

Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 47

# **HONORIERUNG DER ANGEBOTSERSTELLUNG BEI PPP-PROJEKTEN**

**ERMITTLUNGSSYSTEMATIK MIT ANWENDUNGSBEISPIEL**

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

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

© Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb

Technische Universität Braunschweig

ISBN 978-3-936214-15-4

# **Bid Cost Recovery for PPP Projects**

## **Abstract**

Due to essential planning services for PPP projects shifting from the contracting authority to the bidding consortiums, considerable costs for tender preparations arise for the involved companies. Although an adequate reimbursement for these costs is part of the German public procurement law, in practice little or no bid cost recovery bearing any relation to the actual bid costs is received. Any reliable surveys regarding the bidder's costs for tender preparation, and any results of such, which may form the basis for assessment and assignment of adequate bid cost recovery, are missing. International experience shows that by granting adequate bid cost recovery, an increase in competition, especially for complex PPP projects, can be expected.

This research aims at developing a general classification system with which adequate bid cost recovery for PPP projects can be ascertained objectively and with transparency at the time of calling for tenders. The classification system is based on empirically surveyed actual costs for tender preparations. Due to the available data the system is focused on PPP building construction projects.

After depicting the bases of tendering and contracting for PPP projects, especially in terms of legitimacy and the course of relevant tender procedures, the bidder's planning services which are necessary for tender preparation will be examined to create a valid definition of the scope of services. Analysis of German public procurement law shows that bid cost recovery consists of a lump sum, which does not take individual bidders' expenditure into account. This is, however, meant to be guided by a general expenditure estimate for the tender preparation. The actual costs for the tender preparation as well as project specific characteristics for 33 PPP building construction projects will be identified in a comprehensive survey.

Using these leading characteristics an evaluation model will be developed with which the average expected costs of a bidder who passes through each bidding stage can be determined. Subsequently, these modelled average costs will be adjusted to an adequate level of bid cost recovery especially with regard to German public procurement law. In order to take the bidder's actual expenditure into account, bid cost recovery is to be allocated over different bidding stages. For determining adequate bid cost recovery, an application-orientated approach is derived from the preceding findings. Finally, selected aspects regarding the implementation of the developed classification system are discussed.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	V
Tabellenverzeichnis .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	VIII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Zielsetzung.....	1
1.2 Vorgehensweise und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	2
<b>2 Begriffsdefinition und Grundlagen zur Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten.....</b>	<b>5</b>
2.1 Public Private Partnership als alternative Beschaffungsform der öffentlichen Hand .....	5
2.1.1 Historische Entwicklung von PPP in Deutschland .....	6
2.1.2 Begriffsdefinition .....	7
2.1.3 Vertragsmodelle und Finanzierungsinstrumente .....	10
2.1.4 Typische Projektstruktur und die Beteiligten an PPP .....	11
2.1.5 Relevante Anwendungsfelder für PPP .....	13
2.2 Vergaberecht in Deutschland und Europa.....	15
2.2.1 Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge.....	15
2.2.2 Grundsätze der Vergabe öffentlicher Aufträge .....	16
2.3 Besonderheiten bei der Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten .....	17
2.3.1 Anwendungsbereich des Vergaberechts bei PPP-Projekten .....	17
2.3.2 Ablauf der Vergabeverfahren bei PPP-Projekten .....	18
2.3.2.1 Wettbewerblicher Dialog .....	20
2.3.2.1.1 Zulässigkeit des Wettbewerblichen Dialogs.....	20
2.3.2.1.2 Ablauf des Wettbewerblichen Dialogs .....	20
2.3.2.2 Verhandlungsverfahren.....	22
2.3.2.2.1 Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens .....	23
2.3.2.2.2 Ablauf des Verhandlungsverfahrens .....	24
2.3.2.3 Abgrenzung zwischen Wettbewerblichem Dialog und Verhandlungsverfahren im Hinblick auf ihre Anwendung für PPP-Projekte.....	26
2.3.3 Planungsleistungen bei der Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten.....	27
<b>3 Erforderliche Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten.....</b>	<b>28</b>
3.1 Ablauf des strukturierten Verhandlungsverfahrens bei PPP-Projekten .....	28
3.2 Besonderheiten der Planungsphase bei PPP-Projekten.....	32
3.3 Analyse der Bieterstruktur bei PPP-Projekten in Bezug auf die beteiligten Partner .....	35
3.4 Identifikation und Abgrenzung typischer Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten.....	37

3.5	Beschreibung eines grundlegenden Leistungsbilds für die Angebotserstellung der Bieter bei PPP-Projekten .....	39
3.5.1	Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 0 .....	40
3.5.2	Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 1 .....	41
3.5.3	Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 2 .....	41
3.5.4	Leistungen der Bieter in der Angebotsstufe 3 .....	41
<b>4</b>	<b>Analyse der Rahmenbedingungen für die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten .....</b>	<b>42</b>
4.1	Vergaberechtliche Grundlagen in Deutschland .....	42
4.1.1	Relevante Vorschriften und Empfehlungen .....	42
4.1.2	Vorschlag für eine einheitliche Begriffsverwendung .....	44
4.1.3	Kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung .....	45
4.1.4	Angemessenheit des Honorars .....	49
4.1.5	Anwendbarkeit der bestehenden Regelungen auf PPP-Projekte .....	49
4.2	Honorierung der Angebotserstellung im internationalen Vergleich .....	51
4.2.1	Regelungen zur Honorierung der Angebotserstellung in anderen Ländern .....	52
4.2.1.1	Großbritannien .....	52
4.2.1.2	Kanada .....	53
4.2.1.3	Weitere Länder mit PPP-Erfahrungen .....	54
4.2.2	Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten in der Praxis .....	56
4.2.2.1	PPP-Projekt Kicking Horse Canyon – Kanada .....	56
4.2.2.2	PPP-Projekt London Underground – Großbritannien .....	58
4.2.2.3	PPP-Projekt Bristol Hospital – Großbritannien .....	60
4.2.2.4	PPP-Projekte in Deutschland .....	60
4.3	Auswirkungen einer Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten .....	62
4.3.1	Rechtsfolgen einer fehlenden Festsetzung der Honorierung in der Ausschreibung .....	62
4.3.2	Wirtschaftliche Aspekte einer Honorierung der Angebotserstellung .....	63
<b>5</b>	<b>Ablauf der empirischen Untersuchung zur Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten .....</b>	<b>65</b>
5.1	Notwendigkeit zur Durchführung einer Datenerhebung .....	65
5.1.1	Ergebnis der Literaturrecherche .....	66
5.1.1.1	Forschungsberichte und Leitfäden .....	66
5.1.1.2	Gebührenordnungen .....	69
5.1.2	Kosten der Angebotserstellung in der internationalen Praxis .....	73
5.2	Methodik empirischer Untersuchungen und Vorgehensweise der vorliegenden Studie .....	74
5.2.1	Definitionsphase .....	76
5.2.1.1	Identifikation des Forschungsgegenstands .....	76
5.2.1.2	Benennung der Forschungsziele .....	77
5.2.1.3	Operationalisierung der Forschungsziele .....	77

5.2.2	Durchführungsphase .....	78
5.2.2.1	Entwicklung der Datenerhebung .....	78
5.2.2.1.1	Aufbau des Fragebogens für die detaillierte Datenerhebung .....	80
5.2.2.1.2	Besonderheiten des Kurzfragebogens .....	82
5.2.2.2	Vortest und Exploration .....	82
5.2.2.3	Durchführung der Datenerhebung .....	83
5.2.2.3.1	Identifikation geeigneter Adressaten .....	84
5.2.2.3.2	Detaillierte Datenerhebung .....	86
5.2.2.3.3	Erweiterte Datenerhebung .....	86
5.2.3	Analysephase .....	87
5.2.3.1	Aufbereitung der Datenerhebung .....	87
5.2.3.2	Auswertung der erhobenen Daten .....	88
5.2.3.3	Induktion .....	88
5.2.4	Disseminationsphase .....	89
5.3	Schwierigkeiten bei der Erhebung von Primärdaten.....	89
<b>6</b>	<b>Systematik zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten.....</b>	<b>91</b>
6.1	Tatsächliche Kosten bieterseitiger Leistungen der Angebotserstellung .....	91
6.1.1	Anteil der Kosten für den Teilnahmewettbewerb .....	92
6.1.2	Anteil der Kosten für die Angebotserstellung i. e. S. ....	93
6.1.3	Anteil der Kosten für externe Planungs- und Beratungsleistungen.....	97
6.2	Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten der Angebotserstellung.....	99
6.2.1	Allgemeine Projektcharakteristika mit begrenztem Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung.....	101
6.2.1.1	Laufzeit des Projektvertrags.....	102
6.2.1.2	Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens .....	102
6.2.1.3	Objektart.....	103
6.2.1.4	Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Finanzierung ....	103
6.2.1.5	Vorgegebener und geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Errichtung.....	104
6.2.1.6	Geforderter Planungsumfang im Leistungsbereich Gebäudemanagement .....	108
6.2.2	Leistungsmerkmale mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung ....	109
6.2.2.1	Art der Finanzierung .....	109
6.2.2.2	Art der Bauleistung .....	110
6.2.3	Projektkennzahlen mit Einfluss auf die Kosten der Angebotserstellung .....	111
6.2.3.1	Langfristiges Finanzierungsvolumen.....	112
6.2.3.2	Baukosten.....	117
6.2.3.3	Gebäudeflächen .....	120
6.3	Grundlegende Konzeption der Honorierungssystematik .....	123
6.3.1	Empirisch erhobene Kostendaten als Grundlage einer Honorierungssystematik.....	123

6.3.1.1	Modell zur Berechnung erwarteter Kosten der Angebotserstellung .....	124
6.3.1.2	Anforderungen an eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung .....	126
6.3.1.2.1	Vergaberechtliche Vorschriften .....	128
6.3.1.2.2	Zurückliegende Entwicklungen und Begrenzung der Honorierung .....	130
6.3.2	Geltungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen.....	133
6.3.2.1	Einfluss der Leistungsbereiche und Angebotsstufen .....	134
6.3.2.2	Berücksichtigung besonderer projektspezifischer Charakteristika...	137
6.4	Vorgehensweise der Systematik mit Anwendungsbeispiel .....	140
6.4.1	Analyse der Rahmenbedingungen .....	141
6.4.1.1	Beurteilung der grundlegenden Struktur .....	141
6.4.1.2	Prüfung des Anwendungsbereichs.....	142
6.4.2	Ermittlung der angemessenen Honorierung .....	145
6.4.2.1	Festlegung der Basishonorierung .....	145
6.4.2.2	Verteilung der Basishonorierung auf die Angebotsstufen .....	148
6.4.3	Auswertung und Dokumentation .....	149
6.4.3.1	Einordnung der Gesamthonorierung .....	149
6.4.3.2	Dokumentation des Ablaufs und der Ergebnisse.....	150
<b>7</b>	<b>Ausgewählte Aspekte einer Implementierung der entwickelten Honorierungssystematik .....</b>	<b>152</b>
7.1	Einfluss der Bieteranzahl auf die Gesamthonorierung.....	152
7.2	Finanzierung der Gesamthonorierung und Optimierung der Bieteranzahl .....	155
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>158</b>
8.1	Ergebnisse der Untersuchung .....	158
8.2	Abschließende Stellungnahme.....	162
	Literaturverzeichnis.....	165
	Anlagen.....	183