die Finanzierung des Projekts geplant und optimiert wird.

Bevor der private Partner mit der ersten Phase, der Planung, beginnen kann, sind von der öffentlichen Hand als Auftraggeber Projektvorbereitungen wie die Festlegung der Projektziele und die Bereitstellung standortrelevanter Unterlagen im Rahmen der Bedarfsermittlung zu treffen.¹⁹ Darüber hinaus erbringt die öffentliche Hand für die Ausschreibungsunterlagen grundlegende Planungsvorleistungen, die dem privaten Partner als Grundlage für seine eigene Planung dienen. In Abhängigkeit vom vorgegebenen Planungsstand der öffentlichen Hand variiert der Umfang der vom privaten Partner zu erbringenden Planung. Der Mindestplanungsstand, den die öffentliche Hand vorgibt, wird durch die Notwendigkeit zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer PPP-Maßnahme nach unten begrenzt.²⁰ Die Vorplanungen der öffentlichen Hand müssen demnach eine Kostenermittlung beinhalten, mit der mindestens die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des PPP-Projekts nachgewiesen werden kann.

Die Planungsphase eines PPP-Projekts betrifft grundsätzlich alle folgenden Phasen. Es sind die erforderlichen Leistungen für die Errichtung, das Gebäudemanagement, die Finanzierung und ggf. die Verwertung zu identifizieren sowie die dazugehörigen Kosten über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren zu ermitteln. Die Zuständigkeiten für Errichtung, Gebäudemanagement und Finanzierung sind bei den Bietern bzw. Bietergemeinschaften in der Regel in unterschiedlichen Bereichen angesiedelt. Häufig sind die jeweiligen Kompetenzen sogar auf rechtlich selbstständige Unternehmen verteilt. Um die Effizienzvorteile durch eine ganzheitliche Betrachtung vollständig erschließen zu können, ist eine übergeordnete Koordination der einzelnen Planungsteams erforderlich. Eine Korrektur der ursprünglichen Planung ist häufig nicht möglich oder mit hohen Kosten verbunden.

In der folgenden Abbildung werden die Leistungsphasen über den Lebenszyklus einer Einrichtung der öffentlichen Infrastruktur für ein PPP-Projekt und eine konventionelle Beschaffung dargestellt.

¹⁸ Vgl. Pfarr/Koopmann/Rüster (1989), S. 15

¹⁹ Vgl. Will (1985), S. 130

²⁰ Vgl. Kumlehn (2001), S. 50

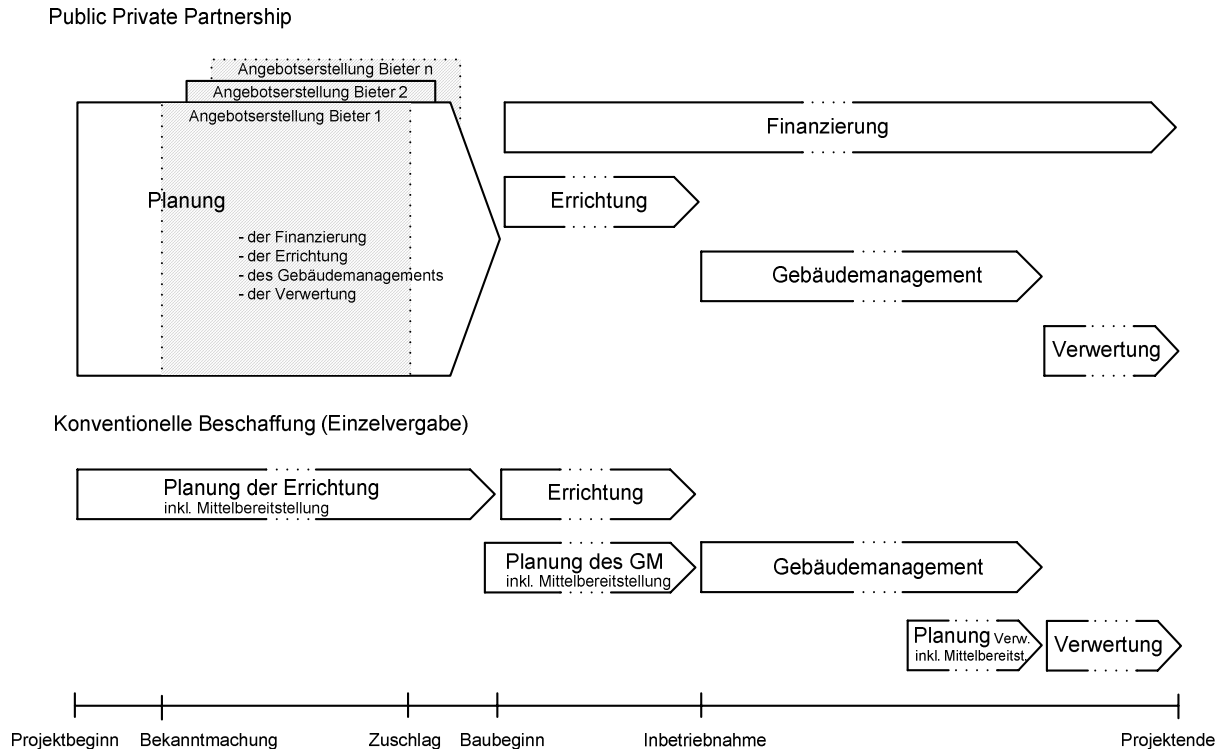


Abbildung 3: Leistungsphasen über den Lebenszyklus einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung

Bei der konventionellen Beschaffung werden die für die Leistungsphasen Errichtung, Gebäudemanagement und Verwertung erforderlichen Planungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb des Lebenszyklus erbracht. Mit der Planung der Errichtung wird in der Regel ein Architekt beauftragt, der nach der gültigen Honorarordnung vergütet wird. Die Planung des Gebäudemanagements wird häufig nicht vollständig an ein privates Planungsbüro übertragen, sondern zu großen Teilen von der öffentlichen Hand selbst durchgeführt. Es besteht auch die Möglichkeit, dass die Bestandteile des Gebäudemanagements jeweils von den ausführenden Unternehmen selbst im Rahmen ihrer Angebotserstellung geplant werden. Die Planung der Verwertung wird regelmäßig von der öffentlichen Hand wahrgenommen. Die Herkunft der für die Durchführung der Leistungsphasen notwendigen finanziellen Mittel wird im Rahmen der Planungsphasen von der öffentlichen Hand festgelegt.

In einem PPP-Projekt werden die Planungen der Leistungsphasen nicht über den Lebenszyklus verteilt, sondern grundsätzlich vor Beginn der Ausführung erbracht. Dabei wird ein erheblicher Teil der gesamten Planung von den öffentlichen Auftraggebern auf die Bieter bzw. Bietergemeinschaften verlagert, die im Rahmen ihrer Angebotserstellungen ganzheitliche Konzepte für die Finanzierung, die Errichtung, das Gebäudemanagement und möglicherweise auch die Verwertung der Infrastruktureinrichtung entwickeln. In diesem Zusammenhang ist die komplexe Planung der Finanzierung über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren im Vergleich zur Planung der Mittelbereitstellung bei einer konventionellen

Beschaffung besonders aufwändig. Darüber hinaus werden die für die Angebotserstellung erforderlichen Planungsleistungen nicht nur einmal, sondern von allen zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bietern erbracht. Obwohl die Planungsleistungen erhebliche Kosten auf Bieterseite verursachen, werden sie im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung nicht unmittelbar durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet. Die Bieter verrechnen die Kosten ihrer Angebotserstellungen daher in den Gemeinkosten gewonnener Projekte.

Aus der Abbildung 3 wird deutlich, dass grundsätzlich die gesamten für ein PPP-Projekt erforderlichen Planungen sowohl Leistungen der Bieter, die im Rahmen ihrer Angebotserstellung erbracht werden, als auch sämtliche Planungsleistungen auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers umfassen. Der Fokus dieser Arbeit liegt auf den Leistungen und zugehörigen Kosten der Bieter, die mit der Erstellung von Angeboten für ein PPP-Projekt einhergehen. Da die bieterseitigen Leistungen der Angebotserstellung überwiegend planerischen Charakter haben, werden die Begriffe Planungsleistungen und Leistungen in Bezug auf die Angebotserstellung der Bieter sowie daraus abgeleitete Definitionen der Kosten²¹ nachfolgend synonym verwendet. Leistungen und Kosten aus dem Bereich des öffentlichen Auftraggebers werden durch entsprechenden Zusatz eindeutig als solche gekennzeichnet.

2.3 Analyse der Bieterstruktur bei PPP-Projekten in Bezug auf die beteiligten Partner

Die Angebotserstellung für PPP-Projekte erfordert auf Seiten der Bieter Kenntnisse in der Errichtung, in der Finanzierung und im Gebäudemanagement einer Einrichtung der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere in der Planung dieser Bereiche. Aufgrund des umfangreichen Leistungsspektrums ist ein Unternehmen alleine häufig nicht in der Lage, sämtliche Phasen des Lebenszyklus eigenständig zu planen. Schließen sich mehrere Unternehmen zusammen, um im Rahmen der Ausschreibung ein gemeinsames Angebot zu erstellen und abzugeben, entsteht eine Bietergemeinschaft. Obwohl die Rechtsform einer Bietergemeinschaft frei gewählt werden kann, tritt regelmäßig die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) als Grundform der Personengesellschaften auf.²² Die Gesellschaft endet, sobald der Gesellschaftszweck, die Erstellung und Abgabe eines gemeinsamen Angebots, erfüllt ist; also spätestens mit der Zuschlagserteilung an einen Bieter in der Angebotsstufe 3.

Sind die Kompetenzen und entsprechende Kapazitäten zur Erstellung eines PPP-Angebots in einem Unternehmen vorhanden, kann dieses Unternehmen gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber als eigenständiger Bieter auftreten. In diesem Fall werden die Planungen für die Errichtung, die Finanzierung und das Gebäudemanagement häufig in unterschiedlichen

²¹ Weitere synonym verwendete Begriffspaare sind beispielsweise bieterseitige Planungskosten und Kosten der Angebotserstellung.

²² Vgl. Grothaus (2005), S. 251

Unternehmensbereichen erbracht und müssen daher wie bei der Bietergemeinschaft im Rahmen einer übergeordneten Koordination zu einem vollständigen PPP-Angebot zusammengefügt werden. Die Unterschiede im Prozess der Angebotserstellung zwischen einer aus mehreren Unternehmen zusammengesetzten Bietergemeinschaft und einem eigenständigen Bieter sind insofern gering.

Nachdem der Zuschlag erteilt wurde, formiert sich der obsiegende Bieter bzw. die beteiligten Partner der obsiegenden Bietergemeinschaft zu einer Projektgesellschaft, die für die Abwicklung des PPP-Vorhabens verantwortlich ist. Über die Zusammensetzung einer Projektgesellschaft bei PPP-Projekten sind somit unmittelbare Rückschlüsse auf die Struktur eines Bieters bzw. einer Bietergemeinschaft möglich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Angebotserstellung die Einbindung externer Planer und Berater, sogenannter Sonderfachleute, üblich ist.²³ Sind die Leistungen der Sonderfachleute speziell für einen der drei Bereiche Errichtung, Finanzierung oder Gebäudemanagement erforderlich, erbringen sie ihre Leistungen direkt für den jeweiligen Partner bzw. den verantwortlichen Unternehmensbereich. Erbringen die Sonderfachleute übergeordnete Leistungen, sind sie dem Bereich der Angebotskoordination auf der Ebene des Bieters bzw. der Bietergemeinschaft zuzuordnen.

In Anlehnung an den Aufbau einer typischen Projektgesellschaft für PPP-Projekte,²⁴ lässt sich die Bieterstruktur für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten wie folgt darstellen.

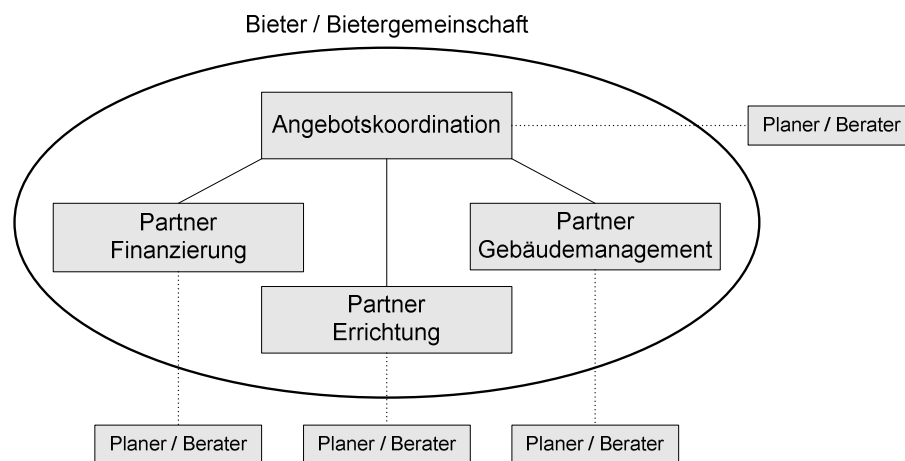


Abbildung 4: Typische Struktur eines Bieters bzw. einer Bietergemeinschaft für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Da sich die Angebotserstellung bei PPP-Projekten auf unterschiedliche Unternehmen bzw. Unternehmensbereiche verteilt, kommt der übergeordneten Koordination des PPP-Angebots

²³ Auch in Unternehmen mit weitreichender PPP-Erfahrung wird die Einbindung externer Planer und Berater bei der Angebotserstellung für PPP-Projekte als unverzichtbar angesehen. Vgl. Hofmann (2005), S. 23

²⁴ Vgl. Merna/Smith (1996), S. 14 ; FM NRW (2007), S. 12 ; Elbing (2006), S. 21

eine besondere Bedeutung zu. Die Angebotskoordination wird häufig in dem Unternehmensbereich bzw. bei dem Partner der Bietergemeinschaft angesiedelt, der für die Planung der Finanzierung verantwortlich ist, da sich diese über die gesamte Laufzeit des PPP-Projekts erstreckt und auf die Planungsergebnisse der Errichtung und des Gebäudemanagements abgestimmt werden muss.

2.4 Identifikation und Abgrenzung typischer Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten sind Planungen für die Leistungsbereiche Errichtung, Finanzierung und Gebäudemanagement zu erbringen. Darüber hinaus sind diese Planungsleistungen im Rahmen einer übergeordneten Angebotskoordination zu einem abgabereifen PPP-Angebot zusammenzuführen. Dabei umfasst die Angebotskoordination auch den Einkauf externer Leistungen, die sich nicht eindeutig einem der drei Bereiche Errichtung, Finanzierung oder Gebäudemanagement zuordnen lassen. Die erforderlichen Planungsleistungen werden entweder von unterschiedlichen Partnern einer Bietergemeinschaft oder in unterschiedlichen Bereichen eines Unternehmens erbracht. In beiden Fällen werden regelmäßig Leistungen externer Planer und Berater für die Angebotserstellung in Anspruch genommen. Die Koordination der Planungsleistungen wird häufig im Bereich der Finanzierung angesiedelt. Neben der Unterteilung der Leistungen für die Angebotserstellung in die drei Bereiche Finanzierung und Angebotskoordination²⁵, Errichtung und Gebäudemanagement sowie interne und externe Leistungen, ermöglicht die Zuordnung der Leistungen zu den in Abschnitt 2.1 erläuterten vier Angebotsstufen eine weitere Differenzierung.

Den vorangegangenen Ausführungen entsprechend lassen sich die bieterseitigen Planungsleistungen für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten wie folgt unterteilen.

²⁵ Nachfolgend Finanzierung/Angebotskoordination

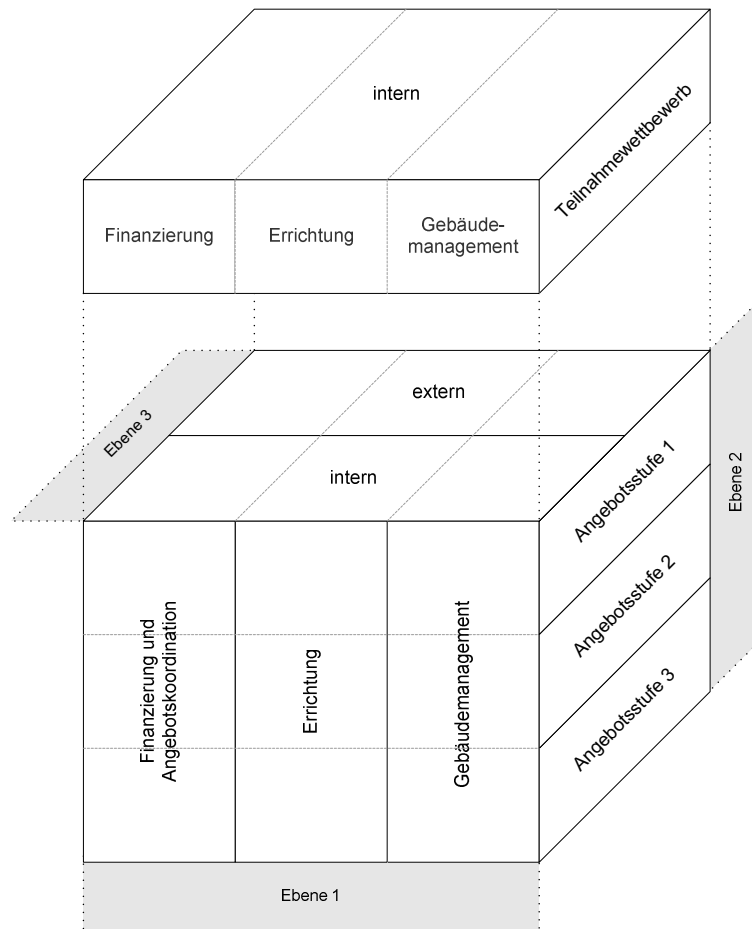


Abbildung 5: Ebenen der bieterseitigen Leistungen für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten

In Abschnitt 2.1 wurde bereits festgestellt, dass der Teilnahmewettbewerb nicht der Angebotserstellung i. e. S. zuzurechnen ist. In dieser Stufe wählt der Auftraggeber aus den teilnehmenden Bewerbern eine bestimmte Anzahl als Bieter aus und fordert diese zur Angebotserstellung und -abgabe auf. Der Teilnahmewettbewerb wird daher der Auftragsakquise zugerechnet. Im Teilnahmewettbewerb wird von den Bewerbern verlangt, ihre Eignung in den Leistungsbereichen Finanzierung, Errichtung und Gebäudemanagement nachzuweisen und die entsprechenden Unterlagen zusammenzustellen. Durch das in Abbildung 5 abgehobene Würfelstück wird die Abgrenzung zwischen Teilnahmewettbewerb und Angebotserstellung i. e. S. der folgenden drei Angebotsstufen verdeutlicht.

Die Planungsleistungen der Bieter für die an den Teilnahmewettbewerb anschließende Angebotserstellung bei PPP-Projekten werden auf der Ebene 1 den folgenden drei Leistungsbereichen zugeordnet:

- Leistungen für die Angebotserstellung im Bereich Finanzierung und Koordination sämtlicher Leistungen (Angebotskoordination)
- Leistungen für die Angebotserstellung im Bereich Errichtung
- Leistungen für die Angebotserstellung im Bereich Gebäudemanagement

Diese Kategorisierung ergibt sich aufgrund der Zusammensetzung von Bietergemeinschaften bei PPP-Projekten bzw. der üblichen Arbeitsteilung innerhalb eines Unternehmens.

Eine Unterscheidung der Leistungen anhand der Angebotsstufen wird auf der Ebene 2 vorgenommen. Diese Ebene beschreibt den Prozess der Angebotserstellung chronologisch, wobei eindeutige Meilensteine die Angebotsstufen voneinander trennen.

Auf der Ebene 3 können die in den drei Kategorien erbrachten Leistungen jeweils in interne und externe Leistungen unterschieden werden. Interne Leistungen sind vor allem die Leistungen der Mitarbeiter in den an der Bietergemeinschaft beteiligten Unternehmen. Von Planern und Beratern erbrachte Leistungen sind dem Bereich der externen Leistungen zuzuordnen, sofern die Leistungserbringer keine Partner der Bietergemeinschaft sind und auch sonst keine gesellschaftsrechtlichen Verbindungen zu einem der Partner bestehen. Für den Teilnahmewettbewerb in der Angebotsstufe 0 werden in der Regel keine externen Leistungen in Anspruch genommen, so dass hier auf eine Unterteilung verzichtet wird. Die Zuordnung von Leistungen zu den Bereichen intern und extern ist nicht abhängig von dem Gegenstand der Leistung selbst, sondern davon, wo diese Leistung erbracht wurde.

2.5 Beschreibung eines grundlegenden Leistungsbilds für die Angebotserstellung der Bieter bei PPP-Projekten

Mit der in Abbildung 5 dargestellten Unterteilung ist eine redundanzfreie Abgrenzung der für die Angebotserstellung erforderlichen bieterseitigen Leistungen bei PPP-Projekten möglich. Es ergeben sich insgesamt 21 Leistungskategorien, die von internen Leistungen im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination in der Angebotsstufe 0 bis hin zu externen Leistungen im Bereich Gebäudemanagement in der Angebotsstufe 3 reichen. Die Forderung nach einer abschließenden Auflistung sämtlicher Einzelleistungen, die für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten erforderlich sind, ist aufgrund der unternehmensspezifischen Unterschiede bei der Angebotserstellung nicht zweckmäßig und auf der Ebene interner und externer Leistungen im Voraus sogar unmöglich. Zudem würde es innerhalb eines Leistungsbereichs zu Überschneidungen unterschiedlicher Einzelleistungen kommen.

Die folgende Tabelle gibt jedoch einen Überblick über die Leistungsschwerpunkte für jeden Leistungsbereich. Die in der Tabelle aufgeführten Leistungsschwerpunkte haben erläuternden Charakter und bieten Hilfestellung bei der Zuordnung von Einzelleistungen zu den jeweiligen Leistungsbereichen.

Angebotsstufe	Bereich		
	Finanzierung/Angebots- koordination	Errichtung	Gebäudemanagement
intern/extern			
Stufe 0 Teilnahmewettbewerb	Zusammenstellung der Eignungsnachweise, Koordination Teilnahmewettbewerb	Zusammenstellung der Eignungsnachweise	Zusammenstellung der Eignungsnachweise
Stufe 1 Angebotserstellung und -abgabe	Entwicklung eines Finanzierungskonzepts, Strategiebildung und Steuerung der beteiligten Partner	Erstellung der Generalplanung, Kalkulation und Kostenermittlung auf Basis des Entwurfs	Erstellung des Bewirtschaftungskonzepts, Kalkulation auf Basis des Konzepts
Stufe 2 Angebotskonkretisierung	Erhöhte Detaillierung der Finanzierung, Vor- und Nachbereitung der Verhandlungsgespräche	Konkretisierung des Entwurfs und Anpassung der Kalkulation	Konkretisierung der Konzeption und Anpassung der Kalkulation
Stufe 3 Abschlussverhandlung und Zuschlagserteilung	Fixierung der Finanzierung, Endverhandlung sämtlicher Verträge	Vorbereitung und Durchführung der Abschlussverhandlungen	Vorbereitung und Durchführung der Abschlussverhandlungen

Tabelle 1: Leistungsschwerpunkte der Bieter bei der Angebotserstellung für PPP-Projekte

Die Summe der in Tabelle 1 genannten Leistungen stellt die Grundlagen für ein Leistungsbild zur Angebotserstellung bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau dar. Ein derartiges Leistungsbild sollte die dargestellte Dreiteilung der Leistungsphasen in die Bereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement wiedergeben und sich am typischen Ablauf der Vergabe mit den vier Angebotsstufen Teilnahmewettbewerb, Angebotserstellung und -abgabe, Angebotskonkretisierung sowie Abschlussverhandlung und Zuschlagserteilung orientieren.

2.5.1 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 0

Die Zusammenstellung der Eignungsnachweise in der Angebotsstufe 0 verursacht im Vergleich zu den Leistungen der folgenden Angebotsstufen einen relativ geringen Aufwand, insbesondere bei einer wiederholten Teilnahme eines Bieters oder einer Bietergemeinschaft an PPP-Projekten mit vergleichbaren Rahmenbedingungen. Aufgabe der Angebotskoordination ist es, die Teilnahme unter Einhaltung der Fristen und Formvorschriften zu steuern.

2.5.2 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 1

In der Angebotsstufe 1 bilden die Strategiebildung und Steuerung der beteiligten Partner und die Entwicklung des Finanzierungskonzepts den Leistungsschwerpunkt im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination. Wird von den Bieter eine Projektfinanzierung angeboten, sind regelmäßig auch externe Beratungsleistungen erforderlich.

Die Planung der Errichtung beinhaltet die Erstellung der Generalplanung sowie die Kalkulation und Kostenermittlung auf Grundlage der Planung, wobei auch die Möglichkeit einer vorgegebenen Planung besteht, die dann überprüft und überarbeitet werden muss. Da bei der Angebotserstellung für PPP-Projekte die Erstellung der Generalplanung häufig an Ingenieure und Architekten vergeben wird, ist ein erheblicher Teil der Planungsleistungen dem Bereich der externen Leistungserbringung zuzuordnen.

Im Rahmen der Planung des Gebäudemanagements werden die erforderlichen Leistungen in der Regel intern erbracht. Der Leistungsschwerpunkt beinhaltet die Erstellung des Bewirtschaftungskonzepts und die Angebotskalkulation auf Grundlage der Konzeption.

2.5.3 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 2

In der Angebotsstufe 2, der Angebotskonkretisierung, werden Verhandlungen auf der Basis des Angebots aus der vorangegangenen Angebotsstufe geführt. Die Vergabestelle hat in der Regel höhere Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Planung, so dass erneut Leistungen von externen Sonderfachleuten erbracht werden, um die von ihnen erstellte Planung zu konkretisieren.

2.5.4 Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 3

Zu Beginn der Angebotsstufe 3 weisen die Angebote der Bieter einen hohen Detaillierungsgrad auf, so dass der Schwerpunkt der Leistungen im Bereich der Finanzierung/Angebotskoordination liegt und sich die Leistungen in den Bereichen Errichtung und Gebäudemanagement auf die Mitwirkung bei den Abschlussverhandlungen konzentrieren. Die Abschlussverhandlungen haben unter anderem die Vergütung und die Risikoteilung zum Gegenstand. Eine besondere Rolle insbesondere bei Projektfinanzierungen nimmt die sogenannte Due Dilligence ein, in der das gesamte Projekt einer eingehenden Prüfung in Bezug auf wirtschaftliche, technische und juristische Aspekte unterliegt. Die hauptsächlich extern durchgeführte Due Dilligence wird von der oder den finanzierenden Banken veranlasst, um eine Grundlage für die Festlegung der endgültigen Finanzierungskonditionen zu schaffen.

3 Analyse der Rahmenbedingungen für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Bei der Erstellung eines Angebots für ein PPP-Projekt erbringen die Bieter umfangreiche Leistungen, die zum Teil erhebliche Kosten verursachen. Unabhängig von einer wirtschaftlichen Betrachtung der Auswirkungen einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten existieren in Deutschland vergaberechtliche Vorschriften, die eine Honorierung in bestimmten Fällen zwingend vorschreiben.

In den folgenden Abschnitten werden die vergaberechtlichen Grundlagen zur Honorierung der Angebotserstellung in Deutschland untersucht und die Anwendbarkeit der bestehenden Regelungen auf PPP-Projekte überprüft. Nach einer Analyse der Rahmenbedingungen zur Angebotshonorierung in anderen Ländern mit PPP-Erfahrung wird die praktische Umsetzung der Regelungen in Deutschland mit der internationalen Situation verglichen.

3.1 Vergaberechtliche Grundlagen in Deutschland

Für den Fall der Anwendung der für PPP-Projekte üblichen Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm, der sogenannten Funktionalausschreibung,²⁶ sieht das deutsche Vergaberecht eine angemessene Honorierung für die von der Auftraggeberseite auf die Bieterseite verlagerten Planungsleistungen vor. Bei der im Folgenden durchgeführten Untersuchung der relevanten Vorschriften auf Grundlage juristischer Kommentierungen fallen insbesondere die uneinheitliche Begriffsverwendung sowie die honorierungsrelevante Differenzierung der Angebotserstellung in die Bestandteile Bearbeitung und Ausarbeitung auf. Darüber hinaus wird in diesem Abschnitt die angemessene Höhe des Honorars diskutiert.

3.1.1 Relevante Vorschriften und Empfehlungen

Die im deutschen Vergaberecht vorgeschriebene Honorierung der Angebotserstellung insbesondere bei Funktionalausschreibungen findet keine gleichlautende Entsprechung in der seit dem 1. Februar 2006 anzuwendenden Vergabekoordinierungsrichtlinie (VKR).²⁷ Lediglich für den Wettbewerblichen Dialog wird in Art. 29 Abs. 8 RL 2004/18/EG den Vergabestellen im Rahmen einer Kann-Bestimmung die Gewährung von „Prämien oder Zahlungen an die Teilnehmer am Dialog“ freigestellt.

In den vergaberechtlich relevanten Vorschriften in Deutschland sind folgende Formulierungen zur Honorierung der Angebotserstellung zu finden.

²⁶ Die Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm wird in der Literatur zu PPP häufig auch als outputorientierte Leistungsbeschreibung oder Outputspezifikation bezeichnet.

²⁷ Vgl. Kumlehn/Rebmann (2006), S. 52

VOB/A § 20 Nr. 2 Abs. 1	VOB/A § 3a Nr. 4 Abs. 7	VOL/A § 20 Nr. 2 Abs. 1	VOF § 15 Abs. 1, 2	VgV § 6a Abs. 7
Für die Bearbeitung des Angebots wird keine Entschädigung gewährt. Verlangt jedoch der Auftraggeber, dass der Bewerber Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, statische Berechnungen, Mengenberechnungen oder andere Unterlagen ausarbeitet, insbesondere in den Fällen des § 9 Nummern 10 bis 12, so ist einheitlich für alle Bieter in der Ausschreibung eine angemessene Entschädigung festzusetzen.	Verlangt der Auftraggeber, dass die am Wettbewerblichen Dialog teilnehmenden Unternehmen Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen ausarbeiten, muss er einheitlich für alle Unternehmen, die die geforderte Unterlage rechtzeitig vorgelegt haben, eine angemessene Kostenerstattung hierfür gewähren.	Für die Bearbeitung des Angebotes werden keine Kosten erstattet. Verlangt jedoch der Auftraggeber, dass der Bieter Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen ausarbeitet, insbesondere in den Fällen des § 8 Nr. 2 Abs. 1 Buchst. a), so ist einheitlich für alle Bieter in der Ausschreibung eine angemessene Kostenerstattung festzusetzen.	Verlangt der Auftraggeber darüber hinaus, dass Bewerber Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen ausarbeiten, so ist einheitlich für alle Bewerber eine angemessene Vergütung festzusetzen. Gesetzliche Gebühren- oder Honorarordnungen und der Urheberrechtsschutz bleiben unberührt.	Verlangen die staatlichen Auftraggeber, dass die am Wettbewerblichen Dialog teilnehmenden Unternehmen Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen ausarbeiten, müssen sie einheitlich für alle Unternehmen, die die geforderte Unterlage rechtzeitig vorgelegt haben, eine angemessene Kostenerstattung hierfür gewähren.

Tabelle 2: Vergaberechtliche Vorschriften zur Honorierung der Angebotserstellung

Sämtliche Vorschriften enthalten Formulierungen, die den Auftraggeber unter bestimmten Voraussetzungen zu einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung verpflichten. Dabei ist es für die Vorschrift des § 20 VOB/A unerheblich, ob es sich um eine Vergabe oberhalb oder unterhalb der Schwellenwerte handelt.²⁸ Nach einem Beschluss der VK Südbayern vom 20.06.2001 (15-05/01) liegt der Sinn des § 20 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A darin, Bieter davor zu schützen, Planungs- und Projektierungsarbeiten bereits für die Angebotserstellung erbringen zu müssen, ohne dafür eine entsprechende Entschädigung zu erhalten. Die spezielle Regelung zum Wettbewerblichen Dialog in § 3a Nr. 4 Abs. 7 VOB/A entspricht weitgehend der Formulierung des § 6a Abs. 7 VgV. Wird nach der VOB/A oder der VOL/A ausgeschrieben und handelt es sich nicht um eine Vergabe im Wettbewerblichen Dialog, ist eine angemessene Honorierung bereits in der Ausschreibung festzusetzen.

Eine in den Ausschreibungsunterlagen festgesetzte Entschädigungssumme hat nicht nur die Eigenschaft, den Auftraggeber an diesen Betrag zu binden, sondern verdeutlicht dem Bieter gleichzeitig, in welchem Umfang der Auftraggeber Angebotsausarbeitungen erwartet. Mit der Festlegung einer Entschädigung unterbreitet der Auftraggeber dem Bieter ein selbstständiges Angebot, das der Bieter gemäß § 151 BGB ohne Erklärung gegenüber dem Antragenden annehmen kann.²⁹ Damit wird ein von der Bauleistung getrennter Vertrag geschlossen, der in „unlösbarem Zusammenhang mit dem Angebot als solchem“³⁰ steht. Der sicherste Weg für

²⁸ Vgl. Höfler (2000), S. 337

²⁹ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 615, Rn. 21

³⁰ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 615, Rn. 21

den Bieter, eine Entschädigung zu erhalten, ist das Vorliegen einer ausdrücklichen Regelung vor Beginn der Angebotsausarbeitung.

Für die Vergabe von PPP-Projekten kommt grundsätzlich die Anwendung der VOB/A oder VOL/A in Betracht, da in einem PPP-Projekt Bau- und Dienstleistungen zu einem Gesamtvorhaben zusammengefasst werden. Handelt es sich bei den zu vergebenen Leistungen ausschließlich um Planungsleistungen, sind diese nach der VOF auszuschreiben. Obwohl die VOF für die Vergabe von PPP-Projekten praktisch keine Bedeutung hat, sollten die Regelungen aufgrund ihres Anwendungsbereichs im Zusammenhang mit der Honorierung der Angebotserstellung dennoch berücksichtigt werden.

3.1.2 Vorschlag für eine einheitliche Begriffsverwendung

Bei einem Vergleich der vier aufgeführten vergaberechtlichen Vorschriften fällt auf, dass mit „Entschädigung“ (§ 20 VOB/A), „Kostenerstattung“ (VOL/A, VgV, § 3a VOB/A) und „Vergütung“ (VOF) insgesamt drei unterschiedliche Begriffe zur Beschreibung einer Honorierung der Angebotserstellung für den Bieter eingesetzt werden. Innerhalb der VOB/A wird sowohl der Begriff Entschädigung als auch der Begriff Kostenerstattung, dieser im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren des Wettbewerblichen Dialogs, verwendet.

Obwohl in der VOB/A und der VOL/A unterschiedliche Begriffe verwendet werden, ist in diesen Vorschriften von einer synonymen Verwendung auszugehen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die in der VOB/A und der VOL/A geforderte Angebotshonorierung die Zahlung eines Aufwendungsersatzes ohne Gewinnanteil³¹ beschreibt.³² Mit der Formulierung „einheitlich für alle Bieter“, „Bewerber“ bzw. „Unternehmen“ wird darüber hinaus deutlich, dass es sich bei der Zahlung um einen pauschalen Betrag handeln soll, der nicht in einem definierten Verhältnis zur tatsächlich von den Bietern erbrachten Leistung steht.³³

Um Fehlinterpretationen und Missverständnissen vorzubeugen, besteht die Notwendigkeit einer einheitlichen Begriffsverwendung, mit der der Grundgedanke der Angebotshonorierung exakt beschrieben wird.

Der in der VOB/A verwendete Begriff „Entschädigung“ kann im Sinne einer Auslagenerstattung als Honorar ohne Gewinnanteil interpretiert werden,³⁴ wobei mit einem Honorar die in Geldeinheiten ausgedrückte Bewertung einer Planungsleistung seitens der vertragswilligen Partner bezeichnet wird.³⁵ Im Enteignungsrecht wird eine Entschädigung für

³¹ Ausführlich zur angemessenen Höhe der Honorierung vgl. Abschnitt 3.1.4

³² Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 615, Rn. 20 ; Heiermann/Riedl/Rusam (2003), S. 394, Rn. 13 ; Franke/Kemper et al. (2002), S. 468, Rn. 18 ; Motzke/Pietzcker/Prieß (2001), S. 983, Rn. 33 ; Daub (2000), S. 533, Rn. 32

³³ Vgl. Kumlehn/Rebmann (2006), S. 53

³⁴ Vgl. Heiermann/Riedl/Rusam (2003), S. 394 ; Swoboda/Wolff (1982), S. 46

³⁵ Vgl. Pfarr (1978), S. 27

konkret nachgewiesene, nicht vermeidbare Aufwendungen gezahlt. Nach dieser Interpretation ist der Begriff nicht zur Umschreibung eines einheitlichen, pauschalen Geldbetrags geeignet.

Mit dem in der VOL/A, der VgV und § 3a der VOB/A verwendeten Begriff Kostenerstattung wird die vollständige Rückzahlung der tatsächlich entstandenen Kosten suggeriert. Die tatsächlichen Kosten der Bieter werden aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen zum Teil deutlich voneinander abweichen. Zudem wären in der Praxis für den Auftraggeber die tatsächlichen Kosten der Bieter nicht überprüfbar.

Eine Vergütung, wie sie in der VOF gefordert wird, beinhaltet neben dem Ersatz der Aufwendungen definitionsgemäß auch einen Gewinnanteil, auf dessen Zahlung die Bieter im Rahmen der Angebotshonorierung nach der VOB/A und der VOL/A keinen Anspruch haben.

Da die Interpretation der in den vergaberechtlichen Vorschriften verwendeten Begriffe streng genommen nicht dem angestrebten Charakter einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung entspricht, ist diesbezüglich eine Nachbesserung in den entsprechenden Vorschriften zu empfehlen. In Anlehnung an Art. 29 Abs. 8 RL 2004/18/EG ist die Verwendung des Begriffs „Prämie“ im Sinne einer Auszeichnung oder Anerkennung der erbrachten Leistung denkbar.³⁶ Darüber hinaus kommt auch der in Abschnitt 4.1 Abs. 1 der Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens (GRW) verwendete Begriff „Bearbeitungshonorar“ in Betracht.

In jedem Fall sollte mit dem verwendeten Begriff eindeutig zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei der Angebotshonorierung nach VOB/A und VOL/A um einen fixen Betrag handelt, der zwar nicht dem tatsächlichen Aufwand jedes Bieters im Einzelfall Rechnung tragen kann, sich jedoch in angemessener Weise an dem generell zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Angebote orientiert. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird der Begriff Honorierung verwendet, da dieser die genannten Anforderungen weitgehend erfüllt. Darüber hinaus ist der Begriff auch zur Umschreibung der vergaberechtlichen Forderung, die gewährte Zahlung an die Bieter bereits in den Ausschreibungsunterlagen mitteilen zu müssen, geeignet, da eine Honorar im allgemeinen Sprachgebrauch häufig als vorab festgelegter Geldbetrag verstanden wird.

3.1.3 Kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung

Bei der Ausschreibung von Bauleistungen nach der VOB/A sollen diese gemäß § 9 Nr. 6 regelmäßig durch eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis beschrieben werden. Das Leistungsverzeichnis wird von einem durch den öffentlichen Bauherrn beauftragten

³⁶ Vgl. Kumlehn/Rebmann (2006), S. 53

Architekten oder Ingenieur erstellt und enthält sämtliche für die Errichtung des Objekts erforderlichen Ausführungspositionen mit Angabe der voraussichtlichen Mengen. Unter Umständen werden Zeichnungen und Pläne zur Verdeutlichung und Erklärung beigelegt. Vereinfacht zusammengefasst besteht die Aufgabe der Bieter somit darin, zunächst die Planungsvorgaben des Auftraggebers zu prüfen, anschließend die Einheitspreise für sämtliche Positionen des Leistungsverzeichnisses zu kalkulieren, diese mit den entsprechenden Mengenangaben zu multiplizieren und die Gesamtpreise der Positionen zur Angebotssumme aufzuaddieren.

Aufgrund der besonderen Eigenschaften von PPP-Projekten werden diese funktional ausgeschrieben,³⁷ so dass die zur Angebotserstellung erforderlichen Leistungen regelmäßig den oben beschriebenen Leistungsumfang bei vorhandenem Leistungsverzeichnis überschreiten.

Die unterschiedlichen Anforderungen an die Bieter finden in den Regelungen zur Honorierung der Angebotserstellung entsprechende Berücksichtigung. So wird den Bietern gemäß § 20 Nr. 2 Abs. 1 S. 1 VOB/A keine Honorierung für die „Bearbeitung des Angebots“ gewährt. „Verlangt jedoch der Auftraggeber, dass der Bewerber Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, statische Berechnungen, Mengenberechnungen oder andere Unterlagen ausarbeitet“, insbesondere im Falle einer funktionalen Leistungsbeschreibung, so ist gemäß § 20 Nr. 2 Abs. 1 S. 2 VOB/A „einheitlich für alle Bieter in der Ausschreibung eine angemessene Entschädigung festzusetzen“. Aus der vergaberechtlichen Konstruktion eines derartigen Regel-Ausnahmемodells ergibt sich eine Differenzierung zwischen der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung und der honorierungspflichtigen Angebotsausarbeitung.

Die Angebotsbearbeitung ist durch den Bieter kostenlos zu erbringen, da es sich um eine Leistung innerhalb des Bauvergabewettbewerbs handelt, die dazu dient, einen Bauauftrag zu erhalten.³⁸ Der Auftraggeber hat die Leistung gemäß § 9 Nr. 1 VOB/A eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bieter ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Im Rahmen der Angebotsbearbeitung beschränkt sich die Leistung des Bieters demnach auf die Überprüfung der vom Auftraggeber vorgegebenen Planung und die Preisermittlung.³⁹ Das Einsetzen von Preisen in ein Leistungsverzeichnis ist keine Werkleistung mit einem eigenen, rechtlich selbstständig bewertbaren Leistungserfolg.⁴⁰ Pläne, die ausschließlich zur Erläuterung oder Verdeutlichung der Angebotsangaben dienen, sind ebenfalls der Angebotsbearbeitung zuzurechnen und somit nicht honorierungspflichtig.⁴¹

³⁷ Vgl. Abschnitt 2.2

³⁸ Vgl. Ingenstau/Korbion (2004), S. 675

³⁹ Vgl. Kapellmann/Messerschmidt (2003), S. 332, Rn. 9

⁴⁰ Vgl. Vygen (1986), S. 440

⁴¹ Vgl. Schmidt (1999), S. 237

Gleiches kann für Pläne angenommen werden, die nicht für ein spezifisches Bauvorhaben angefertigt wurden.

In Anlehnung an den in Abschnitt 2.1 dargestellten Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens bleibt festzustellen, dass der Teilnahmewettbewerb und somit die Planungsleistungen der Angebotsstufe 0 der reinen Auftragsakquise zuzurechnen und damit nicht honorierungsrelevant sind. Die Bewerber im Teilnahmewettbewerb werden erst mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe zu Bieter mit Anspruch auf eine angemessene Honorierung ihrer Angebotsausarbeitungen.

Während die Leistungen der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung relativ klar beschrieben werden können, ist die Aufzählung der Leistungsbestandteile einer Angebotsausarbeitung in § 20 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A nicht abschließend. Sie umfasst zwar die Erstellung von Entwürfen, Plänen, Zeichnungen, statischen Berechnungen und Mengenberechnungen, ist jedoch mit der Formulierung „[...] oder andere Unterlagen“ offen gehalten. Andere Unterlagen im honorierungspflichtigen Sinne müssen über die regelmäßig zu erwartende ordnungsgemäße Bearbeitung des Angebots hinausgehen und eine in sich geschlossene Leistung darstellen.⁴²

Vereinzelt wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass unter den honorierungsfähigen Leistungen alle vergütungspflichtigen Leistungen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu verstehen sind. Andere schließen sich dieser Ansicht nicht an und sehen von der Honorierungspflicht stattdessen die Leistungen erfasst, die die Angebotsbearbeitung in bestimmtem Umfang überschreiten.⁴³ Somit wären kleinere, nicht in sich abgeschlossene Leistungen, wie Bauzeitenpläne, Erläuterungen des Angebots oder Pläne aus dem Bestand des Bieters, der Angebotsbearbeitung zuzurechnen und nicht honorierungspflichtig.⁴⁴ Allerdings haben derartige Leistungen bei PPP-Projekten ohnehin nur einen geringen Anteil an den Gesamtkosten der Angebotserstellung.

In den juristischen Kommentierungen herrscht Einigkeit darüber, dass zur Abgrenzung der Angebotsbearbeitung von der Angebotsausarbeitung insbesondere die Regelungen zur Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis bzw. Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm gemäß § 9 Nr. 11-14 bzw. Nr. 15-17 VOB/A herangezogen werden können.⁴⁵ Danach wären alle Planungsleistungen, die als Grundlage für die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses erforderlich sind, der Angebotsausarbeitung zuzurechnen. Es ist

⁴² Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 614, Rn. 17 ; Motzke/Pietzcker/Prieß (2001), S. 981

⁴³ Vgl. Motzke/Pietzcker/Prieß (2001), S. 981, Rn. 24 ; Kumlehn/Rebmann (2006), S. 51

⁴⁴ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 613, Rn. 17 ; Motzke/Pietzcker/Prieß (2001), S. 981, Rn. 24

⁴⁵ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 614, Rn. 17 ; Kapellmann/Messerschmidt (2003), S. 333, Rn. 12 ; Motzke/Pietzcker/Prieß (2001), S. 981, Rn. 25 ; Franke/Kemper et al. (2002), S. 466, Rn. 17

offensichtlich, dass bei einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm von den Bieter erhebliche, die Angebotsbearbeitung übersteigende Leistungen verlangt werden.⁴⁶

Zusammenfassend sind sämtliche Leistungen, die nicht der Angebotsbearbeitung zuzurechnen sind, gemäß § 20 Nr. 2 Abs. 2 VOB/A honorierungspflichtige Angebotsausarbeitungen. Die Angebotsbearbeitung beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf Leistungen der Angebotserstellung, die zur Bearbeitung eines vorhandenen Leistungsverzeichnisses erforderlich sind. Auf Grundlage einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm beinhaltet der erforderliche Gesamtaufwand zur Angebotserstellung zwar auch einen Anteil für Leistungen der Angebotsbearbeitung, der Anteil der Angebotsausarbeitung geht jedoch weit darüber hinaus.

Die Unterteilung der Angebotserstellung in eine kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und eine honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung kann auch im Sinne einer ausgeglichenen Risikoverteilung interpretiert werden. Danach sollen die beteiligten Partner jeweils die Risiken der Angebotserstellung tragen, die sie am besten beeinflussen können. Im Sinne der VOB/A fällt die Angebotsbearbeitung, also im Wesentlichen die Kalkulation von Preisen auf Grundlage eines Leistungsverzeichnisses, in den Risikobereich der Bieter. Wird von ihnen allerdings die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses verlangt, sind die damit verbundenen Risiken der Angebotsausarbeitung entsprechend zu honorieren, da sie nach der VOB/A im originären Einflussbereich des öffentlichen Auftraggebers liegen.

Es bleibt anzumerken, dass Angebotsausarbeitungen nicht immer honorierungspflichtig sind, sondern nur, wenn diese vom Auftraggeber ausdrücklich gefordert werden.⁴⁷ Angebotsausarbeitungen, die der Bieter im Zusammenhang mit der Planung von Nebenangeboten oder Änderungsvorschlägen erbringt, sind demnach von der Honorierungspflicht ausgeschlossen, sofern der Auftraggeber diese in der Bekanntmachung nur wünscht, nicht aber ausdrücklich fordert.

Die für § 20 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A elementare Unterscheidung der Leistungen in kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung wird in den für den Wettbewerblichen Dialog gültigen § 3a Nr. 4 Abs. 7 VOB/A und § 6a Abs. 7 VgV nicht vorgenommen. Stattdessen wird dem Bieter grundsätzlich eine „angemessene Kostenerstattung“ gewährt, wenn der Auftraggeber im Rahmen der Angebotserstellung „Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen“ fordert. Da diese Regelung auf die Anwendung des Wettbewerblichen Dialogs beschränkt ist, welcher insbesondere für die Vergabe von PPP-Projekten eingeführt wurde, zeigt sich, dass der Gesetzgeber dem Wettbewerblichen Dialog generell einen Umfang einer Angebots-

⁴⁶ Ingenstau/Korbion (2007), S. 614, Rn. 17

⁴⁷ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 615, Rn. 18

bearbeitung überschreitende Angebotsausarbeitung zuschreibt. Mithin ist davon auszugehen, dass es bei der Angebotserstellung für PPP-Projekte auch im Rahmen des Verhandlungsverfahrens regelmäßig zu einer honorierungspflichtigen Angebotsausarbeitung in erheblichem Ausmaß kommt.

3.1.4 Angemessenheit des Honorars

Die Angebotshonorierung ist nach den Regelungen des Vergaberechts nicht nur einheitlich an alle Bieter, sondern auch in angemessener Höhe zu zahlen. Der Begriff „angemessen“ wird in der juristischen Literatur im Sinne einer üblichen Vergütung gemäß § 632 Abs. 2 BGB interpretiert. Damit soll hervorgehoben werden, dass eine objektive Betrachtung der Honorierung erfolgen muss. Eine subjektive Ansicht bezüglich der Gerechtigkeit der Honorierung ist zu vermeiden. Es wird vielmehr eine Orientierung an „den am Ort der Bauausführung allgemeingültigen, aner kennenswerten Marktmaßstäben im Zeitpunkt der konkreten Bauvergabe“⁴⁸ angestrebt. Diese Interpretation der Angemessenheit unterstützt die in Abschnitt 3.1.2 erfolgte Definition, nach der die Angebotshonorierung einen pauschalen Betrag darstellt, der zwar nicht dem tatsächlichen Aufwand jedes Bieters im Einzelfall Rechnung trägt, sich jedoch in angemessener Weise an dem generell zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Angebote orientiert.

Eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung ist ein „nach allgemeiner Erfahrung festzusetzender Aufwendungsersatz ohne Gewinnanteil“⁴⁹, für deren Berechnung die „üblicherweise für die Angebotsbearbeitung in den Allgemeinen Geschäftskosten kalkulierten Aufwendungen in der Höhe [...] herangezogen werden [sollten], die für die obligationsmäßig erbrachten Leistungen unter normalen Umständen anzusetzen sind“⁵⁰.

Konkrete Hinweise zur Berechnung der Honorierung sind weder in den Vorschriften zur Angebotshonorierung selbst noch in den einschlägigen juristischen Kommentierungen zu finden. Insbesondere fehlt es an konkreten Anhaltspunkten zum tatsächlichen Aufwand, der durch die Angebotserstellung auf Seiten der Bieter verursacht wird.

3.1.5 Anwendbarkeit der bestehenden Regelungen auf PPP-Projekte

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass Bieter grundsätzlich einen Anspruch auf eine angemessene Honorierung für über die normale Angebotsbearbeitung hinausgehende Leistungen haben. In den entsprechenden Regelungen wird die Honorierung nicht auf bestimmte Vergabeverfahren beschränkt. Allerdings geht aus § 20 Nr. 2 Abs. 2 S. 2 VOB/A hervor, dass auch die freihändige Vergabe von der Regelung betroffen ist, woraus

⁴⁸ Ingenstau/Korbion (2004), S. 227, Rn. 20

⁴⁹ Heiermann/Riedl/Rusam (2003), S. 394, Rn. 13

⁵⁰ Kapellmann/Messerschmidt (2003), S. 333, Rn. 14

sich eine generelle Gültigkeit für die öffentliche und beschränkte Ausschreibung ableiten lässt. Darüber hinaus sind Regelungen der a-Paragraphen gemäß § 1a VOB/A zusätzlich zu den Basisparagraphen anzuwenden. Da in der VOB/A für den Sachverhalt der Angebotshonorierung keine speziellen a-Paragraphen enthalten sind, ist die Regelung zur Angebotshonorierung auch auf Vergaben oberhalb der Schwellenwerte anzuwenden, also auch für das bei PPP-Projekten übliche Verhandlungsverfahren und den Wettbewerblichen Dialog gültig.

Die Diskussion in der juristischen Literatur ist derzeit stark auf die Sichtweise der konventionellen Realisierung von Bauprojekten begrenzt. Danach vergibt der Auftraggeber Planungs- und Bauleistungen separat und zeitlich gestaffelt. Die Objektplanung wird in der Regel auf Basis einer Vergütung nach der HOAI an Architekten und Ingenieure vergeben. Aufbauend auf den Planungen wird die Bauleistung entweder auf Basis eines Leistungsverzeichnisses oder eines Leistungsprogramms vergeben. Bei Ausschreibungen mit Leistungsverzeichnis liegt in der Regel eine Ausführungsplanung vor, so dass nur in sehr geringem Maße von Angebotsausarbeitungen seitens der Bieter ausgegangen werden kann.

§ 9 Nr. 15-17 VOB/A bietet als Alternative im Ausnahmefall eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm. Dies wird als zweckmäßig angesehen, wenn die Bauausführung zusammen mit dem Entwurf ausgeschrieben wird, um sowohl die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste als auch eine funktionsgerechte Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln. Im weiteren Verlauf der Angebotserstellung muss der Bieter seine Leistung unter anderem mittels Mengen und Preisen beschreiben, das heißt ein Leistungsverzeichnis erstellen. Es handelt sich demnach um Planungsleistungen, die als Grundlage für die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses dienen, also der Angebotsausarbeitung zuzurechnen sind.⁵¹ Für den vom Bieter zusätzlich geforderten Aufwand ist gemäß § 20 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A insbesondere in den Fällen des § 9 Nr. 15-17 VOB/A, also dann, wenn eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm Grundlage der Ausschreibung ist, eine angemessene Honorierung festzusetzen.

Die bei PPP-Projekten übliche outputorientierte Leistungsbeschreibung ist zwar vergabe-rechtlich der Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm zuzuordnen, es existieren jedoch einige Unterschiede gegenüber dieser Leistungsbeschreibung bei konventionellen Bauvorhaben. Im konventionellen Verständnis wird der Vertragsgegenstand als eine konkrete, qualitativ und funktional spezifizierte Bauaufgabe definiert, die in der Regel auf einer vorliegenden Entwurfsplanung basiert.⁵² Eine Outputspezifizierung hingegen hat einen geringeren Detaillierungsgrad und fokussiert sich auf die Festlegung der zu vergebenden Services und geforderten Qualitäten. Im Ergebnis ist somit anzunehmen, dass

⁵¹ Vgl. Abschnitt 3.1.3

⁵² Vgl. FM NRW (2003), S. 18

Ausschreibungen mittels Outputspezifikation wiederum einen größeren Planungsaufwand auf Bieterseite erzeugen als solche mit Leistungsprogramm.

Die Betrachtung der Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten darf sich jedoch nicht ausschließlich auf die Unterscheidung zwischen dem Aufwand der Angebotsbearbeitung und -ausarbeitung bei der Planung der Errichtung verengen, sondern muss ebenso die Planungsleistungen für das spätere Gebäudemanagement und die Finanzierung berücksichtigen. Dies kann daraus abgeleitet werden, dass sich die mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz der VgV und der VOB/A zugefügte Regelung zum Wettbewerblichen Dialog, welcher einen Kostenerstattungsanspruch enthält, nicht auf explizite Leistungsbereiche bezieht. Somit umfasst der Kostenerstattungsanspruch alle Leistungsbereiche der Angebotsausarbeitung des Bieters. Es ist fraglich, ob es für Planungsleistungen des Gebäudemanagements und der Finanzierung sinnvoll ist, die Abgrenzung zwischen Angebotsbearbeitung und -ausarbeitung aufrecht zu erhalten. Während für den Leistungsbereich Gebäudemanagement in der Praxis noch Planungen mit geringem Umfang durch den Auftraggeber vorgegeben werden, sind im Leistungsbereich Finanzierung Planungsvorgaben des Auftraggebers regelmäßig nicht vorhanden.

In den dieser Arbeit zugrunde liegenden PPP-Projekten stellen Bauleistungen regelmäßig die Hauptleistung des Vertrags dar, so dass nach den Regelungen der VOB/A auszuschreiben ist. Die Planung des als Nebenleistung definierten Gebäudemanagements und der Finanzierung über einen Zeitraum von 25 Jahren könnte demnach im Sinne der VOB/A grundsätzlich als über die normale Angebotsbearbeitung hinausgehende, honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung zu interpretieren sein. Auf Grundlage der VOB/A würde die Planung von Dienstleistungen somit honorierungspflichtige Leistungen in erheblichem Umfang beinhalten.

Der Sinn einer exakten Differenzierung zwischen Leistungen der Be- und Ausarbeitung bei PPP-Projekten, die mit Hilfe reiner Outputspezifikationen ausgeschrieben werden, kann darüber hinaus auch für die Planung der Errichtung in Frage gestellt werden, da der Anteil der Angebotsbearbeitung im Verhältnis zur Angebotsausarbeitung aufgrund der Abweichung des PPP-Prozesses von einer konventionellen Projektdurchführung sehr gering ist. In diesem Fall wäre der Ansatz einer pauschalen Reduzierung der bieterseitigen Kosten für die Angebotserstellung zur Ableitung einer Honorierung denkbar. Der Abschlag würde das Vorhandensein einer Bearbeitung in der Angebotserstellung bei PPP-Projekten unterstellen, diese im Verhältnis zur umfangreichen Ausarbeitung jedoch nicht überbewerten.

3.2 Honorierung der Angebotserstellung im internationalen Vergleich

Auf der Ebene europäischer Richtlinien ist eine Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten nicht verbindlich vorgeschrieben. Dennoch kommen im deutschen Vergaberecht gemäß Abschnitt 3.1 weit reichende Vorgaben zur Anwendung.

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse einer Untersuchung der Regelungen zur Honorierung der Angebotserstellung in verschiedenen Ländern mit PPP-Erfahrung und deren praktische Umsetzung kurz dargestellt. Anschließend wird die in Deutschland übliche Honorierung der Angebotserstellung auf Grundlage ausgewählter PPP-Projekte ermittelt.

Die Analyse der Regelungen zur Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten in Großbritannien, Kanada, Griechenland, Österreich und Frankreich lässt zwar eine breite Zustimmung zur Angebotshonorierung erkennen, verbindliche Vorschriften, wie sie in Deutschland existieren, können im Ansatz jedoch nur für Österreich identifiziert werden. Generell erwarten die öffentlichen Auftraggeber aller untersuchten Länder eine Stärkung des Wettbewerbs durch eine Honorierung der Angebotserstellung. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass ausreichender Wettbewerb bei komplexen PPP-Projekten nur durch eine Honorierung der Angebotserstellung gewährleistet werden kann. Die Umsetzung dieser Einstellung wurde durch eine stichprobenartige Untersuchung realisierter PPP-Projekte in Bezug auf die gewährte Angebotshonorierung überprüft. Dabei wurden die Informationen aus Projektdarstellungen gezielt durch Befragungen verantwortlicher Ansprechpartner des öffentlichen Auftraggebers ergänzt.⁵³ Insbesondere für Großbritannien und Kanada konnten einige PPP-Projekte identifiziert werden, bei denen zum Teil Honorierungen in erheblichem Umfang gezahlt wurden.⁵⁴ In Einzelfällen wird davon ausgegangen, dass die Honorierung sogar die tatsächlichen Kosten einiger Bieter gedeckt hat.

Die praktische Umsetzung der verbindlichen Vorgaben zur Honorierung der Angebotserstellung in Deutschland wird nachfolgend auf der Grundlage von 24 PPP-Projekten⁵⁵ überprüft. Es handelt sich dabei ausschließlich um Projekte des öffentlichen Hochbaus, insbesondere Schulen und Verwaltungsgebäude, die nach den Vorschriften der VOB/A ausgeschrieben wurden. Die Baukosten nach DIN 276 der untersuchten Projekte reichen von 2,8 Mio. Euro bis 72,5 Mio. Euro. Im Mittel liegen die Baukosten bei etwa 17,6 Mio. Euro.

Obwohl in Deutschland verbindliche Vorschriften zur Honorierung der Angebotserstellung existieren, wurde bei 11 Projekten keine Entschädigungszahlung nach VOB/A vorgesehen. Bei den verbleibenden 13 Projekten reichen die gezahlten Honorierungen von 3.000 Euro bis 50.000 Euro pro Bieter und liegen im Mittel bei etwa 12.000 Euro. Bezogen auf alle 24 Projekte liegen die Zahlungen im Mittel bei etwa 31.700 Euro pro Projekt und bei 6.200 Euro pro Bieter. Die Untersuchung ergab außerdem, dass die Höhe der Honorierung bei keinem der Projekte auf einer objektiv nachvollziehbaren Bemessungsgrundlage basiert.

⁵³ Die Befragung ausgewählter öffentlicher Entscheidungsträger wurde im Rahmen von Telefonaten und E-Mail im Zeitraum Juli bis September 2007 durchgeführt.

⁵⁴ Dieses Ergebnis wurde für Großbritannien unter anderem durch einen Mitarbeiter des National Audit Office (NAO) am 10.08.2007 per E-Mail bestätigt.

⁵⁵ Es handelt sich dabei nicht um die gleichen Projekte, die als Grundlage für die Entwicklung der Honorierungssystematik in Kapitel 5 verwendet werden.

In der nachfolgenden Tabelle werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst:

	Alle Projekte				Nur Projekte mit Honorierung			
	Baukosten	Pro Projekt	Pro Bieter	Anteil an Baukosten	Baukosten	Pro Projekt	Pro Bieter	Anteil an Baukosten
Min	2,8 Mio. €	0 €	0 €	0 %	2,8 Mio. €	9.000 €	3.000 €	0,22 %
Mittel	17,6 Mio. €	31.700 €	6.200 €	0,22 %	14,2 Mio. €	60.000 €	12.000 €	0,42 %
Max	72,5 Mio. €	250.000 €	50.000 €	0,62 %	46,2 Mio. €	250.000 €	50.000 €	0,62 %

Tabelle 3: Honorierung der Angebotserstellung in Deutschland am Beispiel von 24 PPP-Projekten

Um die jeweils gezahlten Honorierungen untereinander vergleichbar zu machen, können sie vereinfacht als Anteil der Baukosten nach DIN 276 ausgedrückt werden. Dabei bleiben allerdings projektspezifische Besonderheiten unberücksichtigt. Werden nur die 13 Projekte, bei denen eine Honorierung der Angebotserstellung gewährt wurde, berücksichtigt, liegt der Anteil der Honorierung an den Baukosten bei 0,42 %. Bezogen auf alle Projekte beträgt der Anteil 0,22 % im Mittel.

Der Ablauf der Vergabeverfahren entspricht bei allen 24 Projekten der in Abschnitt 2.1 dargestellten Struktur mit den Angebotsstufen 0 bis 3. Eine Abstufung der Honorierung in Abhängigkeit von der vom jeweiligen Bieter erreichten Angebotsstufe war bei 3 Projekten vorgesehen.

Bei einem der untersuchten Projekte wurde zwar eine Honorierung in Höhe von 5.000 Euro für jeden unterlegenen Bieter in der Ausschreibung festgesetzt, diese wurde jedoch an die Vorlage verbindlicher Angebote geknüpft. In Abschnitt 2.1 wurde bereits erläutert, dass die endgültige Festlegung der Finanzierungsbedingungen erst nach einer Due Dilligence der finanzierenden Bank erfolgt. Aufgrund der hohen Kosten einer Due Dilligence wird diese in der Regel erst in der letzten Angebotsstufe durchgeführt, so auch bei dem hier untersuchten Projekt. Somit lagen verbindliche Angebote in Bezug auf die Finanzierungsbedingungen erst in den Abschlussverhandlungen mit dem Preferred Bidder vor, der anschließend auch den Zuschlag für sein Angebot erhalten hat. Da die Auszahlung der Honorierung in den Ausschreibungsunterlagen an die Bedingung eines verbindlichen Angebots geknüpft war und nur das Angebot des obsiegenden Bieters diese Bedingung in Bezug auf die Finanzierungsbedingungen erfüllte, der obsiegende Bieter jedoch von der Honorierung ausgeschlossen war, wurden bei diesem Projekt zum Unmut der beteiligten Bieter tatsächlich keine Honorierungen gezahlt.

4 Datengrundlage für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Die Analyse der vergaberechtlichen Vorschriften in Abschnitt 3.1 hat ergeben, dass eine angemessene Honorierung nach der VOB/A einem fixen Betrag entspricht, der zwar nicht dem tatsächlichen Aufwand jedes Bieters im Einzelfall Rechnung tragen kann, sich jedoch in angemessener Weise an dem generell zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Angebote orientieren sollte.⁵⁶ Angaben zur üblichen Höhe der Kosten für die Angebotserstellung oder konkrete Berechnungsvorgaben sind jedoch weder in den Vorschriften selbst noch in den Kommentierungen zu finden.

Für die Bestimmung der angemessenen Honorierung sind grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten denkbar. Daher werden in den folgenden Abschnitten zunächst die Ergebnisse einer Literaturrecherche vorgestellt und die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung in der internationalen Praxis untersucht. Dabei werden in Abhängigkeit von der Struktur einer PPP-Angebotserstellung gemäß Abschnitt 2.3 auch isolierte Informationen für einen der drei Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung oder Gebäudemanagement ausgewertet. Unter Umständen können auch aus einzelnen Bereichen der Angebotserstellung wertvolle Ergebnisse für die Gesamtbetrachtung abgeleitet werden. Dabei gilt dem Bereich Errichtung als Schwerpunkt hier betrachteter PPP-Projekte besondere Aufmerksamkeit.

Anschließend werden der Ablauf und die Ergebnisse einer umfangreichen Befragung von Unternehmen zur Beschaffung der erforderlichen Datengrundlage erläutert. Dabei werden zunächst der Aufbau und die Besonderheiten der eingesetzten Erhebungsinstrumente unter dem Arbeitsschritt Entwicklung der Datenerhebung dargestellt. Im zweiten Arbeitsschritt wird die Durchführung der Datenerhebung einschließlich erforderlichem Vortest der Erhebungsinstrumente zusammengefasst. Der Umgang mit Schwierigkeiten bei Datenerhebungen auf Grundlage schriftlicher Befragungen wird im letzten Abschnitt dieses Kapitels beschrieben.

4.1 Literaturrecherche

Im Rahmen einer umfassenden Literaturrecherche wird versucht, relevante Informationen zur Bestimmung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung in den für PPP-Projekte relevanten Leistungsbereichen, insbesondere zu den tatsächlichen Kosten von Planungsleistungen, zu sammeln. Es wird festgestellt, dass sowohl national als auch international kaum verlässliche und allgemeingültige Angaben zum Planungsaufwand der Bieter zu finden sind. Auch unmittelbare Aussagen zur konkreten Höhe einer angemessenen

⁵⁶ Vgl. Ingenstau/Korbion (2004), S. 227, Rn. 20 ; Kapellmann/Messerschmidt (2003), S. 333, Rn. 14 ; Heiermann/Riedl/Rusam (2003), S. 394, Rn. 13

Honorierung der Angebotserstellung sind nicht vorhanden. Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse der Literaturrecherche zusammenfassend dargestellt.

4.1.1 Forschungsberichte und Leitfäden

Die Literaturrecherche reicht mit einem Forschungsbericht von PASCHEN/WOLFF zur funktionalen Leistungsbeschreibung bis in das Jahr 1977 zurück. Anlass der Untersuchung war die zunehmende Anwendung der funktionalen Leistungsbeschreibung in der öffentlichen Bauauftragsvergabe und der damit zusammenhängenden Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen auf die Bieter. Der Forschungsbericht beinhaltet einen Vorschlag zur Festsetzung einer angemessenen Entschädigung der zusätzlichen Bieterleistungen.⁵⁷ In dem Forschungsbericht wird ebenfalls festgestellt, dass weder in der VOB selbst noch in den zugehörigen Kommentaren exakte Angaben zu der Höhe einer Honorierung der Angebotserstellung zu finden sind.⁵⁸

PASCHEN/WOLFF kommen zu dem Ergebnis, dass eine Entschädigung der Planungsleistungen als Aufwendungsersatz oder Kostenersatz und nicht als Vergütung zu verstehen ist. Da der Auftraggeber nicht in der Lage ist, die Kosten jedes einzelnen Bieters abschätzen zu können, wird in der VOB eine Vereinheitlichung der Entschädigung vorgesehen. In dem Bericht wird die Auffassung vertreten, dass eine Entschädigung die Bieter in die Lage versetzen sollte, ein wirtschaftliches Angebot zu erarbeiten. Eine zu hoch angesetzte Entschädigung könnte zu einer unerwünschten Bildung reiner Angebotsfirmen führen und eine zu niedrig gewählte Entschädigung eine einseitige Begünstigung kapitalkräftiger Bieter zur Folge haben.⁵⁹

⁵⁷ Vgl. Paschen/Wolff (1977), S. 59 ff.

⁵⁸ Vgl. Paschen/Wolff (1977), S. 19

⁵⁹ Vgl. Paschen/Wolff (1977), S. 61

Zusammenfassend erfolgt die in dem Forschungsbericht entwickelte Berechnung der Entschädigung in vier Schritten.

- Schritt 1: Ermittlung des Basishonorars nach der HOAI für die von den Bieter zur Angebotserstellung geforderten Leistungen
- Schritt 2: Die Mindestentschädigung pro Bieter ergibt sich durch Multiplikation des Basishonorars mit einem Faktor, der einem Diagramm entnommen wird. Der Faktor ist von der Höhe des Basishonorars abhängig und reicht von 0,60 bei 20.000 DM Basishonorar bis 0,20 bei 200.000 DM Basishonorar.
- Schritt 3: Berechnung der gesamten Entschädigungssumme durch Multiplikation der Mindestentschädigung mit der Anzahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bieter
- Schritt 4: Nach Abschluss des Wettbewerbs wird die tatsächliche Höhe der Entschädigung pro Bieter durch Division der gesamten Entschädigungssumme durch die Anzahl der akzeptierten Angebote berechnet

Tabelle 4: Arbeitsschritte zur Entschädigungsberechnung nach Paschen/Wolff⁶⁰

Dem in Schritt 2 verwendeten Diagramm liegt die Berechnungstabelle nach Nr. 4.1 Abs. 2 GRW zugrunde. Diese Tabelle dient der Ermittlung von Preisen und Ankäufen für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens.

Nach den in Tabelle 4 vorgeschlagenen Arbeitsschritten erhalten die Bieter eine garantierte Mindestentschädigung, die höher ausfallen kann, wenn der Auftraggeber noch Angebote ausschließt. Dem Auftraggeber ist die Summe der gesamten Entschädigungszahlung bekannt. Ein Schwachpunkt der Systematik besteht darin, dass die Bieter durch die Nichtabgabe von Angeboten die Einzelentschädigung für die verbleibenden Bieter in die Höhe treiben können.

PASCHEN/WOLFF geben zu bedenken, dass ihre Empfehlungen zur Entschädigungshöhe nur als ein erster und nicht im Detail ausgearbeiteter Rahmenvorschlag zu verstehen ist, der noch einer Überprüfung in Bezug auf die praktische Anwendung bedarf.⁶¹ In einem erneuten Abdruck des Forschungsberichts im Jahr 1982 wird insbesondere auf die fehlende Allgemeingültigkeit der Ergebnisse verwiesen, da der Untersuchung keine umfassende Datenerhebung zum tatsächlichen Bieteraufwand zugrunde liegt.⁶² Zur Absicherung des Modells wurden lediglich durch Einzelbefragungen verifizierte Schätzungen durchgeführt.

Die Systematik des entwickelten Modells zur Entschädigung der Bieter bei konventionellen Bauprojekten ist zwar weitgehend logisch und nachvollziehbar. Für die praktische Anwendbarkeit gelten jedoch insbesondere die im folgenden Abschnitt erläuterten Einschränkungen zur HOAI, da die dort aufgeführten Honorartafeln als Datengrundlage für

⁶⁰ Vgl. Paschen/Wolff (1977), S. 66 ff.

⁶¹ Vgl. Paschen/Wolff (1977), S. 59

⁶² Vgl. Swoboda/Wolff (1982), S. 55

das Modell dienen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass in dem Modell der zusätzliche Planungsaufwand komplexer PPP-Projekte nicht berücksichtigt wird.

Eine Untersuchung der in Deutschland veröffentlichten Leitfäden zum Thema PPP hat keine konkreten Hinweise zur Höhe einer angemessenen Honorierung ergeben. Im aktuellen Vergaberechtsleitfaden für PPP im Hochbau findet sich lediglich für die Vergabe im Wettbewerblichen Dialog ein knapper Hinweis, nach dem sich die Höhe der Entschädigung an der regelmäßig in Architektenwettbewerben geübten Praxis orientieren sollte.⁶³ Es wird empfohlen, einen „Betrag in Höhe der Ersparnis, die durch die Planungsleistungen der am Wettbewerb teilnehmenden Architekten realisiert wurde, nach einem zuvor festgelegten Schlüssel unter den Wettbewerbern“⁶⁴ aufzuteilen. Diese Empfehlung kann ohne weitere Erläuterungen nicht eindeutig interpretiert werden. Die praktische Anwendbarkeit ist nicht gewährleistet. Grundsätzlich wird bei einer an Architektenwettbewerben orientierten Entschädigung der Planungsaufwand für die Bereiche Gebäudemanagement und Finanzierung über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren nicht angemessen berücksichtigt.

In den Musterformularen des Leitfadens werden für die Entschädigung der teilnehmenden Unternehmen konkrete Mustertexte für eine Vergabe im Wettbewerblichen Dialog bzw. im Verhandlungsverfahren vorgeschlagen. In den Textvorschlägen ist die Nennung einer pauschalen Kostenerstattung gemäß § 6a Abs. 7 VgV bzw. Entschädigung gemäß § 20 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A möglich. Eine Abstufung nach erreichten Angebotsstufen oder anderen Kriterien ist nicht vorgesehen, obwohl der Bieteraufwand zur Angebotserstellung insbesondere in Abhängigkeit von der erreichten Angebotsstufe große Unterschiede aufweisen kann.

Aus der Sicht von OSENBRÜCK lässt sich über die Angemessenheit eines für Planungsleistungen geforderten Preises generell keine fundierte Bewertung vornehmen.⁶⁵ Es ist davon auszugehen, dass sich diese Aussage auf eine theoretische Bewertung ohne empirische Datengrundlage bezieht.

In weiteren Quellen wird empfohlen, die Berechnung des Honorars an der Summe der voraussichtlich aufzuwendenden Stunden und einem üblichen Stundensatz zu orientieren.⁶⁶ Danach würde sich die Honorierung aus einem geschätzten Stundenaufwand und aus den Verrechnungssätzen für angestellte Planer und Ingenieure zusammensetzen. In diesem Fall würde insbesondere die Abschätzung des Stundenaufwands Probleme bereiten. Darüber hinaus bliebe fraglich, ob hier die tatsächlich angefallenen Kosten ausreichend detailliert betrachtet würden. An der Angebotserstellung für ein PPP-Projekt sind zudem neben Planern

⁶³ Vgl. BMVBS/FM NRW (2007), S. 42

⁶⁴ BMVBS/FM NRW (2007), S. 42

⁶⁵ Vgl. Osenbrück (1997), S. 13

⁶⁶ Vgl. Berger (2006), S. 134 ; SIB (2007), S. 10

und Ingenieuren auch externe Berater unterschiedlicher Fachrichtungen beteiligt, deren Aufwand nicht berücksichtigt werden würde.

4.1.2 Gebührenordnungen

Die Literaturrecherche lieferte nur in begrenztem Umfang Hinweise zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung im Bieterwettbewerb. In den verwertbaren Quellen wurden keine eigenen Datenerhebungen zu den Kosten der Planungsleistungen durchgeführt, sondern es wird auf die allgemeine Vergütung von Architekten und Ingenieuren verwiesen. Daher soll in diesem Abschnitt insbesondere die Eignung der HOAI als Datengrundlage für die Entwicklung einer Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten untersucht werden. Da die Sichtweise der HOAI auf die Planung von Bauleistungen begrenzt ist, werden die Ausarbeitungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management Consulting sowie zum Leistungsbild interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. (AHO) in die Untersuchung mit einbezogen.⁶⁷

Der Ursprung der HOAI geht auf die sogenannte Hamburger Norm zurück, die im Jahr 1869 veröffentlicht wurde.⁶⁸ Am 01.01.1977 wurden die bis dahin gültigen getrennten Gebührenordnungen für Architekten (GOA) und Ingenieure (GOI) in der HOAI zusammengefasst. In der Folgezeit wurde die HOAI mehrfach überarbeitet, letztmalig aufgrund der Währungsumstellung von Deutscher Mark auf Euro im Jahr 2002.

Die HOAI ist eine gesetzliche Preisvorschrift. Sie regelt die Preise für Planungsleistungen, die in der Verordnung anhand sogenannter Leistungsbilder beschrieben werden. Der Anwendungsbereich der HOAI ist auf die Berechnung der Vergütung für die Leistungen von Architekten und Ingenieuren, soweit sie durch Leistungsbilder oder andere Bestimmungen der HOAI erfasst werden, begrenzt. Der Vergütungsbetrag wird anhand der sogenannten Honorartafeln bestimmt. Außerhalb des Anwendungsbereichs kann die Vergütung frei verhandelt werden. Das für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau relevante Leistungsbild Objektplanung für Gebäude, Freianlagen und raumbildende Ausbauten wird in § 15 HOAI aufgeführt. Das Leistungsbild ist in neun aufeinander folgende Phasen unterteilt und reicht von der Grundlagenermittlung bis hin zur Objektbetreuung und Dokumentation.

Für die Angebotserstellung im Bereich Errichtung erbringen die Bieter regelmäßig Angebotsausarbeitungen bis einschließlich der Genehmigungsplanung in Leistungsphase 4. Darüber hinaus sind für die Angebotserstellung weitere honorierungspflichtige Leistungen als Bestandteil folgender Phasen wie die Erstellung von Leistungsverzeichnissen und

⁶⁷ Vgl. AHO (2004a) ; AHO (2006)

⁶⁸ Vgl. Pfarr/Koopmann/Rüster (1989), S. 10

Mengenermittlungen erforderlich. Die Ermittlung der Kosten ist nach herrschender Meinung der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung zuzuordnen.⁶⁹ Planungsleistungen der Bieter in den Bereichen Finanzierung und Gebäudemanagement sowie sämtliche Aufgaben im Rahmen der Projektentwicklung sind nicht von der HOAI erfasst.⁷⁰ Für diese Leistungen existieren in der HOAI keine geeigneten Leistungsbilder und daher auch keine Honorartafeln mit entsprechenden Vergütungssätzen. Das Honorar ist in diesen Fällen ohne preisrechtliche Bindung frei vereinbar.

Als Bezugsgröße für die Honorarermittlung nach der HOAI dienen die sogenannten anrechenbaren Kosten, die für den Hochbau nach DIN 276 ermittelt werden. Obwohl sich die Vorschriften zu den anrechenbaren Kosten in der HOAI nicht leicht erschließen,⁷¹ sollen an dieser Stelle vereinfacht die zum Zeitpunkt der Festlegung einer Angebotshonorierung bekannten Baukosten nach DIN 276 als anrechenbare Kosten angenommen werden. Die Höchstgrenze der anrechenbaren Kosten liegt bei 25.564.594 Euro. Für Bauvorhaben mit darüber hinausgehenden anrechenbaren Kosten werden keine Vergütungssätze für die Planungsleistungen genannt.

Die anzusetzende Vergütung der Planer für Grundleistungen bei Gebäuden und raumbildenden Ausbauten orientiert sich gemäß § 16 Abs. 1 HOAI neben den anrechenbaren Kosten auch am Schwierigkeitsgrad der Bauaufgabe. Zu diesem Zweck sind die Honorartafeln in fünf Zonen mit jeweils ansteigenden Vergütungssätzen unterteilt.⁷² Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in dieser Datenerhebung untersuchten Bauvorhaben überwiegend der Honorarzone IV und teilweise der Honorarzone III zuzuordnen sind. In Anlehnung an die HOAI hat somit eine Differenzierung der Projekte nach ihrem Schwierigkeitsgrad in Bezug auf den Bereich Errichtung nur einen begrenzten Einfluss auf die Höhe der Honorierung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die HOAI zur Bestimmung einer angemessenen Honorierung für die bieterseitige Angebotserstellung bei PPP-Projekten nur eingeschränkt herangezogen werden kann,⁷³ da sie einen Betrag einschließlich Gewinnanteil im Sinne einer Vergütung als Zielwert annimmt. Darüber hinaus kann die HOAI nur Richtwerte in Bezug auf die Planung der Bauleistung liefern, nicht jedoch für die im Rahmen eines PPP-Projekts erforderlichen Planungen der langfristigen Finanzierung und des Gebäudemanagements. Da sich die HOAI nicht an dem in Abschnitt 2.5 identifizierten Leistungsbild für bieterseitige Angebotserstellungen bei PPP-Projekten orientiert, können die Honorartafeln auch nicht als Datengrundlage verwendet werden. Es fehlt vor allem an einer Differenzierung der

⁶⁹ Vgl. Abschnitt 3.1

⁷⁰ Vgl. Pott/Dahlhoff et al. (2006), S. 19, Rn. 8

⁷¹ Vgl. Pott/Dahlhoff et al. (2006), S. 172, Rn. 16

⁷² In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, dass die Einteilung der Honorartafeln in fünf Honorarzonen ein Zufallsprodukt honorarpolitischer Überlegungen ist, vgl. Pfarr (1978), S. 13. Vor allem die Gewichtung der einzelnen Honorarzonen wird kritisiert, vgl. Pfarr (1978), S. 121

⁷³ Vgl. Heiermann/Riedl/Rusam (2003), S. 394, Rn. 13

Vergütungssätze in Bezug auf die von den Bietern erreichten Angebotsstufen. Dennoch können die Ergebnisse aus einer empirischen Datenerhebung zur Ermittlung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung anhand der Honorartafeln einer grundsätzlichen Plausibilitätsprüfung für die Honorierung im Bereich Errichtung unterzogen werden.

In Deutschland existieren Richtlinien, die die Durchführung und Auslobung sogenannter Architektenwettbewerbe regeln. Auf Bundesebene werden die Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens (GRW), in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Bremen auch die Regeln für die Auslobung von Wettbewerben (RAW) angewendet. Architektenwettbewerbe werden durchgeführt, um den optimalen Entwurf im Rahmen einer Ideenfindung oder für ein bevorstehendes Bauvorhaben zu ermitteln. Gemäß Abschnitt 4.1 Abs. 2 GRW und Abschnitt 4 Abs. 1 RAW basiert die Berechnung der Preise, Ankäufe und Bearbeitungshonorare in beiden Richtlinien auf der HOAI, so dass für eine Anwendung dieser Richtlinien in Bezug auf eine Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten mindestens die gleichen Einschränkungen wie für die HOAI gelten. Darüber hinaus sind die genannten Richtlinien gemäß Abschnitt 1.2 GRW und Abs. 1 der Präambel in den RAW auf die spezifischen Ideen- und Realisierungswettbewerbe bei Architekten, Stadtplanern und beratenden Ingenieuren fokussiert, so dass sich der Anwendungsbereich sogar nur auf eine Teilleistung des Bereichs Errichtung bezieht. Der ganzheitliche Planungsansatz eines PPP-Projekts wird nicht berücksichtigt. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Wettbewerbssumme in Abschnitt 4 Abs. 2 RAW auf insgesamt 10.000 Euro nach oben begrenzt wird. Auch für kleine PPP-Projekte mit fünf Bietern wäre eine Honorierung von maximal 2.000 Euro pro Bieter in den meisten Fällen nicht angemessen.

Da sich der Anwendungsbereich der HOAI insbesondere nicht auf die bei der PPP-Angebotserstellung erforderlichen Planungsleistungen in den Bereichen Finanzierung/Angebotskoordination und Gebäudemanagement erstreckt, werden nachfolgend weitere Leistungsbilder und Honorarvorschläge in Bezug auf ihre Eignung zur Ableitung bieterseitiger Planungskosten untersucht. Der AHO hat mit seinen Ausarbeitungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management sowie zum Leistungsbild interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte entsprechende Vorschläge vorgelegt.

In den Untersuchungen zum Leistungsbild interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte aus dem Jahr 2006 werden die erforderlichen Leistungen in sieben Projektstufen unterteilt.⁷⁴ Die Projektstufen erstrecken sich über den gesamten Lebenszyklus

⁷⁴ Die sieben Projektstufen wurden in Anlehnung an die fünf Stufen des Leistungsbilds Projektmanagement gebildet und den besonderen Anforderungen bzw. Gegebenheiten von PPP-Projekten angepasst, vgl. AHO (2004b), S. 9 ff.

der Immobilie.⁷⁵ Für das Leistungsbild wird die Sichtweise des auftraggeberseitigen Projektmanagements eingenommen, so dass die Leistungen der bieterseitigen Angebotserstellung eine untergeordnete Rolle einnehmen. Die Honorierungsempfehlungen beschränken sich im Wesentlichen auf die Nennung von Stunden- bzw. Tagesverrechnungssätzen, ohne dass den Leistungen entsprechende Aufwandswerte zugeordnet werden. Für die Ermittlung bieterseitiger Angebotskosten bei PPP-Projekten ist das Leistungsbild ungeeignet.

Die Untersuchungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management Consulting liefern im Ergebnis einen Vorschlag für eine Leistungs- und Honorarordnung, die in ihrer Struktur große Ähnlichkeiten zur HOAI aufweist. Das Leistungsbild unterscheidet vier Projektphasen, wobei nur die ersten drei Phasen Planungsleistungen im Rahmen einer PPP-Angebotserstellung für den Bereich Gebäudemanagement erfassen.⁷⁶ Die letzte Phase beinhaltet das betriebsbegleitende Umsetzungscontrolling. In der Leistungs- und Honorarordnung für das Facility Management Consulting werden die Planungsleistungen in Anlehnung an die HOAI nach ihrem Schwierigkeitsgrad in drei Honorarzonen unterteilt. Eine konkrete Zuordnung wird aufgrund fehlender Objektlisten erschwert.

Für die Erstellung des Basiskonzepts in der Projektphase I wird eine Honorierung in Abhängigkeit von der Brutto-Grundfläche (BGF) des Gebäudes, analog zu den anrechenbaren Kosten in der HOAI, und der Honorarzone vorgeschlagen. Die in den Projektphasen II bis IV erbrachten Leistungen werden auf der Grundlage von Tagessätzen honoriert. Entsprechende Aufwandswerte werden nicht genannt, so dass eine Abschätzung angemessener Honorare für die Projektphasen II bis IV nicht möglich ist.

In Bezug auf die Eignung der Leistungs- und Honorarordnung Facility Management Consulting zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der bieterseitigen Planungsleistungen bei PPP-Projekten gelten grundsätzlich ähnliche Einschränkungen wie für die HOAI. So bezieht sich der Vorschlag des AHO mit dem Gebäudemanagement ebenfalls nur auf einen der drei identifizierten Teilbereiche der Angebotserstellung. Auch eine differenzierte Zuordnung der Honorare zum Leistungsbild bieterseitiger Angebotserstellungen bei PPP-Projekten ist nicht möglich. Darüber hinaus werden konkrete Honorare nur für die Erstellung eines Basiskonzepts in der Projektphase I genannt. Für darauf folgende Planungsleistungen lässt sich die angemessene Höhe des Honorars nicht unmittelbar ableiten. Dennoch liefert die Leistungs- und Honorarordnung Richtwerte, anhand derer die Plausibilität empirisch erhobener Daten überprüft werden kann.

Für die Kosten der bieterseitigen Planungsleistungen oder entsprechender Honorierungen im Bereich Finanzierung hat die Literaturrecherche keine Anhaltspunkte geliefert.

⁷⁵ Vgl. AHO (2006), S. 1 ff.

⁷⁶ Vgl. AHO (2004a), S. 6 ff.

4.2 Internationale Praxis

Nachdem die Literaturrecherche zur Ermittlung bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung bei PPP-Projekten kaum verwertbare Ergebnisse geliefert hat, werden nachfolgend von den Bieter selbst veröffentlichte Angaben zu den tatsächlichen Planungskosten im PPP-Bieterwettbewerb untersucht. Aufgrund der Sensibilität derartiger Daten, die maßgeblich den Projekterfolg im Wettbewerb beeinflussen können, sind diese in der Regel nicht öffentlich zugänglich. Dennoch wurden im Rahmen der Recherche Informationen zu den Kosten der Angebotserstellung bei PPP-Projekten des Unternehmens Balfour Beatty mit Hauptsitz in Großbritannien ermittelt.⁷⁷ In der Darstellung des Unternehmens erfolgt der Ablauf des Vergabeverfahrens ähnlich dem in Abschnitt 2.1 beschriebenen strukturierten Verhandlungsverfahren in vier Stufen.

Auf die europaweite Ausschreibung (OJEU Advertisement) folgt zunächst der Teilnahmewettbewerb (Expression of Interest) als Angebotsstufe 0. Anschließend werden für die Angebotsstufe 1 sechs bis acht Bieter zur Angebotserstellung und -abgabe (Invitation to Negotiate – ITN) aufgefordert. Im Rahmen der Angebotskonkretisierung (Best and Final Offer – BAFO) in der Angebotsstufe 2 wird in der Regel mit zwei Bieter über die Auftragsbedingungen verhandelt. Die Abschlussverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter (Preferred Bidder) in der Angebotsstufe 3 enden, sofern sich die Parteien über die Auftragsbedingungen einig werden, mit der Zuschlagserteilung.

Die folgende Abbildung stellt die Kosten der Angebotserstellung des Unternehmens Balfour Beatty in Abhängigkeit von der genannten Angebotsstufe dar.⁷⁸

Durchschnittl. Bearbeitungsdauer der Angebotsstufe	Angebotsstufen	Durchschnittl. Angebotskosten pro PPP-Projekt
3 Monate	Teilnahmewettbewerb (Expression of Interest)	GB £ 10.000,-
6 Monate	Angebotserstellung und -abgabe (Invitation to Negotiate)	GB £ 400.000,-
3 - 6 Monate	Angebotskonkretisierung (Best and Final Offer)	GB £ 700.000,-
6 - 12 Monate	Abschlussverhandlung und Zuschlagserteilung (Preferred Bidder)	GB £ 900.000,-

Abbildung 6: Kosten der Angebotserstellung im Vergabeverfahren am Beispiel Balfour Beatty

⁷⁷ Vgl. Balfour Beatty (o. J.) ; Balfour Beatty (2007)

⁷⁸ Vgl. Balfour Beatty (o. J.)

Neben den durchschnittlichen Kosten für die Angebotserstellung pro PPP-Projekt bei Balfour Beatty wird in der Abbildung auch die durchschnittliche Dauer der einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens angegeben. Danach sind für eine durchschnittliche Angebotserstellung bis zu zwei Jahre notwendig. Die durchschnittlichen Angebotskosten für ein PPP-Projekt ohne Teilnahmewettbewerb betragen bei Balfour Beatty 2 Mio. Britische Pfund, also knapp 3 Mio. Euro. Obwohl eine differenzierte Betrachtung dieses absoluten Betrags aufgrund fehlender projektspezifischer Angaben nicht möglich ist, kann dennoch festgestellt werden, dass bei Balfour Beatty in den letzten beiden Angebotsstufen, also nach der grundlegenden Angebotserstellung, relativ hohe Kosten anfallen. Dies könnte unter anderem dadurch begründet sein, dass es sich bei den ersten Angeboten zunächst um weitgehend unverbindliche Angebote handelt, die in den folgenden Stufen einer aufwändigen Überarbeitung unterzogen werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass auch die genannten Rückschlüsse immer unter den einschränkenden Bedingungen einer nicht differenziert aufgeschlüsselten Datengrundlage zu sehen sind. Balfour Beatty macht keine Angaben zur Objektart oder anderen projektspezifischen Faktoren wie beispielsweise den Investitionsvolumina. Auch die Anzahl der untersuchten Projekte und damit die statistische Aussagekraft ist nicht bekannt. Des Weiteren handelt es sich bei den vorliegenden Informationen um spezifische Daten eines bestimmten Unternehmens. Für allgemeingültige Ableitungen sind jedoch Angaben einer weitaus größeren Anzahl von Unternehmen erforderlich.

4.3 Empirische Datenerhebung

In den vorangegangenen Abschnitten wurde festgestellt, dass weder in der Literatur noch in der allgemeinen Praxis hinreichende Ansätze zu finden sind, mit denen eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten bestimmt werden kann. Insbesondere liegen keine geeigneten Informationen zu den bieterseitigen Kosten der Planungsleistungen vor. Demzufolge ist die Durchführung einer eigenständigen Datenerhebung zu den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung bei PPP-Projekten erforderlich. Der Ablauf der Datenerhebung gliedert sich in die beiden Schritte Entwicklung der Datenerhebung und Durchführung der Datenerhebung mit einem Vortest der Erhebungsinstrumente.

4.3.1 Entwicklung der Datenerhebung

In der Datenerhebung sind die tatsächlichen Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung bei PPP-Projekten sowie projektspezifische Eigenschaften, die diese Kosten maßgeblich beeinflussen, zu beschaffen. Da es sich hierbei hauptsächlich um Informationen aus bereits abgeschlossenen Projekten handelt und zu der Thematik noch keine

wissenschaftlichen Ausarbeitungen existieren, wird als grundlegendes Erhebungsinstrument die Befragung⁷⁹ ausgewählt.

Bevor mit der eigentlichen Datenerhebung begonnen werden konnte, waren zunächst geeignete Adressaten für die Befragung festzulegen. Gemäß der für diese Arbeit gültigen Definition einer PPP übernehmen Unternehmen der Bauindustrie eine federführende Rolle auf der Seite der Bieter. In der Regel haben sich die an PPP-Projekten beteiligten Unternehmen der Bauindustrie sogar umfangreiche Kenntnisse im lebenszyklusorientierten Gebäudemanagement sowie in der langfristigen Finanzierung angeeignet und sich damit zunehmend zum Komplettanbieter für PPP-Hochbauprojekte entwickelt. Für die Befragung zu den Kosten der Angebotserstellung in den drei Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement sind diese Unternehmen daher ideale Adressaten.

Aufgrund der Sensibilität der zu erhebenden unternehmensinternen Daten und der Frage, in welcher Form, insbesondere wie differenziert, die Daten in den verschiedenen Unternehmen vorliegen, ist für die Durchführung der Datenerhebung eine Kombination unterschiedlicher Befragungstechniken erforderlich. Grundsätzlich ist der Einsatz einer strukturierten schriftlichen Befragung notwendig, da die teilweise aufwändige Beschaffung und Aufbereitung der Daten im Unternehmen nicht im zeitlichen Rahmen einer persönlichen oder telefonischen Befragung möglich ist. An der Beantwortung der Fragen sind zudem entsprechend der Leistungsbereiche bis zu drei Mitarbeiter des Unternehmens maßgeblich beteiligt. Dennoch ist auch die Durchführung telefonischer und persönlicher Gespräche zur Erläuterung der teilweise komplexen Zusammenhänge und zur Unterstützung bei der Datenaufbereitung erforderlich.

Für diese Untersuchung wurde daher eine Datenerhebung entwickelt, die in ihrem Verlauf die Elemente einer schriftlichen Befragung mit ergänzenden persönlichen und telefonischen Gesprächen kombiniert. Als Ausgangsbasis wurde zunächst ein umfassender Fragenkatalog zu den Kosten der Angebotserstellung und zu einer Vielzahl möglicher Faktoren mit Einfluss auf die Höhe dieser Kosten erarbeitet. Das Kernstück der Datenerhebung bildete ein systematischer Fragebogen mit detaillierten Fragestellungen, der in Zusammenarbeit mit ausgewählten Unternehmen auf Grundlage des Fragenkatalogs entwickelt wurde. Nur so war gewährleistet, dass sich die Abfrage der erforderlichen Daten an der in den Unternehmen vorliegenden Struktur orientierte. Aufgrund der zeitaufwändigen Beantwortung des detaillierten Fragebogens wurde dieser zunächst nur auf eine begrenzte Anzahl von PPP-Projekten angewendet.

⁷⁹ Die Befragung ist ein Instrument zur systematischen Informationsgewinnung. Mögliche Ausgestaltungen sind persönliche, telefonische und schriftliche Befragungen sowie Befragungen im Internet, sogenannte Online-Befragungen.

Zur Erfassung einer größeren Projektanzahl wurde ein Kurzfragebogen entwickelt, der auf die vorläufigen Ergebnisse der detaillierten Datenerhebung gezielt abgestimmte Fragestellungen enthielt. Durch die Möglichkeit einer weniger aufwändigen und anonymen Beantwortung des Kurzfragebogens wurde eine hohe Rücklaufquote erwartet. Für die Datenerhebung in den Unternehmen wurden demzufolge ein umfangreicher Fragebogen mit detaillierten Fragestellungen und ein Kurzfragebogen entwickelt, die beide durch ergänzende persönliche und telefonische Gespräche begleitet wurden.

4.3.1.1 Aufbau des Fragebogens für die detaillierte Datenerhebung

Der detaillierte Fragebogen beinhaltet drei Einzelbefragungen zu den Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement. Durch die Aufteilung war eine parallele Beantwortung der drei Einzelbefragungen möglich, da für die genannten Bereiche in der Regel unterschiedliche Ansprechpartner in der Organisation eines Bieters bzw. bei den jeweiligen Partnern einer Bietergemeinschaft verantwortlich sind. Die Einzelbefragungen wurden gemäß folgender Abbildung in die beiden Abschnitte projektspezifische Charakteristika sowie Leistungen und Kosten der Angebotserstellung unterteilt.

	Fragebogen Teil 1 Finanzierung und Angebots- koordination	Fragebogen Teil 2 Errichtung	Fragebogen Teil 3 Gebäudemanagement
Projektspezifische Charakteristika	Allgemeine Angaben zum Projekt		
	Angaben zur Angebotserstellung		
Kosten der Angebotserstellung	Angaben zu intern erbrachten Leistungen		
	Angaben zu extern vergebenen Planungs- und Beratungsleistungen		
	Angaben zu Nebenangeboten		

Abbildung 7: Struktur des Fragebogens zur detaillierten Datenerhebung

Grundsätzlich besteht die Angebotserstellung aus der Planung der Finanzierung, der Errichtung und des Gebäudemanagements. Weitere Kosten entstehen für die Koordination der Angebotserstellung für PPP-Projekte. In der Regel wird die Angebotskoordination dem für die Planung der Finanzierung verantwortlichen Unternehmensbereich bzw. Partner der Bietergemeinschaft zugeordnet. Daraus lassen sich drei übergeordnete Kostengruppen der Angebotserstellung nach den Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement unterscheiden. Um im Rahmen der Auswertung der Datenerhebung Abhängigkeiten zwischen spezifischen Eigenschaften der zu untersuchenden

Projekte und den Kosten der Angebotserstellung analysieren zu können, waren nicht nur die Kosten, sondern auch mögliche projektspezifische Charakteristika abzufragen.

Der Umfang und die Komplexität der für die Angebotserstellung erforderlichen Leistungen variieren voraussichtlich in Abhängigkeit von verschiedenen projektspezifischen Charakteristika.⁸⁰ Für den Fragebogen wurden diese in zwei unterschiedliche Gruppen unterschieden.

Die erste Gruppe der projektspezifischen Charakteristika wurde dem Bereich allgemeine Angaben zum Projekt zugeordnet. Die Auswirkungen der Charakteristika dieser Gruppe können nicht im Vorfeld genau einem der drei Leistungsbereiche zugeordnet werden. Theoretisch kann jedes Charakteristikum dieser Gruppe auch jeden Leistungsbereich beeinflussen. Es wäre beispielsweise denkbar, dass die Laufzeit des Projektvertrags sowohl die Kosten der Finanzierungsplanung als auch die Kosten der Planung des Gebäudemanagements maßgeblich beeinflusst, da sich in beiden Fällen der zugrunde liegende Betrachtungszeitraum verändert.

Im Gegensatz zur ersten Gruppe kann für die zweite Gruppe der Einfluss der Charakteristika bereits im Vorfeld genau auf einen der drei Leistungsbereiche eingegrenzt werden. So wird die Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers für bzw. gegen eine bestimmte Art der Finanzierung die Kosten der Angebotserstellung im Bereich Errichtung nicht wesentlich erhöhen bzw. verringern, jedoch maßgeblichen Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination haben. Die Projektcharakteristika dieser Gruppe wurden im Fragebogen dem Bereich der Angebotserstellung zugeordnet.

Für den Fragebogen ist die Unterscheidung der projektspezifischen Charakteristika nach ihrem Einflussbereich von Bedeutung, da die Befragung in die drei Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement unterteilt ist. Die Fragebögen wurden häufig in Abhängigkeit vom betroffenen Leistungsbereich von unterschiedlichen Personen beantwortet, so dass durch eine Zuordnung der Projektcharakteristika Redundanzen in der Befragung vermieden werden konnten.

Der zweite Abschnitt des Fragebogens beinhaltete die Ermittlung der Leistungen der Angebotserstellung und die zugehörigen Kosten auf Grundlage der in Abschnitt 2.3 identifizierten Organisationsstruktur der Bieter. In Anlehnung an die in Abbildung 5 dargestellten Ebenen besteht der Fragebogen aus drei Teilen, in denen die erforderlichen Informationen getrennt nach den Bereichen Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement erhoben wurden. In den jeweiligen Einzelbefragungen war eine Differenzierung der Leistungen und Kosten in Abhängigkeit von den vier Angebotsstufen des strukturierten Verhandlungsverfahrens vorgegeben. Darüber hinaus waren die Leistungen in

⁸⁰ Weitere Informationen zu den projektspezifischen Charakteristika in Abschnitt 5.2

intern erbrachte Leistungen und in extern vergebene Planungs- und Beratungsleistungen zu gliedern.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Kosten der Bieter für externe Leistungen nicht unbedingt den tatsächlichen Zahlungen an die beauftragten Planer und Berater entsprechen. In der Praxis werden häufig sogenannte Erfolgshonorare vereinbart, die nur im Falle der Zuschlagserteilung an den beauftragenden Bieter zu einer Zahlung an den Planer oder Berater führen. Für die Betrachtung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung bei PPP-Projekten sind jedoch auch nicht gezahlte Erfolgshonorare zu berücksichtigen, da die dazugehörigen Leistungen für die Angebotserstellung erforderlich sind und bei den externen Planern und Beratern Kosten verursachen.

Abschließend wurde der Aufwand der Bieter für die Erstellung von Nebenangeboten als separater Kostenblock angesehen. Kosten für Nebenangebote fallen insbesondere in den beiden Stufen Angebotserstellung und -abgabe sowie Angebotskonkretisierung an. Kosten für Nebenangebote sind insofern relevant, als dass die juristische Literatur die Meinung vertritt, dass Kosten für die Erstellung von Nebenangeboten nur dann zu erstatten sind, wenn sie vom Auftraggeber ausdrücklich gefordert werden.⁸¹ Diese Ansicht ist insofern nachvollziehbar, als dass einerseits Auftragnehmer Nebenangebote außerhalb der Vorgaben des Auftraggebers ausarbeiten, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern und andererseits eine Honorierung von Nebenangeboten für den Auftraggeber zu nicht absehbaren Erstattungskosten führen würde.

4.3.1.2 Besonderheiten des Kurzfragebogens

Ziel des Kurzfragebogens war es, die mit dem detaillierten Fragebogen geschaffene Datengrundlage durch eine gezielt auf die vorläufigen Ergebnisse abgestimmte Befragung zu vergrößern. Dabei wurde im Wesentlichen die Struktur des detaillierten Fragebogens aufgegriffen und die Anzahl der Fragestellungen auf ein notwendiges Minimum reduziert. Projektspezifische Faktoren ohne oder mit begrenztem Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung wurden nicht mehr abgefragt. Dadurch wurde eine deutlich verringerte Bearbeitungszeit bei maximiertem Nutzen für die Ableitung einer Honorierungssystematik ermöglicht. Neben der Komplexität war für die Entwicklung des Kurzfragebogens auch die Gewährleistung der Anonymität maßgebend. Auf Fragestellungen, aus denen sich direkt oder indirekt das befragte Unternehmen oder das zugrunde liegende Projekt ableiten ließe, wurde verzichtet.

Auch der Kurzfragebogen wurde durch eine telefonische Kontaktaufnahme im Vorfeld unterstützt. Da die Beantwortung jedoch weitgehend anonym erfolgte, konnte nur eine

⁸¹ Vgl. Ingenstau/Korbion (2007), S. 613, Rn.15 ; Ingenstau/Korbion (2004), S. 675, Rn.11

allgemeine Nachbereitung der Ergebnisse des Kurzfragebogens ohne gezielte Rückfragen durchgeführt werden.

4.3.2 Durchführung der Datenerhebung und Vortest

In der vorliegenden Untersuchung wurde der detaillierte Fragebogen auf der Grundlage eines umfangreichen Fragenkatalogs in enger Abstimmung mit den Ansprechpartnern ausgewählter Unternehmen, also den Zielpersonen der Befragung, entwickelt. Dadurch wurde bereits der Grundstein für einen erfolgreichen Vortest gelegt, so dass nur noch geringfügige Anpassungen zu erwarten waren. Ähnliches galt auch für den Kurzfragebogen, da dieser auf den Fragestellungen der detaillierten Datenerhebung basiert

		Ziel	Ablauf	Ergebnis
Durchführung der Datenerhebung	Identifikation geeigneter Adressaten	Identifikation von Unternehmen, die als Adressaten für die Datenerhebung geeignet sind	- Erstellung einer Liste mit über 50 PPP-Projekten einschl. zugehörigen öffentlichen AG und obsiegenden Bietern - Reduktion der Liste auf 44 geeignete Projekte aus dem Sektor öffentlicher Hochbau - Anfrage bei öffentlichem AG nach weiteren Bietern, die Angebote abgegeben haben - Keine verwertbaren Ergebnisse aufgrund Geheimhaltungspflicht gem. § 17 Nr. 6 VOB/A - Kontaktaufnahme zu 35 Unternehmen mit vermuteter PPP-Aktivität - Auswahl von Unternehmen für die Datenerhebung	Identifikation von 13 geeigneten Unternehmen mit PPP-Aktivität von denen 11 grundsätzlich bereit sind, an der Datenerhebung teilzunehmen
	Detaillierte Datenerhebung	Erhebung detaillierter Daten zu den tatsächlichen Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung sowie projektspezifischer Charakteristika zur Ableitung grundlegender Zusammenhänge	- Entwicklung eines Fragebogens mit detaillierten Fragestellungen auf Grundlage eines Fragenkatalogs in Zusammenarbeit mit erfahrenen Unternehmen - Nach erfolgreichem Vortest Versand des Fragebogens an 11 Unternehmen unterstützt durch telefonische und persönliche Gespräche - Vorläufige Auswertung der detaillierten Befragung mit Darstellung grundlegender Korrelationen	Erhebung detaillierter Daten zu 20 PPP-Hochbauprojekten
	Erweiterte Datenerhebung	Erhöhung der Belastbarkeit der Daten aus der detaillierten Datenerhebung	- Entwicklung des Kurzfragebogens auf der Grundlage der vorläufigen Auswertung der detaillierten Datenerhebung - Versand des Kurzfragebogens an 8 Unternehmen kombiniert mit telefonischer Kontaktaufnahme	Erhebung spezifischer Daten zu 13 PPP-Hochbauprojekten

Abbildung 8: Ziel, Ablauf und Ergebnis der Datenerhebung

Nach dem erfolgreichen Vortest der Erhebungsinstrumente kann mit der Durchführung der Datenerhebung begonnen werden. In der vorliegenden Untersuchung steht die schriftliche Befragung auf Grundlage eines systematischen Fragebogens im Mittelpunkt. Die

Durchführung der Befragung wurde daher in eine umfangreiche Datenerhebung mit detaillierten Fragestellungen und in eine erweiterte Datenerhebung auf Grundlage eines Kurzfragebogens unterteilt. Bevor die Fragebögen versendet werden konnten, waren geeignete Adressaten zu identifizieren. In der folgenden Abbildung werden die Ziele, der Ablauf und die Ergebnisse in den drei Teilschritten

- Identifikation geeigneter Adressaten,
- Detaillierte Datenerhebung und
- Erweiterte Datenerhebung

zusammengefasst.

4.3.2.1 Identifikation geeigneter Adressaten

Als geeignete Adressaten der Befragung wurden bereits die federführenden Partner von Bietergemeinschaften identifiziert. In Bezug auf die zugrunde liegende Definition eines PPP-Projekts sind dies regelmäßig Unternehmen der Bauindustrie. Für die Datenerhebung waren die verantwortlichen Ansprechpartner in den Unternehmen zu ermitteln und diese zunächst telefonisch zu kontaktieren, um die Versendung der Fragebögen vorzubereiten.

Für eine gezielte Identifikation der verantwortlichen Ansprechpartner wurde eine Liste mit geeigneten PPP-Projekten erstellt und es wurden die zugehörigen öffentlichen Auftraggeber sowie obsiegenden Bieter ermittelt. Die Liste umfasste zunächst über 50 PPP-Projekte aus den Sektoren öffentlicher Hochbau und Verkehrsinfrastruktur. Der Sektor Hochbau steht überwiegend für Schulen und Verwaltungsgebäude, vereinzelt waren auch Bäder, Parkhäuser, Justizvollzugsanstalten und Krankenhäuser vertreten. Parkhäuser und Bäder wurden aufgrund ihrer von anderen Hochbauprojekten abweichenden Projektstruktur und besonderen Bieterzusammensetzung nicht weiter berücksichtigt.

Für den Sektor Verkehrsinfrastruktur konnten insgesamt drei Projekte identifiziert werden, bei denen abgeschlossene Angebotserstellungen der Bieter vorliegen. Die Angebotserstellungen der Bieter für die beiden F-Modelle⁸² liegen jedoch soweit zurück, dass sie für eine aktuelle Betrachtung nicht mehr relevant sind. Bei dem dritten Projekt handelte es sich um ein A-Modell⁸³. Gespräche mit Bietern ergaben, dass die derzeitige Wettbewerbssituation in diesem Bereich die Weitergabe sensibler Unternehmensdaten zu den Kosten der Angebotserstellung nicht erlaubt.

⁸² Private Unternehmen übernehmen nach dem sogenannten F-Modell den Bau, die Finanzierung und den Betrieb von Sonderbauten (Brücken, Tunnel und Pässe).

⁸³ Im A-Modell übernimmt der private Partner den Ausbau einer bislang vierstreifigen Autobahn auf sechs Fahrstreifen einschließlich Finanzierung sowie den Betrieb des gesamten Autobahnabschnitts.

Die Befragung zu den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung wurde demnach auf 44 Projekte im Sektor öffentlicher Hochbau und die Bereiche Bildung und Verwaltung fokussiert. Für den Sektor Verkehrsinfrastruktur wird empfohlen, zu einem späteren Zeitpunkt eine eigenständige Datenerhebung als Grundlage einer Honorierungssystematik durchzuführen.

Geeignete Adressaten für die Datenerhebung waren zum einen die in der bereinigten Liste aufgeführten obsiegenden Bieter, aber auch die weiteren am Vergabeverfahren beteiligten Bieter, die zwar Angebote erstellt und abgegeben haben, denen jedoch nicht der Zuschlag erteilt wurde. Da in den öffentlich zugänglichen Quellen keine Informationen zu den nicht erfolgreichen Bietern zu finden waren, wurden die bekannten Ansprechpartner des öffentlichen Auftraggebers für alle in der Liste verbliebenen 44 PPP-Projekte kontaktiert und um die Nennung der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter gebeten. Auf diesem Wege konnten jedoch lediglich Informationen zu fünf Projekten eingeholt werden. Die übrigen 39 Ansprechpartner der öffentlichen Auftraggeber haben mit Hinweis auf ihre Geheimhaltungspflicht nach § 17 Nr. 6 VOB/A keine Auskunft erteilt.⁸⁴ Obwohl in Frage gestellt werden kann, ob sich die Geheimhaltungspflicht auch auf den Zeitraum nach Abschluss des Vergabeverfahrens erstreckt, zumal fünf der kontaktierten Vergabestellen die unterlegenen Bieter genannt haben, konnten auf diesem Weg keine ausreichenden Informationen zu den Adressaten beschafft werden.

In einem zweiten Schritt wurden daher die obsiegenden Bieter der identifizierten PPP-Projekte und weitere Unternehmen mit Aktivitäten im Bereich PPP angeschrieben. Die Informationen zu den im Bereich PPP aktiven Unternehmen wurden über die Verbände der Bauwirtschaft beschafft. Das Anschreiben war an die Geschäftsleitung der Unternehmen gerichtet und beinhaltete eine kurze Vorstellung des Projekts mit der Bitte, an der Datenerhebung teilzunehmen sowie gegebenenfalls einen verantwortlichen Ansprechpartner zu benennen. Auf diesem Wege wurden 35 Unternehmen kontaktiert. Das Anschreiben wurde bei Bedarf durch telefonische Gespräche ergänzt. Im Ergebnis konnten 13 für die Datenerhebung geeignete Unternehmen mit PPP-Aktivität identifiziert werden, von denen 11 ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet haben. Bei den verbleibenden 2 Unternehmen verlief die Kontaktaufnahme ergebnislos.

4.3.2.2 Detaillierte Datenerhebung

Das Kernstück der detaillierten Datenerhebung bildete der in Abschnitt 4.3.1.1 beschriebene Fragebogen. Der Fragebogen wurde in Zusammenarbeit mit ausgewählten Unternehmen, die über weit reichende nationale und internationale Erfahrung im Bereich PPP verfügen, entwickelt. Durch diese Maßnahme wurde eine hohe Akzeptanz der Befragung in den

⁸⁴ § 17 Nr. 6 VOB/A: „Die Namen der Bewerber, die Vergabeunterlagen erhalten oder eingesehen haben, sind geheim zu halten.“

Unternehmen gewährleistet, da sich die Struktur des Fragebogens an der praxisüblichen Vorgehensweise bei der Erstellung von PPP-Angeboten orientierte.

Da in der Befragung auch sensible Unternehmensdaten zu den internen Kosten der Angebotserstellung erhoben wurden, war es erforderlich, den Unternehmen eine streng vertrauliche Erhebung und Verwendung der unternehmensbezogenen Daten im Rahmen einer umfassenden Vertraulichkeitserklärung zuzusichern.

Nachdem der Fragebogen einen erfolgreichen Vortest durchlaufen hatte, wurde er an die identifizierten Ansprechpartner der 11 Unternehmen versendet. Die Beantwortung der Fragebögen wurde durch telefonische und persönliche Gespräche unterstützt, in denen der Fragebogen selbst und das Ziel der gesamten Untersuchung erläutert wurden. Durch diese Maßnahmen konnten detaillierte Daten zu insgesamt 20 PPP-Hochbauprojekten bei den befragten Unternehmen erhoben werden.

In einer vorläufigen Auswertung der detaillierten Befragung wurden Abhängigkeiten zwischen den Kosten der Angebotserstellung und projektspezifischen Einflussfaktoren untersucht. Die daraus resultierende Darstellung grundlegender Korrelationen in der Angebotserstellung bei PPP-Projekten bildete die Grundlage für die erweiterte Datenerhebung.

4.3.2.3 Erweiterte Datenerhebung

In der erweiterten Datenerhebung wurde mit Hilfe eines Kurzfragebogens die Anzahl untersuchter Projekte erhöht. Damit wurde die Belastbarkeit der vorliegenden Daten gefestigt und es konnten gesicherte Mittelwerte aus den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung abgeleitet werden. Die reduzierten und vereinfachten Fragestellungen gewährleisteten zudem eine wenig aufwändige und anonyme Beantwortung, da sie gezielt auf die Ergebnisse der vorläufigen Auswertung der detaillierten Befragung abgestimmt waren.

Der Kurzfragebogen wurde an acht Unternehmen versendet. Darunter befanden sich Unternehmen, die bereits an der detaillierten Datenerhebung teilgenommen hatten und die Unternehmen, die zwar zunächst bereit waren, den detaillierten Fragebogen zu beantworten, jedoch aus unterschiedlichen Gründen die Abgabefrist nicht eingehalten hatten.⁸⁵ Darüber hinaus wurden die beiden Unternehmen erneut kontaktiert, die im ersten Schritt der Datenerhebung als geeignete Adressaten identifiziert werden konnten, mit denen der Erstkontakt aber ergebnislos verlaufen war.

Aufgrund der Gewährleistung einer anonymen und zügigen Beantwortung des Kurzfragebogens konnten in der erweiterten Datenerhebung die notwendigen Informationen für

⁸⁵ Als Gründe wurden der Zeitmangel aufgrund der hohen Arbeitsbelastung in den PPP-Abteilungen der Unternehmen und die fehlende Anonymität der detaillierten Datenerhebung angeführt.

zusätzlich 13 PPP-Hochbauprojekte eingeholt werden. Mit detaillierter und erweiterter Datenerhebungen wurden somit die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung sowie projektspezifische Charakteristika für 33 Projekte ermittelt und konnten für die Entwicklung einer Honorierungssystematik verwendet werden.

4.3.3 Schwierigkeiten bei der Datenerhebung

Die konzeptbedingt größten Schwierigkeiten einer eigenständigen Datenerhebung auf Grundlage einer schriftlichen Befragung sind im mangelnden Rücklauf zu finden. Das Rücklaufproblem ist im Allgemeinen auf folgende Ursachen zurückzuführen:⁸⁶

- Die Beantwortung wird von den befragten Personen bewusst oder unbewusst so lange aufgeschoben, bis die Frist zur Rücksendung abgelaufen ist.
- Der Fragebogen erreicht erst gar nicht die richtige Zielperson.
- Die Struktur des Fragebogens und die abgefragten Informationen haben einen hohen Schwierigkeitsgrad, so dass die befragten Personen sich der Beantwortung nicht gewachsen fühlen.
- Die abgefragten Informationen liegen den Befragten selbst oder in der gesamten Organisation nicht vor.
- Die befragten Personen fühlen sich nicht ausreichend involviert und verstehen nicht die Hintergründe der Befragung.
- Es besteht ein Misstrauen gegen eine personen- oder unternehmensbezogene, also nicht anonyme, Befragung.

In der vorliegenden Datenerhebung wurden auch unternehmensspezifische Daten zu den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung erfragt. Aufgrund der Sensibilität derartiger Informationen im Wettbewerb war mit einer geringen Rücklaufquote zu rechnen. Zur Vermeidung oder zumindest Verringerung der genannten Probleme wurden daher insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen:

- Bereits bei der Entwicklung des Befragungskonzepts wurde eine zweigeteilte Datenerhebung gewählt. In der ersten Phase wurden detaillierte und umfangreiche Informationen bei ausgewählten Unternehmen abgefragt. Die zweite Phase basierte auf einem Kurzfragebogen mit deutlich reduziertem Umfang, so dass durch die Möglichkeit einer wenig aufwändigen und anonymen Beantwortung der Kreis der befragten Unternehmen erweitert werden konnte. Dennoch musste nicht vollständig auf detaillierte Fragestellungen verzichtet werden.

⁸⁶ Vgl. Schmitt-Hagstotz/Pepels (1999), S. 160

- Die Befragung wurde nicht nur schriftlich, telefonisch und persönlich vorangekündigt, sondern auch durch begleitende telefonische und persönliche Gespräche unterstützt. Dadurch konnte gewährleistet werden, dass die befragten Personen über die Zielsetzung der Befragung und auch den möglichen Mehrwert für das eigene Unternehmen informiert waren. Darüber hinaus haben Schwierigkeiten in der Beantwortung bestimmter Fragestellungen nicht zum sofortigen Abbruch der Befragung durch den Befragten geführt, sondern konnten in den Gesprächen gelöst werden.
- Der Erstkontakt wurde über die Geschäftsleitung des jeweiligen Unternehmens hergestellt, so dass auf dieser Ebene zunächst über die generelle Bereitschaft des Unternehmens zur Teilnahme an der Befragung entschieden werden musste. Die befragten Personen hatten damit die Sicherheit, in der Befragung auch sensible Unternehmensdaten nennen zu dürfen.
- Rahmenbedingungen, Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise der Untersuchung wurden übersichtlich zusammengestellt und erläutert, um den befragten Personen auch den Hintergrund der Befragung nahe zu bringen. Damit sollten die Akzeptanz erhöht und der Mehrwert für das Unternehmen des Befragten verdeutlicht werden.
- Bei bestimmten Fragestellungen wurden bewusst Schätzwerte abgefragt, um die Beantwortung zu erleichtern. Aufgrund der eng an den Unternehmen orientierten Entwicklung des Fragebogens konnten bereits im Vorfeld Fragestellungen identifiziert werden, für die keine dokumentierten Informationen in den Unternehmen vorliegen.

5 Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Die Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung ist die Entwicklung einer grundlegenden Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung bieterseitiger Planungsleistungen basierend auf tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung.

In diesem Kapitel werden zunächst die tatsächlichen Kosten bieterseitiger Planungsleistungen in Abhängigkeit von der zugrunde liegenden Struktur einer Angebotserstellung bei PPP-Projekten dargestellt. Anschließend werden charakteristische Eigenschaften der untersuchten PPP-Projekte identifiziert und ihr Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung bewertet. Dabei werden die projektspezifischen Charakteristika nach der Art ihrer Auswirkungen auf die Kosten den drei Kategorien allgemeine Projektcharakteristika, Leistungsmerkmale und Projektkennzahlen zugeordnet. Aufbauend auf der Darstellung der tatsächlichen Kosten und der Analyse der projektspezifischen Charakteristika wird eine grundlegende Konzeption für die Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten entwickelt. In diesem Zusammenhang ist die Eignung tatsächlicher Kostendaten als Grundlage einer Honorierung zu prüfen sowie eine Definition des Geltungsbereichs und der Anwendungsvoraussetzungen erforderlich.

5.1 Tatsächliche Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde eine Datenerhebung zu den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung auf Bieterseite durchgeführt. In diesem Abschnitt werden die erhobenen Kostendaten in Abhängigkeit von der Struktur einer typischen Angebotserstellung bei PPP-Projekten untersucht. Die Struktur der Angebotserstellung orientiert sich an den Erkenntnissen aus der Identifikation und Abgrenzung typischer Planungsleistungen der Bieter in Abschnitt 2.4.⁸⁷

Die Auswertung der erhobenen Kostendaten wird in zwei Abschnitte gegliedert. Der Schwerpunkt der Datenauswertung liegt im ersten Abschnitt auf der Analyse der bieterseitigen Kosten für Leistungen in den Angebotsstufen 1 bis 3. Aufgrund des hohen Anteils honorierungspflichtiger Leistungen in diesen Angebotsstufen haben die Kosten der Angebotserstellung i. e. S., das heißt ohne Kosten des Teilnahmewettbewerbs, eine besondere Bedeutung für die Entwicklung einer Honorierungssystematik. Im zweiten Abschnitt wird eine Betrachtung des Anteils der externen Planungs- und Beratungsleistungen an den Kosten der Angebotserstellung i. e. S. durchgeführt.

⁸⁷ Insbesondere Abbildung 5

5.1.1 Kosten der Bieter für die Angebotserstellung i. e. S.

Die folgende Darstellung der bieterseitigen Kosten für die Angebotserstellung i. e. S. bezieht sich ausschließlich auf die Angebotsstufen 1 bis 3 ohne Berücksichtigung der Kosten in Angebotsstufe 0. Bereits die Analyse der Bieterstruktur in Abschnitt 2.3 hat ergeben, dass sich die für die Angebotserstellung erforderlichen Leistungen der Bieter in die drei Bereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement unterteilen lassen. Auch die Erkenntnisse aus der Datenerhebung bestätigen diese grundlegende Struktur der Angebotserstellung. Dies gilt sowohl für Unternehmen, die als eigenständige Bieter auftreten, als auch für Bietergemeinschaften.

Die im Rahmen der empirischen Untersuchung erhobenen Daten zu den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung basieren auf insgesamt 33 PPP-Hochbauprojekten aus der detaillierten und erweiterten Datenerhebung. In Abschnitt 3.1.3 wurde festgestellt, dass Planungskosten für die Erstellung von Nebenangeboten in einer Honorierung der Angebotserstellung nicht berücksichtigt werden dürfen, sofern der Auftraggeber diese in der Bekanntmachung nicht ausdrücklich fordert. Dementsprechend wurden in der Datenerhebung auch die durch die Planung von Nebenangeboten verursachten Kosten als relativer Wert bezogen auf die Kosten des jeweiligen Leistungsbereichs bei den Bietern abgefragt. Wenn die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung zur Ableitung einer Honorierungssystematik herangezogen werden sollen, müssen diese um den Anteil für die unaufgeforderte Erstellung von Nebenangeboten bereinigt werden.

Die Kosten für Nebenangebote wurden projektspezifisch erhoben und von den gesamten Kosten der Angebotserstellung abgezogen. Belastbare Durchschnittswerte für die Kosten von Nebenangeboten können aufgrund der starken projektspezifischen Abhängigkeit nicht ermittelt werden.⁸⁸ Ein vergleichsweise hoher Kostenanteil für Nebenangebote im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination ist auf alternativ angebotene Finanzierungsinstrumente zurückzuführen.

Die absoluten Gesamtkosten der Angebotserstellung i. e. S. ohne Nebenangebote liegen etwa zwischen 90.000 Euro und 1,5 Mio. Euro. Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination sind es etwa 5.000 Euro bis 800.000 Euro, im Bereich Errichtung 15.000 Euro bis 700.000 Euro und im Bereich Gebäudemanagement 15.000 Euro bis 150.000 Euro. Diese Kosten verteilen sich zu 31 % auf den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination, zu 55 % auf den Bereich Errichtung und 14 % entfallen auf die Planungskosten im Leistungsbereich Gebäudemanagement. Die Angebotsstufe 1 hat

⁸⁸ Dennoch werden nachfolgend zur Orientierung die durchschnittlichen Kosten für Nebenangebote über alle erhobenen Projekte jedoch ohne Anspruch auf Allgemeingültigkeit wiedergegeben. Im Bereich Finanzierung und Angebotskoordination entfallen demnach 10 % der Kosten auf die Erstellung von Nebenangeboten, im Bereich Errichtung sind es 12 % und im Bereich Gebäudemanagement 3 %.

einen Anteil von 53 %, die Angebotsstufe 2 von 26 % und die Angebotsstufe 3 von 21 % der gesamten Kosten.

Die Verteilung der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in Bezug auf die drei Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement einerseits und die drei Angebotsstufen andererseits wird in der Abbildung 9 dargestellt. Obwohl erst der folgende Abschnitt eine ausführliche Untersuchung der Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten bieterseitiger Planungsleistungen vorsieht, wird ein möglicher Einfluss des zugrunde liegenden Finanzierungsinstruments⁸⁹ auf die Verteilung der Planungskosten bereits an dieser Stelle berücksichtigt. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Befragung sind erhebliche Auswirkungen für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abhängigkeit vom gewählten Finanzierungsinstrument zu erwarten. Daher beinhaltet die folgende Abbildung neben einer Gesamtdarstellung auf Basis sämtlicher Projekte auch eine differenzierte Betrachtung der Kostenverteilung für Projekte mit Forfaitierungen einerseits und für Projekte mit Projektfinanzierungen andererseits.

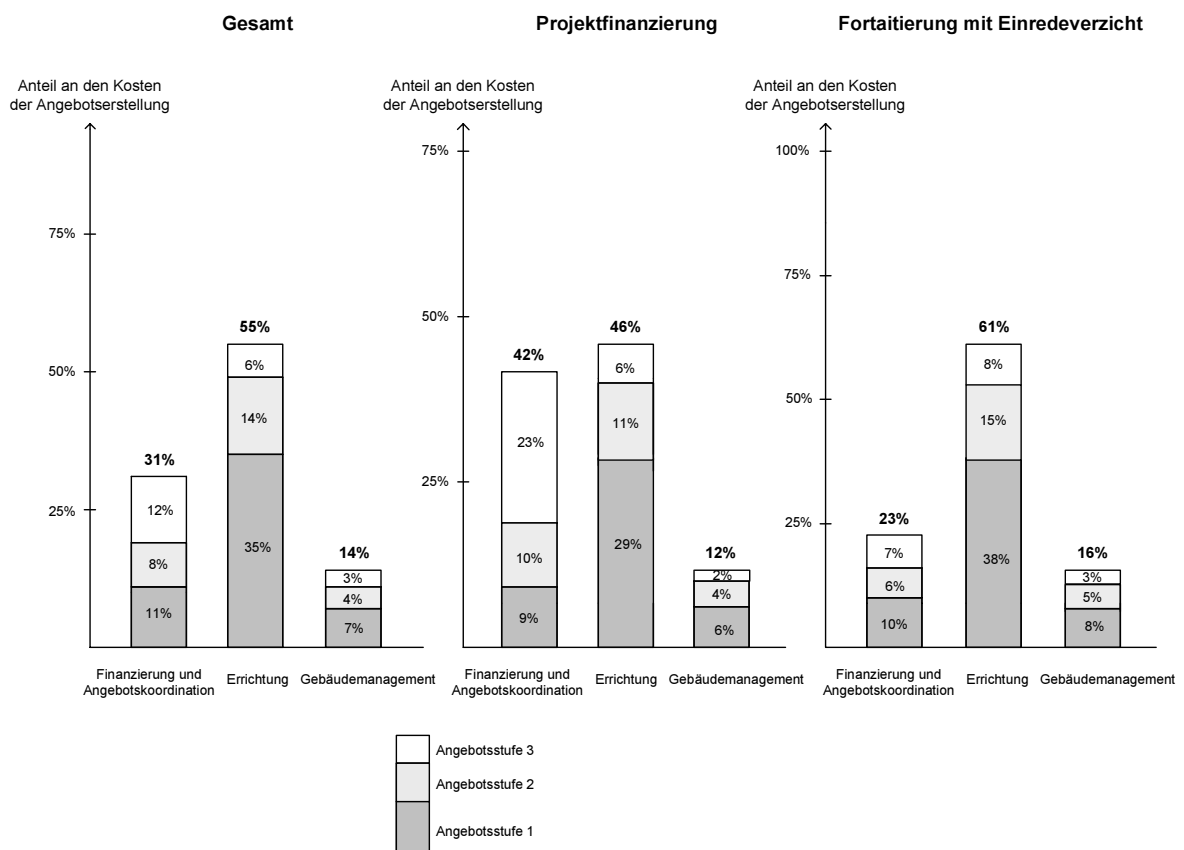


Abbildung 9: Tatsächliche Kosten der Bieter für die Angebotserstellung i. e. S. ohne Nebenangebote

⁸⁹ Ein standardisiertes Instrument für die Finanzierung von PPP-Projekten existiert bislang nicht. Allerdings kommen in der Praxis die Fortfaitierung mit Einredeverzicht und die Projektfinanzierung besonders häufig zum Einsatz.

Anhand der drei Säulen in den Diagrammen lassen sich die mittleren Anteile der Kosten an den gesamten Kosten, die den Bietern im Rahmen ihrer Angebotserstellung entstehen, ablesen. Im Rahmen der Angebotserstellung für ein durchschnittliches PPP-Projekt mit einer Projektfinanzierung hat die Planung des Gebäudemanagements somit einen Anteil von 12 % an den gesamten Planungskosten. Eine weitere Unterteilung der abgebildeten Säulen verdeutlicht die Verteilung der Kosten auf die drei Angebotsstufen innerhalb der Leistungsbereiche. Für ein PPP-Projekt auf Basis einer Forfaitierung entfallen 10 % der Kosten auf die Angebotsstufe 1 im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination. Im Leistungsbereich Errichtung sind es 38 % und im Bereich Gebäudemanagement 8 %. Die erforderlichen Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 1 verursachen demnach 56 % der Kosten einer vollständigen Angebotserstellung.

Ein Vergleich der Diagramme untereinander gibt Auskunft über den Einfluss der zugrunde liegenden Finanzierungsinstrumente auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung. Dabei fällt auf, dass die absoluten Kosten in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement sowie ihre Verteilung auf die Angebotsstufen innerhalb der Leistungsbereiche gleich bleibt. Damit ist nachgewiesen, dass eine Projektfinanzierung lediglich höhere Kosten im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination zur Folge hat, nicht jedoch die Kosten der Angebotserstellung in einem der anderen beiden Leistungsbereiche beeinflusst.

Im Schnitt verursachen Projekte auf Basis einer Projektfinanzierung etwa ein Drittel höhere Kosten auf Seiten der Bieter als Projekte mit Forfaitierungen. Entscheidend ist, dass die höheren Kosten ausschließlich aus Leistungen im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination resultieren.⁹⁰ Um diesen Zusammenhang auch in den Diagrammen abzubilden, wird eine unterschiedliche Skalierung der Ordinaten gewählt.⁹¹ Dadurch wird erreicht, dass die Säulenhöhen in den Diagrammen untereinander vergleichbar sind. Während sich die Säulenhöhe für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination verändert, ist die Höhe der Säulen in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement über alle Diagramme identisch.⁹² Die absoluten Kosten vergleichbarer Projekte bleiben also für

⁹⁰ Dementsprechend hat ein Projekt mit Forfaitierung und Kosten der Angebotserstellung, die insgesamt um 25 % niedriger sind als bei einem Projekt mit Projektfinanzierung, die gleichen durchschnittlichen Kosten in den beiden Bereichen Errichtung und Gebäudemanagement wie das Projekt mit Projektfinanzierung.

⁹¹ Danach liegen 100 % der Planungskosten einer Forfaitierung genau bei 75 % der Planungskosten einer Projektfinanzierung.

⁹² Mit dieser Art der Darstellung soll verhindert werden, dass der Betrachter bei einem Vergleich der Planungskosten auf Basis unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente zu der Annahme verleitet wird, dass bei einer Forfaitierung mit Einredeverzicht eine Umverteilung der Kosten vom Leistungsbereich Finanzierung und Angebotskoordination zur Errichtung stattfindet. Das wäre eine unzulässige Interpretation der Ergebnisse.

Forfaitierungen und Projektfinanzierungen in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement immer gleich.⁹³

Den vorangegangenen Ausführungen entsprechend ist das Verhältnis der Planungskosten zwischen den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement unabhängig vom Finanzierungsinstrument. Darüber hinaus ist der Abbildung zu entnehmen, dass die Planung der Errichtung deutlich höhere Kosten verursacht als die Planung des Gebäudemanagements. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Planungen für das Gebäudemanagement regelmäßig auf Grundlage von Kennzahlen erbracht werden können. Das Vorhandensein einer entsprechenden Datenbank vorausgesetzt, sind somit die Kosten der Angebotserstellung im Vergleich zu den Planungskosten für die Errichtung geringer. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass im Rahmen des Gebäudeentwurfs bereits wesentliche Voraussetzungen für die Planung des Gebäudemanagements geschaffen werden. Eine auf den Leistungsbereich Gebäudemanagement fokussierte Betrachtung der Angebotskosten spiegelt nicht den tatsächlichen Aufwand für eine optimale Gesamtplanung der Gebäudebewirtschaftung wieder, da ein Teil der erforderlichen Planungsleistungen dem Leistungsbereich Errichtung zugeordnet ist. Dies ist bei der Interpretation der in Abbildung 9 dargestellten tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung und ihrer Verteilung auf die Leistungsbereiche zu beachten.

Neben den unmittelbar aus den Diagrammen ablesbaren Werten kann auch die Verteilung der Planungskosten auf die drei Angebotsstufen für jeden einzelnen Leistungsbereich abgeleitet werden.⁹⁴ Im Leistungsbereich Errichtung entfallen demnach 63 % der in diesem Bereich entstehenden Planungskosten auf Leistungen für die Angebotsstufe 1. Die Angebotsstufen 2 und 3 haben einen Anteil von 25 % bzw. 12 %. Im Leistungsbereich Gebäudemanagement verteilen sich die Planungskosten zu 51 % auf die Angebotsstufe 1, zu 31 % auf die Stufe 2 und zu 18 % auf die Stufe 3. Während die Verteilung für die Bereiche Errichtung und Gebäudemanagement vom Finanzierungsinstrument unabhängig sind, ergeben sich für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abhängigkeit vom Finanzierungsinstrument unterschiedliche Verteilungen. Einer Verteilung der Planungskosten auf die Angebotsstufen 1 bis 3 im Verhältnis 43 %, 25 % und 32 % bei Projekten mit Forfaitierungen steht ein Verhältnis von 21 %, 24 % und 55 % bei Projekten mit Projektfinanzierung gegenüber. Im Vergleich zur Forfaitierung liegt der Kostenschwerpunkt bei Projektfinanzierungen nicht in der Angebotsstufe 1, sondern mit einem auffällig großen Anteil in der

⁹³ Mit 46 % zu 61 % erhöht sich lediglich der Anteil der Kosten im Bereich Errichtung an den gesamten Kosten der Angebotserstellung, da diese im Vergleich zur Projektfinanzierung geringer sind. Mit 46 % zu 61 % erhöht sich lediglich der Anteil der Kosten im Bereich Errichtung an den gesamten Kosten der Angebotserstellung, da diese im Vergleich zur Projektfinanzierung geringer sind. Die absoluten Kosten der Bereiche Errichtung und Gebäudemanagement ändern sich in diesem Fall nicht.

⁹⁴ Während die Angaben in Abbildung 9 auf ganze Zahlen gerundet sind, wurde die im Text beschriebene Verteilung der Kosten auf die Angebotsstufen anhand exakter Werte berechnet. Abweichungen sind daher auf Rundungsungenauigkeiten der Werte in der Abbildung zurückzuführen.

Angebotsstufe 3. Die Verteilung der Planungskosten auf die Angebotsstufe 2 ist hingegen in beiden Varianten etwa gleich. Der hohe Kostenanteil von Projektfinanzierungen in der Angebotsstufe 3 resultiert unter anderem aus einer bei Projektfinanzierungen üblichen und weitreichenden Prüfung des Angebots in Bezug auf wirtschaftliche, technische und juristische Aspekte im Rahmen der Due Dilligence.⁹⁵

5.1.2 Kosten der Bieter für externe Planungs- und Beratungsleistungen

In der Erhebung der Daten für 33 PPP-Projekte wurde auch abgefragt, welcher Anteil der Kosten durch interne Planungsleistungen in den Unternehmen selbst verursacht wird und welcher Anteil auf den Einkauf externer Planungs- und Beratungsleistungen entfällt. Im Bereich externer Leistungen sind in diesem Zusammenhang drei Fälle zu unterscheiden:

- 1) Die extern beauftragten Planer und Berater erhalten vom Bieter für ihre Leistungen im Rahmen der Angebotserstellung eine entsprechende Vergütung.
- 2) Die extern beauftragten Planer und Berater erhalten vom Bieter ein Grundhonorar für ihre Leistungen. Zusätzlich wird ein Erfolgshonorar vereinbart, das nur beim Erreichen bestimmter Ziele, beispielsweise dem Erhalt des Zuschlags, ausgezahlt wird.
- 3) Die extern beauftragten Planer und Berater erhalten für ihre Leistungen im Rahmen der Angebotserstellung keine Vergütung. Erhält jedoch der Bieter, der ihr Auftraggeber ist, den Zuschlag für das Projekt, werden sämtliche Aufträge, die mit der weiteren Planung des Projekts in Zusammenhang stehen, an diese Planer und Berater vergeben und entsprechend vergütet.

Im ersten Fall verursacht die Vergütung der externen Planer und Berater bei den Bietern Kosten, die unmittelbar der Angebotserstellung zuzurechnen sind. Die Zahlung ist in vollem Umfang den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung zuzuordnen. Wenn im zweiten Fall das vereinbarte Ziel verfehlt wird, entstehen dem Bieter zwar lediglich Kosten in Höhe des Grundhonorars. In einer Darstellung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung sind jedoch auch vereinbarte Erfolgshonorare zu berücksichtigen, da die zugehörigen Planungsleistungen für die Angebotserstellung erforderlich waren. Der dritte Fall bezieht sich vor allem auf die Beauftragung externer Planer für den Leistungsbereich Errichtung. In der Praxis wird zwischen den Bietern und externen Planern häufig vereinbart, dass die Planungsleistungen im Rahmen der Angebotserstellung zwar unentgeltlich erbracht werden, der Planer des obsiegenden Bieters jedoch den Auftrag für die gesamte folgende Planung der Errichtung des Projekts erhält. In diesem Fall wäre weder die Berücksichtigung der vollständigen Vergütung für die nach Zuschlagserteilung erbrachten Leistungen in den

⁹⁵ Vgl. Abschnitt 2.5.4

tatsächliche Kosten der Angebotserstellung noch die Annahme, dass die Planung keine Kosten verursacht hat, zielführend. Bei derartigen Vereinbarungen zwischen den Bietern und ihren Planern wurden daher von den befragten Unternehmen übliche Honorare der Planer geschätzt und in den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung als externe Planungs- und Beratungsleistungen berücksichtigt.

In Abschnitt 2.4 wurde bereits dargestellt, dass eine Zuordnung von Planungsleistungen zu den Bereichen intern und extern nicht abhängig vom Gegenstand der Leistung selbst ist. Eine abgrenzbare Planungsleistung ist der internen Leistungserbringung zuzuordnen, wenn sie vom Bieter selbst erbracht wird. Ist ein anderer Bieter nicht in der Lage, diese Leistung im eigenen Unternehmen zu erbringen und muss er diese Leistung zukaufen, so gehört sie zum Bereich der externen Planungs- und Beratungsleistungen. Unter welchen Rahmenbedingungen ein Bieter Planungsleistungen auslagert, kann nicht abschließend festgestellt werden und hängt vermutlich sowohl von der Organisationsstruktur des Bieters bzw. der Bietergemeinschaft selbst als auch von der gewählten Angebotsstrategie für das jeweilige Projekt und der Auslastung der Organisationseinheiten ab. Es wird jedoch angenommen, dass die über 33 PPP-Projekte ermittelte Zuordnung interner und externer Planungsleistungen einen repräsentativen Durchschnitt darstellt. In der folgenden Abbildung wird der Anteil externer Planungskosten an den gesamten Kosten der Angebotserstellung dargestellt.

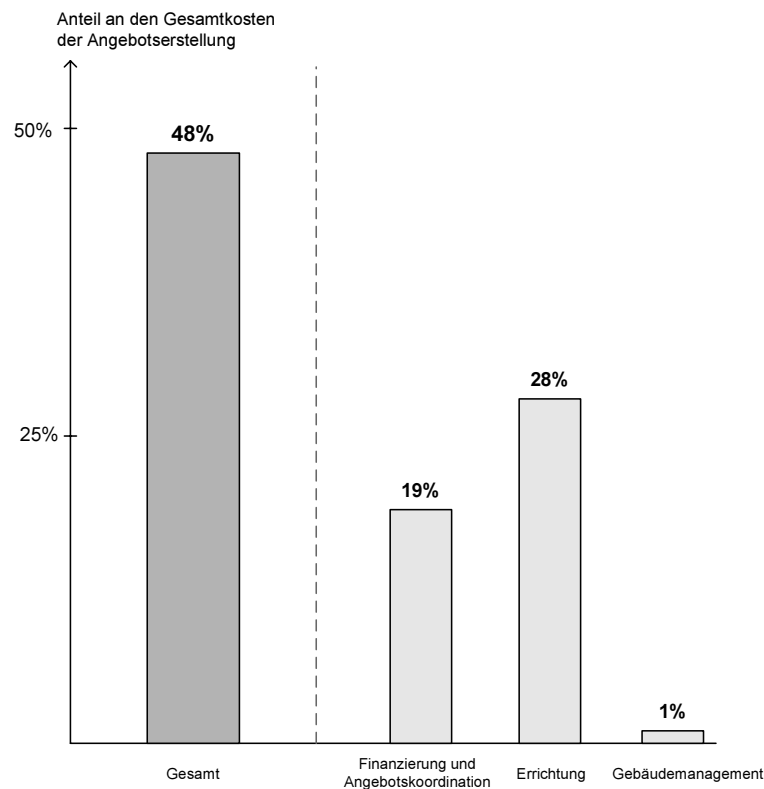


Abbildung 10: Kosten der Angebotserstellung für externe Planungs- und Beratungsleistungen

Der Abbildung 10 ist zu entnehmen, dass mit 48 % etwa die Hälfte der Kosten auf externe Planungs- und Beratungsleistungen zurückzuführen ist. Dabei haben die externen Kosten im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination einen Anteil von 19 % an den gesamten bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung. Im Leistungsbereich Errichtung sind es 28 % und im Bereich Gebäudemanagement 1 %. Innerhalb der Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination und Errichtung wird etwa die Hälfte der gesamten Kosten des jeweiligen Bereichs durch externe Planer und Berater verursacht. Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination entfällt ein erheblicher Teil davon auf juristische Beratungsleistungen sowie die Entwicklung und Prüfung des Finanzierungskonzepts. Die externen Leistungen im Bereich Errichtung umfassen im Wesentlichen den Gebäudeentwurf durch einen beauftragten Planer. Im Leistungsbereich Gebäudemanagement liegt der Anteil externer Kosten unter 5 %, so dass externe Planungs- und Beratungsleistungen in diesem Bereich eine untergeordnete Bedeutung haben. Es bleibt anzumerken, dass die genannten Anteile externer Planungskosten auf Durchschnittswerten basieren. In Abhängigkeit vom Unternehmen und auch projektspezifisch kann der Anteil extern erbrachter Planungs- und Beratungsleistungen daher stark variieren.

5.2 Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten der Angebotserstellung

In der empirischen Untersuchung wurde unter anderem festgestellt, dass die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung sowohl insgesamt als auch bezogen auf die drei Leistungsbereiche erhebliche Bandbreiten aufweisen. Diese Bandbreiten sind damit zu erklären, dass jedes Projekt spezifische Charakteristika aufweist, durch die der Umfang und die Komplexität und in der Folge auch die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung beeinflusst werden.

In diesem Abschnitt werden daher die Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Planungskosten der Bieter untersucht. Mögliche Projektcharakteristika wurden bereits für die Entwicklung der Datenerhebung identifiziert, um im Rahmen der Befragung Informationen über ihre Auswirkungen auf die Kosten der Angebotserstellung sammeln zu können. Insgesamt wurden 11 Projektcharakteristika festgelegt, die einen Einfluss auf den Umfang und die Komplexität bieterseitiger Planungsleistungen haben könnten. Dazu gehören

- die Laufzeit des Projektvertrags,
- die Art und der geplante Ablauf des Vergabeverfahrens,
- die Objektart (z.B. Schule, Verwaltungsgebäude etc.),
- die Art der Finanzierung (insbesondere Projektfinanzierung oder Forfaitierung mit Einredeverzicht),

- die Art der Bauleistung (Neubau oder Sanierung),
- das langfristige Finanzierungsvolumen,
- die Baukosten,
- die Gebäudeflächen,
- der geforderte Planungsumfang im Leistungsbereich Finanzierung,
- der vorgegebene und geforderte Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung und
- der geforderte Planungsumfang im Leistungsbereich Gebäudemanagement.

Für jedes Projektcharakteristikum ist zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß ein Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung vorliegt. In der Analyse werden die Projektcharakteristika nach folgendem Ablaufschema einer von drei Einflusskategorien zugeordnet.

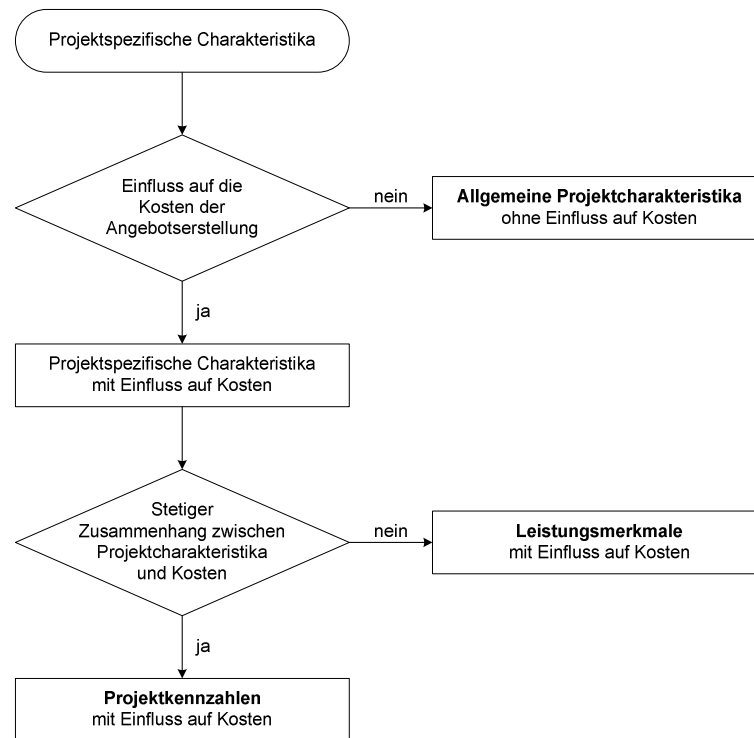


Abbildung 11: Ablaufdiagramm zur Analyse projektspezifischer Charakteristika

Im ersten Schritt der Analyse wird ermittelt, ob das jeweilige Projektcharakteristikum signifikante Auswirkungen auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung hat. Wenn kein Einfluss erkennbar ist oder dieser durch eine vertretbare bzw. zukünftig zu erwartende Anpassung der Rahmenbedingungen begrenzt werden kann, scheidet das entsprechende Charakteristikum für die weitere Analyse aus und wird der Kategorie Projektcharakteristika ohne Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung zugeordnet.

Die verbleibenden Projektcharakteristika werden anhand ihres funktionalen Zusammenhangs zwischen dem jeweiligen Charakteristikum und den Kosten der Bieter in die beiden Kategorien

- Leistungsmerkmale mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung und
- Projektkennzahlen mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung

unterschieden.

Für die als Leistungsmerkmale bezeichneten Projektcharakteristika können zwar Auswirkungen auf die Planungskosten der Bieter festgestellt werden, die messbaren Auswirkungen lassen sich in Abhängigkeit von der Merkmalsausprägung jedoch nicht stetig abbilden. Die Leistungsmerkmale beschreiben vielmehr Planungsumstände, die in einer bestimmten Anzahl möglicher Ausprägungen auftreten können. Mit Hilfe der Leistungsmerkmale lassen sich Gruppen bilden, in denen Projekte mit gleichen Merkmalsausprägungen zusammengefasst werden. Jedes Leistungsmerkmal hat eine begrenzte Anzahl möglicher Ausprägungen, wobei für jede Ausprägung ein bestimmter Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung erwartet wird, der sich idealerweise mit Hilfe entsprechender Zu- oder Abschläge darstellen lässt.

Im Gegensatz zu den Leistungsmerkmalen sind die Auswirkungen der Projektkennzahlen auf die Planungskosten als stetiger Verlauf darstellbar. Auch eine geringfügige Änderung der Projektkennzahl hat Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung. Der Zusammenhang zwischen Projektkennzahl und Planungskosten lässt sich dementsprechend als Funktion ohne Sprünge in den Funktionswerten abbilden. Sofern sich ein linearer Verlauf nachweisen lässt, ist es mit Hilfe der Projektkennzahlen sogar möglich, die Planungskosten für unterschiedliche Projekte auf Basis einer bestimmenden Bezugsgröße miteinander zu vergleichen. Dabei sind allerdings auch die Einflüsse der Leistungsmerkmale zu berücksichtigen und ein Vergleich ist nur innerhalb einer Gruppierung mit gleichen Merkmalsausprägungen zulässig.

Die Untersuchung der Projektcharakteristika und ihre Einordnung in eine der zuvor genannten Einflusskategorien basiert auf einer theoretischen Betrachtung der Wirkungszusammenhänge, die mit Hilfe der erhobenen Daten zu 33 PPP-Projekten verifiziert wird. Um eine objektive und verlässliche Darstellung zu gewährleisten, wird die Auswertung der empirischen Daten in geeigneten Fällen durch die Anwendung der Regressionsanalyse unterstützt. Anschließend werden die Projektcharakteristika beschrieben, analysiert und kategorisiert.

5.2.1 Allgemeine Projektcharakteristika mit begrenztem Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung

Im Rahmen der Analyse der projektspezifischen Charakteristika wird gemäß Abbildung 11 in einem ersten Schritt der generelle Einfluss der Projektcharakteristika auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung geprüft. In diesem Abschnitt werden zunächst die sechs allgemeinen Projektcharakteristika vorgestellt, die im Ergebnis der Analyse keinen bzw. einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Planungskosten haben. Aufgrund ihres begrenzten Einflusses haben die Projektcharakteristika dieser Kategorie zwar keine unmittelbare Bedeutung für die Entwicklung einer Honorierungssystematik, jedoch wird der Anwendungsbereich der Systematik insbesondere über die in diesem Abschnitt festgelegten Rahmenbedingungen definiert. Jede Abweichung von den definierten Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika ist bei der Anwendung der Honorierungssystematik zu berücksichtigen.⁹⁶

5.2.1.1 Laufzeit des Projektvertrags

Die Laufzeit des Projektvertrags bestimmt den Betrachtungszeitraum für die Angebotserstellung, in der von den Bietern die erforderlichen Leistungen eines späteren Auftragnehmers zu identifizieren und zu bewerten sind. Je weiter der Betrachtungszeitraum in die Zukunft reicht, desto aufwändiger ist die Planung dieser Leistungen, insbesondere in Bezug auf die Identifikation und die Bewertung der mit dem Projekt verbundenen Risiken. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich ein langer Betrachtungszeitraum insbesondere auf die Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination und Gebäudemanagement und weniger auf die Planung der Errichtung des Gebäudes auswirkt, da sich der Planungsumfang in diesem Leistungsbereich dadurch nicht verändert.

In den 33 untersuchten PPP-Projekten liegt die Laufzeit des Projektvertrags für etwa 75 % der Projekte bei 25 oder 30 Jahren, für etwa 25 % bzw. 8 Projekte werden 20 Jahre genannt. Nach Auffassung einschlägiger Gutachten und Leitfäden liegt die optimale Vertragslaufzeit für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau zwischen 25 und 30 Jahren. Aufgrund der als nahezu konstant anzunehmenden Laufzeit von Projektverträgen werden für dieses projektspezifische Charakteristikum nur begrenzte Auswirkungen auf die erhobenen Kosten der Angebotserstellung angenommen.

5.2.1.2 Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens

Der bieterseitige Ablauf der Angebotserstellung wird auch von dem vorgegebenen Ablauf des Vergabeverfahrens selbst beeinflusst. Ein aufwändiges Vergabeverfahren mit vielen Bietern und mehreren Verhandlungsrunden, in denen die Auftragsbedingungen konkretisiert werden,

⁹⁶ Weitere Informationen zum Einfluss der allgemeinen Projektcharakteristika auf den Anwendungsbereich der Honorierungssystematik in Abschnitt 5.3.2.2

verursacht auf Seiten der Bieter höhere Kosten als eine einfache Verfahrensstruktur mit geringem Aufwand für die beteiligten Bieter. Eine Beeinflussung der Planungskosten ist grundsätzlich für alle drei Leistungsbereiche denkbar. Das hier untersuchte Charakteristikum Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens beschränkt sich dabei ausschließlich auf die formale Organisation des Vergabeverfahrens. Die vom Auftraggeber geforderte Planungstiefe, die Einfluss auf den Umfang der bieterseitigen Planungsleistungen haben kann, wird in den Abschnitten 5.2.1.4 bis 5.2.1.6 separat betrachtet.

In der Auswertung der empirischen Datenerhebung wurde festgestellt, dass sich der grundsätzliche Ablauf des Vergabeverfahrens bei den 33 untersuchten PPP-Projekten kaum unterscheidet. Es wurden nicht nur sämtliche Projekte im Verhandlungsverfahren ausgeschrieben, sondern auch die einzelnen Phasen entsprechen weitgehend der in Abschnitt 2.1 vorgestellten mehrstufigen Vergabe. Den weiteren Betrachtungen zu den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung wird daher das strukturierte Verhandlungsverfahren zugrunde gelegt. Damit ist der Einfluss des Charakteristikums Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens zu vernachlässigen.

5.2.1.3 Objektart

PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau können in die Bereiche Bildung, Verwaltung, Gesundheit, Sicherheit, Freizeit und sonstige mit den jeweils zugehörigen Objektarten wie beispielsweise Schulen, Rathäuser, Krankenhäuser, Justizvollzugsanstalten und Sportstätten unterteilt werden. In Bezug auf die Objektart ist zunächst zu erwarten, dass eine einfache Sporthalle geringere Planungskosten verursacht als ein komplexes Krankenhausprojekt. Dies betrifft insbesondere die Leistungsbereiche Errichtung und Gebäudemanagement, da sich hier die Planungsanforderungen bei sonst gleichen Rahmenbedingungen wesentlich verändern können. Es stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die Planungskosten in Abhängigkeit von der Objektart variieren.

Für den Leistungsbereich Errichtung dienen an dieser Stelle die Erkenntnisse zur HOAI aus Abschnitt 4.1.2 als Orientierung. In der HOAI wird der Planungsumfang nach fünf sogenannten Honorarzonen unterschieden, in denen jeweils verschiedene Objektarten zusammengefasst werden. PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau, die der Definition dieser Arbeit entsprechen, sind dabei überwiegend einer bestimmten Honorarzone zuzuordnen, so dass ausgehend von der Objektart für den Bereich Errichtung keine wesentlichen Auswirkungen auf die Planungskosten zu erwarten sind. Im Bereich Gebäudemanagement ist ebenfalls eine Konzentration der zugrunde liegenden Objektarten auf eine von drei Honorarzonen festzustellen, wenn die Untersuchungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management Consulting des AHO herangezogen werden.⁹⁷

⁹⁷ Vgl. AHO (2004a), S. 4 ff.

Die 33 untersuchten PPP-Projekte, von denen 75 % auf die Objektarten Schulen und Verwaltungsgebäude entfallen, lassen sich überwiegend der gleichen Honorarzone zuordnen und bestätigen damit die vorangegangene Annahme. Die Objektarten der verbleibenden Projekte stellen nach Aussagen der Befragten vergleichbare Anforderungen an die Planung der Errichtung und des Gebäudemanagements, so dass in dieser Arbeit ein begrenzter Einfluss der Objektart auf die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung angenommen wird.

5.2.1.4 Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Finanzierung

In Bezug auf dieses und die folgenden beiden Projektcharakteristika wird angenommen, dass zwischen den Kosten bieterseitiger Planungsleistungen und den Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers zum Umfang der Planung eine unmittelbare Abhängigkeit besteht. Da für jeden der drei Leistungsbereiche unterschiedliche Vorgaben in Bezug auf den Planungsumfang möglich sind, ist eine bereichsbezogene Betrachtung der Auswirkungen erforderlich.

Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination beschränken sich die Auswirkungen durch Planungsvorgaben des Auftraggebers auf den Teilbereich Finanzierung. Der Teilbereich Angebotskoordination ist nicht betroffen. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass sich die möglichen Vorgaben des Auftraggebers für den Bereich der Finanzierungsplanung im Wesentlichen auf das vom Auftraggeber geforderte Finanzierungsinstrument reduzieren lassen. Dabei hat der Auftraggeber in der Regel die Wahl zwischen einer Projektfinanzierung und einer Forfaitierung mit Einredeverzicht. Auch wenn der Auftraggeber die Möglichkeit hat, den Bietern selbst die Entscheidung über das anzubietende Finanzierungsinstrument zu überlassen, wird in der Mehrzahl der untersuchten Projekte eines der beiden Instrumente ausdrücklich gefordert. Sofern das jeweils andere Finanzierungsinstrument nicht ausgeschlossen wird, steht es den Bietern jedoch grundsätzlich frei, die alternative Variante zusätzlich anzubieten. Allerdings handelt es sich dann bei der angebotenen Alternative um ein Nebenangebot, welches von einer Honorierung ausgeschlossen ist.

Den vorangegangenen Ausführungen folgend kann festgehalten werden, dass sich die Planungsvorgaben des Auftraggebers im Bereich Finanzierung auf die Art des Finanzierungsinstruments konzentrieren und hier ein maßgeblicher Einfluss auf den Planungsaufwand der Bieter in Abhängigkeit vom vorgegebenen Finanzierungsinstrument zu erwarten ist. Die Auswirkungen des Projektcharakteristikums Art der Finanzierung werden ausführlich in Abschnitt 5.2.2.1 untersucht. Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination konnten keine weiteren Planungsvorgaben des Auftraggebers identifiziert werden, die den Planungsumfang der Bieter maßgeblich beeinflussen.

5.2.1.5 Vorgegebener und geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung

Im Gegensatz zu den beiden Leistungsbereichen Finanzierung und Gebäudemanagement wird für den Bereich Errichtung angenommen, dass neben einem vom Auftraggeber geforderten Planungsumfang auch der bereits vorgegebene Planungsstand Einfluss auf die Planungskosten der Bieter haben kann. Es ist denkbar, dass umfangreiche Vorleistungen des Auftraggebers geringere Planungskosten für die Bieter im Rahmen ihrer Angebotserstellung zur Folge haben, da an den entsprechenden Planungsstand angeknüpft werden kann. Aus diesem Grund wurden in der detaillierten Datenerhebung neben dem geforderten Planungsumfang auch die vom Auftraggeber erbrachten Vorleistungen ermittelt. Für den Leistungsbereich Errichtung orientiert sich die Untersuchung des vorgegebenen und geforderten Planungsumfangs an den Leistungsphasen der Objektplanung gemäß § 15 HOAI.

Um die Auswirkungen des vorgegebenen und geforderten Planungsumfangs auf die Planungskosten der Bieter einschätzen zu können, ist zunächst der Unterschied zwischen dem geringsten und dem größten Umfang bieterseitiger Planungsleistungen im Rahmen der Angebotserstellung zu ermitteln. Der Umfang bieterseitiger Planungsleistungen entspricht dabei der Differenz zwischen den für eine Angebotserstellung insgesamt erforderlichen Planungsleistungen und den Vorleistungen des Auftraggebers. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammenhang zwischen vorgegebenem und gefordertem Planungsumfang.

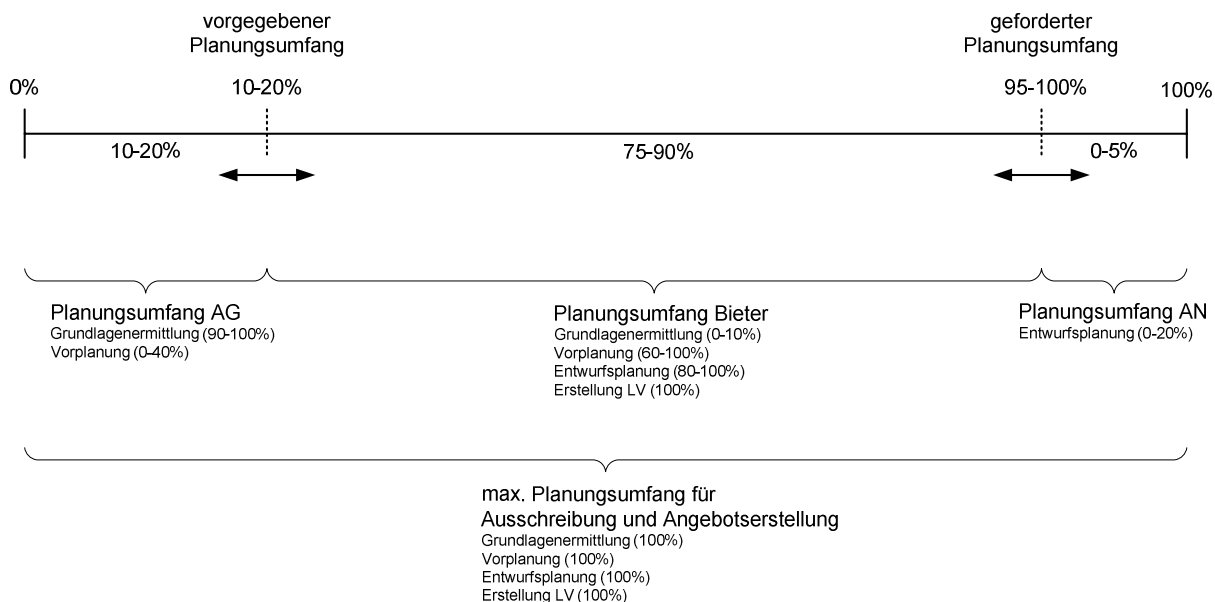


Abbildung 12: Umfang bieterseitiger Planungsleistungen in Abhängigkeit von der vorgegebenen und geforderten Planungstiefe für den Leistungsbereich Errichtung

Gemäß Abbildung 12 wird den Bietern ein Maximum an Planungsleistungen genau dann abverlangt, wenn auf der einen Seite vom Auftraggeber nur wenige Vorleistungen erbracht

werden und auf der anderen Seite die geforderten Planungsleistungen den größten Umfang haben. Der minimal mögliche Umfang bieterseitiger Planungsleistungen wird hingegen erreicht, wenn die umfangreichsten Vorleistungen des Auftraggebers und die geringsten Anforderungen an die Planungstiefe der Bieter zusammentreffen. Der Unterschied zwischen maximalen und minimalen Planungsleistungen der Bieter beschreibt wiederum die Bandbreite des bieterseitigen Leistungsumfangs, der im Rahmen unterschiedlicher Angebotserstellungen für die Planung des Leistungsbereichs Errichtung erbracht werden muss. Ist diese Bandbreite so gering, dass keine signifikant unterschiedlichen Auswirkungen auf die Planungskosten der Bieter zu erwarten sind, ist der vorgegebene und geforderte Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung den Projektcharakteristika mit begrenztem Einfluss auf die Planungskosten zuzuordnen und kann in der weiteren Betrachtung vernachlässigt werden.

Zur Ermittlung der minimalen und maximalen Vorleistungen des Auftraggebers wurde in der detaillierten Datenerhebung der Umfang der auftraggeberseitig durchgeführten Grundlagen-ermittlung sowie der Vorplanung gemäß Leistungsphasen 1 und 2 des § 15 HOAI erfasst. Dabei hat sich herausgestellt, dass in der Regel zwischen 90 % und 100 % der Grundlagen-ermittlung und zwischen 0 % und 40 % der Vorplanung durch den Auftraggeber vorgegeben werden. Die Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens war mit einer Ausnahme nicht durch den Auftraggeber sichergestellt. Demzufolge lassen sich die Vorleistungen des Auftraggebers für die Planung im Bereich Errichtung auf die Leistungsphasen 1 und 2 eingrenzen. Dabei liegen der minimal vorgegebene Planungsumfang bei 90 % der Grundlagenermittlung und der maximal vorgegebene Planungsumfang bei 40 % der Vorplanung. Folgende Unterlagen waren regelmäßig Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen:⁹⁸

- Raum- bzw. Flächenprogramm mit Raumgrößen und -raumanzahl
- Raumspezifische Anforderungen, Ausstattungsbeschreibung, Raumbuch
- Beschreibung kostengruppenübergreifender Anforderungen
- Technische Baubeschreibung, Beschreibung der Gewerke der TGA

Darüber hinaus wurden auch

- die Beschreibung kostengruppenorientierter Anforderungen,
- die Beschreibung der Lage und des Zustands des Grundstücks inkl. Angaben zur Erschließung,
- die Beschreibung der funktionalen Beziehungen, Funktionsschema und
- die Beschreibung der Bestandsgebäude

⁹⁸ Die Kategorisierung der Unterlagen wurde in Anlehnung an die Vorschläge der einschlägigen Leitfäden und Gutachten zum Thema Outputspezifikationen bei PPP-Projekten vorgenommen.

als Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen genannt.

Zum geforderten planerischen Leistungsumfang im Rahmen der Angebotserstellung gehören nach Angabe der befragten Unternehmen die vollständige Grundlagenermittlung und Vorplanung sowie in der Regel mehr als 80 % bis 100 % der Entwurfsplanung. Aus Sicht der Befragten müssen unternehmensintern auch dann mindestens 80 % der Entwurfsplanung für die Angebotserstellung erbracht werden, wenn in den Ausschreibungsunterlagen ein geringerer Detaillierungsgrad des Entwurfs gefordert ist. Für die interne Kalkulation ist zudem die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses als Bestandteil der Leistungsphase 6 erforderlich. Dementsprechend liegt die minimal geforderte Planungstiefe für das Angebot bei 80 % der Entwurfsplanung. Der maximal geforderte Planungsumfang beinhaltet eine vollständig abgeschlossene Entwurfsplanung. In beiden Fällen ist die Grundlagenermittlung und Vorplanung sowie die Erstellung des Leistungsverzeichnisses in vollem Umfang zu leisten. Den Ausführungen zum vorgegebenen und geforderten Planungsumfang folgend beinhaltet der maximale Planungsumfang, der für die Ausschreibungsunterlagen durch den Auftraggeber und im Rahmen der Angebotserstellung durch den Bieter erbracht werden muss, die Leistungsphasen 1, 2, 3 und 6 der HOAI.⁹⁹

Der vorgegebene Planungsumfang beträgt mindestens 90 % der Grundlagenermittlung.¹⁰⁰ Grundsätzlich wäre es jedoch angebracht, wenn die Grundlagenermittlung bis zur Ausschreibung des Projekts vollständig abgeschlossen ist. Nur so kann ein angemessener Umfang bieterseitiger Planungsleistungen gewährleistet werden, ohne das Innovationspotential der Bieter zu stark zu beeinträchtigen.¹⁰¹

Wenn von den Bietern im Rahmen ihrer Angebotserstellung gefordert wird, die Entwurfsplanung zu 100 % abzuschließen, dann entspricht die vom Auftraggeber geforderte Planungstiefe dem maximal möglichen Planungsumfang. Die minimale Anforderung des Auftraggebers an die Planungstiefe der Angebote liegt bei mehr als 80 % der Entwurfsplanung und somit zusammen mit der vollständigen Grundlagenermittlung und Vorplanung bei etwa 95 % des gesamten Planungsumfangs für Ausschreibung und Angebotserstellung.

Werden die ermittelten Min/Max-Werte für den vorgegebenen und geforderten Planungsumfang zugrunde gelegt, beträgt der Planungsumfang der Bieter zwischen 75 % und 90 % bezogen auf den maximalen Planungsumfang, der für die Erstellung der

⁹⁹ Daraus ergeben sich 31 % des gesamten Leistungsbilds Objektplanung als größtmöglicher Planungsumfang für die Ausschreibung und Angebotserstellung. Wird die Entwurfsplanung im Angebot nicht zu 100 % gefordert, ist diese Planung nach Auftragserteilung durch den Auftragnehmer abzuschließen.

¹⁰⁰ Bezogen auf den insgesamt möglichen Planungsumfang für Ausschreibung und Angebotserstellung von 31 % des Leistungsbilds sind es 8 %.

¹⁰¹ Demnach wird der durch den Auftraggeber minimal vorgegebene Planungsumfang auf 10 % des gesamten Planungsumfangs festgelegt.

Ausschreibungsunterlagen durch den Auftraggeber und im Rahmen der Angebotserstellung durch die Bieter erbracht wird. Dementsprechend liegt der Umfang bieterseitiger Planungsleistungen im Mittel bei 82,5 %, wobei die Schwankung mit 7,5 % verhältnismäßig gering ist.

Darüber hinaus hat die Befragung ergeben, dass die Unternehmen keine signifikanten Auswirkungen aus dem vorgegebenen und geforderten Planungsumfang auf die Kosten ihrer Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung erwarten. Vereinzelt wird sogar die Auffassung vertreten, dass umfangreiche Vorleistungen des Auftraggebers den Planungsspielraum der Bieter derartig einengen können, dass daraus erhöhte Planungskosten resultieren. Abschließend wird dem Projektcharakteristikum vorgegebener und geforderter Planungsumfang für den Leistungsbereich Errichtung daher nur ein begrenzter Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung zugeschrieben.

5.2.1.6 Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Gebäudemanagement

Für den Leistungsbereich Gebäudemanagement wird angenommen, dass sich der gesamte für die Angebotserstellung erforderliche Planungsumfang auf eine bestimmte Anzahl vom Auftraggeber geforderter Leistungen herunterbrechen lässt. Dabei sind die geforderten Leistungen in vollem Umfang durch die Bieter zu planen. Vereinzelt erbringt der Auftraggeber zwar Vorplanungen für einige dieser Leistungen, die befragten Unternehmen sind jedoch der Auffassung, dass die unternehmensseitigen Planungskosten hierdurch nicht beeinflusst werden.

Der Planungsumfang im Leistungsbereich Gebäudemanagement wird somit maßgeblich über die vom Auftraggeber geforderten Leistungen definiert. Um die Auswirkungen des geforderten Planungsumfangs ermitteln zu können, sind die von den Bietern zu planenden Leistungen näher zu untersuchen. Gemäß DIN 32736 wird das Gebäudemanagement in die drei Bereiche

- Technisches Gebäudemanagement,
- Infrastrukturelles Gebäudemanagement und
- Kaufmännisches Gebäudemanagement

unterteilt. In der detaillierten Datenerhebung wurden für jedes Projekt die Planungsleistungen der Bieter in vorgegebenen Gruppen ermittelt und den drei Bereichen des Gebäudemanagements zugeordnet. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Technisches Gebäudemanagement	Infrastrukturelles Gebäudemanagement	Kaufmännisches Gebäudemanagement
Betrieb und Dokumentation Energiemanagement	Hausmeisterdienste Reinigungs- und Pflegedienste Gärtner- und Winterdienste Ver- und Entsorgung	Vertragsmanagement Kostenplanung und -kontrolle
Gewährleistungsverfolgung Bauunterhaltung Informationsmanagement	Verpflegungsdienste Sicherheitsdienste DV-Dienste Interne Postdienste Kopier- und Druckereidienste Zentrale Kommunikationsdienste Waren- und Logistikdienste	Objektbuchhaltung Beschaffungsmanagement

Tabelle 5: Planungsleistungen der Bieter im Leistungsbereich Gebäudemanagement

In der Auswertung der bieterseitigen Planungsleistungen im Bereich Gebäudemanagement wurde festgestellt, dass die Anzahl vom Auftraggeber geforderter Leistungen kaum variiert. Bei 80 % der Projekte werden vom Auftraggeber regelmäßig zwischen 12 und 14 der in Tabelle 5 aufgeführten Leistungen gefordert. In den verbleibenden 20 % der Projekte liegt die geringste Anzahl geforderter Leistungen bei 9 und die größte Anzahl bei 16. Wenn somit angenommen wird, dass der bieterseitige Planungsumfang maßgeblich von der Anzahl geforderter Leistungen bestimmt wird, ist der Einfluss des untersuchten Projektcharakteristikums auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung zu vernachlässigen. In Bezug auf den Leistungsbereich Gebäudemanagement besteht bei den hier untersuchten PPP-Projekten die eindeutige Tendenz zu einem einheitlichen Umfang geforderter Planungsleistungen.

Eine weitere Erkenntnis ist, dass etwa 75 % der insgesamt von den Bietern genannten Leistungen der im oberen Bereich der Tabelle genannten Gruppierung zuzuordnen sind. Der gesamte Bereich Infrastrukturelles Gebäudemanagement hat einen Anteil von 50 %, die beiden anderen Bereiche haben jeweils einen Anteil von 25 %.

5.2.2 Leistungsmerkmale mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung

In diesem Abschnitt werden die beiden Projektcharakteristika Art der Finanzierung und Art der Bauleistung untersucht. Es handelt sich dabei um Leistungsmerkmale, für die zunächst der theoretisch denkbare Einfluss auf die Planungskosten der Bieter diskutiert wird. Die

Auswirkungen der möglichen Merkmalsausprägungen auf die Planungskosten werden anschließend auf Grundlage der Befragungsergebnisse ermittelt.

5.2.2.1 Art der Finanzierung

Für die Finanzierung von PPP-Projekten existiert bislang kein standardisiertes Instrument. In der Praxis werden die Forfaitierung mit Einredeverzicht und die Projektfinanzierung eingesetzt. Das projektspezifische Charakteristikum Art der Finanzierung beschreibt die Auswirkungen des gewählten Finanzierungsinstruments auf die Planungskosten. Der Einfluss auf die Angebotserstellung kann auf den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination eingegrenzt werden, da die zugrunde liegende Finanzierungs konstruktion nicht in die Planung der Errichtung und des Gebäudemanagements einfließt.

Außerdem wird angenommen, dass die Planung einer Projektfinanzierung erheblich höhere Kosten auf Bieterseite verursacht als die Planung einer Forfaitierung mit Einredeverzicht. Diese Annahme begründet sich insbesondere durch den vergleichsweise höheren Aufwand für die Modellierung der Finanzströme sowie die erforderlichen Maßnahmen zur Identifikation und Bewertung der Projektrisiken. Darüber hinaus sind auch die externen Kosten einer Projektfinanzierung höher, da den Entscheidungen der finanzierenden Banken intensive Prüfungen des Projekts vorausgehen, deren Kosten der Bieter zu tragen hat.

Der Art der Finanzierung wird den vorangegangenen Erkenntnissen folgend ein theoretisch begründeter Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Finanzierung zugeschrieben. Dieser Einfluss wird in Abschnitt 5.1.1 anhand der erhobenen Daten nachgewiesen, von denen 20 Projekte auf einer Forfaitierung mit Einredeverzicht und 10 auf einer Projektfinanzierung basieren.¹⁰²

5.2.2.2 Art der Bauleistung

Für das Projektcharakteristikum Art der Bauleistung sind grundsätzlich die beiden Merkmalsausprägungen Sanierung und Neubau zu untersuchen. Wenn es sich bei der Art der Bauleistung um ein Leistungsmerkmal handelt, haben die Ausprägungen jeweils unterschiedlichen Einfluss auf die Planungskosten der Bieter. Die Einteilung der Projekte in die Bereiche Sanierung und Neubau erfolgt nach der Schwerpunkttheorie. Demnach werden Projekte mit Bauleistungen in beiden Bereichen entsprechend ihrem maßgeblichen Anteil in Bezug auf die Baukosten und die zu erstellenden Flächen einem der Bereiche zugeordnet.

Auswirkungen auf die Planungskosten der Bieter sind insbesondere in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement zu erwarten. Da dem öffentlichen Auftraggeber in der Regel nur begrenzt belastbare Informationen über seine Bauwerke zur Verfügung stehen, ist bei Sanierungsprojekten eine aufwändige Bewertung der vorhandenen Bausubstanz

¹⁰² Das Finanzierungsinstrument der verbleibenden 3 Projekte ist unbekannt.

erforderlich. Sofern den Bietern nicht die Ergebnisse einer ausreichend detaillierten Bestandsaufnahme und -beurteilung des öffentlichen Auftraggebers zur Verfügung stehen,¹⁰³ müssen sie im Rahmen der Angebotserstellung eine eigene Beurteilung der in das PPP-Projekt einzubringenden Bestandsgebäude durchführen. Im Vergleich zu Neubauprojekten erhöhen sich damit die relativen Planungskosten der Bieter bei PPP-Projekten im Bereich Sanierung.

Darüber hinaus wird die individuelle Planung der Errichtung auf der Grundlage vorhandener Bausubstanz aufwändiger sein als die Planung eines Neubaus, bei der die Möglichkeit besteht, die Vorgaben des Auftraggebers mit Hilfe standardisierter Planungskonzepte umzusetzen. Diese Annahme wird auch von der HOAI bestätigt. Dort heißt es in § 24, dass für Planungsleistungen bei Umbauten und Modernisierungen ein Zuschlag von 20 % bis 33 % auf die üblichen Honorare vereinbart werden kann. Sofern keine schriftliche Vereinbarung existiert, gilt für einen durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad der Planungsleistungen ein Zuschlag von 20 % als vereinbart.

Die Leistungen für das Gebäudemanagement werden in der Regel anhand von Kennzahlen geplant. Diese orientieren sich jedoch an optimierten Planungskonzepten von Neubauten. Eine unmittelbare Anwendung der Kennzahlen auf die speziellen Rahmenbedingungen bestehender Gebäude ist nicht immer möglich, so dass eine individuelle Anpassung erforderlich ist und damit auch in diesem Leistungsbereich erhöhte Planungskosten für Sanierungsprojekte bei gleicher Bezugsgröße zu erwarten sind.

Die Planungskosten im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination hingegen sind von der Art der Bauleistung weitgehend unabhängig. So wird der Aufwand zur Entwicklung eines Finanzierungskonzepts zwar unmittelbar vom Finanzierungsvolumen beeinflusst, die Art der Bauleistung hat jedoch keine direkten Auswirkungen auf den Planungsumfang.

Für die Art der Bauleistung wird den vorangegangenen Ausführungen entsprechend ein theoretisch begründeter Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement erwartet, der sich auf Grundlage der erhobenen Daten zu 33 PPP-Projekten jedoch nicht eindeutig nachweisen lässt. Bei den untersuchten Projekten handelt es sich um 25 reine Neubauprojekte und um drei reine Sanierungsprojekte. Die verbleibenden fünf Projekte sind Mischformen, die entsprechend der Schwerpunkttheorie dem Bereich Neubau zuzuordnen sind. Eine vergleichende Gegenüberstellung dieser Projekte lässt zwar eine Tendenz zu leicht erhöhten Planungskosten für die Merkmalsausprägung Sanierung erkennen, ein belastbarer Zusammenhang besteht jedoch nicht. Die befragten Unternehmen waren mehrheitlich der Meinung, dass

¹⁰³ Weitere Informationen zur Durchführung einer Bestandsaufnahme und -beurteilung bei PPP-Projekten aus Sicht der öffentlichen Hand in Kumlehn/Stolze/Morfeld (2007), S. 46 ff.

Sanierungsvorhaben die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement und insbesondere im Leistungsbereich Errichtung erhöhen.

Es wird angenommen, dass der Einfluss der Merkmalsausprägungen Neubau und Sanierung auf die Kosten der Angebotserstellung in den Bereichen Errichtung und Gebäudemanagement geringer ausfällt als der auch praktisch nachweisbare Einfluss des Leistungsmerkmals Art der Finanzierung auf den Bereich Finanzierung/Angebotskoordination. Bei der Entwicklung einer Honorierungssystematik wird der theoretisch begründete Einfluss des Leistungsmerkmals Art der Bauleistung auf die bieterseitigen Planungskosten in angemessener Weise zu berücksichtigen sein. Der Ableitung einer Systematik zur Ermittlung der angemessenen Honorierung der Angebotserstellung wird die Merkmalsausprägung Neubau mit einem Anteil von mehr als 90 % als Standardfall zugrunde gelegt.

5.2.3 Projektkennzahlen mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung

Die mit den Projektkennzahlen verbundenen Planungsumstände haben maßgeblichen Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung, so dass sich auch geringfügige Änderungen bereits auf die Höhe dieser Kosten auswirken. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, die Kosten der Angebotserstellung in Abhängigkeit von der jeweiligen Projektkennzahl als stetigen Verlauf abzubilden. In der Untersuchung ist es erforderlich, für jeden der drei Leistungsbereiche die Projektkennzahl zu ermitteln, die optimal mit den bereichsweise aufgeschlüsselten Planungskosten korreliert. Dabei sind auch die Einflüsse der im vorangegangenen Abschnitt identifizierten Leistungsmerkmale zu berücksichtigen.

In Bezug auf eine Honorierung der Angebotserstellung ermöglichen die Projektkennzahlen eine Modellierung der Höhe bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung aus denen anschließend angemessene Honorare abgeleitet werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass tatsächlich ein stetiger Zusammenhang zwischen den Projektkennzahlen und den Planungskosten nachgewiesen werden kann.

Wird nach der VOB/A oder der VOL/A ausgeschrieben und handelt es sich nicht um eine Vergabe im Wettbewerblichen Dialog, ist gemäß Abschnitt 3.1.1 die Maßgabe einzuhalten, dass angemessene Honorare für die Bieter bereits in den Ausschreibungsunterlagen festzusetzen sind. Diese Forderung ist aus Sicht der Praxis allerdings für alle Vergabeverfahren sinnvoll, da die gewährte Honorierung nicht nur maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung der Unternehmen über ihre Teilnahme am Vergabeverfahren hat, sondern der Honorierungsbetrag auch für die Qualität der Angebotserstellung selbst eine wesentliche Rolle spielt. Dementsprechend ist in der Untersuchung zu beachten, dass die zur Festlegung

der Honorierung verwendeten Projektkennzahlen für den öffentlichen Auftraggeber bereits vor Einleitung des Vergabeverfahrens hinreichend bestimmbar sind.¹⁰⁴

In den folgenden Abschnitten wird der Einfluss der drei Projektkennzahlen langfristiges Finanzierungsvolumen, Baukosten und Gebäudeflächen auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in den Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement untersucht. Das Ergebnis der theoretisch diskutierten Auswirkungen wird anhand einer bivariaten Regressionsanalyse überprüft.¹⁰⁵ Dabei wird die einfache lineare Regression mit der Funktion $f(x) = b_0 \times x + b_1$ für die Abhängigkeit der bereichsbezogenen Planungskosten von den Projektkennzahlen ermittelt und anschließend beurteilt.¹⁰⁶

5.2.3.1 Langfristiges Finanzierungsvolumen

In der Praxis wird für das langfristige Finanzierungsvolumen häufig auch der Begriff Bruttogesamtinvestitionskosten, das sogenannte BruttoGIK, verwendet. Durch den Zusatz langfristig soll der Begriff insbesondere von möglicherweise notwendigen kurzfristigen Zwischenfinanzierungen abgegrenzt werden.¹⁰⁷ Neben den Baukosten nach DIN 276¹⁰⁸ beinhaltet das langfristige Finanzierungsvolumen bei PPP-Projekten auch die Kosten der Bauzeitfinanzierung¹⁰⁹, die Transaktionskosten und die Umsatzsteuer¹¹⁰. Die Kosten der Bauzeitfinanzierung entsprechen den Kapitalkosten zur Finanzierung der Baukosten während der Bauzeit und erhöhen somit das benötigte Gesamtkapital. Nach der Fertigstellung des Bauvorhabens wird der Kapitaleinsatz aus den zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer vereinbarten Zahlungen gedeckt. In den Transaktionskosten werden im Wesentlichen sämtliche Nebenkosten der Bauzeitfinanzierung wie Provisionen und Gebühren

¹⁰⁴ Aufgrund der Forderung nach einer Bestimmung der Projektkennzahlen in einem frühen Projektstadium ist ihre Genauigkeit eingeschränkt.

¹⁰⁵ Im Bereich der Ökonometrie ist die Regressionsanalyse eine der am häufigsten angewendeten statistischen Methoden, vgl. Kurz-Kim/Loretan (2007), S. 1. Für weitere Informationen zur Regressionsanalyse vgl. Gelman/Hill (2007), S. 31 ff.; Chatterjee/Hadi (2006), S. 21 ff.; Eckstein (2006), S. 90 ff.

¹⁰⁶ Die tatsächlichen Planungskosten der Bieter werden aus der empirischen Untersuchung abgeleitet und aufgrund der Relevanz für die Entwicklung einer Honorierungssystematik um die Kosten für die Erstellung von Nebenangeboten bereinigt. Darüber hinaus handelt es sich nur um die bieterseitigen Kosten der Angebotsstufen 1 bis 3. Die Kosten für den Teilnahmewettbewerb in der Angebotsstufe 0 werden nicht berücksichtigt.

¹⁰⁷ In der Literatur wird die Finanzierung nach ihrer Fristigkeit in langfristige und kurzfristige (vgl. Breuer/Schweizer (2003), S. 176 f.), teilweise auch noch in mittelfristige Finanzierungen (vgl. Bitz (1997), S. 39) unterschieden. Die langfristige Finanzierung hat eine Laufzeit von mehr als vier Jahren.

¹⁰⁸ Definition der Baukosten nach DIN 276 im folgenden Abschnitt 5.2.3.2

¹⁰⁹ In der Praxis wird anstelle Bauzeitfinanzierung auch der Begriff Bauzwischenfinanzierung verwendet. Unter der Bauzwischenfinanzierung wird eine Überbrückungsfinanzierung verstanden, die erforderlich wird, wenn beispielsweise die Auszahlungsvoraussetzungen für ein langfristiges Darlehen noch nicht erfüllt sind. Das Überbrückungsdarlehen wird in der Regel durch ein zweckbestimmtes langfristiges Darlehen abgelöst. Vgl. Gerhards/Keller (2002), S. 518

¹¹⁰ In den untersuchten Projekten beinhaltet das langfristige Finanzierungsvolumen in der Regel 16 % Umsatzsteuer. Eine Anpassung der Systematik ist aufgrund der zum Zeitpunkt der Ausschreibung ohnehin eingeschränkten Genauigkeit der Projektkennzahlen nicht erforderlich.

zusammengefasst. Die Umsatzsteuer wird in den Anteil für die Baukosten und einen Anteil für die Finanzierungsnebenkosten sowie die Bauzeitzinsen unterteilt.

Ein stetiger Zusammenhang zwischen dem langfristigen Finanzierungsvolumen und den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung ist insbesondere im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination denkbar, da die Planungsleistungen in diesem Bereich im Wesentlichen die Entwicklung eines Finanzierungskonzepts, also die Beschaffung, Strukturierung und Bereitstellung des für die Umsetzung des Projekts notwendigen Kapitals beinhalten. Da der Umfang derartiger Planungsleistungen mit dem zu finanzierenden Volumen steigt, liegt es nahe, die Projektkennzahl auch zur bereichsbezogenen Quantifizierung der Planungskosten im Rahmen der Festlegung einer angemessenen Honorierung zu verwenden.

Die Projektkennzahl langfristiges Finanzierungsvolumen wäre ebenfalls für den Leistungsbereich Errichtung geeignet, wenn das langfristige Finanzierungsvolumen mit den Baukosten korreliert. Aufgrund der beschriebenen Zusammensetzung des langfristigen Finanzierungsvolumens ist eine positive Korrelation zwar häufig gegeben, dabei ist jedoch eine in der Praxis mögliche Ausnahme zu berücksichtigen. Vereinzelt gewährt der öffentliche Auftraggeber eine Zuschussfinanzierung für PPP-Projekte, die eine Reduzierung des zu finanzierenden Gesamtvolumens zur Folge hat und damit eine Verringerung bieterseitiger Planungskosten impliziert. In diesem Fall können die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung nicht mehr aus dem langfristigen Finanzierungsvolumen abgeleitet werden, womit die Projektkennzahl für diesen Bereich ungeeignet ist.

Das langfristige Finanzierungsvolumen ist als Projektkennzahl für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination nur dann geeignet, wenn die Festlegung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung für den öffentlichen Auftraggeber bereits vor Einleitung des Vergabeverfahrens möglich ist, um der Forderung zur Bekanntgabe der Höhe des Honorars in den Ausschreibungsunterlagen zu entsprechen. Für die Transaktionskosten können hinreichend genaue Annahmen getroffen werden und die Höhe der Umsatzsteuer ist bekannt. Werden Zuschussfinanzierungen gewährt, sind diese ohnehin mit den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben. Die Eignung des langfristigen Finanzierungsvolumens als Projektkennzahl ist somit von den Baukosten abhängig, deren hinreichende Bestimmbarkeit im folgenden Abschnitt nachgewiesen wird.

In der Abbildung 13 werden die in der empirischen Untersuchung ermittelten bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abhängigkeit vom langfristigen Finanzierungsvolumen dargestellt. In der Auswertung wurden die Daten von 30 Projekten berücksichtigt.¹¹¹

¹¹¹ Empirische Datenerhebungen auf der Grundlage von Fragebögen beinhalten teilweise nicht verwertbare Datensätze. Gründe hierfür können beispielsweise offensichtlich widersprüchliche, fehlende oder unleserliche Angaben sein.

Aufgrund der Erkenntnisse aus Abschnitt 5.2.2.1 wird eine Unterteilung der Projekte nach der Art der Finanzierung vorgenommen und die einfache lineare Regression ermittelt. Die 30 Projekte werden anhand ihres langfristigen Finanzierungsvolumens und den im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination entstandenen Planungskosten der Bieter in ein Diagramm eingetragen. Dabei werden die 20 Projekte, die auf einer Forfaitierung mit Einredeverzicht basieren, durch runde Datenpunkte und die Datenpunkte der 10 Projekte mit Projektfinanzierungen durch Kreuze dargestellt. Für die Projekte mit Forfaitierung ergibt sich die untere Regressionsgerade mit der Funktion $f(x) = 0,0048x + 5.972$. Die obere Regressionsgerade mit der Funktion $f(x) = 0,0053x + 350.354$ stellt die lineare Abhängigkeit der Variablen für die 10 Projektfinanzierungen dar. Obwohl es eine Schnittmenge gibt, haben die untersuchten Projektfinanzierungen ein größeres Finanzierungsvolumen als Forfaitierungen und auch die Planungskosten der Projektfinanzierungen sind erheblich höher. Insgesamt 14 der 20 Forfaitierungen haben ein geringeres Finanzierungsvolumen als die niedrigste Projektfinanzierung. Die Planungskosten der Projektfinanzierungen liegen sogar ausnahmslos über denen der Forfaitierungen.

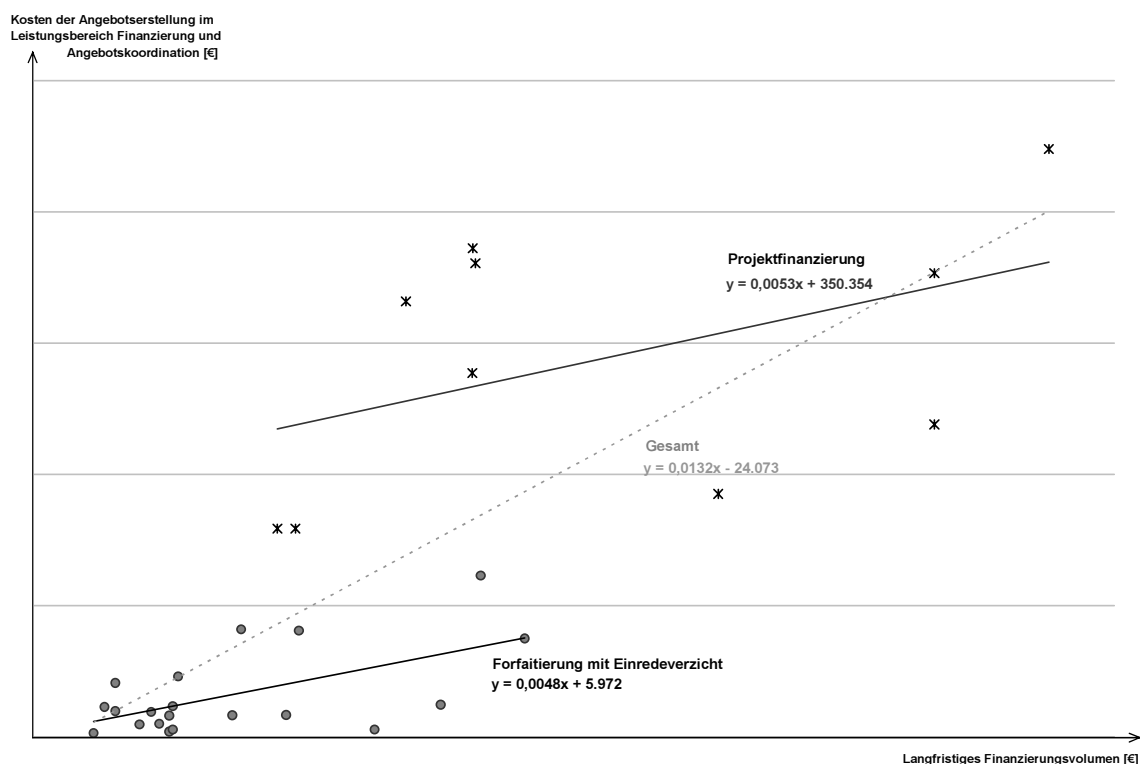


Abbildung 13: Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abhängigkeit vom langfristigen Finanzierungsvolumen¹¹²

¹¹² Zur Gewährleistung der Anonymität wird auf die Bezeichnung des Größenintervalls der Achsen verzichtet.

Im Vergleich zu der gestrichelten Regressionsgeraden mit der Funktion $f(x) = 0,0132x - 24.073$, die sich aus den Datenpunkten für alle 30 Projekte ergibt, wird auf Grundlage der differenzierten Funktionen eine erheblich genauere Ermittlung der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung erreicht. Eine Orientierung der Kosten am Verlauf der Gesamtregression hat im Bereich der Projekte mit Forfaitierungen eine zu hohe Annahme der Planungskosten zur Folge. Das wird daran deutlich, dass bei der Forfaitierung 15 der 20 Datenpunkte unterhalb und nur 2 Datenpunkte leicht oberhalb der Regressionsgeraden liegen. Die Datenpunkte der Projektfinanzierung befinden sich hingegen mehrheitlich oberhalb der Geraden für die Gesamtregression, womit die Planungskosten der Bieter in der Realität höher ausfallen als es die Gesamtregression wiedergibt.

Für die nach der Art der Finanzierung differenzierten Projekte kann festgestellt werden, dass die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung tendenziell mit dem langfristigen Finanzierungsvolumen steigen. Allerdings fällt dieser Zusammenhang mit einer Steigung von 0,0048 und 0,0053 gering aus. Die Steigung der Regressionsgeraden gibt zugleich den variablen Anteil der Kosten am Finanzierungsvolumen wieder. Dieser beträgt zwar für beide Finanzierungsinstrumente etwa 0,5 %, der fixe Anteil ist allerdings bei der Projektfinanzierung mit etwa 350.000 Euro deutlich höher als die rund 6.000 Euro für die Planung einer Forfaitierung. Während sich die unterschiedlichen Fixkostenanteile insbesondere aus dem bei Projektfinanzierungen üblichen Beratungsbedarf der Bieter und der aufwändigen Prüfung des Angebots in Bezug auf wirtschaftliche, technische und juristische Aspekte ergeben, liefert die empirische Untersuchung keine Anhaltspunkte für die voneinander abweichenden Steigungen der Regressionsgeraden, da sich die entsprechenden Leistungen kaum unterscheiden. Zur Vereinfachung wird daher in den folgenden Betrachtungen für beide Finanzierungsinstrumente ein variabler Kostenanteil in Höhe von 0,5 % am langfristigen Finanzierungsvolumen angenommen.

Bei der Anwendung der Funktion zur Prognose bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung ist zu berücksichtigen, dass sich die ermittelte Regressionsgerade nur auf einen bestimmten Bereich der Projektkennzahl bezieht. Die Gültigkeit der Funktion ist auf Basis der tatsächlichen Finanzierungsvolumina der untersuchten Projekte festzulegen. Daraus ergibt sich ein Anwendungsbereich für Projekte mit Forfaitierung von 5 Mio. Euro bis 25 Mio. Euro und bei Projektfinanzierungen von 15 Mio. Euro bis 50 Mio. Euro bezogen auf das langfristige Finanzierungsvolumen. Die auf Basis der Regressionsgeraden ermittelten Kosten der Angebotserstellung reichen demnach für Projekte mit Forfaitierung von 31.000 Euro bis 131.000 Euro und für Projektfinanzierungen von 425.000 Euro bis 600.000 Euro.¹¹³

¹¹³ Die Kosten der Angebotserstellung werden mit den Funktionen $f(x) = 0,005x + 6.000 \text{ Euro}$ und $f(x) = 0,005x + 350.000 \text{ Euro}$ mit $x = \text{langfristiges Finanzierungsvolumen in Euro}$ ermittelt.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen der Projektkennzahl langfristiges Finanzierungsvolumen und den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination bringt somit folgende drei wesentliche Erkenntnisse:

- 1) Eine Trennung der Projekte nach der Art der Finanzierung ist erforderlich, um die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung auf Grundlage einer einfachen linearen Regression abbilden zu können.
- 2) Die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung steigen mit zunehmendem langfristigen Finanzierungsvolumen. Der variable Anteil der Kosten am Finanzierungsvolumen ist für beide Finanzierungsinstrumente gleich groß.
- 3) Die Planung einer Projektfinanzierung verursacht auf Seiten der Bieter im Vergleich zur Forfaitierung mit Einredeverzicht erheblich höhere Fixkosten.

Diese drei Erkenntnisse werden bei der Entwicklung einer Systematik zur Ermittlung der Honorierung bieterseitiger Leistungen im Rahmen der Angebotserstellung zu berücksichtigen sein.

5.2.3.2 Baukosten

Die Kosten im Bauwesen beinhalten nach DIN 276 Abschnitt 2.1 sämtliche „Aufwendungen für Güter, Leistungen, Steuern und Abgaben, die für die Vorbereitung, Planung und Ausführung von Bauprojekten erforderlich sind.“ Es wird gefordert, dass die Kostenermittlungen in der Systematik der Kostengliederung mit den sieben Kostengruppen

- 100 Grundstück
- 200 Herrichten und Erschließen
- 300 Bauwerk - Baukonstruktion
- 400 Bauwerk - Technische Anlagen
- 500 Außenanlagen
- 600 Ausstattung und Kunstwerke
- 700 Baunebenkosten

durchzuführen sind. Von den genannten Kostengruppen kann die Gruppe 100 Grundstück zwar einen erheblichen Anteil an den gesamten Kosten haben, ihr Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung ist jedoch begrenzt. Die Projektkennzahl Baukosten umfasst daher nur die Kostengruppen 200 bis 700. Die Kostengruppe 100 ist nicht Bestandteil der Baukosten.

Es wird angenommen, dass im Leistungsbereich Errichtung ein positiver Zusammenhang zwischen den Kosten der Angebotserstellung und der Größe des zu planenden Objekts

besteht. Da die vorangegangene Definition der Baukosten die Objektgröße beschreibt, ist die Verwendung der Baukosten als Projektkennzahl im Leistungsbereich Errichtung geeignet.

Für den Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination erfüllen die Baukosten aufgrund der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Auswirkungen einer Zuschussfinanzierung hingegen nicht die Anforderungen an eine Projektkennzahl.

Die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement sind voraussichtlich ebenfalls abhängig von der Größe des zu planenden Objekts. Damit ist zwar grundsätzlich ein Zusammenhang zwischen den Planungskosten in diesem Bereich und den Baukosten anzunehmen, teilweise umfassen die im Bereich Gebäudemanagement geforderten Planungsleistungen jedoch auch Bestandsgebäude, für die keine Bauleistungen zu erbringen sind. In diesem Fall beinhalten die Baukosten nicht den durch das Bestandsgebäude zusätzlich entstehenden Planungsaufwand für Leistungen des Gebäudemanagements. Damit sind die Baukosten zur Ermittlung bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement nicht uneingeschränkt geeignet.

Für die Baukosten kann zwar ein stetiger Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung angenommen werden. Als Projektkennzahl sind die Baukosten jedoch nur geeignet, wenn sie vom Auftraggeber bereits vor Einleitung des Vergabeverfahrens hinreichend genau ermittelt werden können. In Abhängigkeit vom Planungs- und Baufortschritt wird die Ermittlung der Baukosten in fünf Stufen eingeteilt.

Dabei wird in eine Vorausberechnung der entstehenden Kosten in den Stufen

- Kostenrahmen
Ermittlung der Kosten auf der Grundlage der Bedarfsplanung
- Kostenschätzung
Ermittlung der Kosten auf der Grundlage der Vorplanung
- Kostenberechnung
Ermittlung der Kosten auf der Grundlage der Entwurfsplanung

und eine Feststellung der tatsächlichen Kosten in den Stufen

- Kostenanschlag
Ermittlung der Kosten auf der Grundlage der Ausführungsvorbereitung
- Kostenfeststellung
Ermittlung der endgültigen Kosten

unterschieden.

In Abschnitt 5.2.1.5 wurde festgestellt, dass der vom öffentlichen Auftraggeber vorgegebene Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung in der Regel die vollständige

Grundlagenermittlung und maximal 40 % der Vorplanung enthält. Vor Einleitung des Vergabeverfahrens liegen dem Auftraggeber dementsprechend Kosten mit einer an die Kostenschätzung heranreichenden Genauigkeit vor. Damit ist eine hinreichend genaue Bestimmbarkeit der Baukosten vor Einleitung des Vergabeverfahrens gewährleistet.

In der folgenden Abbildung wird der Einfluss der Baukosten auf die Kosten der Bieter für die Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung anhand der Daten von 33 Projekten aus der empirischen Untersuchung dargestellt.

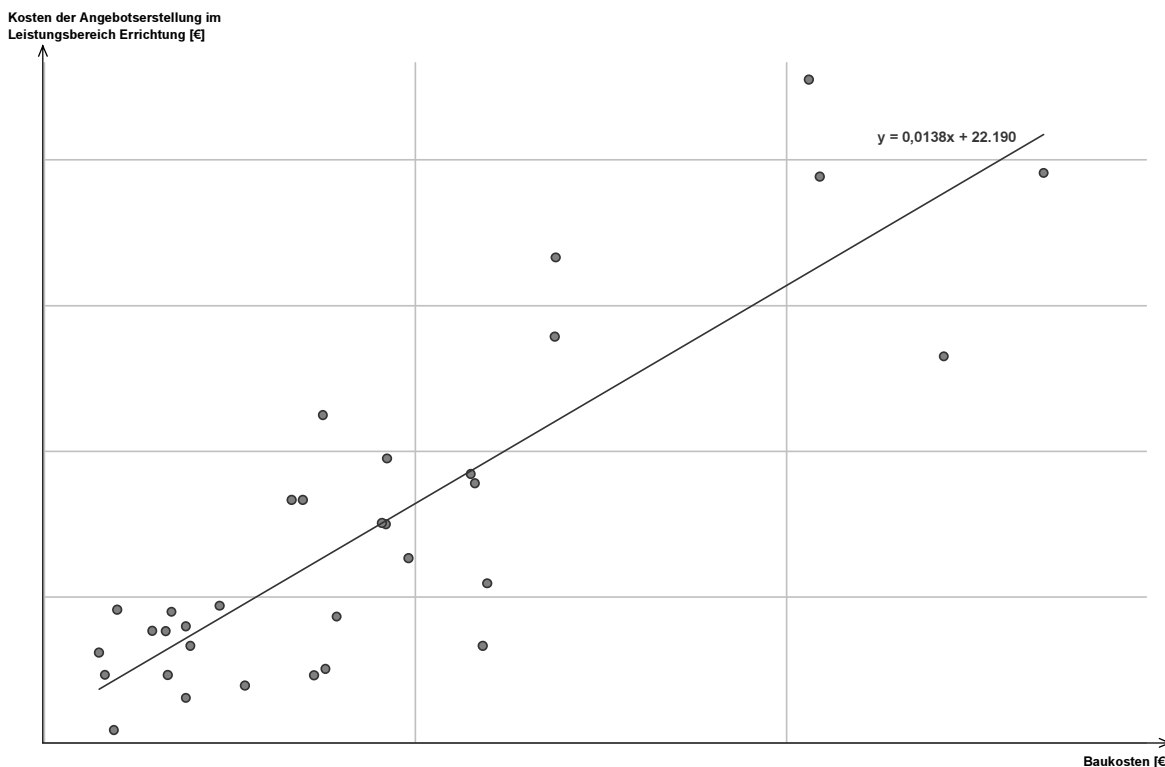


Abbildung 14: Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung in Abhängigkeit von den Baukosten nach DIN 276¹¹⁴

Aus den 33 Datenpunkten lässt sich eine lineare Regression mit der Funktion $f(x) = 0,0138x + 22.190$ ableiten. Die variablen Kosten der Angebotserstellung haben einen variablen Anteil von etwa 1,4 % an den Baukosten. Damit unterscheidet sich der Anteil variabler Kosten im Vergleich zum Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination erheblich.¹¹⁵ Obwohl der fixe Bestandteil der Kosten etwas höher liegt als bei der Planung einer Forfaitierung, erreicht dieser bei weitem nicht den Wert für die Planung einer Projektfinanzierung. Im Leistungsbereich Errichtung besteht demnach eine größere Abhängigkeit der Planungskosten von der Projektkennzahl. Die voraussichtlichen Kosten der

¹¹⁴ Zur Gewährleistung der Anonymität wird auf die Bezeichnung des Größenintervalls der Achsen verzichtet.

¹¹⁵ Dabei sind die unterschiedlichen Bezugsgrößen der Leistungsbereiche zu berücksichtigen.

Bieter für die Planung der Errichtung lassen sich mit Hilfe der Funktion der Regressionsgeraden ermitteln, wobei Fixkosten in Höhe von etwa 22.000 Euro zuzüglich eines variablen Anteils von etwa 1,4 % der Baukosten anzunehmen sind. In Anlehnung an die Baukosten der untersuchten 33 Projekte liegt der Anwendungsbereich der ermittelten Funktion zwischen 4 Mio. Euro und 40 Mio. Euro Baukosten. Es ergeben sich voraussichtliche Planungskosten in Höhe von 78.000 Euro bis 622.000 Euro.¹¹⁶

Bei einer Unterteilung der Abszisse vom Beginn bis zum Ende der Regressionsgeraden in drei gleichmäßige Abschnitte wird deutlich, dass in allen drei Abschnitten etwa gleich viele Datenpunkte oberhalb wie unterhalb der Geraden liegen. Demzufolge gibt die ermittelte Funktion bei geringen, mittleren und hohen Baukosten ein realistisches Bild der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung wieder. Die über den Verlauf der Baukosten ausgeglichene Verteilung der Datenpunkte in Bezug auf die Regressionsgerade berechtigt zu der Annahme, dass eine Gruppierung der Projekte anhand weiterer Projektcharakteristika, insbesondere der Art der Bauleistung, nicht erforderlich ist.

5.2.3.3 Gebäudeflächen

In den vorangegangenen beiden Abschnitten wurde nachgewiesen, dass die projektspezifischen Charakteristika langfristiges Finanzierungsvolumen und Baukosten als Projektkennzahlen für die Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination bzw. Errichtung und somit zur Bestimmung der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in diesen Bereichen geeignet sind. Aufgrund der ermittelten Besonderheiten einiger PPP-Projekte,¹¹⁷ zu denen die Gewährung einer Zuschussfinanzierung durch den öffentlichen Auftraggeber und die Bewirtschaftung von Bestandsgebäuden zählen, sind die genannten Projektkennzahlen nicht auf den Leistungsbereich Gebäudemanagement übertragbar. Das Immobilien-Benchmarking verwendet in der Regel Gebäudeflächen als Bezugsgröße, um die Nutzungskosten¹¹⁸ unterschiedlicher Gebäude zu untersuchen und miteinander vergleichen zu können.¹¹⁹ Daher wird im folgenden Abschnitt die Eignung von Gebäudeflächen zur Ermittlung der bereichsbezogenen Planungskosten untersucht. Dabei ist zunächst zwischen zu errichtenden und zu bewirtschaftenden Flächen zu differenzieren.

Die zu errichtende Fläche bezieht sich auf sämtliche Gebäude, für die im Rahmen eines Neubaus oder einer Sanierung Bauleistungen zu erbringen sind. Davon abzugrenzen ist die zu bewirtschaftende Fläche sämtlicher Gebäude, die vom Gebäudemanagement erfasst sind. Für die Untersuchung eines Zusammenhangs zwischen Gebäudeflächen und den bieterseitigen

¹¹⁶ Die Kosten der Angebotserstellung werden mit der Funktionen $f(x) = 0,014 x + 22.000 \text{ Euro}$ mit $x = \text{Baukosten nach DIN 276 in Euro}$ ermittelt.

¹¹⁷ Vgl. Abschnitt 0 und 5.2.3.2

¹¹⁸ Nach DIN 18960 umfassen die Nutzungskosten im Hochbau „alle in baulichen Anlagen und deren Grundstücken entstehenden regelmäßig oder unregelmäßig wiederkehrenden Kosten“ während der Nutzungsdauer.

¹¹⁹ Vgl. Bogenberger (2006), S. 97

Planungskosten im Leistungsbereich Gebäudemanagement ist somit hauptsächlich die zu bewirtschaftende Fläche relevant.

In der DIN 277 werden Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau definiert. Dabei wird die Bruttogrundfläche in die Nettogrundfläche und die Konstruktionsgrundfläche unterteilt. Die Nettogrundfläche beinhaltet die Nutzfläche, die Technische Funktionsfläche und die Verkehrsfläche. Eine weitere Unterscheidung der Nutzfläche in Hauptnutzfläche und Nebennutzfläche wurde mit der aktuellen DIN 277 aufgegeben.

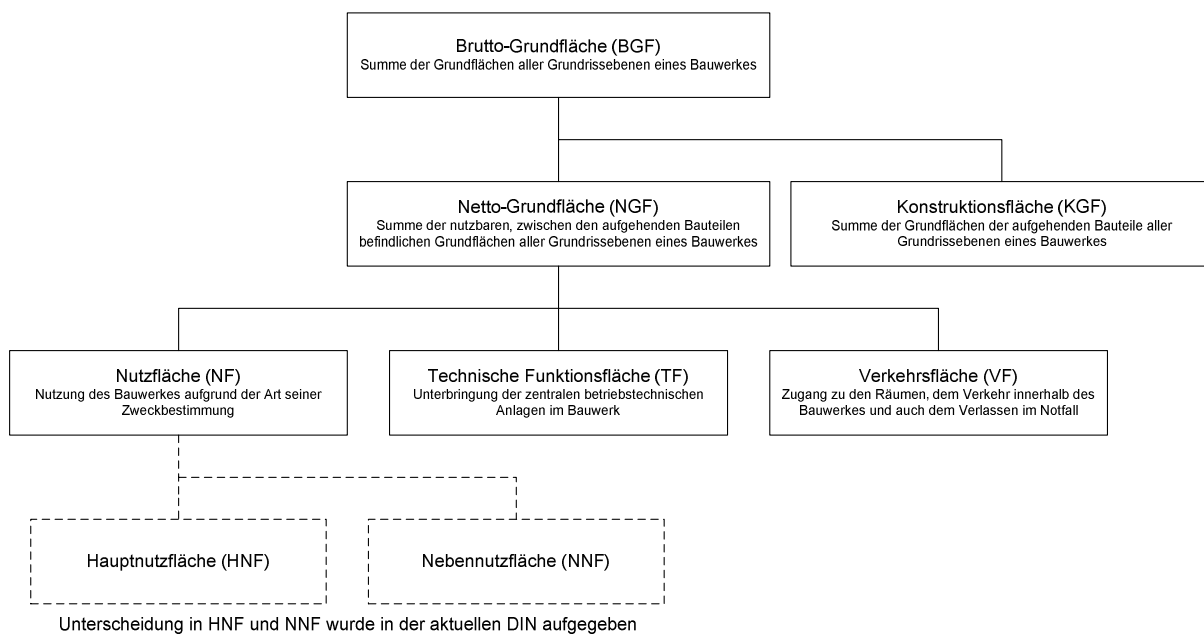


Abbildung 15: Grundflächen nach DIN 277¹²⁰

Die Verwendung der Gebäudeflächen als allgemeine Bezugsgröße für die Nutzungskosten im Hochbau ist in der Literatur uneinheitlich.¹²¹ Grundsätzlich kommen die Bruttogrundfläche, die Nettogrundfläche und die Nutzfläche in Betracht. Für die Planung der Leistungen des Gebäudemanagements hat jedoch die Nutzfläche besondere Bedeutung, da es sich dabei um planungsintensive Flächen für die Nutzungen

- Wohnen und Aufenthalt
- Büroarbeit
- Produktion, Hand- und Maschinenarbeit, Experimente
- Lagern, Verteilen und Kultur
- Heilen und Pflegen

¹²⁰ In Anlehnung an Bogenberger (2006), S. 97

¹²¹ Vgl. Reisbeck (2006), S. 201 ; VDI-Richtlinie 3807 Blatt 1 ; BMVBS (2007b), S. 3 ; Bogenberger (2006), S. 104

- Sonstige Nutzflächen

handelt. Der Einfluss der Konstruktionsgrundfläche, technischer Funktionsflächen und Verkehrsflächen auf den Planungsaufwand für das Gebäudemanagement ist dagegen gering. Außerdem ist für die hier betrachteten Gebäudearten ein ähnliches Verhältnis der Nutzfläche zum Rest der Bruttogrundfläche anzunehmen. Darüber hinaus erfüllt die Nutzfläche auch die für eine Projektkennzahl notwendige Bedingung, da sie bereits zum Zeitpunkt der Ausschreibung hinreichend ermittelt werden kann und für die Outputspezifikation auch ermittelt werden muss. Die Nutzfläche ist somit grundsätzlich als Bezugsgröße für die Abbildung der Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement geeignet.

Obwohl die aktuelle DIN 277 eine weitere Unterteilung der Nutzfläche aufgegeben hat, wird in den Ausschreibungsunterlagen zu PPP-Projekten noch häufig die Hauptnutzfläche als Flächenvorgabe verwendet. In diesen Fällen ist eine Anpassung der Flächen anhand der bekannten Flächenumrechnungsfaktoren erforderlich.¹²²

Der Zusammenhang zwischen der Nutzfläche und den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement wird in der folgenden Abbildung dargestellt. Es handelt sich um die verwertbaren 23 Datensätze der untersuchten Projekte.¹²³

¹²² Liegen für eine bestimmte Gebäudeart anstatt der Nutzfläche andere Flächenangaben wie beispielsweise die Bruttogrundfläche, die Nettogrundfläche oder die Hauptnutzfläche vor, kann die Nutzfläche anhand von Umrechnungsfaktoren näherungsweise ermittelt werden. Für eine Auflistung von Umrechnungsfaktoren in Abhängigkeit von der Objektart siehe BMVBS (2007b), S. 12 f.

¹²³ Empirische Datenerhebungen auf der Grundlage von Fragebögen beinhalten teilweise nicht verwertbare Datensätze. Gründe hierfür können beispielsweise offensichtlich widersprüchliche, fehlende oder unleserliche Angaben sein.

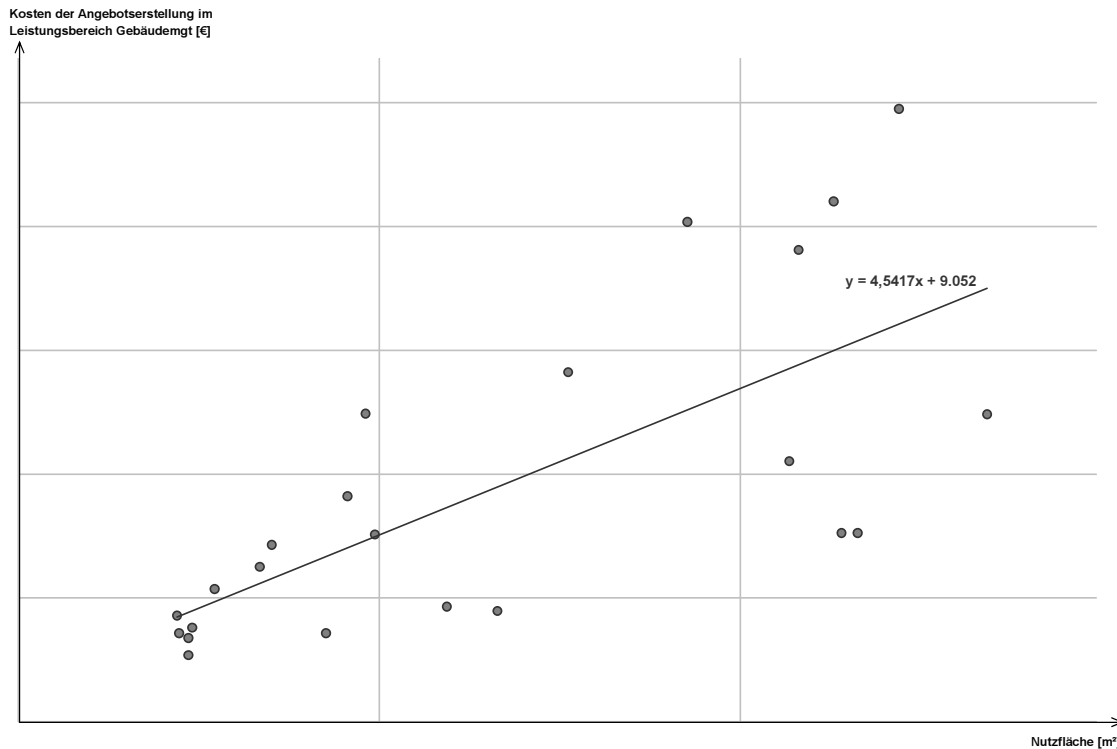


Abbildung 16: Bieterseitige Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement in Abhängigkeit von der Nutzfläche nach DIN 277¹²⁴

Die Tendenz steigender Planungskosten der Bieter mit zunehmender Nutzfläche wird durch die Funktion $f(x) = 4,5417x + 9.052$ der linearen Regression verdeutlicht. Im Gegensatz zu den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in den Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination und Errichtung orientieren sich die Kosten im Leistungsbereich Gebäudemanagement nicht an Kosten für Investitionen, sondern an der zu bewirtschaftenden Gebäudefläche. Die erwarteten Planungskosten der Bieter beinhalten dementsprechend einen Fixkostenanteil von etwa 9.000 Euro und variable Kosten in Höhe von etwa 4,54 Euro pro Quadratmeter zu planender Nutzfläche. Für die Funktion der Regressionsgeraden wird ein Gültigkeitsbereich von 4.000 m² bis 24.000 m² Nutzfläche mit einer Bandbreite prognostizierter Kosten der Angebotserstellung von 27.160 Euro bis 122.500 Euro zugrunde gelegt.¹²⁵

Die Unterteilung der Abszisse in drei gleichmäßige Abschnitte zeigt eine sehr ausgewogene Verteilung der Datenpunkte. In allen drei Abschnitten liegen exakt gleich viele Datenpunkte oberhalb wie unterhalb der Regressionsgeraden.

¹²⁴ Zur Gewährleistung der Anonymität wird auf die Bezeichnung des Größenintervalls der Achsen verzichtet.

¹²⁵ Die Kosten der Angebotserstellung werden mit der Funktionen $f(x) = 4,54 x + 9.000 \text{ Euro}$ mit $x = \text{Nutzfläche nach DIN 277 in m}^2$ ermittelt.

5.3 Grundlegende Konzeption der Honorierungssystematik

Nachdem die für die Entwicklung der Honorierungssystematik erforderlichen Grundlagen mit der Darstellung des Prozesses der Angebotserstellung in Kapitel 3, der Analyse der vergaberechtlichen Voraussetzungen in Kapitel 4 und der in den vorangegangenen Abschnitten durchgeführten Auswertung der erhobenen Daten zu 33 PPP-Projekten erarbeitet wurden, befasst sich dieser Abschnitt mit der grundlegenden Konzeption einer in der Praxis anwendbaren Systematik unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse.

Im Folgenden wird die Eignung der erhobenen Kostendaten zur Ableitung einer Honorierungssystematik überprüft, indem zunächst ein Modell zur Bestimmung erwarteter Kosten der Angebotserstellung entwickelt und dieses anschließend an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung der Bieter angepasst wird. Mit der Definition des Geltungsbereichs und der Anwendungsvoraussetzungen werden die Rahmenbedingungen der Honorierungssystematik abschließend festgelegt. Dabei wird insbesondere der Einfluss der Leistungsbereiche und Angebotstufen sowie die Bedeutung der projektspezifischen Charakteristika beschrieben.

5.3.1 Empirisch erhobene Kostendaten als Grundlage einer Honorierungssystematik

In diesem Abschnitt werden die Bestandteile der tatsächlichen Kostendaten, die im Rahmen der empirischen Untersuchung erhoben wurden, identifiziert und ihre Eignung als Grundlage der Honorierungssystematik überprüft. Die Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Honorierung der Angebotserstellung in Kapitel 3 hat ergeben, dass eine Honorierung zwar nicht dem tatsächlichen Aufwand jedes Bieters im Einzelfall Rechnung tragen kann, sich jedoch in angemessener Weise an dem generell zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Angebote orientieren sollte. Aus diesem Grund wurden in einer Befragung von Unternehmen die tatsächlichen Planungskosten der Bieter, die bei der Erstellung von Angeboten für PPP-Projekte entstanden sind, ermittelt. Auf der Grundlage dieser Kostendaten wird im folgenden Abschnitt zunächst ein Modell entwickelt, mit dem die erwarteten Kosten bieterseitiger Planungsleistungen abgebildet werden können. Anschließend wird das Modell an die vergaberechtlichen Vorschriften und an weitere Anforderungen einer angemessenen Honorierung angepasst.

5.3.1.1 Modell zur Berechnung erwarteter Kosten der Angebotserstellung

In Abschnitt 5.2.3 wurden auf Basis tatsächlicher Kostendaten der Bieter Funktionen ermittelt, die eine Abhängigkeit der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung von der jeweils zugrunde liegenden Projektkennzahl als bestimmende Bezugsgröße beschreiben. Aus den Funktionen ergibt sich das folgende Modell, mit dem die erwarteten Kosten bieterseitiger Planungsleistungen im Rahmen der Angebotserstellung bestimmt werden können.

	Finanzierung/ Angebotskoordination		Errichtung	Gebäude- management
	Forfaitierung	Projektfinanzierung		
Funktion	einfache lineare Regression $f(x) = b_0 \times x + b_1$			
variabler Anteil b_0	0,5 %		1,4 %	4,54 €/m²
Bezugsgröße x (Projektkennzahl)	langfristiges Finanzierungsvolumen in €		Baukosten nach DIN 276 in €	Nutzfläche nach DIN 277 in m²
fixer Anteil b_1	6.000 €	350.000 €	22.000 €	9.000 €
Gültigkeitsbereich	5 Mio. ≤ x ≤ 25 Mio.	15 Mio. ≤ x ≤ 50 Mio.	4 Mio. ≤ x ≤ 40 Mio.	4.000 ≤ x ≤ 24.000

Tabelle 6: Modell zur Bestimmung der Kosten bieterseitiger Leistungen im Rahmen der Angebotserstellung

Das Modell basiert auf einer Regressionsanalyse, in der die einfache lineare Regression mit der Funktion $f(x) = b_0 \times x + b_1$ für jeden Leistungsbereich ermittelt wird. Den variablen Anteil an den Kosten der Angebotserstellung drückt der Term $b_0 \times x$ aus, wobei b_0 die Steigung in Abhängigkeit von der Bezugsgröße x darstellt. Jeder Leistungsbereich hat eine separate Bezugsgröße, die auch als Projektkennzahl bezeichnet wird.¹²⁶ Während für die beiden ersten Leistungsbereiche der Anteil variabler Planungskosten als prozentualer Anteil verschiedener in Geldeinheiten ausgedrückter Bezugsgrößen gemessen wird, orientieren sich die variablen Planungskosten im Leistungsbereich Gebäudemanagement an den Flächen der zu bewirtschaftenden Gebäude. Der Fixkostenanteil wird in der Funktion durch die variable b_1 festgelegt. Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination ist eine Unterscheidung nach der Art der Finanzierung erforderlich, da eine Projektfinanzierung erheblich höhere Fixkosten verursacht als eine Forfaitierung mit Einredeverzicht.

Darüber hinaus unterscheidet sich der Gültigkeitsbereich mit 5 Mio. bis 25 Mio. bei der Forfaitierung von dem einer Projektfinanzierung. Hier ist die Gültigkeit der Funktion auf den Bereich von 15 Mio. Euro bis 50 Mio. Euro bezogen auf das langfristige Finanzierungsvolumen beschränkt. In den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement ist der Anteil fixer Planungskosten mit 22.000 Euro und 9.000 Euro deutlich geringer als bei Projekten mit Projektfinanzierung. Der Gültigkeitsbereich für die Ermittlung bieterseitiger Planungskosten im Leistungsbereich Errichtung liegt zwischen 4 Mio. Euro und 40 Mio. Euro bezogen auf die Baukosten des Projekts. Die Funktion zur Modellierung der durchschnittlichen Kosten für Planungsleistungen des Gebäudemanagements gilt für den

¹²⁶ Die Honorierung der Angebotserstellung muss gemäß Abschnitt 3.1.1 bereits in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt werden. Die zur Ermittlung der Honorierung erforderlichen Projektkennzahlen können in diesem frühen Projektstadium nur mit eingeschränkter Genauigkeit bestimmt werden.

Bereich von 4.000 bis 24.000 bezogen auf die Nutzfläche in Quadratmetern der zu bewirtschaftenden Gebäude.

Das Modell zur Bestimmung bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung orientiert sich an der empirischen Untersuchung von 33 PPP-Projekten. Auf Basis der erhobenen Daten kann der Verlauf der Kosten in Abhängigkeit von den Projektkennzahlen nur für einen beschränkten Bereich abgebildet werden. Außerhalb dieses Gültigkeitsbereichs ist eine zuverlässige Prognose der zu erwartenden Planungskosten nicht möglich. Es wird jedoch angenommen, dass die bereichsbezogenen Kosten bei steigender Projektkennzahl einen leicht degressiven Verlauf annehmen und sich einem Maximalwert annähern. Unterhalb des definierten Gültigkeitsbereichs ist zunächst zu prüfen, ob das geplante Vorhaben überhaupt die notwendigen Voraussetzungen,¹²⁷ insbesondere die Mindestanforderungen in Bezug auf die Projektkennzahlen, erfüllt, um für die Umsetzung im Rahmen eines PPP-Projekts geeignet zu sein. Diese Eignung vorausgesetzt, wird aufgrund der Fixkosten und weiterer Einflussfaktoren eine abflachende Steigung der Funktion erwartet. Die genannten Annahmen sind bei der Honorierung von PPP-Projekten außerhalb des Gültigkeitsbereichs unbedingt zu berücksichtigen.

Eine Überprüfung der praktischen Eignung des entwickelten Modells zur Bestimmung der bieterseitigen Planungskosten kann anhand einer Gegenüberstellung der tatsächlichen Angebotskosten und der modellierten Kosten durchgeführt werden. Das Ergebnis dieser vereinfachten Modell-Validierung wird in der folgenden Abbildung dargestellt.

In der Abbildung 17 werden die in den drei Leistungsbereichen erhobenen tatsächlichen Gesamtkosten der Angebotserstellung in Abhängigkeit von den auf Basis des Modells ermittelten Gesamtkosten für die untersuchten PPP-Projekte dargestellt. Je näher die Datenpunkte an der Winkelhalbierenden liegen, desto genauer entsprechen die modellierten den tatsächlichen Planungskosten.¹²⁸

¹²⁷ Hinweise zur Beurteilung der PPP-Eignung eines Vorhabens sind in den einschlägigen Leitfäden und Gutachten zu finden, vgl. BMVBS (2003c), S. 27 f. ; FM NRW (2004b), S. 11 ff. ; FM NRW (2005), S. 17 ff.

¹²⁸ Die wenigen Ausreißer und die gleichmäßige Verteilung der Datenpunkte nahe der Winkelhalbierenden sprechen für eine realitätsnahe Abbildung der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung auf Grundlage des Modells.

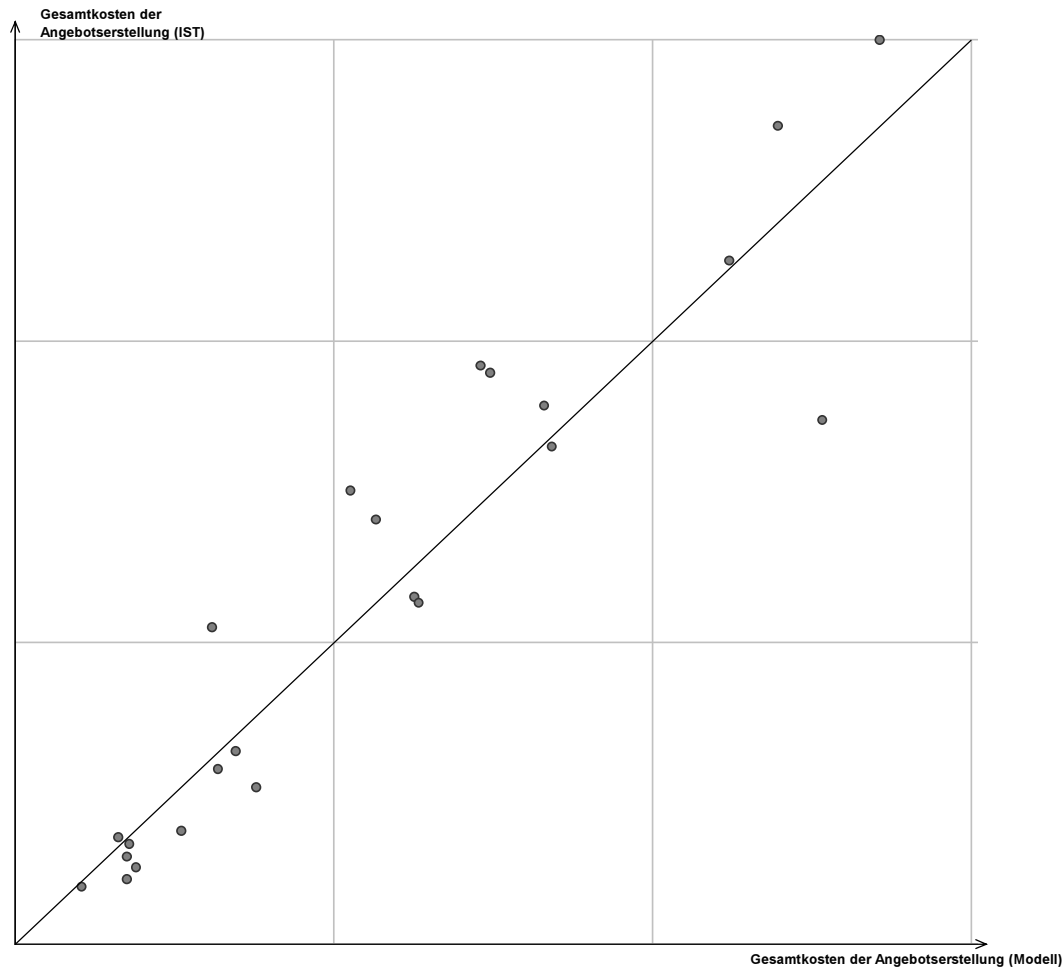


Abbildung 17: Gegenüberstellung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung und der erwarteten Kosten auf Grundlage des Berechnungsmodells¹²⁹

5.3.1.2 Anforderungen an eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt ein Modell zur Abbildung bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung entwickelt wurde, befasst sich dieser Abschnitt mit der Eignung der modellierten Planungskosten als Grundlage für eine Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung. Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob die in der empirischen Untersuchung erhobenen Kostendaten den vergaberechtlichen Vorschriften zur Festlegung angemessener Honorare entsprechen, ob Entwicklungen in der Angebotserstellung durch das Modell abgebildet werden und ob weitere Faktoren eine Anpassung erfordern. Die folgende Abbildung beschreibt den Weg der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung über die mit dem Modell ermittelten durchschnittlichen Kosten bis zu einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung.

¹²⁹ Zur Gewährleistung der Anonymität wird auf die Bezeichnung des Größenintervalls der Achsen verzichtet.



Abbildung 18: Von den tatsächlichen Kosten der Bieter zu einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung

In der Datenerhebung wurden zunächst die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung für 33 PPP-Projekte sowie die projektspezifischen Kosten für Nebenangebote ermittelt. Anschließend wurde anhand der Regressionsanalyse aus den um die Kosten für Nebenangebote bereinigten tatsächlichen Angebotskosten das Modell zur Bestimmung allgemeingültiger Durchschnittskosten der Angebotserstellung abgeleitet. Aus den modellierten Kosten der Angebotserstellung ergeben sich durch Abzug des Anteils für kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitungen die bieterseitigen Kosten der Angebotsausarbeitung. Um die aktuell zu erwartenden Kosten der Angebotsausarbeitung zu erhalten, sind die Entwicklungen bei der Erstellung von Angeboten zu untersuchen und entsprechend zu berücksichtigen. Eine Anpassung der erwarteten Kosten der Angebotsausarbeitung an die untere Grenze der Angebotskosten führt schließlich zu einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung.

In den folgenden beiden Abschnitten werden die Bestandteile einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung diskutiert und sich daraus ergebende Korrekturen der tatsächlichen Angebotskosten festgelegt. Dabei werden vergaberechtliche Vorschriften sowie zurückliegende Entwicklungen berücksichtigt und eine Begrenzung der Honorierung vorgeschlagen.

5.3.1.2.1 Vergaberechtliche Vorschriften

Die Analyse der vergaberechtlichen Vorschriften in Kapitel 3 hat ergeben, dass sich eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung zwar an den tatsächlichen Kosten der Bieter orientiert, diesen jedoch nicht entspricht. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht die vollständigen bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung als Honorierungsgrundlage herangezogen werden dürfen. Aus vergaberechtlicher Sicht sind die erhobenen Kosten um die Bestandteile zu bereinigen, die von einer angemessenen Honorierung nicht erfasst werden. Das sind zum einen die Kosten für unaufgeforderte Nebenangebote und zum anderen der Anteil der Angebotserstellung,¹³⁰ der nicht der honorierungspflichtigen Angebotsausarbeitung, sondern der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung zuzuordnen ist.

Die Planung von Nebenangeboten ist zwar grundsätzlich Bestandteil der Angebotsausarbeitung, sie sind jedoch von der Honorierungspflicht ausgeschlossen, sofern die Nebenangebote von den Bietern unaufgefordert geplant und eingereicht werden.¹³¹ In diesem Fall ist der Anteil der Kosten, der auf die Planung der Nebenangebote entfällt, nicht als Grundlage für die Bemessung einer Honorierung geeignet. Nebenangebote sind eng mit der gesamten Angebotserstellung verknüpft und in ihrem Planungsumfang sehr unterschiedlich, so dass aus den untersuchten Projekten keine belastbaren und allgemeingültigen Durchschnittswerte abgeleitet werden können. Es war erforderlich, die Kosten für Nebenangebote projektspezifisch bei den Bietern zu identifizieren und anschließend unmittelbar von den jeweiligen Kosten der Angebotserstellung abzuziehen. Somit ist eine repräsentative Darstellung der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung gewährleistet, da die dem Modell zugrunde liegenden Kostendaten bereits um die nicht honorierungsrelevanten Planungskosten für Nebenangebote bereinigt sind.

In Abschnitt 3.1.3 wurde die von den Bietern kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung von der honorierungspflichtigen Angebotsausarbeitung abgegrenzt. Danach hat der Auftraggeber die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bieter ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Die im Rahmen der Angebotsbearbeitung kostenlos zu erbringenden Planungsleistungen der Bieter beschränken sich im Wesentlichen auf die Überprüfung der vom Auftraggeber vorgegebenen Planung und die Preisermittlung durch die Bieter.

Die Analyse des vorgegebenen Planungsumfangs im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination in Abschnitt 5.2.1.4 hat ergeben, dass sich dieser auf eine einfache Aussage des Auftraggebers zum geforderten Finanzierungsinstrument beschränkt. Konkrete Planungsvorgaben für die Ausführung der Leistung existieren in der Regel nicht. Ähnliches gilt auch für den Leistungsbereich Gebäudemanagement, in dem der Auftraggeber zwar

¹³⁰ Grundlage bilden die Kosten der Angebotserstellung i. e. S. ohne Kosten des Teilnahmewettbewerbs.

¹³¹ Inwieweit Nebenangebote die allgemeinen Zuschlagschancen der Bieter beeinflussen, konnte auf Basis der vorhandenen Daten nicht abschließend beurteilt werden.

vereinzelt Planungen mit geringem Umfang für wenige Teilleistungen vorgibt, die vom Auftraggeber geforderten Teilleistungen des Gebäudemanagements jedoch in der Regel vollumfänglich durch die Bieter zu planen sind. In den Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination und Gebäudemanagement wird den Bietern dementsprechend nur ein begrenzter Planungsrahmen durch den Auftraggeber vorgegeben, so dass die Preisermittlung der Bieter erst nach eigenen, umfangreichen Vorarbeiten beginnen kann.

Für die Angebotserstellung in diesen Bereichen hat das zur Folge, dass nur ein geringer Anteil der erforderlichen Planungsleistungen der Bieter, nämlich die abschließende Kalkulation der Preise, auf den Bereich der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung entfällt. Dieser Anteil wird im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination auf der Grundlage der erhobenen Daten und der Gespräche mit den beteiligten Unternehmen mit 15 % angenommen. Bei der Angebotserstellung im Leistungsbereich Gebäudemanagement haben die Leistungen zur Ermittlung von Preisen einen größeren Anteil als bei der Planung der Finanzierung, so dass hier ein Abschlag von 20 % angenommen wird.

Neben dem genannten Anteil für die Kalkulation von Preisen entfallen auf die kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination noch weitere Leistungen, die bei der Anpassung der tatsächlichen Kostendaten an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung zu berücksichtigen sind. Demnach sind Leistungen für die Koordination der Angebotserstellung und Leistungen für die Durchführung der Due Dilligence speziell bei Projekten mit einer Projektfinanzierung ebenfalls dem Bereich der kostenlosen Angebotserstellung zuzuordnen.

Die Kosten der Angebotskoordination entstehen durch Leistungen innerhalb des Vergabewettbewerbs und dienen dazu, einen Auftrag zu erhalten. Diese Kosten sind insbesondere von der Organisationsstruktur des Bieters bzw. der Bietergemeinschaft abhängig, so dass routinemäßig kooperierende Unternehmen weitaus geringere Kosten für die Koordination der Angebotserstellung haben. Sämtliche Leistungen der Angebotskoordination sind der Angebotsbearbeitung zuzurechnen und dementsprechend nicht honorierungsrelevant. Aus den Ergebnissen der detaillierten Datenerhebung und der Einschätzung der befragten Unternehmen lässt sich für die Koordination der Angebotserstellung ein Anteil von etwa 20 % an den insgesamt erhobenen Kosten im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination ableiten.

Eine Due Dilligence ist gemäß Abschnitt 2.5.4 regelmäßig bei Projekten auf Basis einer Projektfinanzierung erforderlich. Aufgrund der erheblichen Kosten für eine Due Dilligence wird diese in der Regel zum Abschluss der Angebotserstellung nur für das qualifizierte

Angebot des bevorzugten Bieters durchgeführt.¹³² Wenn die Entscheidung des Auftraggebers für einen bevorzugten Bieter einer vorläufigen Zuschlagserteilung gleichkommt, sind die Leistungen zur Durchführung der Due Dilligence streng genommen nicht mehr Bestandteil der Angebotserstellung und somit auch nicht honorierungsrelevant. Die Kosten der abschließenden Prüfung des bevorzugten Angebots hinsichtlich wirtschaftlicher, technischer und juristischer Aspekte im Rahmen der Due Dilligence wurden in der detaillierten Datenerhebung ermittelt. Dabei wurde festgestellt, dass die regelmäßig durch externe Berater verursachten Kosten etwa zwischen 100.000 Euro und 200.000 Euro liegen und weitgehend unabhängig von projektspezifischen Einflussfaktoren sind. Neben den externen Kosten fallen in begrenztem Umfang auch interne Kosten zur Unterstützung und Begleitung der Due Dilligence an. Zur Anpassung der tatsächlichen Kostendaten an die Anforderungen einer Honorierung wird daher der Abzug eines pauschalen Betrags in Höhe von 200.000 Euro für die Leistungen der Due Dilligence vorgeschlagen.

Die erforderlichen Anpassungen der tatsächlichen Kostendaten für Leistungen der Angebotskoordination und der Due Dilligence sind vor dem ermittelten Abschlag für allgemeine Leistungen der Angebotsbearbeitung vorzunehmen, so dass sich dieser Abschlag auf die bereits um die Kosten der Angebotskoordination und der Due Dilligence reduzierten modellierten Durchschnittskosten der Angebotserstellung bezieht.

In Abschnitt 5.2.1.5 wurde festgestellt, dass im Vergleich zu den beiden Leistungsbereichen Finanzierung/Angebotskoordination und Gebäudemanagement im Leistungsbereich Errichtung bis zu 20 % des maximalen Planungsumfangs für die Ausschreibung und Angebotserstellung durch den Auftraggeber vorgegeben werden. Damit verringert sich für die Bieter nicht nur der Umfang honorierungspflichtiger Angebotsausarbeitungen, sondern erhöht sich mit der erforderlichen Überprüfung der vom Auftraggeber vorgegeben Planung auch der Anteil kostenlos zu erbringender Angebotsbearbeitungen am gesamten Planungsumfang. Darüber hinaus hat die Befragung der Unternehmen ergeben, dass die Preisermittlung im Leistungsbereich Errichtung einen höheren Anteil an den gesamten Planungsleistungen der Angebotserstellung hat. Der Planungsumfang für Leistungen der kostenlos zu erbringenden Angebotsbearbeitung wird daher mit 30 % der modellierten Angebotskosten in diesem Bereich angenommen.

5.3.1.2.2 Zurückliegende Entwicklungen und Begrenzung der Honorierung

Neben der Notwendigkeit zur Anpassung der grundlegenden Kostendaten an die vergaberechtlichen Vorschriften sollte das Modell auch Entwicklungen der Angebotserstellung berücksichtigen, die zu veränderten Angebotskosten der Bieter geführt haben. Die Phase der

¹³² Auch in der Analyse der tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung in Abschnitt 5.1.1 wurde festgestellt, dass die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in der Angebotsstufe 3 maßgeblich durch die Kosten zur Durchführung der Due Dilligence beeinflusst werden.

Angebotserstellung ist bei den untersuchten Projekten bereits abgeschlossen und liegt teilweise einige Jahre zurück. Bei den ersten Projekten verfügten weder die Bieter noch die Auftraggeber über umfangreiche Erfahrungen in der Erstellung von PPP-Angeboten bzw. der Ausschreibung von PPP-Projekten. Es ist daher zu prüfen, ob die in der empirischen Untersuchung erhobenen tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung an den aktuellen Stand angepasst werden müssen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere mögliche Abschläge von den erhobenen Kostendaten für optimierte Ausschreibungsunterlagen und Effizienzsteigerungen bei der Erstellung von Angeboten denkbar. Darüber hinaus ist auch der Einfluss zukünftig zu erwartender Entwicklungen auf die Kosten der Angebotserstellung zu diskutieren.

In den Jahren 2003 bis einschließlich 2007 wurden in Deutschland 80 PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau und sieben in der Verkehrsinfrastruktur mit einem Investitionsvolumen von insgesamt fast 3 Mrd. Euro initiiert. Während 2003 und 2004 lediglich 14 PPP-Projekte zu verzeichnen waren, haben allein die Jahre 2006 und 2007 einen Anteil von etwa einem Drittel an den insgesamt initiierten Projekten.¹³³ Dementsprechend ist anzunehmen, dass in den vergangenen Jahren sowohl auf öffentlicher als auch auf privater Seite Optimierungspotentiale bei der Initiierung von PPP-Projekten¹³⁴ erschlossen wurden.

Durch die zunehmende Optimierung der Ausschreibungsunterlagen werden von den befragten Unternehmen überwiegend geringe Kosteneinsparungen erwartet. Teilweise wurde die Auffassung vertreten, dass die immer umfangreicheren Ausschreibungsunterlagen mit einem hohen Detaillierungsgrad die Kosten der Bieter aufgrund des eingeeengten Planungsspielraums sogar erhöhen. Diese Kostensteigerung auf der einen Seite kann nach Angabe der Befragten jedoch durch Effizienzsteigerungen im Prozess der Angebotserstellung wieder ausgeglichen werden. Insgesamt positiv bewertet werden die Kosteneinsparungen in der Angebotserstellung durch Lernkurveneffekte der Bieter in den vergangenen Jahren, auch wenn diese nicht hoch eingeschätzt werden. Es bleibt anzumerken, dass die Einsparpotentiale nicht unbegrenzt fortgeschrieben werden können und bei den meisten Bietern zum heutigen Zeitpunkt bereits weitgehend erschlossen sind. Für die Anpassung der erhobenen Daten auf den aktuellen Entwicklungsstand wird ein Abschlag für Effizienzsteigerungen in der Angebotserstellung einschließlich der Auswirkungen optimierter Ausschreibungsunterlagen von 5 % über alle Leistungsbereiche bezogen auf die Kosten der Angebotsausarbeitungen ohne Nebenangebote angenommen.

Obwohl eine zuverlässige Prognose zukünftiger Entwicklung in Bezug auf weitere Standardisierungen nicht möglich ist, soll an dieser Stelle die Reduzierung externer Planungs- und Beratungsleistungen als mögliche Folge diskutiert und es sollen ihre Auswirkungen

¹³³ Informationen der PPP Task Force im BMVBS (Stand: Juni 2008)

¹³⁴ Weitere Informationen zur Initiierung von PPP-Projekten in IBB (2005)

eingeschätzt werden. Gemäß Abschnitt 5.1.2 haben die Kosten für extern vergebene Leistungen in den Bereichen Finanzierung/Angebotskoordination und Errichtung einen Anteil von etwa 50 %.¹³⁵ Bei einer möglichen Reduzierung ist zwischen einer vollständigen Substitution externer Leistungen und einer Verlagerung der Leistungen in den unternehmensinternen Bereich zu unterscheiden. Während eine Substitution zur vollständigen Einsparung der entsprechenden Kosten führt, hat eine Verlagerung voraussichtlich begrenzte kostenreduzierende Effekte zur Folge. Es wären keine Vergütungen mit Gewinnanteil für externe Planer und Berater, sondern nur noch interne Verrechnungskosten als Angebotskosten anzusetzen.

Für eine Reduzierung des Anteils externer Planungs- und Beratungsleistungen im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination könnte insbesondere ein sinkender Anteil juristischer Beratungsleistungen aufgrund standardisierter Verträge von Bedeutung sein. Im Leistungsbereich Errichtung entfällt ein erheblicher Anteil der externen Kosten auf den wenig standardisierbaren Gebäudeentwurf des Architekten, so dass hier nur geringe Einsparungen zu erwarten sind. Die Auswirkungen auf die Angebotskosten im Leistungsbereich Gebäudemanagement mit einem Anteil externer Planungs- und Beratungsleistungen von weniger als 5 % sind zu vernachlässigen. Sollten zukünftige Standardisierungen tatsächlich maßgeblichen Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung haben, wird empfohlen, die in dieser empirischen Untersuchung ermittelten Kostendaten entsprechend anzupassen.

Neben den zuvor diskutierten Anpassungen der tatsächlichen Planungskosten an die Entwicklungen im Ablauf der Angebotserstellung wird nachfolgend eine modellbedingte Begrenzung der Honorierung vorgeschlagen. Das in Abschnitt 5.3.1.1 entwickelte Modell zur Bestimmung der bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung basiert auf der Annahme, dass die Abbildung der bereichsbezogenen Kosten in Abhängigkeit von den Projektkennzahlen als Datenpunkte in einem Diagramm eine lineare Tendenz aufweisen, aus der sich die Regression mit der Funktion $f(x) = b_0 \times x + b_1$ ableiten lässt. Mit der Funktion werden die Durchschnittswerte bieterseitiger Planungskosten als linearer Verlauf über der Projektkennzahl abgebildet. Der Regressionsanalyse ist zu entnehmen,¹³⁶ dass sich ein Teil der Datenpunkte oberhalb der Regressionsgeraden und ein Teil darunter befindet. Dementsprechend liegt eine an den durchschnittlichen Kosten der Angebotserstellung orientierte Honorierung im Einzelfall oberhalb der tatsächlichen Kosten, so dass eine Anpassung der modellierten Kosten an die untere Grenze der tatsächlichen Kosten erforderlich ist.

Unter Berücksichtigung der in der Regressionsanalyse ermittelten Abweichungen wird ein Abschlag von 10 % bezogen auf die Kosten der Angebotsausarbeitung ohne Nebenangebote

¹³⁵ Im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Anteil der externen Kosten bei Projektfinanzierungen auf die Due Dilligence in der Angebotsstufe 3 entfällt.

¹³⁶ Vgl. Abbildung 13 für den Leistungsbereich Finanzierung und Angebotskoordination, Abbildung 14 für den Leistungsbereich Errichtung und Abbildung 16 für den Leistungsbereich Gebäudemanagement

abzüglich des Anteils für zurückliegende Entwicklungen einheitlich für alle Leistungsbereiche vorgenommen. Durch diese Maßnahme werden zudem die Vorbehalte einiger öffentlicher Auftraggeber gegenüber einer an den tatsächlichen Kosten orientierten Honorierung der Angebotserstellung reduziert, indem für die Unternehmen kein Anreiz geschaffen wird, weniger aufwändige und damit qualitativ minderwertige Angebote abzugeben und so in Verbindung mit einer Honorierung wirtschaftlich arbeiten zu können. Dem ist allerdings auch entgegenzuhalten, dass das Qualitätsniveau honorierter Angebote bereits über § 20 Nr. 2 Abs. 2 S. 3 VOB/A gewährleistet ist, nach dem eine Honorierung nur den Bietern zusteht, die „in der Ausschreibung entsprechendes Angebot mit den geforderten Unterlagen“ eingereicht haben.

5.3.2 Geltungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde zunächst ein Modell zur Ermittlung bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung entwickelt und anschließend die Eignung der modellierten Kosten zur Ableitung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung diskutiert. Dabei wurde festgestellt, dass die an tatsächlichen Kosten orientierten Planungsleistungen Bestandteile enthalten, die von einer Honorierung ausgeschlossen sind. Es ist daher erforderlich, die modellierten Kosten der Angebotserstellung über entsprechende Abschläge so anzupassen, dass nur noch Kosten für honorierungsrelevante Planungsleistungen enthalten sind. Die folgende Tabelle enthält die identifizierten Anteile an den im Rahmen der empirischen Untersuchung erhobenen Kosten der Angebotserstellung, die nicht als Bemessungsgrundlage für eine angemessene Honorierung geeignet sind.

Anpassung der durchschnittlichen Kosten (ohne Nebenangebote)	Finanzierung/ Angebotskoordination		Errichtung	Gebäude- management
	Forfaitierung	Projektfinanzierung		
Angebotsbearbeitung				
Due Dilligence	n/a	- 200.000 €	n/a	n/a
Angebotskoordination	- 20 %	- 20 %	n/a	n/a
Sonstige Angebotsbearbeitung	- 15 %	- 15 %	- 30 %	- 20 %
Zurückliegende Entwicklungen				
Optimierung der Angebots- erstellung und Ausschreibung	- 5 %	- 5 %	- 5 %	- 5 %
Begrenzung der Honorierung				
Anpassung an untere Grenze der Angebotskosten	- 10 %	- 10 %	- 10 %	- 10 %

Tabelle 7: Anpassung der modellierten Kosten der Angebotserstellung an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung

Die durchschnittlichen Kosten der Angebotserstellung können mit Hilfe des entwickelten Modells separat für jeden der drei Leistungsbereiche bestimmt werden. Um die auf diesem Weg ermittelten durchschnittlichen Kosten an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung anzupassen, sind jedoch die in Tabelle 7 aufgeführten Abschläge zu berücksichtigen. Da die aufgeführten Anpassungen jeweils unterschiedliche Bezugsgrößen haben,¹³⁷ können die prozentualen Abschläge nicht einfach aufaddiert werden. Dementsprechend sind für die bieterseitigen Planungsleistungen im Bereich Finanzierung/Angebotskoordination etwa 58 % der durchschnittlichen Kosten als Honorierung anzusetzen. Für Projekte auf Basis einer Projektfinanzierung sind zunächst pauschal 200.000 Euro von den durchschnittlichen Kosten der Angebotserstellung abzuziehen. Anschließend ist der resultierende Betrag ebenfalls auf etwa 58 % zu reduzieren. In den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement entsprechen etwa 60 % bzw. 68 % der durchschnittlichen Kosten den Anforderungen einer angemessenen Honorierung.

In den folgenden Abschnitten wird der Geltungsbereich für eine Systematik zur Ermittlung der angemessenen Honorierung der Angebotserstellung definiert und es werden die für ihre Anwendung erforderlichen Voraussetzungen festgelegt. Dabei wird der Einfluss der identifizierten Leistungsbereiche und Angebotsstufen auf die grundlegende Struktur der Systematik beschrieben sowie die Bedeutung der projektspezifischen Charakteristika für den Einsatz der Honorierungssystematik hervorgehoben.

5.3.2.1 Einfluss der Leistungsbereiche und Angebotsstufen

Für die Angebotserstellung erforderliche Leistungen der Bieter unterteilen sich gemäß Abschnitt 2.4 in die Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement und werden nach ihrer chronologischen Abfolge in die drei Stufen Angebotserstellung und -abgabe, Angebotskonkretisierung sowie Abschlussverhandlung und Zuschlagserteilung unterschieden. Dabei orientieren sich die Angebotsstufen an dem in Abschnitt 2.1 beschriebenen Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens. Aus dieser Gliederung der Leistungen ergibt sich zugleich die grundlegende Struktur für eine praktisch anwendbare Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung.

Gemäß Abschnitt 5.3.1.2.1 werden für die Ermittlung der angemessenen Honorierung die durchschnittlichen Kosten der Bieter im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination unter anderem um den vollständigen Anteil für die Koordination der Angebotserstellung gemindert. Die Honorierung in diesem Leistungsbereich basiert daher ausschließlich auf Leistungen der Finanzierung. Zur Abgrenzung der Honorierung von den

¹³⁷ Vgl. Abschnitte 5.3.1.2.1 und 0

Kosten der Angebotserstellung wird daher im Zusammenhang mit der Honorierung die Bezeichnung Leistungsbereich Finanzierung ohne den Zusatz Angebotskoordination gewählt.

Eine Unterteilung der Honorierung in die drei Leistungsbereiche wird auch der organisatorischen Struktur der Bieter gemäß Abschnitt 2.3 gerecht. Danach erbringen die Bieter bzw. Bietergemeinschaften die für die Angebotserstellung erforderlichen Planungsleistungen der Errichtung, des Gebäudemanagements sowie der Finanzierung und die Koordination der Angebotserstellung in der Regel in unterschiedlichen Unternehmen bzw. Unternehmenseinheiten, so dass eine bereichsweise aufgeschlüsselte Honorierung eine erhöhte Transparenz schafft.¹³⁸ Mit den Funktionen des in Abschnitt 5.3.1.1 entwickelten Modells lassen sich die bieterseitiger Kosten der Angebotserstellung für jeden der drei Leistungsbereiche separat ermitteln. Die im Rahmen der Angebotserstellung zu erbringende Planung der Errichtung bei einem PPP-Projekt mit Baukosten von 16 Mio. Euro verursacht dementsprechend Kosten in Höhe von etwa 250.000 Euro¹³⁹ bezogen auf einen Bieter, der die vollständige Angebotserstellung bis zur Angebotsstufe 3 durchläuft.¹⁴⁰

Um die modellierten Kosten als Grundlage für eine Honorierung der Angebotserstellung verwenden zu können, sind diese um die in Tabelle 7 aufgeführten Bestandteile zu reduzieren. Für das genannte Beispiel ergibt sich damit ein maximaler Betrag von 147.200 Euro¹⁴¹ pro Bieter für die Honorierung der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung. Dieser Betrag wird als Basishonorierung bezeichnet, da er in vollständiger Höhe nur den Bietern zusteht, die die Angebotsstufen 1 bis 3 durchlaufen. Der Honorierungsanspruch eines Bieters ist abhängig vom Umfang der für die Angebotserstellung erbrachten Planungsleistungen, so dass eine Verteilung der Basishonorierung auf die Angebotsstufen erforderlich ist. Bietern, die nach der Angebotserstellung und -abgabe aus dem Vergabeverfahren ausscheiden, steht ein geringerer Honorierungsbetrag zu als denjenigen, die darüber hinaus an den Verhandlungen zur Angebotskonkretisierung teilnehmen.

Die Verteilung der Basishonorierung auf die drei Angebotsstufen orientiert sich an der in Abschnitt 5.1.1 durchgeführten Analyse der tatsächlichen Kosten bieterseitiger Planungsleistungen, die im Rahmen der empirischen Untersuchung bei den Unternehmen erhoben wurden. Der Anteil der drei Angebotsstufen an den gesamten bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung eines Leistungsbereichs wurde bereits indirekt aus der Abbildung 9 abgeleitet. Die danach ermittelte Verteilung der Kosten ist allerdings nicht unmittelbar auf die

¹³⁸ Eine weitere Verteilung auf die Leistungsträger innerhalb der Bereiche, insbesondere auf externe Planer und Berater, ist unter anderem von der bereits gezahlten Vergütung abhängig. Vgl. Abschnitt 5.1.2

¹³⁹ Die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Errichtung berechnen sich gemäß Modell über die Funktion $f(x) = b_0 \times x + b_1$. Für ein PPP-Projekt mit Baukosten in Höhe von 20 Mio. Euro ergeben sich $0,014 \times 16 \text{ Mio. Euro} + 22.000 \text{ Euro} = 246.000 \text{ Euro}$ pro Bieter bis einschließlich Angebotsstufe 3.

¹⁴⁰ In dem Modell werden nur die honorierungsrelevanten Kosten der Angebotserstellung i. e. S. für die Angebotsstufen 1 bis 3 ohne Teilnahmewettbewerb abgebildet.

¹⁴¹ Es wurde mit den exakten Zahlen gerechnet und auf volle Hundert gerundet.

Verteilung der Basishonorierung übertragbar, da zusätzlich die Abschläge zur Anpassungen der tatsächlichen Kosten an die Anforderungen einer Honorierung gemäß Tabelle 7 zu berücksichtigen sind.

Der Gesamtbetrag für die erforderlichen Anpassungen verteilt sich in einem anderen Verhältnis auf die drei Angebotsstufen als die tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung, so dass für die Honorierung eine abweichende Verteilung heranzuziehen ist. Unter Berücksichtigung des tatsächlichen Anteils der honorierungsrelevanten Anpassungen an den Kosten der Angebotserstellung ergibt sich daher folgende Verteilung der Honorierung auf die Angebotsstufen in Abhängigkeit von den Leistungsbereichen. Die Verteilung im Leistungsbereich Finanzierung wird aufgrund der erstmalig in Abschnitt 5.1.1 nachgewiesenen Auswirkungen des Finanzierungsinstruments auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in Projekte auf Basis einer Forfaitierung mit Einredeverzicht und Projekte mit Projektfinanzierungen unterschieden.

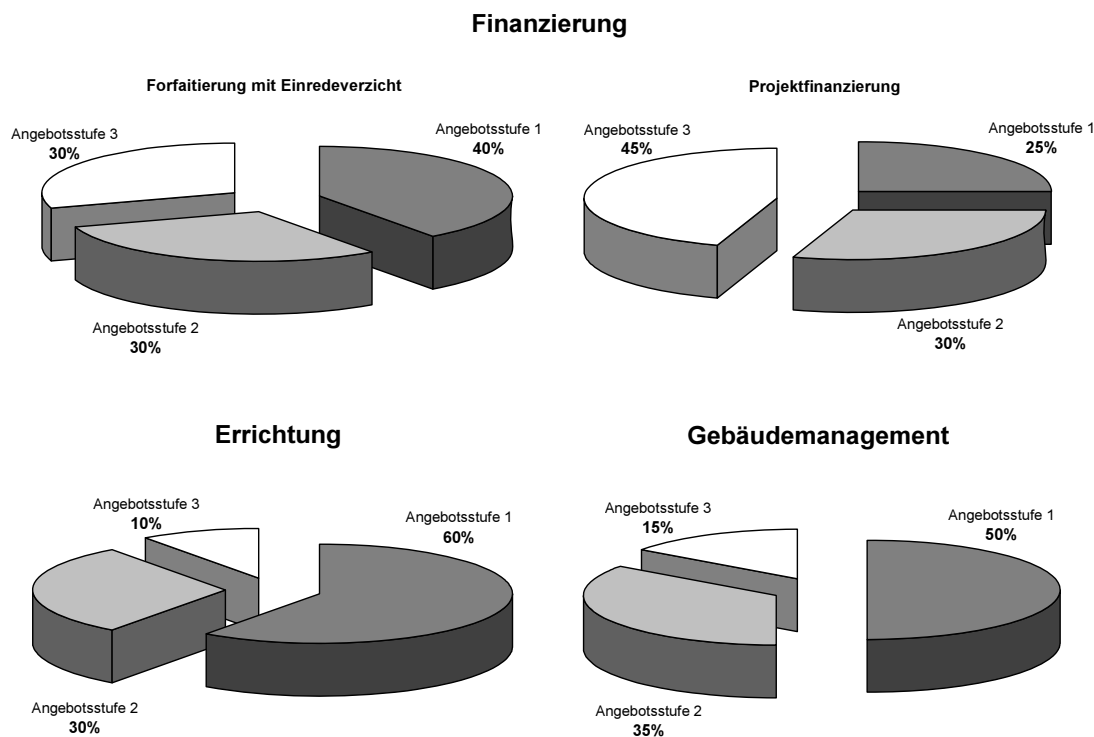


Abbildung 19: Verteilung der Basishonorierung für bieterseitige Leistungen der Angebotserstellung auf die Angebotsstufen in Abhängigkeit von den Leistungsbereichen

In der empirischen Untersuchung wurde festgestellt, dass sich die Summe der erforderlichen Anpassungen aus Tabelle 7 nicht gleichmäßig über die drei Angebotsstufen verteilt. Im Vergleich zur Angebotsstufe 2 haben die Angebotsstufen 1 und 3 einen tendenziell geringeren Anteil honorierungsrelevanter Kosten. Demzufolge wird die aus den tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung abgeleitete Verteilung der Basishonorierung in den Angebotsstufen 1 und

3 auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse leicht verringert und der Anteil der Angebotsstufe 2 entsprechend erhöht. Dabei wird nicht die Basishonorierung selbst reduziert, sondern lediglich die Verteilung über die Angebotsstufen entsprechend der auf die Angebotsstufen entfallenden Anteile honorierungsrelevanter Kosten angepasst.

Für Projektfinanzierungen im Leistungsbereich Finanzierung ist das Ausmaß der erforderlichen Änderung der Verteilung größer, da für die Anpassung der Kosten an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung unter anderem ein pauschaler Betrag für die nicht honorierungsrelevanten Kosten der Due Dilligence abgezogen werden mussten. Da sich die Leistungen zur Durchführung der Due Dilligence hauptsächlich auf die Kosten der Angebotsstufe 3 auswirken, ist der Honorierungsanteil dieser Stufe bei Projektfinanzierungen stärkerem Maße zu reduzieren.

Für die beispielhaft ermittelte Basishonorierung von 147.200 Euro im Leistungsbereich Errichtung ergibt sich gemäß Abbildung 19 eine Verteilung auf die Angebotsstufen 1 bis 3 im Verhältnis 60 %, 30 % und 10 %. Daraus folgt, dass einem Bieter, der die Angebotsstufe 2 erreicht hat, ein Anteil von 90 % der Basishonorierung zusteht. Die Honorierung der Angebotserstellung für diesen Bieter beträgt somit 132.480 Euro.

Für die beschriebene Ermittlung einer angemessenen Honorierung werden bestimmte Rahmenbedingungen vorausgesetzt, die maßgeblich durch die jeweilige Ausprägung der projektspezifischen Charakteristika, insbesondere der Leistungsmerkmale und der allgemeinen Projektcharakteristika, bestimmt werden.

5.3.2.2 Berücksichtigung besonderer projektspezifischer Charakteristika

Während die grundlegende Struktur einer Honorierung der Angebotserstellung aus den im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Leistungsbereichen und Angebotsstufen abgeleitet werden kann, wird im Folgenden die Bedeutung der projektspezifischen Charakteristika für die Rahmenbedingungen einer Honorierungssystematik untersucht. In Abschnitt 5.2 wurden bereits die Auswirkungen der Projektcharakteristika auf die Kosten bieterseitiger Planungsleistungen ermittelt, wobei für 6 von 11 Charakteristika nur ein begrenzter Einfluss auf die Angebotskosten festgestellt werden konnte. Obwohl diese allgemeinen Projektcharakteristika keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ermittlung einer angemessenen Honorierung haben, werden durch sie der Geltungsbereich der Honorierungssystematik und die erforderlichen Anwendungsvoraussetzungen maßgeblich mitbestimmt. So sind signifikante Abweichungen von den in Abschnitt 5.2.1 grundlegend definierten Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika bei der Ermittlung angemessener Honorierungen auf Grundlage der hier vorgeschlagenen Systematik durch begründete Anpassungen zu berücksichtigen.

Für fünf von insgesamt 11 untersuchten projektspezifischen Charakteristika konnte ein Einfluss auf die Kosten bieterseitiger Planungsleistungen nachgewiesen werden. Die drei

Projektkennzahlen dienen bereits als maßgebliche Bezugsgrößen zur Berechnung der erwarteten Kosten der Angebotserstellung, die anhand der in Abschnitt 5.2.3 ermittelten Funktionen getrennt nach den drei Leistungsbereichen bestimmt werden. Die Funktionen beschreiben das in Abschnitt 5.3.1.1 entwickelte Modell, mit dem die im Rahmen der Angebotserstellung zu erwartenden Kosten bieterseitiger Planungsleistungen bestimmt werden können. Für die Ermittlung einer angemessenen Honorierung sind die modellierten Angebotskosten mit Hilfe der in Tabelle 7 aufgeführten Abschläge an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung anzupassen. Die Projektkennzahlen bilden eine wesentliche Grundlage für die Ableitung einer Honorierungssystematik.

Die Auswirkungen der Leistungsmerkmale Art der Finanzierung und Art der Bauleistung auf die Kosten der Angebotserstellung erfordern eine Gruppierung der PPP-Projekte anhand ihrer möglichen Ausprägungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Einfluss der Leistungsmerkmale auf bestimmte Leistungsbereiche beschränkt. Für die Art der Finanzierung konnten die unterschiedlichen Auswirkungen möglicher Merkmalsausprägungen auf die Kosten der Angebotserstellung im Leistungsbereich Finanzierung/Angebotskoordination anhand der untersuchten Projekte eindeutig nachgewiesen werden. Für die Berechnung einer angemessenen Honorierung ist daher eine Unterscheidung der Projekte nach der Art der Finanzierung unbedingt erforderlich.

Die Art der Bauleistung mit den Merkmalsausprägungen Neubau und Sanierung hat hingegen einen theoretisch begründet geringeren Einfluss auf die bieterseitigen Planungskosten, der auf Grundlage der erhobenen Daten nicht nachweisbar ist. Für die Entwicklung einer Honorierungssystematik ist daher keine grundlegende Unterscheidung der Projekte in Neubau- und Sanierungsvorhaben vorgesehen. Um die Auswirkungen dieses Leistungsmerkmals dennoch berücksichtigen zu können, wird für Abweichungen vom Standardfall eine moderate Anpassung der Honorierung empfohlen. Da sich die in der empirischen Untersuchung erhobenen tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung maßgeblich an Neubauprojekten orientieren, wird diese Merkmalsausprägung als Standardfall angenommen und für Sanierungsvorhaben eine Erhöhung der Honorierung in den Leistungsbereichen Errichtung und Gebäudemanagement vorgeschlagen. Dieser Wert sollte sich an den Erkenntnissen aus Abschnitt 5.2.2.2 orientieren und die Komplexität des Sanierungsvorhabens im Vergleich zu einem Neubau angemessen berücksichtigen.

6 Zusammenfassung

Wie bereits einleitend in **Kapitel 1** erläutert, entstehen den Unternehmen durch die Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen vom öffentlichen Auftraggeber auf die Bieter bei PPP-Projekten erhebliche Kosten für die Erstellung der Angebote. Obwohl im deutschen Vergaberecht eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung vorgeschrieben ist, werden in der Praxis keine oder nur geringe Beträge gezahlt, die in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Bieter stehen. Zur Festsetzung einer angemessenen Honorierung fehlt es insbesondere an belastbaren Erhebungen zu den bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung sowie einer aus den Ergebnissen abgeleiteten Bemessungsgrundlage. Internationale Erfahrungen zeigen darüber hinaus, dass mit der Gewährung angemessener Honorierungen eine Stärkung des Wettbewerbs, insbesondere bei komplexen PPP-Projekten, zu erwarten ist.

Insofern ist das Ziel dieser Untersuchung die Entwicklung einer grundlegenden Systematik, in der die Rahmenbedingungen für die Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau festgelegt werden. Die Honorierungssystematik basiert auf den in einer empirischen Untersuchung erhobenen tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung.

Hierfür werden in **Kapitel 2** zunächst die Leistungen der Bieter, die für eine Angebotserstellung bei PPP-Projekten erforderlich sind, untersucht. In diesem Zusammenhang wird im ersten Abschnitt des Kapitels das Vergabeverfahren, in dessen Verlauf die Angebote erstellt werden, analysiert und aus Sicht der Bieter in vier Angebotsstufen zusammengefasst. Die Angebotsstufe 0 beschreibt die bieterseitigen Leistungen im Teilnahmewettbewerb, der nicht zur Angebotserstellung i. e. S. gezählt wird. Auf die Angebotserstellung und -abgabe in der Angebotsstufe 1 folgt die Angebotskonkretisierung, in der die nach den bekannt gegebenen Bewertungskriterien ausgewählten indikativen Angebote der ersten Stufe häufig in mehreren Verhandlungsrunden in Bezug auf die Auftragsbedingungen weiter konkretisiert werden. Am Ende der Angebotsstufe liegen qualifizierte Angebote der Bieter vor, anhand derer der bevorzugte Bieter für die Angebotsstufe 3 ausgewählt wird, um mit ihm die Abschlussverhandlungen zu führen. Die Angebotserstellung wird in der Regel mit der Zuschlagserteilung an den bevorzugten Bieter beendet, sofern eine Einigung über die endgültigen Auftragbedingungen stattgefunden hat.

Im nächsten Abschnitt des Kapitels wird die Angebotserstellung der Bieter in den Lebenszyklus eines PPP-Projekts eingeordnet. Dabei wird festgestellt, dass die Planung der Leistungsphasen Finanzierung, Errichtung und Gebäudemanagement nicht über den Lebenszyklus verteilt ist, sondern grundsätzlich als Planungsblock vor Beginn der Ausführung erbracht wird. Die Planungsphase beinhaltet sowohl Leistungen des Auftraggebers für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Durchführung der

Vergabe als auch Leistungen der Bieter, die im Rahmen der Angebotserstellung i. e. S. anfallen. Da die Planungsleistungen der Bieter mehrfach, nämlich von allen zur Angebotserstellung aufgeforderten Bewerbern zu erbringen sind, erhöhen sich die Gesamtkosten der Angebotserstellung mit zunehmender Bieteranzahl.

Auf Grundlage einer Analyse der Organisationsstruktur von Bietern bzw. Bietergemeinschaften bei PPP-Projekten sowie einer Identifikation und Abgrenzung der zu erbringenden Leistungen wird im letzten Abschnitt des Kapitels ein Leistungsbild für die Angebotserstellung der Bieter bei PPP-Projekten in den Grundzügen entwickelt. Die Planungsleistungen der Bieter werden in die Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement unterschieden. Darüber hinaus werden die Leistungen in Abhängigkeit von den vier Angebotsstufen dargestellt, so dass sich ein Leistungsbild mit 12 Leistungskategorien ergibt.

In **Kapitel 3** werden die Rahmenbedingungen für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten analysiert. Dabei wird die im deutschen Vergaberecht vorgeschriebene Honorierung der Angebotserstellung diskutiert und festgestellt, dass in den verschiedenen Vorschriften unterschiedliche Begrifflichkeiten zur Umschreibung der Honorierung verwendet werden. Dennoch ist von einer synonymen Verwendung der Begriffe auszugehen. Die Entschädigung nach der VOB/A und die Kostenerstattung nach der VOL/A entsprechen einem pauschalen Betrag, der zwar nicht dem tatsächlichen Aufwand jedes Bieters im Einzelfall Rechnung tragen kann, sich jedoch in angemessener Weise an dem generell zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Angebote orientieren sollte.

Das Vergaberecht unterscheidet die Leistungen der Angebotserstellung zudem in eine kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und eine honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung. Während sich die Leistungen der Angebotsbearbeitung im Wesentlichen mit der Überprüfung der vom Auftraggeber vorgegebenen Planung und der Preisermittlung durch die Bieter umschreiben lassen, ist eine abschließende Aufzählung der zur Angebotsausarbeitung gehörenden Planungsleistungen nicht möglich. Bei einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm, wie sie bei PPP-Projekten üblich ist, kann regelmäßig ein erheblicher Anteil honorierungspflichtiger Leistungen an der gesamten Angebotserstellung angenommen werden. Ein Anspruch auf Honorierung der Leistungen für die Erstellung von Nebenangeboten und der Leistungen im Teilnahmewettbewerb besteht nicht.

Die Analyse der Regelungen zur Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten auf internationaler Ebene lässt zwar eine breite Zustimmung zur Angebotshonorierung erkennen, verbindliche Vorschriften, wie sie in Deutschland existieren, können im Ansatz jedoch nur für Österreich identifiziert werden. Generell erwarten die öffentlichen Auftraggeber aller untersuchten Länder eine Stärkung des Wettbewerbs durch eine Honorierung der Angebotserstellung.

Um eine Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten entwickeln zu können, sind entsprechende Informationen zu den tatsächlichen Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung erforderlich. Da eine geeignete Datengrundlage weder aus der Literatur noch aus der internationalen Praxis abgeleitet werden kann, wird für diese Untersuchung eine eigenständige in **Kapitel 4** beschriebene Datenerhebung durchgeführt. In einer umfangreichen Befragung von Unternehmen mit Erfahrung in der PPP-Angebotserstellung werden die tatsächlichen Kosten sowie projektspezifische Eigenschaften zu 33 PPP-Projekten ermittelt. Die Befragung orientiert sich an der in Kapitel 2 identifizierten Struktur der Angebotserstellung. Zur Vermeidung von Rücklaufproblemen wird eine praxisnahe Entwicklung der Erhebungsinstrumente verfolgt und die schriftliche Befragung durch persönliche und telefonische Gespräche unterstützt.

In **Kapitel 5** wird auf Grundlage der Datenerhebung und der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln eine Honorierungssystematik entwickelt. Aufbauend auf einer allgemeinen Auswertung der erhobenen Daten und einer Darstellung der tatsächlichen Kosten in Abhängigkeit von den Leistungsbereichen und Angebotsstufen, werden die Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten der Angebotserstellung untersucht. Die insgesamt elf Charakteristika werden in Abhängigkeit von ihrem Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in allgemeine Projektcharakteristika, Leistungsmerkmale und Projektkennzahlen unterschieden.

Anhand der Projektkennzahlen wird ein Modell zur Berechnung erwarteter Kosten der Angebotserstellung entwickelt, dessen Anwendungsbereich durch die Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika bestimmt wird. Eine Gruppierung der Projekte wird von den möglichen Ausprägungen der Leistungsmerkmale vorgegeben.

Um das Berechnungsmodell für die grundlegende Konzeption der Honorierungssystematik verwenden zu können, sind die tatsächlichen Kostendaten des Modells an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung anzupassen. Dabei sind Abschläge für den Anteil kostenlos zu erbringender Angebotsbearbeitungen und weitere Anpassungen an die vergaberechtlichen Vorschriften erforderlich. Darüber hinaus wird auch der Einfluss zurückliegender Entwicklungen sowie eine Begrenzung der Honorierung berücksichtigt.

Abschließend werden mit der Definition des Geltungsbereichs und der Anwendungsvoraussetzungen die Rahmenbedingungen der Honorierungssystematik festgelegt. In der Systematik wird zunächst auf Basis der Projektkennzahlen eine Basishonorierung getrennt nach den drei Leistungsbereichen ermittelt. Diese wird anschließend auf die drei honorierungsrelevanten Angebotsstufen verteilt. Der Anwendungsbereich wird maßgeblich durch die der Systematik zugrunde liegenden Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika bestimmt.

Den vorangegangenen Ausführungen entsprechend sind für die Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten folgende Erkenntnisse entscheidend:

- Unter Verwendung der maßgeblichen projektspezifischen Charakteristika wird ein Berechnungsmodell¹⁴² entwickelt, mit dem die durchschnittlich zu erwartenden Kosten eines Bieters, der die Angebotsstufen 1 bis 3 vollständig durchläuft, bestimmt werden können. Die Kosten werden separat für die Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement in Abhängigkeit der Projektkennzahlen langfristiges Finanzierungsvolumen, Baukosten nach DIN 276 und Nutzfläche nach DIN 277 bestimmt. Das Berechnungsmodell ist in einem definierten Bereich der Projektkennzahlen gültig.
- Um aus den modellierten Durchschnittskosten eine angemessene Honorierung generieren zu können, sind sie an die Anforderungen einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung anzupassen.¹⁴³ Hierfür werden die Anteile der Kosten identifiziert, die auf nicht honorierungsrelevante Leistungen zurückzuführen sind und von den modellierten Kosten abgezogen. Die erforderlichen Abschläge werden insbesondere aus den vergaberechtlichen Vorschriften zur angemessenen Honorierung der Angebotserstellung abgeleitet. Darüber hinaus wird auch der Einfluss zurückliegender Entwicklungen sowie eine Begrenzung der Honorierung berücksichtigt. Die Anpassung¹⁴⁴ hat eine erhebliche Reduzierung der anhand des Berechnungsmodells ermittelten Kosten der Angebotserstellung zur Folge.
- Die um nicht honorierungsrelevante Bestandteile bereinigten Durchschnittskosten entsprechen dem Betrag einer angemessenen Honorierung für die Leistungen eines Bieters in den Angebotsstufen 1 bis 3. Um dem tatsächlichen Aufwand der Bieter Rechnung zu tragen, ist diese sogenannte Basishonorierung daher auf die Angebotsstufen zu verteilen. Die Verteilung¹⁴⁵ orientiert sich an dem durchschnittlichen Aufwand der Bieter in den unterschiedlichen Angebotsstufen.
- Liegt das zu honorierende Projekt außerhalb eines durch die üblichen Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika definierten Anwendungsbereichs der Honorierungssystematik, sind die Auswirkungen der Abweichungen auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung zu untersuchen und die Basishonorierung entsprechend anzupassen. Für eine Anpassung ist eine intensive Auseinandersetzung mit der zugrunde liegenden empirischen Untersuchung erforderlich.

¹⁴² Vgl. Tabelle 6, S. 84

¹⁴³ Vgl. Abbildung 18, S. 87

¹⁴⁴ Vgl. Tabelle 7, S. 93

¹⁴⁵ Vgl. Abbildung 19, S. 96

Auf Grundlage der Erkenntnisse des Kapitels 5 lassen sich folgende Arbeitsschritte zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten ableiten:¹⁴⁶

- Festlegung der Projektkennzahlen des zu honorierenden Projekts für die drei Leistungsbereiche Finanzierung/Angebotskoordination, Errichtung und Gebäudemanagement
- Bestimmung der Basishonorierung anhand des Berechnungsmodells unter Berücksichtigung der erforderlichen Anpassungen
- Verteilung der Basishonorierung in Abhängigkeit von den Angebotsstufen
- Ermittlung der Gesamthonorierung für alle Bieter unter Berücksichtigung der Bieteranzahl je Angebotsstufe

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung für ein PPP-Projekt beispielhaft aufgeführt. Der Ermittlung liegen realistische Daten eines fiktiven PPP-Projekts zugrunde.

	Finanzierung (Forfaitierung)	Errichtung	Gebäude- management
Projektkennzahl	20 Mio. €	16 Mio. €	8.000 m ²
Basishonorierung	239.800 € (Bemessungsgrundlage)		
Angebotsstufe 1	128.460 €	pro Bieter (vier Bieter)	
Angebotsstufe 2	73.490 €	pro Bieter (zwei Bieter)	
Angebotsstufe 3	37.850 €	pro Bieter (ein Bieter)	
Gesamthonorierung	698.670 € (Summe für alle Bieter)		
Einordnung der Gesamthonorierung *	3,5 %	4,4 %	87,33 €/m ²

Werte in der Tabelle sind gerundet

* Relativer Anteil der Gesamthonorierung in Summe an den Projektkennzahlen (z. B. 698.670 € / 20 Mio. € = 0,035 → 3,5 %)

Tabelle 8: Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung für ein fiktives PPP-Projekt¹⁴⁷

¹⁴⁶ Die aufgeführten Arbeitsschritte beschreiben eine vereinfachte Vorgehensweise zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten. Dabei wird das Vorliegen der in Kapitel 5 beschriebenen Rahmenbedingungen vorausgesetzt.

¹⁴⁷ Ausführliche Beschreibung einer anwendungsorientierten Vorgehensweise zur Ermittlung angemessener Honorierungen in Stolze (2008), S. 140 ff.

Literaturverzeichnis

AHO (2004a)

Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V.: Heft 16: Untersuchungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management Consulting. 2. vollständig überarb. und erw. Aufl. Berlin : Bundesanzeiger Verlag, 2004

AHO (2004b)

Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V.: Heft 9: Untersuchungen zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. 2. vollständig überarb. und erw. Aufl. Berlin : Bundesanzeiger Verlag, 2004

AHO (2006)

Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V.: Heft 22: Untersuchungen zum Leistungsbild interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte. Berlin : Bundesanzeiger Verlag, 2006

Balfour Beatty (2007)

Balfour Beatty: Financial: Bid Costs and Overheads. <http://production.investis.com/bbcap/financial/costs>. Stand: 2007; Download: 10/2007

Balfour Beatty (o. J.)

Balfour Beatty: About PPP/PFI: Bidding Process. <http://www.bbcap.co.uk/bbcap/ppppfi/bidding>. Stand: o. J.; Download: 10/2007

Berger (2006)

Berger, M.: Prüfung der Ausschreibungspflicht. In: Littwin, F. ; Schöne, F.-J. (Hrsg.): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Stuttgart : Verlag W. Kohlhammer (2006), S. 119-152

Bitz (1997)

Bitz, M.: Finanzdienstleistungen. 3., völlig überarb. und erw. Aufl. München ; Wien : Oldenbourg, 1997

BMVBS (2003c)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Gutachten "PPP im öffentlichen Hochbau" - Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Band III. http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13551192_N13360026_L20_D0_I13274394.html. Stand: 2003; Download: 04/2007

BMVBS (2005)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Leitfaden Strukturiertes Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau (A- und F-Modelle). http://www.vifg.de/pdf/2005_04_08_Leitfaden_Konzept.pdf. Stand: 2005; Download: 04/2007

BMVBS (2007b)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand. <http://www.umweltrechtsreport.de/news/23677.pdf>. Stand: 2007; Download: 03/2008

BMVBS/FM NRW (2007)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ; Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: PPP im Hochbau - Vergaberechtsleitfaden. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1014345/PPP-im-Hochbau-Vergaberechts-leitfaden.pdf. Stand: 2007; Download: 08/2007

Bogenberger (2006)

Bogenberger, S.: Entwicklung eines Immobilien-Benchmarkings. In: Reisbeck, T. ; Schöne, L. B. (Hrsg.): Immobilien-Benchmarking : Ziele, Nutzen, Methoden und Praxis. Berlin ; Heidelberg : Springer-Verlag (2006), S. 89-120

Breuer/Schweizer (2003)

Breuer, W. ; Schweizer, T.: Gabler Lexikon Corporate Finance. Wiesbaden : Gabler, 2003

Byok (2006)

Byok, J.: Das Verhandlungsverfahren : Praxishandbuch für die sichere Auftragsvergabe unter besonderer Berücksichtigung von PPP-Projekten. Köln ; Berlin ; München : Carl Heymanns Verlag, 2006

Chatterjee/Hadi (2006)

Chatterjee, S. ; Hadi, A. S.: Regression Analysis by Example. Fourth Edition. Hoboken : John Wiley & Sons, 2006

Daub (2000)

Daub, W.: Kommentar zur VOL/A : Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A. 5., vollst. Neubearb. Aufl. Düsseldorf : Werner Verlag, 2000

Eckstein (2006)

Eckstein, P. P.: Repetitorium Statistik : Deskriptive Statistik - Stochastik - Induktive Statistik. 6., aktualisierte Aufl. Wiesbaden : Gabler, 2006

Elbing (2006)

Elbing, C.: Risikomanagement für Public Private Partnership-Projekte und -Projektportfolios im Schulsektor aus der Sicht von Investoren aus der Bauwirtschaft. Lohmar, Köln : Josef Eul Verlag, 2006

FM NRW (2003)

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Public Private Partnership im Hochbau - Leitfaden für die Erstellung von Outputspezifikationen zur Bedarfsermittlung, Ausschreibung und vertraglichen Gestaltung am Beispiel von PPP-Schulprojekten. http://www.ppp.nrw.de/publikationen/07_outputspezifikationen.pdf. Stand: 2003; Download: 08/2007

FM NRW (2004b)

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Public Private Partnership im Hochbau : Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest. http://www.ppp.nrw.de/publikationen/02_eignungstest.pdf. Stand: 2004; Download: 03/2008

FM NRW (2005)

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Public Private Partnership im Hochbau : Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten. http://www.ppp.nrw.de/publikationen/00_erste_schritte.pdf. Stand: 2005; Download: 03/2008

FM NRW (2007)

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Public Private Partnership im Hochbau : Anleitung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau. http://www.ppp.nrw.de/publikationen/0000000_plausibel.pdf. Stand: 2007; Download: 04/2007

Franke/Kemper et al. (2002)

Franke, H. ; Kemper, R. ; Zanner, C. ; Grünhagen, M.: VOB-Kommentar, Bauvergaberecht, Bauvertragsrecht. 1. Auflage. Düsseldorf : Werner Verlag, 2002

Gelman/Hill (2007)

Gelman, A. ; Hill, J.: Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models. Cambridge ; New York et al. : Cambridge University Press, 2007

Gerhards/Keller (2002)

Gerhards, H. ; Keller, H.: Gabler Lexikon Baufinanzierung. 8., vollständig überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden : Gabler, 2002

Grothaus (2005)

Grothaus, C.: Projektgesellschaft und Bieterkonsortium. In: Meyer-Hofmann, B. ; Riemenschneider, F. ; Weihrauch, O. (Hrsg.): Public Private Partnership - Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis. Köln ; Berlin ; München : Carl Heymanns Verlag (2005), S. 234-255

Heiermann/Riedl/Rusam (2003)

Heiermann, W. ; Riedl, R. ; Rusam, M.: Handkommentar zur VOB. 10., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden : Friedr. Vieweg & Sohn Verlag, 2003

Höfler (2000)

Höfler, H.: Kostenerstattung im Vergabeverfahren nach der VOB/A. In: baurecht (BauR) Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht. Düsseldorf : Werner Verlag (2000), Nr. 3/2000, S. 337-341

Hofmann (2005)

Hofmann, A. G.: PPP-Verfahren aus Bietersicht. In: Meyer-Hofmann, B. ; Riemenschneider, F. ; Weihrauch, O. (Hrsg.): Public Private Partnership - Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis. Köln ; Berlin ; München : Carl Heymanns Verlag (2005), S. 22-34

IBB (2005)

Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (Hrsg.): Initiierung von PPP-Projekten für Neubau und Sanierung baulicher Infrastruktur : Beiträge zum Braunschweiger PPP-Seminar 2005 : Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 40. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2005

Ingenstau/Korbion (2004)

Ingenstau, H ; Korbion, H.: VOB - Teile A und B Kommentar. 15., überarbeitete und erweiterte Auflage. München : Werner Verlag, 2004

Ingenstau/Korbion (2007)

Ingenstau, H ; Korbion, H.: VOB - Teile A und B Kommentar. 16., überarbeitete Auflage. Neuwied : Werner Verlag, 2007

Kapellmann/Messerschmidt (2003)

Kapellmann, K. ; Messerschmidt, B.: Beck'sche Kurz-Kommentare - VOB Teile A und B Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen. München : Verlag C. H. Beck, 2003

Kumlehn (2001)

Kumlehn, F.: Ausschreibungs- und Vergabemodell für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte im Bausektor : Schriftenreihe Heft 32. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2001

Kumlehn/Rebmann (2006)

Kumlehn, F. ; Rebmann, A.: Die Planer bleiben oft auf ihren Kosten sitzen - Dringend nötig: Anerkannte Honorarregeln für Planer bei ÖPP-Projekten. In: Deutsches Ingenieurblatt. Berlin : Schiele & Schön (2006), Nr. 9, S. 50-55

Kumlehn/Stolze/Morfeld (2007)

Kumlehn, F. ; Stolze, S.-F. ; Morfeld, J.-S.: PPP : Beschaffungsprozess. In: BundesBauBlatt. Gütersloh : Bauverlag (2007), Nr. 11/2007, S. 46-50

Kurz-Kim/Loretan (2007)

Kurz-Kim, J.-R. ; Loretan, M.: A note on the coefficient of determination in regression models with infinite-variance variables. Deutsche Bundesbank (Hrsg.). Frankfurt a. M. : Eigenverlag, 2007

Merna/Smith (1996)

Merna, A. ; Smith, N. J.: Guide to the preparation and evaluation of Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) project tenders. Second Edition. Hong Kong : Asia Law & Practice Ltd, 1996

Motzke/Pietzcker/Prieß (2001)

Motzke, G. ; Pietzcker, J. ; Prieß, H.-J.: Beck'scher VOB-Kommentar : Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A mit Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen 4. Teil: Vergabe öffentlicher Aufträge. München : Verlag C. H. Beck, 2001

Osenbrück (1997)

Osenbrück, W.: Die RBBau: Erläuterungen der Richtlinien und Muster zur Vertragsgestaltung mit freiberuflich Tätigen am Beispiel des Vertragsmusters Technische Ausrüstung. 3., neubearb. Aufl. In: Korbion, H. ; Locher, H. (Hrsg.): Baurechtliche Schriften. Düsseldorf : Werner Verlag, 1997

Paschen/Wolff (1977)

Paschen, H. ; Wolff, H.-M.: Forschungsreihe der Bauindustrie Band 31: Funktionale Leistungsbeschreibung. o.O. : Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, 1977

Pfarr (1978)

Pfarr, K.: Honorarfindung nach HOAI - aber wie?. Düsseldorf : Werner Verlag, 1978

Pfarr/Koopmann/Rüster (1989)

Pfarr, K. ; Koopmann, M. ; Rüster, D: Was kosten Planungsleistungen? Kalkulieren - aber richtig! Berlin ; Heidelberg et al. : Springer-Verlag, 1989

Pott/Dahlhoff et al. (2006)

Pott, W. ; Dahlhoff, W. ; Kniffka, R. ; Rath, H.: HOAI Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure - Kommentar. 8. Aufl. Essen : Verlag für Wirtschaft und Verwaltung, 2006

Reisbeck (2006)

Reisbeck, T.: Immobilien-Benchmarking im Kontext Kostensenkung - Praxisbeispiele. In: Reisbeck, T. ; Schöne, L. B. (Hrsg.): Immobilien-Benchmarking : Ziele, Nutzen, Methoden und Praxis. Berlin ; Heidelberg : Springer-Verlag (2006), , S. 159-320

Schmidt (1999)

Schmidt, J.: Welches Honorar ist für Architekten- und Ingenieurleistungen im Falle der Funktionalen Leistungsbeschreibung zu zahlen? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht - ZfBR. Hamburg : Bauverlag (1999), Nr. 9/1999, S. 237-239

Schmitt-Hagstotz/Pepels

Schmitt-Hagstotz, K. ; Pepels, W.: Schriftliche Befragung. In: Pepels, W. (Hrsg.): Moderne Marktforschungspraxis : Handbuch für mittelständische Unternehmen. Neuwied ; Kriftel : Luchterhand, 1999

SIB (2007)

Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement: Leitfaden zur Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen nach der VOF. http://www3.aksachsen.org/fileadmin/Image_Archive/Baurecht/LeitfadenVOF.pdf. Stand: 2007; Download: 11/2007

Stolze (2008)

Stolze, S.-F.: Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten : Ermittlungssystematik mit Anwendungsbeispiel : Schriftenreihe Heft 47. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2008

Swoboda/Wolff (1982)

Swoboda, H.-W. ; Wolff, H.-M.: Kosten der Vergabe mit Leistungsprogramm: Kosten der Planungsleistungen bei Anwendung der Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm. Stuttgart : IRB Verlag, 1982

Vygen (1986)

Vygen, K.: Der Vergütungsanspruch des Unternehmers für Projektierungsarbeiten und Ingenieurleistungen im Rahmen der Angebotsabgabe. In: Pastor, W. (Hrsg.): Festschrift für Hermann Korbion zum 60. Geburtstag am 18. Juni 1986. Düsseldorf : Werner Verlag (1986), , S. 439-449

Wanninger/Stolze/Kratzenberg (2006)

Wanninger, R. ; Stolze, S.-F. ; Kratzenberg, R.: Auswirkungen von Vergabenachprüfungsverfahren auf die Kosten öffentlicher Baumaßnahmen. In: NZBau Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht. München ; Frankfurt a. M. ; Berlin : Verlag C. H. Beck (2006), Nr. 8/2006, S. 481-486

Will (1985)

Will, L.: Die Rolle des Bauherrn im Planungs- und Bauprozess. 2., unveränd. Aufl. Frankfurt a. M. ; Bern ; New York : Lang, 1985

Verzeichnis der verwendeten Gesetze, Normen und Vorschriften

DIN 18960

Nutzungskosten im Hochbau in der Fassung vom Februar 2008

DIN 276-1

Kosten im Bauwesen - Teil 1: Hochbau in der Fassung vom November 2006 mit Berichtigung vom Februar 2007

DIN 277-1

Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau - Teil 1: in der Fassung vom Februar 2005

DIN 277-2

Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau - Teil 2: in der Fassung vom Februar 2005

DIN 32736

Gebäudemanagement - Begriffe und Leistungen in der Fassung vom August 2000

GRW

Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens in der novellierten Fassung vom 22.12.2003

GWB

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 18.12.2007

HOAI

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure in der Fassung vom 10.11.2001

RAW 2004

Regeln für die Auslobung von Wettbewerben in der Fassung vom 06.11.2003

RL 2004/18/EG

Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG vom 31.03.2004

VDI 3807 Blatt 1

Energie- und Wasserverbrauchskennwerte für Gebäude - Grundlagen in der Fassung vom März 2007

VgV

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) in der Fassung vom 23.10.2006

VOB/A

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A in der Fassung vom 20.03.2006

VOF

Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen in der Fassung vom 16.03.2006

VOL/A

Verdingungsordnung für Leistungen Teil A in der Fassung vom 17.09.2002