



Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Rainer Wanninger, Simon-Finn Stolze und
Lars Gonschorek

IBB

INSTITUT FÜR
BAUWIRTSCHAFT UND
BAUBETRIEB



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
BRAUNSCHWEIG

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

SCHLEINITZSTR. 23 A
38106 BRAUNSCHWEIG

FON 0531 391-3174
FAX 0531 391-5953

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

Veröffentlichung

Braunschweig

Nov 2008

Beim nachfolgenden Dokument handelt es sich um die Einreichungsfassung des Beitrags:

Wanninger, Rainer ; Stolze, Simon-Finn ; Gonschorek, Lars: Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten. In: InfrastrukturRecht. Frankfurt : C. H. Beck (2008), Nr. 11, S. 318-321

Auf ggf. bestehende Unterschiede infolge redaktioneller Überarbeitung der Einreichungsfassung wird hingewiesen.

Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Durch die Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen vom öffentlichen Auftraggeber auf die Bieter bei Public Private Partnership (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 darüber hinaus, dass mit der Gewährung angemessener Honorierungen eine Stärkung des Wettbewerbs, insbesondere bei komplexen PPP-Projekten, zu erwarten ist.

Aufgrund der geschilderten Problematik hat das Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig im Rahmen eines Forschungsprojekts die Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten untersucht. Das Ziel war die Entwicklung einer grundlegenden Systematik für die Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau. Diese Honorierungssystematik basiert auf den in einer empirischen Untersuchung erhobenen tatsächlichen Kosten der Angebotserstellung. Das Forschungsprojekt wurde aus Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) gefördert.

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, Betrieb 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 Angebotsausarbeitung eine angemessene Honorierung 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

eines 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 neben einer Honorierungssystematik insbesondere an allgemeingültigen Informationen über die tatsächlichen Kosten der Bieter, die im Prozess der Angebotserstellung entstehen. Um die Allgemeingültigkeit einer derartigen Systematik gewährleisten zu können, sind einheitliche Rahmenbedingungen für die Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten zu definieren.

Das Ziel des Forschungsprojekts war die Entwicklung einer Systematik, mit der eine angemessene Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten zum Zeitpunkt der Ausschreibung transparent und objektiv nachvollziehbar ermittelt werden kann. Die Honorierungssystematik wurde im Rahmen einer empirischen Untersuchung aus den tatsächlichen Kosten bieterseitiger Leistungen im Prozess der Angebotserstellung abgeleitet.

2 Vorgehensweise und Ergebnisse

Das Forschungsprojekt wurde in folgende vier Untersuchungsabschnitte unterteilt:

Erster Untersuchungsabschnitt

Identifikation erforderlicher Leistungen der Bieter für die Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Zweiter Untersuchungsabschnitt

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

Dritter Untersuchungsabschnitt

Erhebung der tatsächlichen Kosten für die Angebotserstellung mittels Befragung von Unternehmen

Vierter Untersuchungsabschnitt

Entwicklung einer grundlegenden Systematik zur Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten

Im **ersten Untersuchungsabschnitt** wurde zunächst das Vergabeverfahren, in dessen Verlauf die Angebote erstellt werden, analysiert und aus Sicht der Bieter in vier Angebotsstufen gegliedert. Die Angebotsstufe 0 beschreibt die bieterseitigen Leistungen im Teilnahmewettbewerb, welche nicht zur Angebotserstellung im engeren Sinne (i. e. S.) gezählt werden. Auf die Angebotserstellung und -abgabe in der Angebotsstufe 1 folgt die Angebotskonkretisierung, in der die ausgewählten indikativen Angebote der ersten Stufe häufig in mehreren Verhandlungsrunden in Bezug auf die Auftragsbedingungen weiter konkretisiert werden. Am Ende der Angebotsstufe 2 liegen qualifizierte Angebote der Bieter vor, anhand derer der bevorzugte Bieter für die Abschlussverhandlungen in Angebotsstufe 3 ausgewählt wird. Sofern eine Einigung über die endgültigen Auftragbedingungen stattgefunden hat, endet der Angebotserstellungsprozess mit der Zuschlagserteilung.

Anschließend an die Ermittlung der Leistungen der Bieter wurde die Angebotserstellung in den Lebenszyklus eines PPP-Projekts eingeordnet. Die Planung der Leistungsphasen Finanzierung, Errichtung und Gebäudemanagement ist nicht über den Lebenszyklus verteilt, sondern wird grundsätzlich als einheitlicher Planungsblock vor Beginn der Ausführung erbracht. 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. Die Gesamtkosten der Angebotserstellung steigen mit zunehmender Bieteranzahl, da die bieterseitigen Planungsleistungen mehrfach, nämlich von allen zur Angebotserstellung und -abgabe aufgeförderten Bewerbern, zu erbringen sind.

Zusammenfassend wurde auf Grundlage einer Analyse der Organisationsstruktur von Bieter bzw. Bietergemeinschaften bei PPP-Projekten sowie der obigen Ergebnisse ein Leistungsbild für die Angebotserstellung der Bieter bei PPP-Projekten in 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 drei Angebotsstufen der Angebotserstellung i. e. S. dargestellt, so dass sich ein Leistungsbild mit neun Leistungskategorien ergibt.

Im **zweiten Untersuchungsabschnitt** wurde 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 danach 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 zu orientieren hat.

Das Vergaberecht unterscheidet die Leistungen der Angebotserstellung in eine kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung und eine honorierungspflichtige Angebotsausarbeitung. Während sich die Leistungen der Angebotsbearbeitung im Wesentlichen mit der Aufbereitung 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. Es ist jedoch zu beachten, dass kein Anspruch auf Honorierung der Leistungen für die Erstellung von Nebenangeboten und der Leistungen im Teilnahmewettbewerb besteht.

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, konnten 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, waren 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, wurde im Rahmen der Untersuchung eine eigenständige im **dritten Untersuchungsabschnitt** beschriebene Datenerhebung durchgeführt. In einer umfangreichen Befragung von Unternehmen mit Erfahrung in der PPP-Angebotserstellung wurden 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 wurde besonders große Sorgfalt auf die Ausgestaltung der Fragebögen gelegt und die schriftliche Befragung durch persönliche und telefonische Gespräche unterstützt.

Auf Grundlage der Datenerhebung und der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Abschnitten wurde im **vierten Untersuchungsabschnitt** eine Honorierungssystematik entwickelt. Aufbauend auf einer allgemeinen Auswertung der erhobenen Daten und einer Darstellung der tatsächlichen Kosten in Abhängigkeit von den Leistungsbereichen und Angebotsstufen wurden die Auswirkungen projektspezifischer Charakteristika auf die Kosten der Angebotserstellung untersucht. Die insgesamt elf identifizierten Charakteristika wurden in Abhängigkeit von ihrem Einfluss auf die bieterseitigen Kosten der Angebotserstellung in allgemeine Projektcharakteristika, Leistungsmerkmale und Projektkennzahlen eingeordnet.

Anhand der Projektkennzahlen, die das Planungsvolumen der einzelnen Leistungsbereiche abbilden, wurde ein Modell zur Berechnung erwarteter Kosten der Angebotserstellung entwickelt. Der Anwendungsbereich des Berechnungsmodells wird durch die Ausprägungen der allgemeinen Projektcharakteristika, wie Laufzeit des Projektvertrags, Objektart sowie Art und geplanter Ablauf des Vergabeverfahrens, bestimmt. Eine Gruppierung der Projekte wird von den möglichen Ausprägungen der beiden Leistungsmerkmale Art der Bauleistung und Art der Finanzierung vorgegeben.

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

Abschließend wurden mit der Definition des Geltungsbereichs und der Anwendungsvoraussetzungen die Rahmenbedingungen der Honorierungssystematik festgelegt. In der Systematik wird zunächst unter Verwendung 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.

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 wurde 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 wurden die Anteile der Kosten identifiziert, die auf nicht honorierungsrelevante Leistungen zurückzuführen sind und von den modellierten Kosten abgezogen. Die erforderlichen Abschläge wurden insbesondere aus den vergaberechtlichen Vorschriften zur angemessenen Honorierung der Angebotserstellung abgeleitet. Darüber hinaus wurden auch Lernkurveneffekte bei der Ausschreibung und Angebotserstellung 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 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 ist entsprechend anzupassen. Für eine Anpassung ist eine intensive Auseinandersetzung mit der zugrunde liegenden empirischen Untersuchung erforderlich.

Auf Grundlage der Erkenntnisse des vierten Untersuchungsabschnitts lassen sich folgende Arbeitsschritte zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten ableiten:¹

- Festlegung der Projektkennzahlen des zu honorierenden Projekts für die drei Leistungsbereiche Finanzierung, 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

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung für ein PPP-Projekt beispielhaft aufgeführt.² Der Ermittlung liegen realistische Daten eines fiktiven PPP-Projekts mit einem Finanzierungsvolumen in Höhe von 20 Mio. €, Baukosten in Höhe von 16 Mio. € und einer für das Gebäudemanagement maßgeblichen Nutzfläche von 8.000 m² zugrunde. Als Finanzierungsinstrument wird in dem Projekt eine Forfaitierung mit Einredeverzicht eingesetzt. Aus den für die Systematik entwickelten Honorierungstabellen lässt sich die sogenannte Basishonorierung in Höhe von 239.800 € ablesen. Die Basishonorierung entspricht dem Honorierungsbetrag, der einem Bieter für die Angebotserstellung in den drei Leistungsbereichen Finanzierung, Errichtung und Gebäudemanagement zusteht, wenn dieser Bieter sämtliche Angebotsstufen durchläuft. Um dem tatsächlichen Aufwand der Bieter Rechnung zu tragen, wird die Basishonorierung anhand eines in der Systematik festgelegten

¹ Die aufgeführten Arbeitsschritte beschreiben eine vereinfachte Vorgehensweise zur Ermittlung einer angemessenen Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten. Dabei wird das Vorliegen bestimmter Rahmenbedingungen vorausgesetzt.

² Für eine ausführliche Beschreibung einer anwendungsorientierten Vorgehensweise zur Ermittlung angemessener Honorierungen s. Dissertation Stolze (2008): Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten – Ermittlungssystematik mit Anwendungsbeispiel, S. 140 ff.

Verteilungsschlüssels auf die drei Angebotsstufen verteilt. Bei vier Bietern in der ersten Angebotsstufe, zwei Bietern in der zweiten Stufe und einem Bieter in der Abschlussverhandlung, ergibt sich eine Gesamthonorierung in Höhe von 698.670 €. Dies entspricht einem Verhältnis von 4,4 % bezogen auf die Baukosten.

Biografische Angaben:

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

Leiter des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig

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

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig

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

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig