



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.

Kurzbericht

Braunschweig Juli 2008

Impressum

Forschungsprojekt

Entschädigung der Angebotsausarbeitung bei PPP-Hochbauprojekten
Kurzbericht (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

Kurzbericht

1 Problemstellung und Zielsetzung der Forschungsaufgabe

Durch die Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen vom öffentlichen Auftraggeber auf die Bieter bei PPP-Projekten entstehen den am Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen 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, 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 und ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Datengrundlage auf PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau ausgerichtet.

2 Durchführung und Ergebnisse der Forschungsaufgabe

Im **ersten Untersuchungsabschnitt** werden die Leistungen der Bieter, die für eine Angebotserstellung bei PPP-Projekten erforderlich sind, untersucht. In diesem Zusammenhang wird zunächst 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.

Anschließend 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 Bieterern bzw. Bietergemeinschaften bei PPP-Projekten sowie einer Identifikation und Abgrenzung der zu erbringenden Leistungen wird 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 zwölf Leistungskategorien ergibt.

Im **zweiten Untersuchungsabschnitt** 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 Forschungsarbeit eine eigenständige im **dritten Untersuchungsabschnitt** 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 im ersten Untersuchungsabschnitt 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.

Im **vierten Untersuchungsabschnitt** wird auf Grundlage der Datenerhebung und der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Abschnitten 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.

In der folgenden Abbildung werden die Rahmenbedingungen, die Problemstellung, die Zielsetzung und die Vorgehensweise der Forschungsarbeit übersichtlich dargestellt.

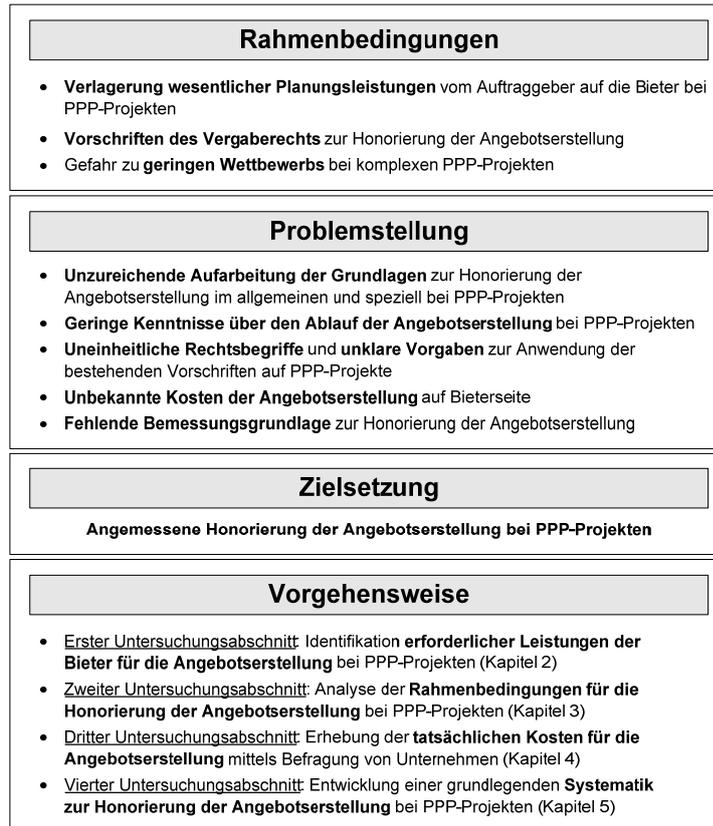


Abbildung: Rahmenbedingungen, Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise der empirischen Untersuchung

3 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

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 Berechnungsmodell 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. 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 Anpassung 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 Verteilung orientiert sich an dem tatsächlichen 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.