

**AUSSCHREIBUNGS- UND VERGABEMODELL
FÜR PRIVATE VORFINANZIERUNGS- UND
PPP-PROJEKTE IM BAUSEKTOR**

Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Frank Kumlehn

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungsverzeichnis	X
Tabellenverzeichnis	XI
Verzeichnis der Gleichungen.....	XIV
Abkürzungsverzeichnis.....	XV
Symbolverzeichnis.....	XVIII
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Ziel der Untersuchung.....	1
1.2 Abgrenzung des Themas und Aufbau der Arbeit.....	4
1.3 Begriffsdefinitionen	7
2 Private Vorfinanzierungs- und Public-Private-Partnership-Modelle für den Bausektor	11
2.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Gründe für die Entstehung von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Modellen in Deutschland.....	12
2.2 Bestehende Vertrags- und Organisationsmodelle	14
2.2.1 Eigenbau und -betrieb der öffentlichen Hand	15
2.2.2 Gesellschaftsvertragliche Partnerschaft – Beteiligungs- und Kooperationsmodell	18
2.2.3 Miete, Mietkauf und Leasing	22
2.2.4 Konzessions- und Mischmodell	25
2.2.5 Betreibermodell	28
2.2.6 Contractingmodell	32
2.2.7 Zusammenstellung der Charakteristika der privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Modelle	35
2.3 Teilleistungen von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Modellen	38
2.3.1 Bauherren- und Projektmanagementleistungen.....	38
2.3.1.1 Projektleitung	40
2.3.1.2 Projektsteuerung.....	40
2.3.2 Planungsleistungen	48
2.3.3 Bauleistungen	51
2.3.3.1 Roh- und Ausbauleistungen (Immobilien).....	51
2.3.3.2 Beschaffung von Ausstattung und Einrichtung (Mobilien)	52

2.3.4	Finanzierungsleistungen	53
2.3.4.1	Finanzierung über öffentliche Haushalte und Kreditaufnahmemöglichkeiten der öffentlichen Hand	55
2.3.4.2	Finanzierungsmodelle unter Beteiligung privater Kapitalgeber	56
2.3.4.3	Bedeutung von Bürgschaften und Patronatserklärungen für die Konditionen von privaten Finanzierungsleistungen	61
2.3.4.4	Einbeziehung von öffentlichen Finanzierungshilfen und Fördermitteln in die Finanzierungsleistungen	61
2.3.5	Leistungen in der Nutzungsphase eines Projekts	63
2.3.5.1	Verwaltungsdienstleistungen	63
2.3.5.2	Betreiberdienstleistungen	64
2.3.5.3	Instandsetzungsleistungen	65
2.3.5.4	Leistungen zur Beendigung der Nutzung oder Umnutzung	65

3 Das Vergaberecht in der Bundesrepublik Deutschland

3.1	Rechtsgrundlagen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen	66
3.1.1	Einfluss des europäischen Vergaberechts und sonstiger internationaler Vereinbarungen auf das deutsche Vergaberecht	66
3.1.2	Gesetzesgrundlagen des Vergaberechts in Deutschland	69
3.1.2.1	Zweigeteiltes Vergaberecht auf Grundlage der Haushaltsordnungen und der Vergabeverordnung	69
3.1.2.2	Verdingungsordnung für Bauleistungen	71
3.1.2.3	Verdingungsordnung für Leistungen	72
3.1.2.4	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen	72
3.1.3	Weitere von der öffentlichen Hand zu beachtende Rechtsmaterien	73
3.1.3.1	Vergabehandbuch des Bundes	73
3.1.3.2	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben	74
3.1.3.3	Gesetze und Verordnungen zum Preisrecht	74
3.1.3.4	Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe	76
3.2	Grundsätze und Ziele der Vergabe von öffentlichen Aufträgen	76
3.2.1	Wettbewerbsgrundsatz	77
3.2.2	Gleichbehandlungsgrundsatz (Diskriminierungsverbot)	77
3.2.3	Ziel der Mittelstandsförderung	78
3.2.4	Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bieter	79
3.3	Geltungsbereich des Vergaberechts	79
3.3.1	Einordnung als öffentlicher Auftraggeber	80
3.3.2	Eigenschaften öffentlicher Aufträge	81
3.4	Arten der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und deren Abläufe	81
3.4.1	Öffentliche Ausschreibung – Offenes Verfahren	82
3.4.2	Beschränkte Ausschreibung – Nichtoffenes Verfahren	82
3.4.3	Freihändige Vergabe – Verhandlungsverfahren	83

4	Besondere Probleme bei der Umsetzung von privaten Vorfinanzierungs- und Public-Private-Partnership-Modellen	85
4.1	Ziele und Potentiale der Projektbeteiligten von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Projekten.....	85
4.1.1	Die öffentliche Hand als Kooperationspartner.....	85
4.1.1.1	Zuständigkeit und Aufbau der öffentlichen Bauverwaltungen.....	87
4.1.1.2	Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Bauverwaltungen der öffentlichen Hand.....	92
4.1.1.3	Besondere organisatorische Probleme der öffentlichen Hand bei der Abwicklung von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Projekten.....	95
4.1.2	Private Unternehmen als Kooperationspartner.....	97
4.1.2.1	Planungs- und Projektmanagementgesellschaften.....	98
4.1.2.2	Bauunternehmen und von diesen gegründete Projektentwicklungsgesellschaften.....	99
4.1.2.3	Kreditinstitute und sonstige Kapitalgeber.....	99
4.1.2.4	Immobilien- und Betreibergesellschaften.....	100
4.2	Untersuchung der Probleme bei der Umsetzung aktueller privater Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte.....	101
4.2.1	Probleme aktueller Projekte.....	101
4.2.2	Gründe für das Fehlschlagen von Projekten.....	103
4.2.2.1	Falsche Einschätzung möglicher Erlöse und ineffektive Absatzpolitik.....	104
4.2.2.2	Unkorrekte Wirtschaftlichkeitsberechnung und unzureichende Planungsvorleistungen.....	104
4.2.2.3	Änderung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen.....	105
4.2.2.4	Unausgewogene Risikoverteilung zwischen den Projektbeteiligten.....	106
4.2.2.5	Überforderung der öffentlichen Hand.....	106
4.2.2.6	Überforderung der privaten Unternehmen.....	107
4.2.2.7	Nichteinhaltung von Zusagen und vertraglichen Verpflichtungen.....	108
4.3	Probleme bei der Anwendung der Vergabevorschriften auf private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte.....	108
4.3.1	Geltungsbereich der Vergabevorschriften.....	108
4.3.2	Identifikation der relevanten Vergabevorschriften.....	109
4.3.3	Bestimmung der Art des Vergabeverfahrens.....	111

4.3.4	Mindestvorleistungen der öffentlichen Hand.....	112
4.3.4.1	Beschaffung der erforderlichen Grundstücke	113
4.3.4.2	Sicherstellung der Finanzierung und Durchführung einer Machbarkeitsstudie	113
4.3.4.3	Planungsvorleistungen und Wahl einer geeigneten Form der Leistungsbeschreibung	114
4.3.5	Formen der Ausschreibung und Vergabe von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Projekten	116
4.3.5.1	Getrennte versus gemeinsame Ausschreibung von Teilleistungen	117
4.3.5.2	Ausschreibungsmodelle für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte	118
4.3.6	Vereinbarkeit von Parallelausschreibungen mit dem Vergaberecht.....	121
4.3.6.1	Einhaltung der Ziele bzw. Grundsätze der Vergabe und rechtliche Zulässigkeit	121
4.3.6.2	Widersprüche zwischen Parallelausschreibungen und dem VHB, der RBBau, RLbau und den sonstigen Richtlinien sowie dem Preisrecht	123
4.3.7	Umgebungsmöglichkeiten von Vergabevorschriften durch die Übertragung der Bauherrnereignenschaft auf Private	125
4.3.8	Probleme bei mehrfacher Beteiligung einzelner Bieter oder verschiedener Bieter eines Konzerns am Wettbewerb.....	126
4.3.9	Transparenz der Vergabe und Probleme bei der Dokumentation des Vergabevorgangs	126
4.4	Vorteilhaftigkeitsuntersuchungen und Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit i. S. v. § 7 Abs. 1 und 2 BHO/LHO sowie der entsprechenden Vorschriften der Gemeinden.....	130
4.4.1	Eignung der verschiedenen Verfahren zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von privaten Vorfinanzierungs- und PPP- Projekten	130
4.4.2	Kritik an der momentanen Praxis bei der Ermittlung der Vorteilhaftigkeit.....	133
4.4.3	Anforderungen an eine auf die speziellen Belange von privaten Vorfinanzierungs- und PPP-Modellen abgestimmte Untersuchungsmethodik	135

5	Entwicklung eines standardisierten Ausschreibungs- und Vergabemodells für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte.....	137
5.1	Grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen und Entwicklung eines optimierten Verfahrensablaufs	138
5.1.1	Durchführung von Wettbewerben zur Optimierung der Aufgabenstellung.....	138
5.1.1.1	Architektenwettbewerb	139
5.1.1.2	Kombinierte Wettbewerbe und Investorenwettbewerbe	141
5.1.2	Vor- und Nachteile unterschiedlicher Ausschreibungs- und Vergabeformen	143
5.1.2.1	Getrennte Ausschreibung sämtlicher Teilleistungen in mehreren Vergabeverfahren	143
5.1.2.2	Gemeinsame Ausschreibung aller Teilleistungen in einem Vergabeverfahren	144
5.1.2.3	Tatsächlich vorteilhafteste Kombination von Teilleistungen	146
5.1.3	Voraussetzungen für die Durchführung von Parallelausschreibungen für einen aussagekräftigen Vergleich der Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Projektträgerschaften	146
5.1.4	Entwicklung eines Verfahrensablaufs zur Ausschreibung und Vergabe der für den Gesamtlebenszyklus eines Projekts optimalen Teilleistungen	148
5.2	Bedarfsfeststellung und erforderliche vorbereitende Untersuchungen der Vergabestelle	152
5.2.1	Feststellung eines Bedarfs und Festlegung der Aufgabenstellung	153
5.2.1.1	Bedarfsplanung und Bedarfsprogramm.....	153
5.2.1.2	Projektvorbereitung und erforderliche auftraggeberseitige Planung.....	156
5.2.2	Markterkundung und Festlegung der Aufgabenteilung.....	160
5.2.2.1	Markterkundung und Prüfung einer Realisierungsmöglichkeit als privates Vorfinanzierungs- oder PPP-Modell.....	160
5.2.2.2	Festlegen der Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten und Beschluss über Umfang der zu vergebenden Leistungen.....	160
5.2.2.3	Überprüfung der Realisierbarkeit durch eine Machbarkeitsstudie.....	162
5.2.3	Bestimmung des Auftragswertes und der relevanten Verdingungsordnung	162
5.2.3.1	Ermittlung des Auftragswerts.....	163
5.2.3.2	Festlegung der relevanten Verdingungsordnung.....	165
5.2.3.3	Prüfung der Überschreitung der EG-Schwellenwerte	166
5.2.3.4	Versendung einer Vorinformation	167

5.3	Durchführung eines kombinierten Teilnahme- und Ideenwettbewerbs zur Ermittlung geeigneter Bieter und des vorteilhaftesten Lösungskonzepts.....	167
5.3.1	Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und Festlegung von Ausschluss- und Zuschlagskriterien	168
5.3.1.1	Notwendige Vorgaben der Vergabestelle für die Lösungskonzepte	168
5.3.1.2	Festlegung von Ausschluss-, Zuschlags- und Wertungskriterien	170
5.3.1.3	Festlegung einer Bewertungssystematik für die Ermittlung eines Gesamtergebnisses aus den verschiedenen Wertungskriterien	174
5.3.2	Abwicklung des kombinierten Teilnahme- und Ideenwettbewerbs.....	178
5.3.2.1	Formelle Einleitung des Vergabeverfahrens durch Bekanntmachung des kombinierten Teilnahme- und Ideenwettbewerbs	179
5.3.2.2	Formelle Prüfung der Teilnahmeanträge und der Lösungskonzepte	180
5.3.2.3	Sachliche Prüfung und Bewertung der Lösungskonzepte	180
5.3.2.4	Auswertung der Ergebnisse der Prüfung und Preisverleihung	182
5.3.2.5	Auswahl geeigneter Bieter und Prüfung der Ausschluss- und Zuschlagskriterien.....	182
5.4	Standardisierte Vergabeunterlagen für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte	183
5.4.1	Strukturierung der Vergabeunterlagen.....	184
5.4.2	Aufforderung zur Abgabe eines Angebots, Darstellung des verwendeten Wertungsverfahrens und Bewerbungsbedingungen	186
5.4.3	Allgemeine Projektbeschreibung	187
5.4.4	Beschreibungen der erforderlichen Teilleistungen	189
5.4.4.1	Leistungsbeschreibung für die Bauherren- und Projektmanagementleistungen	190
5.4.4.2	Leistungsbeschreibung für die Planungsleistungen	193
5.4.4.3	Leistungsbeschreibung für die Bauleistungen	195
5.4.4.4	Leistungsbeschreibung für die Finanzierungsleistungen	197
5.4.4.5	Leistungsbeschreibung für die Leistungen in der Nutzungsphase	201
5.4.5	Notwendige Regelungsinhalte in den Vertragsbedingungen	204
5.4.5.1	Besondere und Zusätzliche Vertragsbedingungen.....	205
5.4.5.2	Allgemeine Vertragsbedingungen und zu beachtende Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und sonstige Vorschriften	213

5.4.6	Abschließende Prüfung und Abstimmung der verschiedenen Teile der Vergabeunterlagen.....	214
5.5	Abwicklung der Beschränkten Parallelausschreibung, Durchführung der Angebotswertung und Beauftragung des „vorteilhaftesten“ Angebots.....	215
5.5.1	Einholung von Angeboten und Gestaltung des Eröffnungstermins	216
5.5.1.1	Angebote im Rahmen der Beschränkten Parallelausschreibung	216
5.5.1.2	Angebot der öffentlichen Hand für die Übernahme der Projektträgerschaft bei Eigenbau und –betrieb	217
5.5.1.3	Gestaltung des Eröffnungstermins	217
5.5.2	Organisatorische Aspekte bei der Durchführung der Angebotswertung.....	218
5.5.2.1	Bildung von Gutachtergremien für unterschiedliche Zuschlagskriterien	219
5.5.2.2	Durchführung von Aufklärungsgesprächen im Rahmen der Angebotswertung	221
5.5.3	Wertung der Angebote und Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mit Hilfe einer durchgängigen Bewertungssystematik.....	221
5.5.3.1	Auswertung der Parallelausschreibung anhand einer einheitlichen Bewertungssystematik	222
5.5.3.2	Bewertung der bei Eigenbau und –betrieb von der öffentlichen Hand zu übernehmenden Planungs- und Koordinationsleistungen.....	227
5.5.3.3	Bewertung der je nach Projektträgerschaft unterschiedlichen Risikoverteilung	227
5.5.3.4	Ermittlung des vorteilhaftesten Angebots und Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	233
5.5.4	Genehmigung der Auswahlentscheidung und Zuschlagserteilung an das vorteilhafteste Angebot	238
5.5.4.1	Genehmigung der Auswahlentscheidung durch die relevanten politischen Instanzen	238
5.5.4.2	Einreichung des Nachweises der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde	238
5.5.4.3	Zuschlagserteilung an das vorteilhafteste Angebot.....	239

6	Erforderliche Regelungen im Vergaberecht und Anforderungen an die Projektbeteiligten bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Ausschreibungs- und Vergabemodells	240
6.1	Notwendige Anpassungen im Vergaberecht und in den sonstigen zu beachtenden Rechtsmaterien.....	240
6.1.1	Festlegung einer Verpflichtung der Vergabestellen zum Vergleich der Vorteilhaftigkeit von öffentlicher und privater Projektträgerschaft	240
6.1.2	Aufhebung der Widersprüche zwischen betriebswirtschaftlichen Berechnungsgrundsätzen von Privaten und dem Gebühren- und Beitragsrecht	243
6.1.3	Neustrukturierung der Vergabevorschriften für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte und Aufhebung von § 32 „Baukonzession“ als Fremdkörper in der VOB/A	245
6.1.3.1	Zusammenfassung und Anpassung der verschiedenen Verdingungsordnungen.....	249
6.1.3.2	Sonderregelungen für gemischte Aufträge und die Abwicklung von Parallelausschreibungen für privatwirtschaftliche Projekte	251
6.1.3.3	Vorgabe spezieller Einheitsvergabemuster und -formblätter für die parallele Ausschreibung und Vergabe	258
6.2	Anforderungen an die öffentliche Hand und notwendige Kompetenz bei den Vergabestellen.....	260
6.2.1	Aufgaben der öffentlichen Hand im Rahmen der Projektabwicklung	261
6.2.1.1	Von der öffentlichen Hand zu übernehmende Bauherren- und Projektmanagementaufgaben.....	261
6.2.1.2	Von der öffentlichen Hand zu klärende Standortfragen	263
6.2.1.3	Von der öffentlichen Hand zu erbringende Planungsleistungen sowie sonstige Aufgaben bei der Ausschreibung und Vergabe.....	263
6.2.2	Anforderungen an die Projekt-Organisation der Vergabestelle bei der Abwicklung des Ausschreibungs- und Vergabemodells	265
6.2.2.1	Organisation der Zusammenarbeit innerhalb der Vergabestelle	265
6.2.2.2	Einrichtung zentraler Beratungs- und Kompetenzzentren zur Bündelung von Auftraggeber-Know-how	270
6.2.2.3	Einbeziehung externer privater Planer und Berater zur Vorbereitung eines Projekts.....	271

