



VBD

Beratungsgesellschaft
für Behörden mbH

Keine Furcht vor ÖPP und anderen Gesamtvergabemodellen

Die richtigen Schritte und wie man Stolpersteine vermeidet

Informationsveranstaltung ÖPP in Niedersachsen
Hannover, 08. November 2023

Workshop-Agenda



Themen

1. Kurze Vorstellung der VBD
2. ÖPP und andere Gesamtvergabemodelle
3. zu vergebende Leistungen im Planungs- und Bauprozess
4. Rechtliche Verankerung
5. Beschaffungsprozess: Schritte zur Gesamtvergabe
6. Stolpersteine
7. Fragen

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Unser Unternehmen



Die VBD berät seit 1997

- unabhängig und ergebnisoffen
- bundesweit (Standorte: Berlin, München, Köln, Stuttgart)
- **ausschließlich** die öffentliche Hand

Unser Beratungsschwerpunkt

- Frühphasenberatung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen)
- Gesamtvergaben, General- und Totalübernehmermodelle, Lebenszyklusmodelle und ÖPP, VgV-Ausschreibungen
- wirtschaftliche & technische Beratung der öffentlichen Hand

Erfahrung aus:

- mehr als 26 Jahren spezialisierter, interdisziplinärer Beratung
- Mehr als 450 komplexen Ausschreibungsverfahren und insgesamt rund 700 Projekten

- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

Unsere Kompetenzen und Erfahrungen



Begleitung bei der Vorbereitung und Realisierung von u.a.

- ca. 200 Schulen
- ca. 85 Sporteinrichtungen
- ca. 45 Kindertagesstätten
- ca. 100 Verwaltungsbauten
- ca. 30 Wohnungsbauprojekte
(Wohnungen, Wohnheime, Flüchtlingsunterkünfte)

- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

ÖPP und andere Gesamtvergabemodelle



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Handlungs-
bedarf

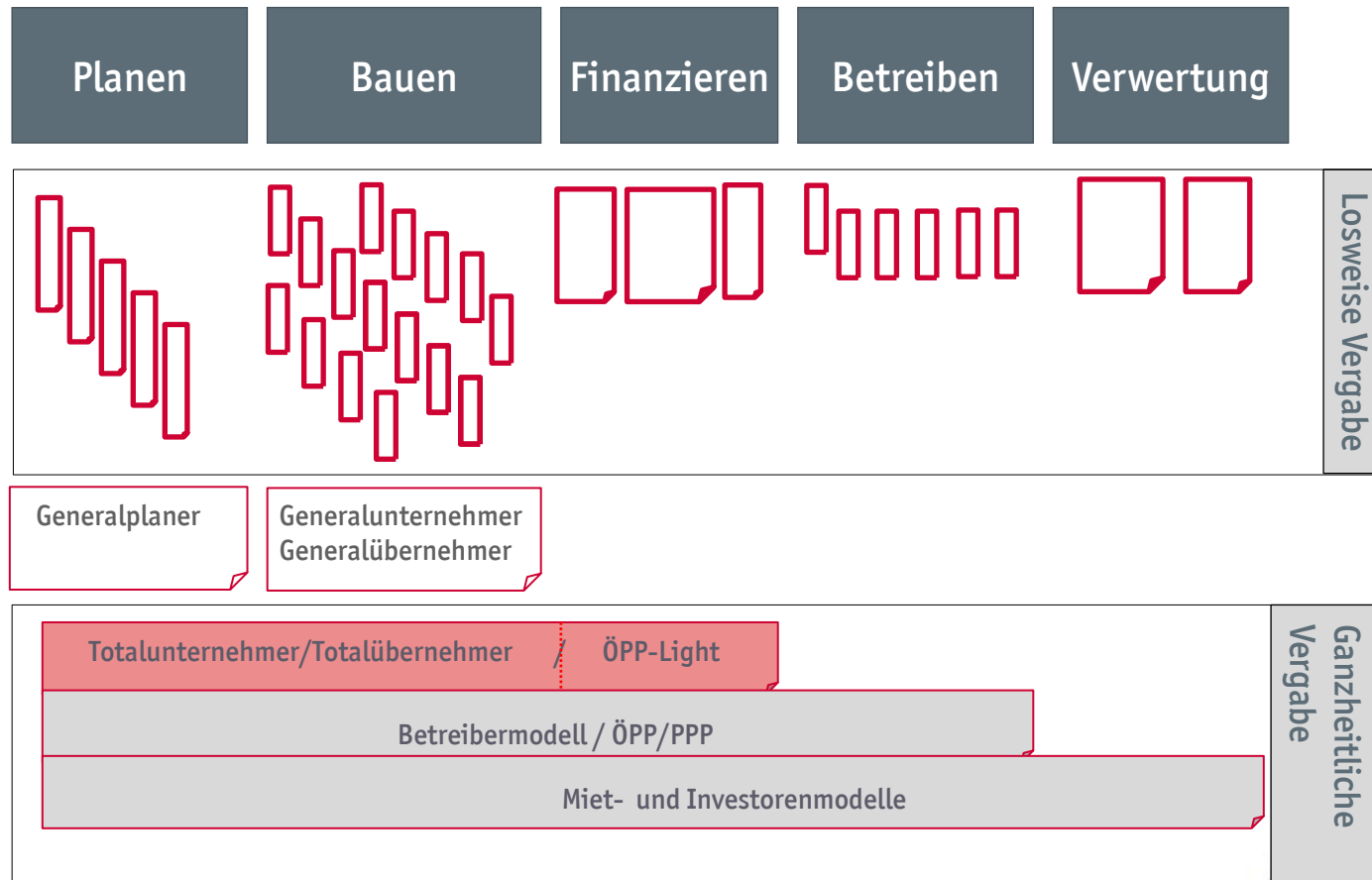


Fertiges
Gebäude

Was sind Gesamtvergabemodelle?



Beschaffung zahlreicher Leistungen im Lebenszyklus eines Gebäudes



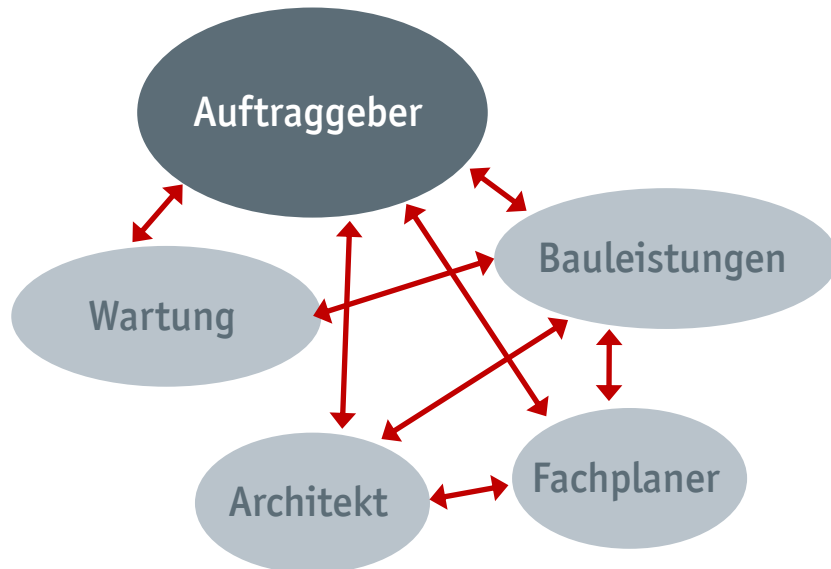
- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

Warum Gesamtvergabe?



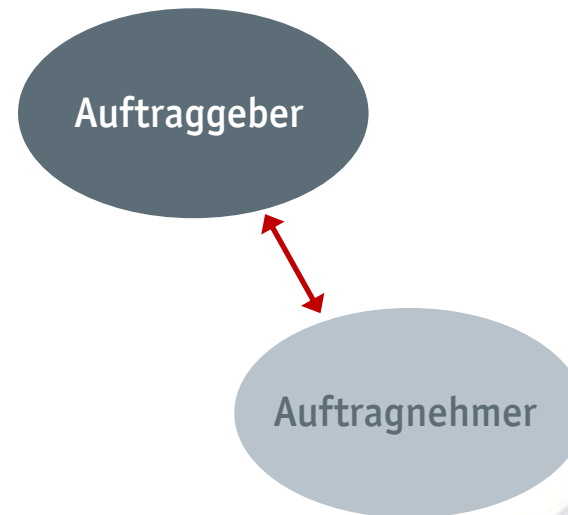
Konventionelle Vergabe

- vorrangige Eigenzielmaximierung der Beteiligten
- ausgeprägte Schnittstellenproblematik



Bündelung

- Gesamtkostenbetrachtung und -optimierung
- Gesamtverantwortung/ klare Struktur



Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Warum Gesamtvergabe?



Ursachen möglicher Wirtschaftlichkeitsvorteile

- „Wettbewerb der Lösungen“ & „integrierter Architekturwettbewerb“ :
direkter wirtschaftlicher Anreiz, das Bauvorhaben bereits in der Planungsphase unter Kostengesichtspunkten zu optimieren, Vergabe an das beste Preis-Leistungs-Verhältnis
- funktionale Bauleistungsbeschreibung:
Spielraum für innovative Lösungsansätze / Kostenoptimierung (Nutzung von Ressourcen / Kompetenzen)
- Koordinierung der Planungs- und Bauleistungen aller Projektbeteiligter (Schnittstellenrisiken)
- Kürzere Bauzeiten
- Entlastung der Verwaltung

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Warum Gesamtvergabe?



Ergebnisse erweiterter Risikoübertragung:

- **Planungssicherheit:**
das Risiko der baurechtlichen Genehmigungsfähigkeit liegt bei Auftragnehmer
- **Terminsicherheit:**
wirtschaftliches Interesse des Auftragnehmers an kurzen Bauzeiten und größerer Handlungsspielraum des privaten Auftragnehmers bei Vergaben und bei Schlechtleistungen von Nachunternehmern
- **Kostensicherheit:**
Pauschalpreis ab Zuschlag & Vergütung in der Regel erst nach erfolgreicher Abnahme
- **leichtere Mängelverfolgung**
nur ein Vertragspartner in der Gewährleistungsphase

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Rechtliche Verankerung



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Handlungs-
bedarf



Fertiges
Gebäude

Vergaberecht



GWB § 97, Abs. 4 und VOB/A § 5 EU, Abs.2:

- „Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.
- „Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe es erfordern.“

VOB/A § 5 EU, Abs. 2 , Nr. 3:

- „Weicht der öffentliche Auftraggeber vom Gebot der Losaufteilung ab, begründet er dies im Vergabevermerk.“

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Begründung:

- Gibt es technische Gründe für die Zusammenfassung von Losen?
- Sind durch eine Gesamtvergabe wirtschaftliche Vorteile zu erwarten?

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Vergaberecht



VOB/A § 3a EU, Abs. 2, Nr. 1:

- Das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist zulässig, wenn „der Auftrag [...] konzeptionelle oder innovative Lösungen“ umfasst oder wenn „der Auftrag [...] aufgrund konkreter Umstände, die mit der Art, der Komplexität oder dem rechtlichen oder finanziellen Rahmen oder den damit einhergehenden Risiken zusammenhängen, nicht ohne vorherige Verhandlung vergeben werden“ kann.

VOB/A § 3b EU, Abs. 3, Nr. 1 bis Nr. 10

- Beschreibung des Ablaufs des Verhandlungsverfahrens

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Vergaberecht



VOB/A § 7c EU

- „Wenn es nach Abwägen aller Umstände zweckmäßig ist, abweichend von § 7b EU, Absatz 1 zusammen mit der Bauausführung auch den Entwurf für die Leistung dem Wettbewerb zu unterstellen, um die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechteste Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln, kann die Leistung durch ein Leistungsprogramm dargestellt werden.“

(Funktionale Bauleistungsbeschreibung)

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Haushaltsrecht



LHO § 7, Abs. 1 und Abs. 2:

- „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“
- „Für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

NKomVG, § 110, Abs. 1 und Abs.2:

- „Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“
- „Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.“

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

NKomVG § 120, Abs. 6:

- „Die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, bedarf der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.“

KWKomKRdErl, NI, Abschnitt 3.1:

- „Beispiele kreditähnlicher Rechtsgeschäfte sind Leasinggeschäfte [...], atypische langfristige Mietverträge [...] Ratenkaufmodelle [...] oder Public Private Partnership (PPP)-Projekte der Kommunen “
- „Die finanzielle Gesamtbelastung darf nicht höher sein als bei herkömmlicher Finanzierung (Wirtschaftlichkeit).“

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

KWKomKRdErl, NI, Abschnitt 3.2:

- „Bei PPP-Projekten handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Unternehmen.“
- „Eine frühzeitige Information der Kommunalaufsicht über beabsichtigte PPP-Projekte wird empfohlen.“
- „Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit [...] muss die Kommune eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen, die das PPP-Projekt mit den Kosten einer kommunalen Eigenerstellung (Konventioneller Vergleichswert/PSC) vergleicht.“
- „Wirtschaftlichkeit ist gegeben, wenn [...] bei gleichem Leistungsumfang und gleicher Leistungsqualität zumindest ebenso wirtschaftlich errichtet und betrieben werden kann.“
- „Die Methodik [...] ist dem aktuellen Leitfaden der Finanzministerkonferenz „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ zu entnehmen.“

Vorstellung

Gesamtvergabe

- Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Der Beschaffungsprozess



Die notwendigen Schritte zur Gesamtvergabe



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

• Schritte

Stolpersteine

Fragen

Handlungs-
bedarf



Fertiges
Gebäude

Phasen gemäß Leitfaden

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“

Vorstellung

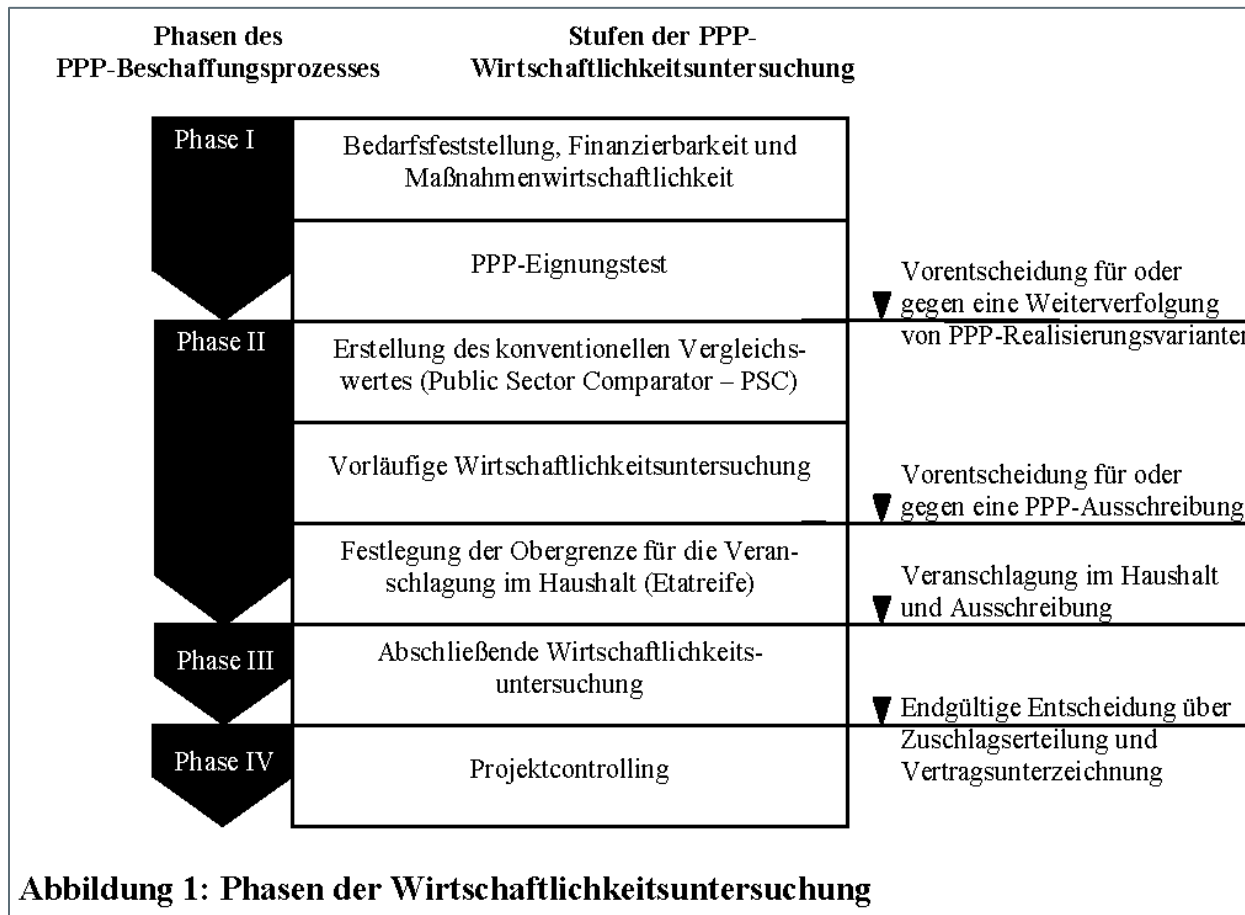
Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

- Schritte

Stolpersteine

Fragen



Phasen (Ausschreibung ergänzt)



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

- Schritte

Stolpersteine

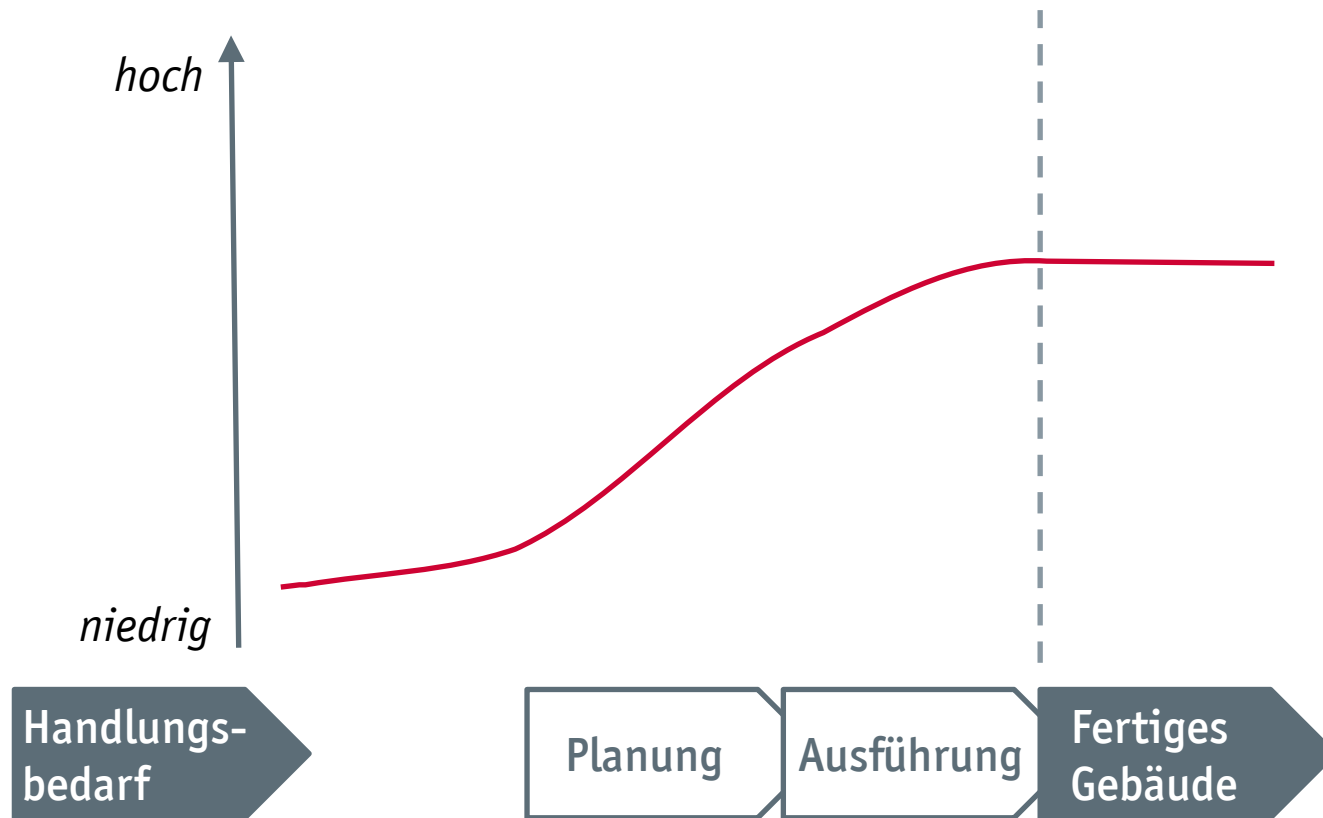
Fragen

Phase I	Bedarf, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit
	ÖPP-Eignungstest
Phase II	Erstellen des konventionellen Vergleichswertes (PSC)
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
	Veranschlagung im Haushalt
Phase III	Ausschreibung
	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase IV	Projektcontrolling

Stolperstein: Zeitdruck



Typische Baukostenentwicklung:

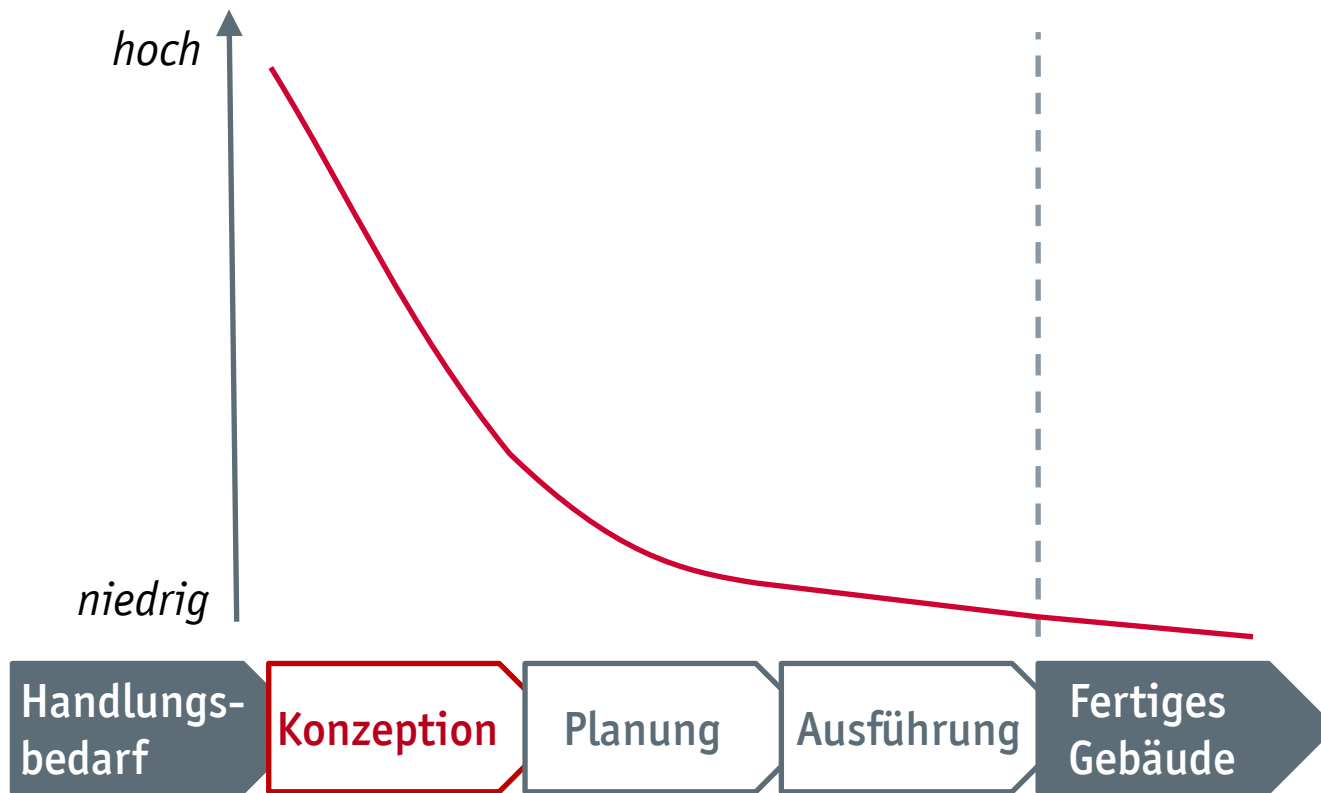


- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

Stolperstein: Zeitdruck



Beeinflussbarkeit von Kosten



- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

Phase I



Bedarf, Finanzierbarkeit & Maßnahmenwirtschaftlichkeit



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Stolpersteine



Vernachlässigung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

- Der Bundesrechnungshof hat festgestellt: für 85% der finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.¹
- **Empfehlungen:** finanzielle Bewertung von Anfang an; ergebnisoffen und breit Alternativen prüfen

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

die Annahme, bei ÖPP „bezahlt“ ein privater Investor

- Es ergeben sich Gestaltungsspielräume, aber ÖPP ist nicht „Bauen ohne Geld“.
- „Wenn die Haushaltslage eine Kreditfinanzierung nicht zulässt, ist auch ein kreditähnliches Rechtsgeschäft unzulässig.“²
- **Empfehlung:** Frühzeitig realistisch über Möglichkeiten und Grenzen von ÖPP informieren.

Fragen

1) Präsident des Bundesrechnungshofes (2013):

Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung

2) Abschnitt 3 KWKomKRdErl - Kreditähnliche Rechtsgeschäfte nach § 120 Abs. 6 NKomVG

Stolpersteine



„Fluch“ der ersten Zahl

- Der zuerst genannten Kostenansatz verankert sich erstaunlich fest in den Köpfen, das Projekt wird immer daran gemessen werden.
- **Empfehlungen:** realistische Ansätze verwenden; zunächst mit (großen) Spannen arbeiten oder Zahlen vermeiden

„Fluch“ des ersten Bildes

- Der Wunsch, schnell mit Plänen, Grundrissen und Visualisierungen zu arbeiten, begrenzt oft die Offenheit bei der Lösungssuche.
- **Empfehlungen:** prüfen, wofür Visualisierungen oder Pläne wirklich zwingend erforderlich sind; wenn möglich, abstrakter arbeiten

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Stolpersteine



Interdisziplinarität nicht umgesetzt

- **Empfehlung:** interdisziplinäres Projektteam von Anfang an

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Phase I



ÖPP-Eignungstest



- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen



ÖPP-Eignungstest



Qualitative Abwägung zu ausgewählten Prüfkriterien

1. Nicht- projektbezogene Eignungskriterien	1.1 Risikoverteilung
	1.2 funktionale Leistungsbeschreibung möglich
	1.3 Akzeptanz von Politik und Öffentlichkeit
	1.4 verwaltungsbezogene Hindernisse
	1.5 rechtliche Restriktionen
2. Projektbezogene Eignungskriterien	2.1 projektspezifische Einordnung
	2.2 Investitionsvolumen
	2.3 Übertragung von Dienstleistungen
	2.4 Fördermittel und Standort
	2.5 modellspezifische Einordnung
	2.6 Interesse Bieterseite und Marktstruktur
	2.7 sektorenspezifische Einordnung

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

• Stolpersteine

Fragen

Stolpersteine



kein „Standard“-Projekt

- Es besteht die Tendenz, besonders komplizierte Projekte einer ÖPP-Lösung zu überlassen.
- **Empfehlung:** geeignete Projekte mit geeigneten Aufgabenstellungen an den Markt bringen.

zu viele Entscheidungen dem Markt überlassen wollen

- **Empfehlungen:** Fragestellung, die nicht allein wirtschaftlich beantwortet werden können, müssen vorab entschieden werden.

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Phase II



Erstellen des konventionellen Vergleichswertes (PSC)



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Stolperstein

Der PSC ist veraltet oder unvollständig



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

• Stolpersteine

Fragen



konventionelle Beschaffung

Phase II



Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



Inhalt

- Finanzmathematischer Vergleich von zwei (oder mehr) umfassenden Kostenprognosen für unterschiedliche Beschaffungsvarianten.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führt zu umfassender

- Analyse des Bedarfs
- Analyse aller relevanten Kostenaspekte
- Risikoanalyse
- Analyse von Rahmenbedingungen

Erster Schritt zur Kostensicherheit

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden beim Gesamtvergabemodell standardisiert durchgeführt

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Stolpersteine



Kommunikation vernachlässigt

- mit den Fachämtern
- mit der Politik
- mit dem RPA
- mit der Kommunalaufsicht
- ggf. mit Fördermittelgebern
- ggf. mit den Nutzern

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

transparente Herleitung der Prämissen vernachlässigt

Phase II



Veranschlagung im Haushalt



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Stolpersteine



Veranschlagung ohne Projektnebenkosten

- für Gutachten
- für Beratungshonorare
- für die Entschädigung der Bieter
- ggf. für Grundstückserwerb
- ggf. für Baufeldfreimachung

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

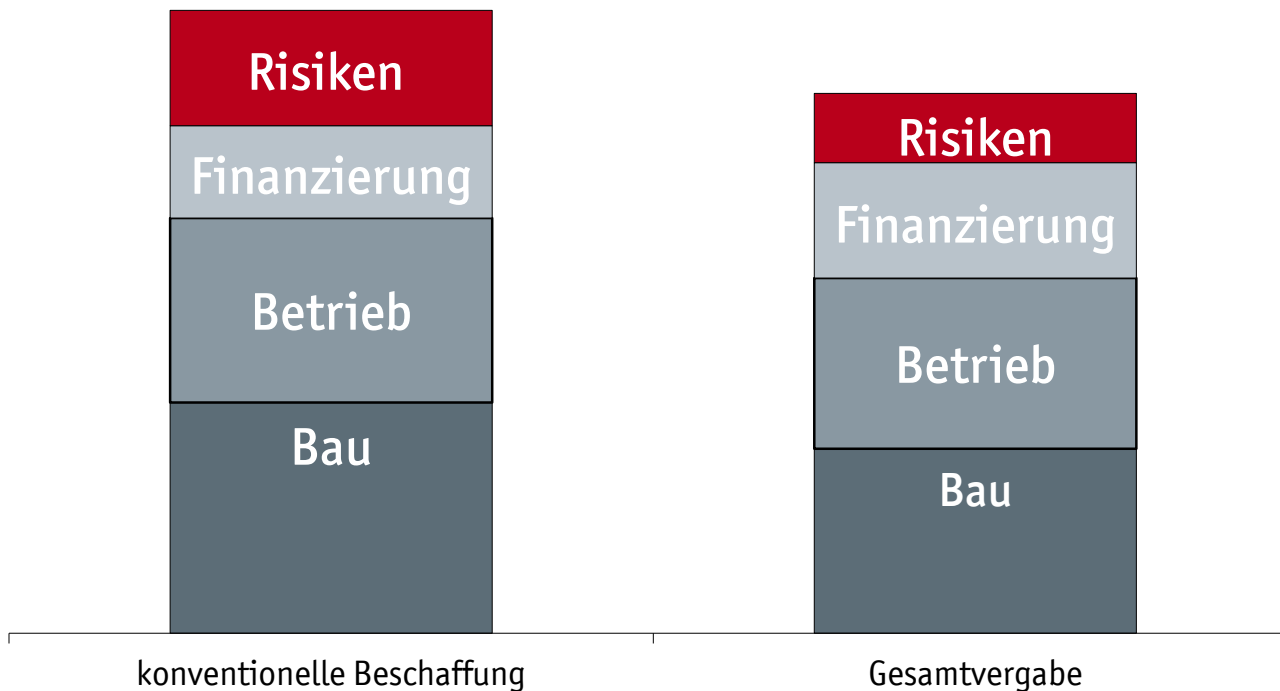
- Stolpersteine

Fragen

Stolpersteine



Veranschlagung ohne Risikokosten



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

• Stolpersteine

Fragen

- Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. (§ Abs. 2 BH0)

Phase III



Ausschreibung



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

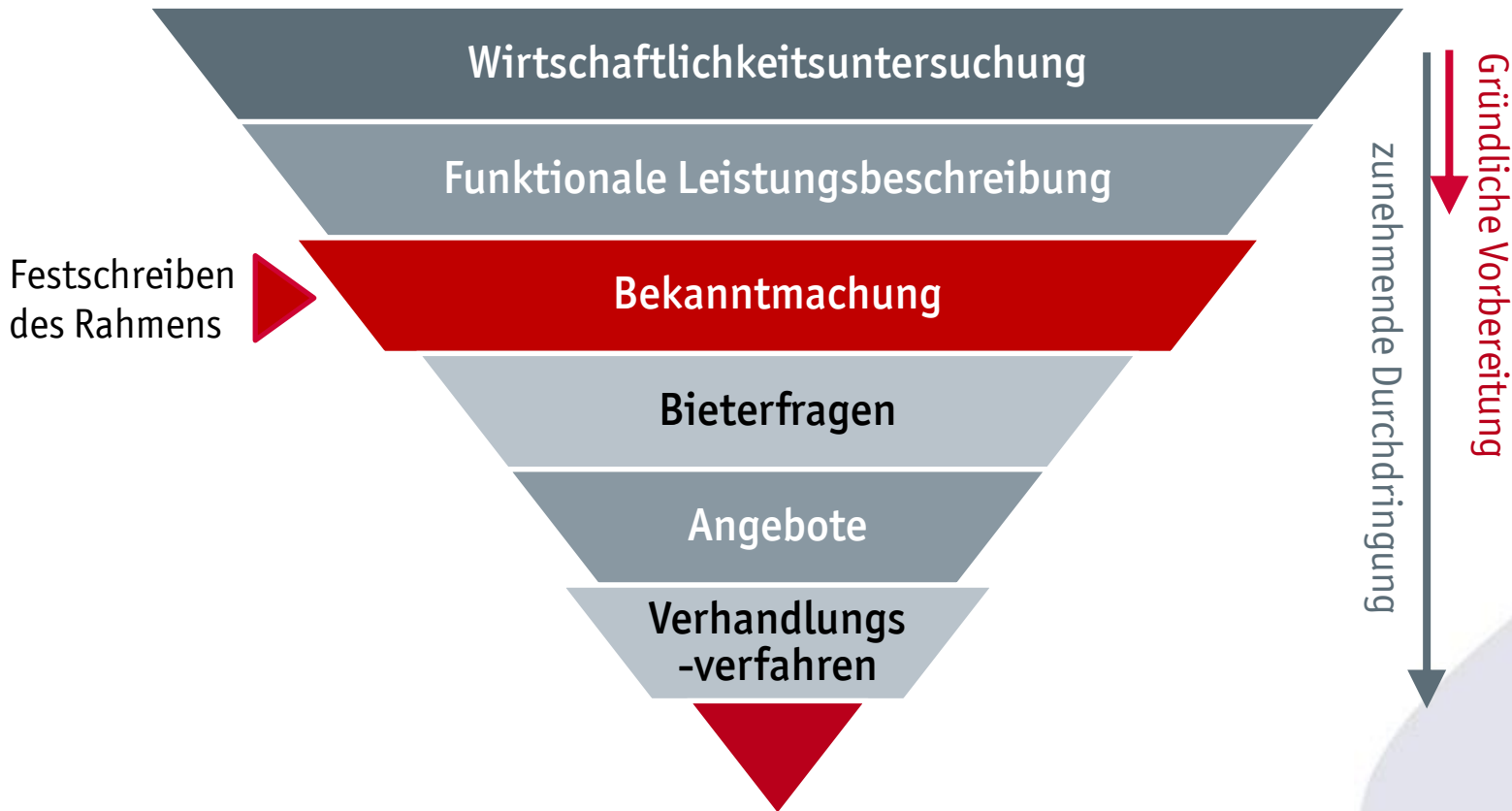
Fragen



Stolperstein



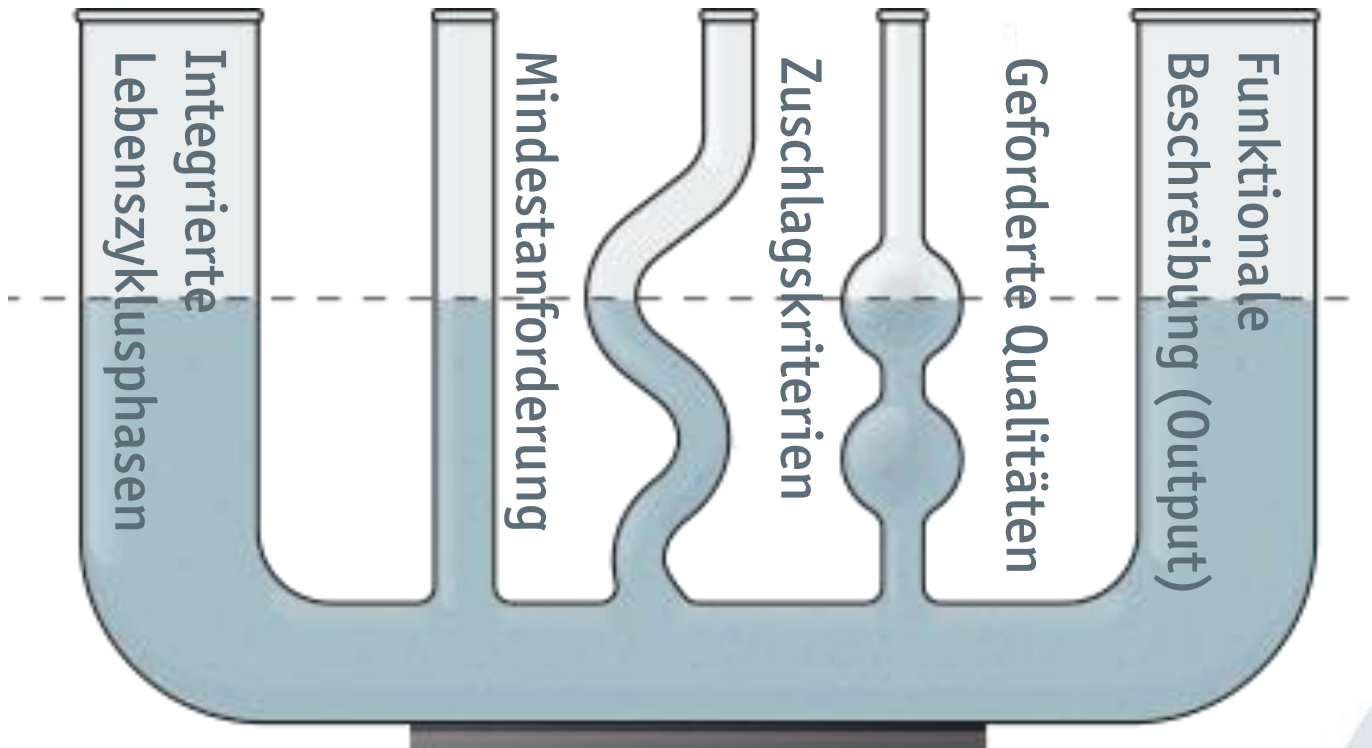
Ausschreibung zu früh gestartet



- Vorstellung
- Gesamtvergabe
- Rechtsrahmen
- Schritte
- Stolpersteine
- Fragen

Stolperstein

Elemente der Leistungsbeschreibung wurden nicht gut aufeinander abgestimmt



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

• Stolpersteine

Fragen

Phase III



Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (aWU)



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen



Stolpersteine



Zeitbedarf nicht veranschlagt

- für die Erarbeitung der aWU
- für die notwendigen Beschlüsse
- für die Wartefrist nach § 134 GWB
- für die Genehmigung der Kommunalaufsicht
- **Empfehlung:** Bindefrist ausreichend lang festlegen

PSC nicht fortgeschrieben

- Baupreientwicklung nicht berücksichtigt
- Leistungsänderungen nicht berücksichtigt
- **Empfehlung:** transparente Anpassung am besten vor, aber wenn notwendig auch während der Ausschreibung

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Phase IV



Projektcontrolling



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

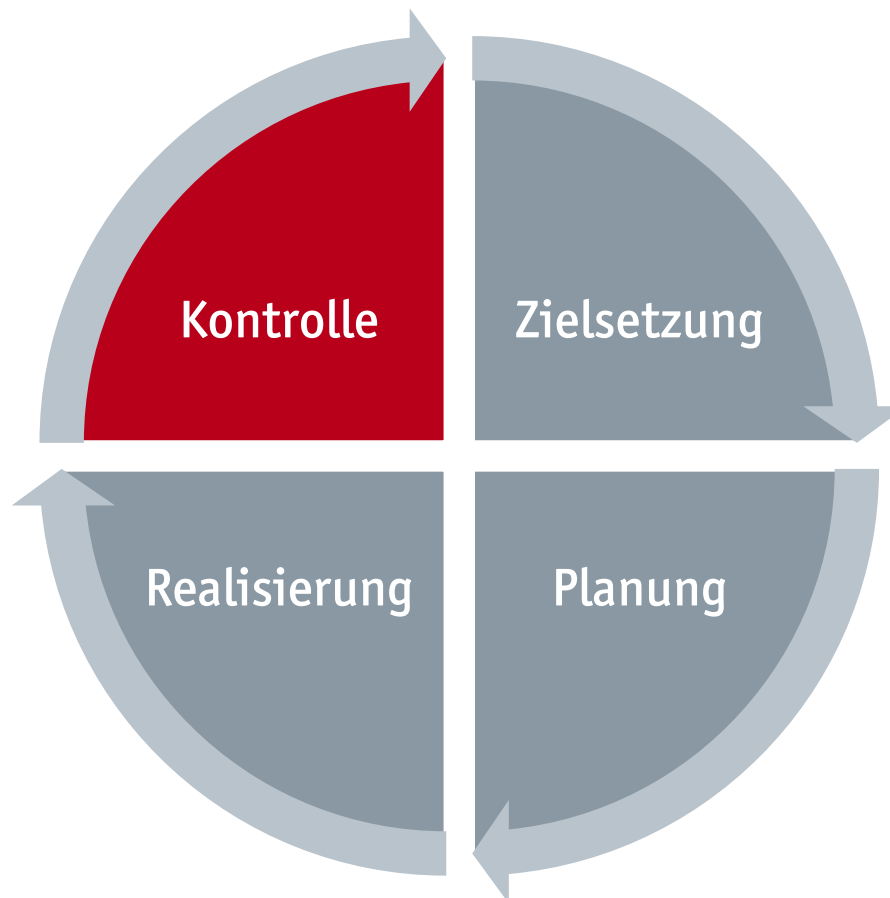
Fragen



Stolperstein



Das Projektcontrolling zu unterlassen / zu vernachlässigen



Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Stolperstein: Beraterauswahl



Anforderungen an Beratungsunternehmen

- praxiserfahren und realistisch mit markterprobten Lösungen
- umfassende, interdisziplinäre Beratung
- lösungsorientiert, partnerschaftlich und am Projekterfolg interessiert
- gründliche Vorbereitung von Ausschreibungen

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

- Stolpersteine

Fragen

Empfehlungen für Großprojekte



Reformkommission Bau von Großprojekten

Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient

Endbericht

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

• Stolpersteine

Fragen

Empfehlungen für Großprojekte



- kooperatives Planen im Team
- erst planen, dann bauen
- Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt
- Vergabe an den Wirtschaftlichsten nicht an den Billigsten
- partnerschaftliche Projektzusammenarbeit
- außergerichtliche Streitbeilegung
- verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- klare Prozesse und Zuständigkeiten
- stärkere Transparenz und Kontrolle



Vorstellung



Gesamtvergabe



Rechtsrahmen



Schritte



- Stolpersteine



Fragen





Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

- Fragen

Handlungs-
bedarf

Ihre Fragen?

Fertiges
Gebäude

Vorstellung

Gesamtvergabe

Rechtsrahmen

Schritte

Stolpersteine

Fragen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

- Revaler Straße 29
10245 Berlin
- Tel. 030. 28 52 98-20
- Fax 030. 28 52 98-27
- www.vbd-beratung.de