Technische Universität Berlin
Fachgebiet
Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

KVL Bauconsult GmbH

HFK Rechtsanwälte LLP

Effiziente Anreizelemente und Koordinations-mechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)

Projektbearbeitung und -leitung bei TU Berlin - WIP:

- Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin - WIP; Projektleitung)
- Love Erik Edquist (TU Berlin - WIP; Projektbearbeitung)
- Tobias Zimmermann (TU Berlin - WIP; Projektbearbeitung)

Bei der Projektbearbeitung und Erstellung des Projektberichts haben folgende Experten mitgewirkt:

- Prof. Dr. Bernd Kochendörfer (KVL Bauconsult GmbH)
- John-Albert Giebelhausen (KVL Bauconsult GmbH)
- Dr. Susanne Mertens (HFK Rechtsanwälte)
- Dr. Stephan Götze (HFK Rechtsanwälte)

Endbericht zum Projekt „Effiziente Anreizelemente und Koordinations-mechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)"

Der Forschungsbericht wurde mit Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung gefördert. (Aktenzeichen: SF – 10.08.18.7 – 10.2 / II 2 – F20-09-1-267)

Die Verantwortung für den Inhalt des Berichtes liegt bei den Autoren.

07. August 2013

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

FORSCHUNGSINITIATIVE Zukunft BAU

Technische Universität Berlin
Fachgebiet
Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

KVL Bauconsult GmbH

HFK Rechtsanwälte LLP

An der Durchführung des Forschungsprojekts AKM-Hochbau und insbesondere an der Erstellung des Endberichtes wirkten die Projektpartner wie folgt mit:

- **Prof. Dr. Thorsten Beckers (Projektleitung, maßgebliche Beteiligung an der Entwicklung der Struktur des Projektberichts und der inhaltlichen Argumentationslinien)**
- **Love Erik Edquist (Projektbearbeitung, Verfasser des Projektberichts)**
- **Tobias Zimmermann (Projektbearbeitung, Verfasser des Projektberichts)**
- **Prof. Dr. Bernd Kochendörfer (Einbringung baubetrieblicher Expertise)**
- **John-Albert Giebelhausen (Einbringung baubetrieblicher Expertise)**
- **Dr. Susanne Mertens (Einbringung baujuristischer Expertise)**
- **Dr. Stephan Götze (Einbringung baujuristischer Expertise)**

Dieses Projekt wurde im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert sowie durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung bzw. das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung fachlich betreut.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

FORSCHUNGSINITIATIVE Zukunft BAU

Die Forschungsarbeiten in dem Projekt AKM sind durch einen Beirat begleitet worden, dem die unten aufgeführten Personen angehört haben. Die Mitglieder des Beirats haben im Rahmen von drei Beiratssitzungen sowie außerdem bei bilateralen Gesprächen und Workshops die Forschungsarbeiten kritisch begleitet und umfangreich unterstützt. Hierfür sei Ihnen auch an dieser Stelle von allen an der Bearbeitung des Projektes AKM beteiligten Personen gedankt!

Mitglieder des Beirats:

Henning Bolten	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Dr. Michael Brüggemann	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Thomas Drill	Köster GmbH
Christian Drosch	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Axel-Björn Hüper	Deutsche Bahn AG (ehem.)
Dr. Manfred A. Körtgen	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (ehem.)
Jürgen Mix	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Prof. Dr. Rainer Schröder	Humboldt-Universität zu Berlin
Ingrid Strohe	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Peter Stöwhaas	Krebs und Kiefer GmbH
Thomas Perschel	ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht iv
Inhaltsverzeichnis vi
Abbildungsverzeichnis xi
Tabellenverzeichnis xii
Verzeichnis der Kästen xiii
Abkürzungsverzeichnis xiv
1 Einleitung 1
2 Grundlagen des (öffentlichen) Hochbaus in Deutschland 5
2.1 Untersuchungsgegenstand Hochbau 5
2.2 Charakteristika von Hochbauprojekten 7
2.2.1 Merkmale 7
2.2.2 Projekttypen 8
2.3 Bauherren und Projektportfolios 9
2.3.1 Kategorien von Bauherren 9
2.3.2 Charakteristika des öffentlichen Bauherrn 11
2.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus 13
2.4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen 13
2.4.2 Besonderheiten bei öffentlichen Bauherren 18
2.5 Abgrenzung von Organisationsmodellen im Hochbau 22
2.5.1 Systematisierung und grundlegende Erläuterungen 22
2.5.2 Ausprägungen im (deutschen) Hochbau 24
2.6 Entwicklung der Marktstruktur und der Organisationsmodelle im Hochbau 40
2.6.1 Marktstruktur 40
2.6.2 Organisationsmodelle 41
3 Theoretische Basis für die Analyse von Organisationsmodellen 43
3.1 Neue Institutionenökonomik 43
3.1.1 Analysegegenstand der Neuen Institutionenökonomik 43
3.1.2 Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung 45
3.1.3 Transaktionskostentheorie 48
3.1.4 Theorie unvollständiger Verträge 53
3.1.5 Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen 55
3.1.6 Positive Prinzipal-Agent-Theorie 57
3.2 Aus der Neuen Institutionenökonomik abgeleitete bzw. mit dieser in Verbindung stehende Erkenntnisse 58
3.2.1 Resource-Based-, Know-How- und Relational-View 58
3.2.2 Wettbewerbsintensität und Rentenaufteilung 60
3.2.3 Standards 62
3.3 Institutionenökonomische Erkenntnisse zum öffentlichen Sektor und zur (Wirtschafts-)Politik 66
3.4 Übergreifende Schlussfolgerungen 69

4 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene 71

4.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug) 72

4.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)..... 72

4.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern 112

4.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau 118

4.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)..... 118

4.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren 149

4.3 Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden privater und öffentlicher Bauvorhaben 164

5 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene 168

5.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug) 168

5.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)..... 168

5.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern 181

5.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau 187

5.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)..... 188

5.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren 199

5.3 Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau in Großbritannien und Schweden 210

6 Fazit und weiterer Forschungsbedarf..... 218

Literaturverzeichnis 220

Verzeichnis der Gesprächspartner 230

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht ..... **iv**
Inhaltsverzeichnis ..... **vi**
Abbildungsverzeichnis ..... **xi**
Tabellenverzeichnis ..... **xii**
Verzeichnis der Kästen ..... **xiii**
Abkürzungsverzeichnis ..... **xiv**
1 Einleitung **1**
2 Grundlagen des (öffentlichen) Hochbaus in Deutschland **5**
2.1 Untersuchungsgegenstand Hochbau 5
2.2 Charakteristika von Hochbauprojekten 7
2.2.1 Merkmale 7
2.2.2 Projekttypen 8
2.3 Bauherren und Projektportfolios 9
2.3.1 Kategorien von Bauherren 9
2.3.1.1 Privater und öffentlicher Bauherr 9
2.3.1.2 Bau für Eigen- oder Fremdnutzung 10
2.3.2 Charakteristika des öffentlichen Bauherrn 11
2.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus 13
2.4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen 13
2.4.1.1 Öffentliches Baurecht 13
2.4.1.2 Privates Baurecht 15
2.4.1.2.1 Vertragliche Regeln 15
2.4.1.2.1.1 BGB-Werkvertragsrecht 15
2.4.1.2.1.2 VOB 15
2.4.1.2.2 Leistungsbilder nach HOAI 16
2.4.1.2.3 Technische Standards 16
2.4.1.2.4 Vergütungsstandards 17
2.4.1.2.5 Qualifikationsstandards 18
2.4.2 Besonderheiten bei öffentlichen Bauherren 18
2.4.2.1 Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder 18
2.4.2.2 Vergaberecht 19
2.4.2.2.1 Überblick 19
2.4.2.2.2 Vergabe- und Vertragsordnungen 20
2.4.2.2.2.1 VOF 20
2.4.2.2.2.2 VOB/A 20
2.4.2.2.3 Nachprüfverfahren 21
2.4.2.3 Standardisierung durch Vergabehandbücher und Richtlinien 21
2.5 Abgrenzung von Organisationsmodellen im Hochbau 22
2.5.1 Systematisierung und grundlegende Erläuterungen 22
2.5.2 Ausprägungen im (deutschen) Hochbau 24
2.5.2.1 (Idealtypische) Phasen 24
2.5.2.2 (Idealtypische) Aufgabentypen 26
2.5.2.3 (Idealtypische) Rollenwahrnehmung 27
2.5.2.4 (Idealtypische) einzelprojektbezogene Organisationsmodelle 33

2.5.2.4.1 Desintegrierte Organisationsmodelle ... 33
2.5.2.4.2 Integrierte Organisationsmodelle ... 35
2.5.2.4.3 Detailausgestaltung von Organisationsmodellen ... 37
2.6 Entwicklung der Marktstruktur und der Organisationsmodelle im Hochbau ... 40
2.6.1 Marktstruktur ... 40
2.6.2 Organisationsmodelle ... 41
3 Theoretische Basis für die Analyse von Organisationsmodellen ... 43
3.1 Neue Institutionenökonomik ... 43
3.1.1 Analysegegenstand der Neuen Institutionenökonomik ... 43
3.1.2 Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung ... 45
3.1.3 Transaktionskostentheorie ... 48
3.1.4 Theorie unvollständiger Verträge ... 53
3.1.5 Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen ... 55
3.1.6 Positive Prinzipal-Agent-Theorie ... 57
3.2 Aus der Neuen Institutionenökonomik abgeleitete bzw. mit dieser in Verbindung stehende Erkenntnisse ... 58
3.2.1 Resource-Based-, Know-How- und Relational-View ... 58
3.2.2 Wettbewerbsintensität und Rentenaufteilung ... 60
3.2.3 Standards ... 62
3.3 Institutionenökonomische Erkenntnisse zum öffentlichen Sektor und zur (Wirtschafts-)Politik ... 66
3.4 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 69
4 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene ... 71
4.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug) ... 72
4.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber) ... 72
4.1.1.1 Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Ausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe ... 73
4.1.1.1.1 Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 73
4.1.1.1.1.1 Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 74
4.1.1.1.1.2 Eigenschaften von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 74
4.1.1.1.1.2.1 Eigenerstellung ... 75
4.1.1.1.1.2.2 Fremdvergabe ... 75
4.1.1.1.1.3 Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 76
4.1.1.1.1.3.1 Transaktionscharakteristika ... 76
4.1.1.1.1.3.2 Akteurscharakteristika ... 80
4.1.1.1.1.3.3 Marktcharakteristika ... 83
4.1.1.1.1.3.4 Institutioneller Rahmen ... 84
4.1.1.1.1.4 Empfehlungen zur idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 85
4.1.1.1.2 Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe unter Berücksichtigung von Detailausgestaltungsmöglichkeiten bei der Fremdvergabe ... 86
4.1.1.1.2.1 Detailausgestaltung der Fremdvergabe ... 87
4.1.1.1.2.1.1 Definition idealtypischer Detailausgestaltungsmöglichkeiten ... 87
4.1.1.1.2.1.2 Eignung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten ... 89
4.1.1.1.2.2 Auswirkung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten auf die Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ... 90
4.1.1.1.3 Einbezug von (Projekt-)Steuerern und deren Auswirkung auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe ... 90
4.1.1.1.3.1 Aufgaben eines (Projekt-)Steuerers ... 91

4.1.1.1.3.2 Transaktionscharakteristika der (Projekt-)Steuererleistung 91
4.1.1.1.3.3 Detailausgestaltung von Verträgen mit (Projekt-)Steuerern 91
4.1.1.1.3.4 Einfluss des (Projekt-)Steuerers des Auftraggebers auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe 92
4.1.1.1.4 Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe 93
4.1.1.2 Leistungs- und Vertragsumfang bei Fremdvergaben sowie damit einhergehende Ausgestaltungsoptionen 93
4.1.1.2.1 (Ausführungs-)Leistungen nach vollständiger Planung 94
4.1.1.2.1.1 Vertragsumfang bei der Leistungserstellung durch Auftragnehmer ohne Einbezug von Nachunternehmern 95
4.1.1.2.1.1.1 Produktionskosten 96
4.1.1.2.1.1.2 Transaktionskosten 97
4.1.1.2.1.1.3 Wettbewerbseffekte 102
4.1.1.2.1.1.4 Schlussfolgerungen 103
4.1.1.2.1.2 Besonderheiten bei Nachunternehmervergabe und Konsortialbildung 104
4.1.1.2.1.2.1 Nachunternehmervergabe 105
4.1.1.2.1.2.2 Konsortialbildung 106
4.1.1.2.1.2.3 Schlussfolgerungen 107
4.1.1.2.1.3 Auswirkung der Beauftragung eines (Projekt-)Steuerers des Auftraggebers auf die Leistungs- bzw. Vertragsumfangsgestaltung 108
4.1.1.2.2 Integration von Planung und Ausführung 108
4.1.1.2.2.1 Auswirkungen auf die Kontrahierbarkeit und die Realisierung von Zeitgewinnen und Produktionskostenvorteilen 108
4.1.1.2.2.2 Detailausgestaltung bei vertraglicher Integration von Planungs- und Ausführungsleistung 111
4.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern 112
4.1.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe 112
4.1.2.1.1 Auswirkungen des Vergaberechts 112
4.1.2.1.2 Weitere Besonderheiten 114
4.1.2.2 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Vertragsumfangsgestaltung 115
4.1.2.3 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene 117
4.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau 118
4.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren) 118
4.2.1.1 Theoriegeleitete Analyse der Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle 118
4.2.1.1.1 Ausgestaltungsoptionen der produktiven Bauausführung 119
4.2.1.1.1.1 Rationalität der Fremdvergabe produktiver Bauausführungsaufgaben 119
4.2.1.1.1.2 Vertragsumfang und Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe 119
4.2.1.1.1.2.1 Rationalität für Bündelung einzelner Gewerke bzw. Lose 119
4.2.1.1.1.2.2 Vorteilhaftigkeit von Einzel- bzw. Generalunternehmervergabe 122
4.2.1.1.1.3 Schlussfolgerungen 125
4.2.1.1.2 Ausgestaltungsoptionen der produktiven Planung 126
4.2.1.1.2.1 Objektplanung 126
4.2.1.1.2.2 Tragwerksplanung 130
4.2.1.1.2.3 TGA-Planung 130
4.2.1.1.2.4 Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute 131
4.2.1.1.2.5 Rationalität des Generalplaners 132
4.2.1.1.2.6 Schlussfolgerungen 134
4.2.1.1.3 Ausgestaltungsoptionen der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben 134

4.2.1.1.3.1 Projektsteuerung ... 134
4.2.1.1.3.2 Bauüberwachung und Schnittstelle zur Projektsteuerung ... 136
4.2.1.1.3.3 Vertragsdesign und -management ... 138
4.2.1.1.3.4 Schlussfolgerungen ... 139
4.2.1.1.4 Schlussfolgerungen zu desintegrierten Organisationsmodellen ... 139
4.2.1.2 Theoriegeleitete Analyse der Rationalität und Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle ... 140
4.2.1.2.1 Übergreifende Analyse ... 140
4.2.1.2.2 Analyse einzelner Modelle ... 141
4.2.1.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung ... 141
4.2.1.2.2.2 Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung ... 144
4.2.1.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells ... 145
4.2.1.2.3 Schlussfolgerungen zu integrierten Organisationsmodellen ... 149
4.2.1.3 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 149
4.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren ... 149
4.2.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle ... 150
4.2.2.1.1 Produktive Bauausführung ... 150
4.2.2.1.2 Produktive Planung ... 154
4.2.2.1.2.1 Rationalität der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe sowie Optionen zur Integration einzelner Planungsleistungen ... 154
4.2.2.1.2.1.1 Allgemein ... 154
4.2.2.1.2.1.2 Objektplanung ... 154
4.2.2.1.2.1.3 Tragwerksplanung ... 155
4.2.2.1.2.1.4 TGA-Planung ... 155
4.2.2.1.2.1.5 Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute ... 155
4.2.2.1.2.2 Rationalität des Generalplaners ... 156
4.2.2.1.3 Steuerungs- und Koordinationsaufgaben ... 157
4.2.2.1.3.1 Projektsteuerung ... 157
4.2.2.1.3.2 Bauüberwachung ... 157
4.2.2.1.3.3 Vertragsdesign und -management ... 159
4.2.2.2 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle ... 160
4.2.2.2.1 Übergreifende Analyse ... 160
4.2.2.2.2 Analyse einzelner Modelle ... 160
4.2.2.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung ... 160
4.2.2.2.2.2 Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung ... 161
4.2.2.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells ... 162
4.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 164
4.3 Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden privater und öffentlicher Bauvorhaben ... 164

5 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene ... 168

5.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug) ... 168
5.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber) ... 168
5.1.1.1 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle ... 168
5.1.1.2 Einflussfaktoren auf die Konsistenz von Organisationsmodellen ... 169
5.1.1.2.1 Exogene Einflussfaktoren ... 169
5.1.1.2.2 Einfluss des Projektportfolios ... 169
5.1.1.2.3 Endogene Einflussfaktoren ... 170
5.1.1.2.4 Interdependenzen zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren ... 171

5.1.1.3 Abwägung zwischen Synergieeffekten und Flexibilität bei der Gestaltung konsistenter Organisationsmodelle ... 173
5.1.1.3.1 Bedeutung von Synergieeffekten und Flexibilität ... 173
5.1.1.3.2 Rationalität für die Nutzung interner Standardorganisationsmodelle ... 174
5.1.1.3.3 Abwägungen zwischen Synergieeffekten und Flexibilität ... 175
5.1.1.3.3.1 Auswirkungen idealtypischer Akteurscharakteristika ... 175
5.1.1.3.3.2 Auswirkungen der Häufigkeit bzw. der Möglichkeit zur Standardisierung 177
5.1.1.3.4 Eignung von Mischstrategien ... 180
5.1.1.3.5 Bedeutung von Selbstbindung ... 181
5.1.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 181
5.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern ... 181
5.1.2.1 Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle ... 182
5.1.2.1.1 Auswirkung der Einschränkungen des Vergaberechts ... 182
5.1.2.1.2 Berücksichtigung langfristiger Wettbewerbsintensität ... 183
5.1.2.1.3 Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte 183
5.1.2.2 Rationalität für Festlegung von Standardorganisationsmodellen ... 185
5.1.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 186
5.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau ... 187
5.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren) ... 188
5.2.1.1 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle und Determinanten ihrer Eignung 188
5.2.1.1.1 Endogene Einflussfaktoren und Pfadabhängigkeiten ... 188
5.2.1.1.2 Externe Einflussfaktoren ... 188
5.2.1.1.3 Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen ... 190
5.2.1.2 Wirkung der Einflussfaktoren auf die Konsistenz von Organisationsmodellen ... 192
5.2.1.2.1 Desintegrierte Organisationsmodelle ... 192
5.2.1.2.1.1 Produktive Planung ... 192
5.2.1.2.1.2 Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben ... 194
5.2.1.2.2 Abwägung zwischen desintegrierten und integrierten Organisationsmodellen 196
5.2.1.3 Beispiele konsistenter Organisationsmodelle in idealtypischen Konstellationen ... 197
5.2.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 199
5.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren ... 199
5.2.2.1 Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die langfristige Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle ... 200
5.2.2.1.1 Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen ... 200
5.2.2.1.2 Konsistente Ausgestaltung der Aufgaben bzw. Organisationsmodelle ... 201
5.2.2.1.2.1 Desintegrierte Organisationsmodelle ... 201
5.2.2.1.2.1.1 Produktive Planung ... 201
5.2.2.1.2.1.2 Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben ... 202
5.2.2.1.2.2 Abwägung zwischen integrierten und desintegrierten Organisationsmodellen ... 205
5.2.2.2 Beispiele konsistenter Organisationsmodelle idealtypischer öffentlicher Bauherren 206
5.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen ... 209
5.3 Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau in Großbritannien und Schweden ... 210
6 Fazit und weiterer Forschungsbedarf ... 218
Literaturverzeichnis ... 220
Verzeichnis der Gesprächspartner ... 230

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht zu Anzahl und Gesprächspartnern der Projektfallstudien 2

Abbildung 2: Übersicht zur Kapitelstruktur des Projektberichts 4

Abbildung 3: Übersicht zur Struktur der Kapitel 4 und 5 des Projektberichts 4

Abbildung 4: Jährliches Bauvolumen (2004-2010) im deutschen Hochbau (je Sparte in € Mrd.) 6

Abbildung 5: Darstellung der fünf Phasen der AHO (2009) und der neun Phasen der HOAI 26

Abbildung 6: Übersicht der Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik 44

Abbildung 7: Ergebnisse des Modells von HART (2003) 55

Abbildung 8: Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells (nach Leistungsumfang) 71

Abbildung 9: Ausgestaltungsparameter des Organisationsmodells 73

Abbildung 10: Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe 74

Abbildung 11: Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (nach Ausprägung der Faktorspezifität und der Häufigkeit einer Transaktion) 80

Abbildung 12: Empfehlungen zum Rückgriff auf Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe 86

Abbildung 13: Detailausgestaltungsparameter der Fremdvergabe 87

Abbildung 14: Ausgestaltung der idealtypischen Detailausgestaltungen der Fremdvergabe 88

Abbildung 15: Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung 95

Abbildung 16: Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines konsistenten Organisationsmodells auf Multiprojektebene 173

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Struktur der Unternehmen (1995-2009) im deutschen Baugewerbe 40

Tabelle 2: Europäischer Vergleich der Marktstruktur im Baugewerbe im Jahr 2009 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien 41

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1: Modell von HART (2003) - Anwendungsbeispiel der Theorie unvollständiger Verträge 55

Kasten 2: Theorie der Teamproduktion 107

Kasten 3: Fallstudienerkenntnisse zu Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen 121

Kasten 4: Fallstudienerkenntnisse zur Rationalität für die Generalunternehmervergabe 125

Kasten 5: Fallstudienerkenntnisse zu Eigenerstellung oder Fremdvergabe der Objektplanung 128

Kasten 6: Fallstudienerkenntnisse zur Integration von Entwurfs- und Ausführungsplanung 130

Kasten 7: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung der TGA-Planung 131

Kasten 8: Fallstudienerkenntnisse zur Beauftragung eines Generalplaners 134

Kasten 9: Fallstudienerkenntnisse zur Gestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben 136

Kasten 10: Erkenntnisse der Fallstudien zur Bündelung sowohl von Ausführungsplanung und Bauüberwachung als auch von Bauüberwachung und Projektsteuerung 138

Kasten 11: Erkenntnisse der Fallstudien zur Anwendung integrierter Organisationsmodelle 144

Kasten 12: Aussagen deutscher baubetrieblicher und -juristischer Literatur zu GMP-Modellen 148

Kasten 13: Erkenntnisse der Fallstudien zur GMP-Anwendung im deutschen Hochbau 148

Kasten 14: Fallstudienerkenntnisse zu Entscheidungskriterien öffentlicher Bauherren bei der Ausgestaltung produktiver Bauausführungsaufgaben 153

Kasten 15: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung produktiver Planungsaufgaben bei öffentlichen Bauherren 157

Kasten 16: Erkenntnisse der Fallstudien zur Ausgestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei öffentlichen Bauherren 159

Kasten 17: Fallstudienerkenntnisse integrierter Organisationsmodeller öffentlicher Bauherren 164

Kasten 18: Fallstudienerkenntnisse zur Festlegung von Standardorganisationsmodellen 192

Kasten 19: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung der Steuerung und Koordination bei Projektentwicklern 196

Kasten 20: Aussagen des BRH zur Ressourcenausstattung der öffentlichen Bauverwaltung 205

Kasten 21: Fallstudienerkenntnisse zur Ressourcenausstattung öffentlicher Bauherren 206

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Ag	Auftraggeber
AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.
Allg.	allgemein
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Bes.	Besonderheit(en)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRH	Bundesrechnungshof
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DVA	Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EnEV	Energieeinsparverordnung
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMP	Guaranteed Maximum Price

GU	Generalunternehmer
GU-A	Generalunternehmer-Ausführung
GU-A, A	Generalunternehmer-Ausführungsplanung + Ausführung
GU-E, A	Generalunternehmer-Entwurfsplanung + Ausführung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	inklusive
Jg.	Jahrgang
KPA	konventioneller Produktionsansatz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
Nr.	Nummer
ÖH	öffentliche Hand
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
PA-Theorie	Prinzipal-Agent-Theorie
PFI	Private-Finance-Initiative
PPP	Public-Private-Partnership (Öffentlich-Private-Partnerschaft)
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
ROG	Raumordnungsgesetz
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte
S.	Seite
TAK-Theorie	Transaktionskostentheorie
Teil-GU	Teilgeneralunternehmer
TGA	technische Gebäudeausrüstung
TU	Totalunternehmer
u. a.	unter anderen
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung

VHB	Vergabehandbuch des Bundes
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
z. B.	zum Beispiel
zuk.	zukünftig
€	Euro
£	Pfund Sterling
%	Prozent

1 Einleitung

***Thema und aktueller Bezug*[1]**

Mit einem jährlichen Volumen von ca. € 22 Mrd.[2], das ca. 1,9 % der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2010[3] entspricht, stellt der Finanzierungsbedarf des öffentlichen Hochbaus in Deutschland einen bedeutenden Ausgabenposten öffentlicher Haushalte dar. Immer wieder führen Probleme bei öffentlichen Hochbauprojekten insbesondere im Hinblick auf Kosten- und Terminüberschreitungen zu öffentlicher Aufmerksamkeit. Als zurzeit vielleicht bekanntestes Beispiel sorgen die Kosten- und Terminschwierigkeiten beim Bau der Elbphilharmonie in Hamburg für rege öffentliche Diskussionen.[4]

Im Hochbausektor existieren unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen zur Organisation und Durchführung von Bauprojekten. Diese Auswahl wird im öffentlichen Hochbau im Vergleich zum privaten Hochbau durch vergaberechtliche Vorgaben jedoch erheblich eingeschränkt. In den letzten Jahren ist allerdings vermehrt angeregt worden, organisatorische Ansätze privater Auftraggeber zur Realisierung von Hochbauprojekten auf den öffentlichen Hochbau zu übertragen, wobei insbesondere der frühzeitige Einbezug bauausführender Unternehmen in der Planung thematisiert wurde.[5]

In diesem Projektbericht stehen zwei Hauptfragestellungen im Vordergrund. Zum einen werden die Effekte des Einbezugs bauausführender Unternehmen in der Planung eines Hochbauprojektes analysiert und zum anderen wird auf die Übertragbarkeit der Vor- bzw. Nachteile dieser Vorgehensweise auf den öffentlichen Hochbau unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors eingegangen. Erste Erkenntnisse weisen in diesem Zusammenhang bereits auf die Existenz gewisser Ineffizienzen bei der Organisation und Durchführung öffentlicher Bauprojekte infolge fehlender interner Ressourcen hin. Beispielsweise kritisiert der Bundesrechnungshof (BRH) den vermehrten Einsatz von freiberuflich Tätigen in den Bauverwaltungen sowie die Nutzung frühzeitiger Vergaben zur Integration von Planung und Bauausführung in einem Vertrag.[6]

Vor diesem Hintergrund wird im Projektbericht untersucht, inwieweit sich aus Sicht des Auftraggebers langfristig konsistente Organisationsmodelle unter Berücksichtigung der mit dem Hochbauprojekt einhergehenden, Transaktions-, Markt- und Akteurscharakteristika sowie des institutionellen Rahmens für die Nutzung im öffentlichen Hochbau ableiten lassen. Dabei werden Organisationsmodelle aus zwei interdependenten Perspektiven analysiert, indem die Betrachtung von Organisationsmodellen auf der Einzelprojektebene zur Realisierung einzelner Hochbauvorhaben um die Untersuchung langfristig konsistenter Organisationsmodelle auf der projektübergreifenden Multiprojektebene erweitert wird.

[1] Wesentliche Textteile oder zumindest Inhalte von mehreren und dabei zentralen Abschnitten dieses Projektberichtes sind übernommen aus EDQUIST (2014), dies gilt insbesondere für die Kapitel 4 und 5.

[2] Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82).

[3] Eigene Berechnung anhand von Daten des DIW (Berlin) und des Statistischen Bundesamts, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82) und STATISTISCHES BUNDESAMT (2011, S. 563).

[4] Für einen Überblick zum Bau der Elbphilharmonie Hamburg siehe u.a. DER SPIEGEL (2012) und PLETTER (2010).

[5] Siehe u.a. GRALLA (2001, S. 170 ff.) und KRATZENBERG (2004).

[6] Vgl. BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2001, S. 33).

Während die Einzelprojektebene sowohl die Ausgestaltung der Integration bzw. Desintegration von Planungs-, Steuerungs- und Bauausführungsaufgaben sowie die Entscheidung zwischen Eigen- oder Fremderstellung umfasst, als auch die damit einhergehende vertragliche Detailausgestaltung berücksichtigt, bezieht sich die Multiprojektebene auf die projektübergreifende Strategieentscheidung der Auftraggeber über die langfristige Umsetzung von Hochbauprojekten.

In Deutschland unterliegt die Ausgestaltung der Organisationsmodelle auf Einzel- und Multiprojektebene im öffentlichen Hochbau dem gesetzlichen Rahmen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). In Teil A der VOB wird festgelegt, dass öffentliche Bauleistungen in der Regel aufgeteilt in Teil- oder Fachlose zu Einheitspreisen in einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben sind. Trotz dieser gesetzlichen Regeln zur Ausgestaltung der Organisationsmodelle im öffentlichen Bausektor, sind in der Praxis große Unterschiede zu beobachten, die vor allem in der Ausgestaltung von Planungs- sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im öffentlichen Bausektor auftreten.

Methodik und Untersuchungsansatz

In diesem Projektbericht werden für die Analyse von Organisationsmodellen im privaten und öffentlichen Hochbau in Deutschland insbesondere Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) herangezogen. Ursprünglich auf Fragestellungen im privaten Sektor ausgerichtet, lässt sich die NIÖ, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Bereichs, auch auf den öffentlichen Sektor übertragen. Darüber hinaus werden Erkenntnisse der baubetrieblichen und baujuristischen Literatur berücksichtigt. Im Rahmen des Projektes wurde eine Vielzahl von Fallstudien mit privaten und öffentlichen Akteuren des Hochbausektors durchgeführt, deren Erkenntnisse in die Analyse der Organisationsmodelle eingeflossen sind. Nähere Informationen dazu sind in Abbildung 1 dargestellt.

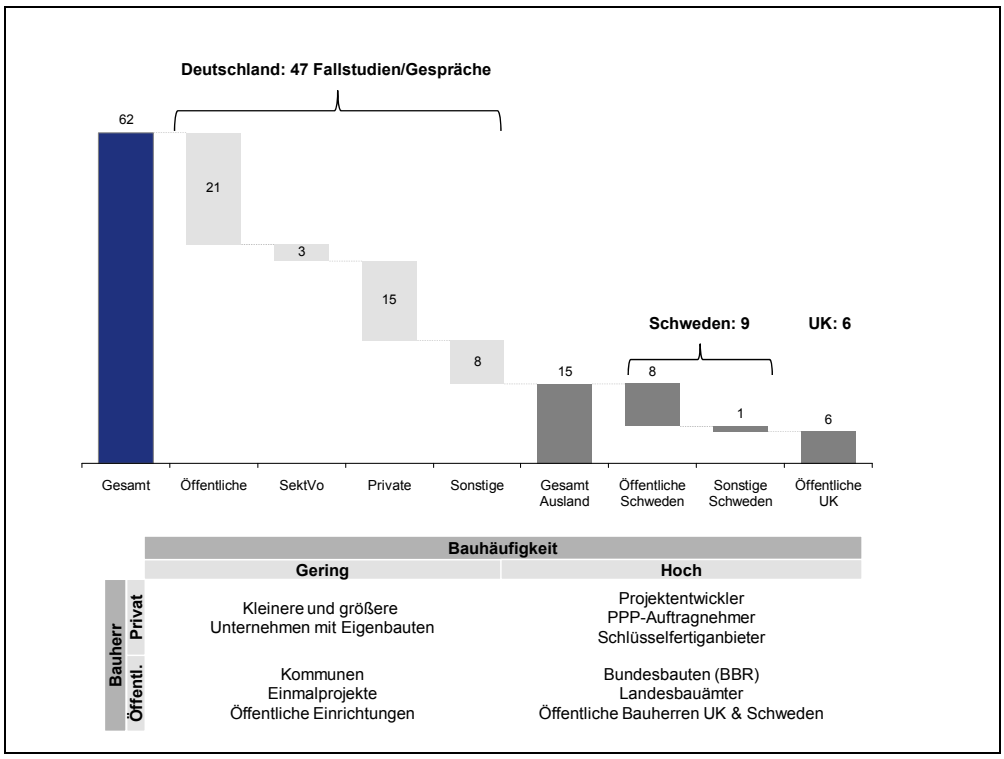


Abbildung 1: Übersicht zu Anzahl und Gesprächspartnern der Projektfallstudien

Die Untersuchung erfolgt unter Berücksichtigung der auftretenden Interdependenzen zwischen Einzel- und Multiprojektebene sowie der Gegebenheiten des privaten und des öffentlichen Hochbausektors. Auf dieser Grundlage werden Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf sowohl der Einzel- als auch der Multiprojektebene abgeleitet.

Aufbau des Projektberichts

KAPITEL 2 (GRUNDLAGEN DES [ÖFFENTLICHEN] HOCHBAUS IN DEUTSCHLAND)

Kapitel 2 dient als Einführung in den deutschen Hochbausektor, womit zunächst Grundlagen der weiteren Analyse gelegt werden. Der Analysegegenstand „Hochbau" wird eingegrenzt, die Charakteristika von Hochbauprojekten erläutert sowie eine Kategorisierung von Bauherren vorgenommen, wobei insbesondere die Eigenschaften des öffentlichen Bauherrn eingeordnet werden. Ferner werden institutionelle Rahmenbedingungen im privaten und öffentlichen Hochbau vorgestellt, bevor eine Abgrenzung der Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen im Hochbau erfolgt, die eine Systematisierung der Phasen, Akteure, Aufgaben und Rollen in Hochbauprojekten erlaubt. Schließlich folgt die Darstellung der Entwicklung von Marktstruktur und Organisationsmodellen des deutschen Hochbaus.

KAPITEL 3 (THEORETISCHE BASIS FÜR DIE ANALYSE VON ORGANISATIONSMODELLEN)

In Kapitel 3 werden die theoretischen Grundlagen der späteren Analyse konkreter Fragestellungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzel- und Multiprojektebene im Hochbau erläutert. Zunächst werden relevante theoretische Erkenntnisse vorgestellt, wobei besonders auf zur NIÖ gehörende Theorierichtungen eingegangen wird. Des Weiteren werden aus der NIÖ abgeleitete bzw. mit dieser in Verbindung stehende ökonomische Theorien erklärt, bevor institutionenökonomische Erkenntnisse mit Relevanz zum öffentlichen Sektor und zur (Wirtschafts-)Politik dargestellt werden.

KAPITEL 4 (AUSGESTALTUNG KONSISTENTER ORGANISATIONSMODELLE AUF EINZELPROJEKTEBENE)

Kapitel 4 geht, unter Berücksichtigung der in Kapitel 3 vorgestellten Analysegrundlagen sowie der in Kapitel 2 aufgezeigten Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen im Hochbau, auf die Ausgestaltung konsistenter Modellansätze auf Einzelprojektebene ein. Die Analyse erfolgt zweigeteilt: zunächst ohne und dann mit Bezug zum Hochbausektor. In beiden Abschnitten wird die Modellausgestaltung erst allgemein analysiert bevor unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Hand die Ausgestaltung im öffentlichen Sektor in den Analysefokus rückt. Da sich dieses Kapitel auf Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene bezieht, werden die Auswirkungen wiederkehrender Leistungserstellung zunächst weitgehend ausgeblendet.

KAPITEL 5 (AUSGESTALTUNG KONSISTENTER ORGANISATIONSMODELLE AUF MULTIPROJEKTEBENE)

Unter Berücksichtigung der zuvor gewonnenen Erkenntnisse der Einzelprojektebene analysiert Kapitel 5 die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene. Dabei wird, unter Berücksichtigung der auf Multiprojektebene relevanten Determinanten für die Ausgestaltung von Organisationsmodellen, deren langfristige Konsistenz diskutiert. Die Struktur in Kapitel 5 entspricht dem Vorgehen in Kapitel 4, da auch hier sukzessive die Besonderheiten der öffentlichen Hand sowie der Bezug zum Hochbausektor berücksichtigt werden. Darüber hinaus beinhaltet Kapitel 5 auch einen Exkurs zu den

Organisationsmodellen des öffentlichen Hochbaus in Großbritannien und Schweden. Diese Erkenntnisse ergänzen die Diskussion des deutschen öffentlichen Hochbausektors.

KAPITEL 6 (FAZIT)

Kapitel 6 zeigt in einem Fazit die wesentlichen Erkenntnisse und weiteren Forschungsbedarf auf.

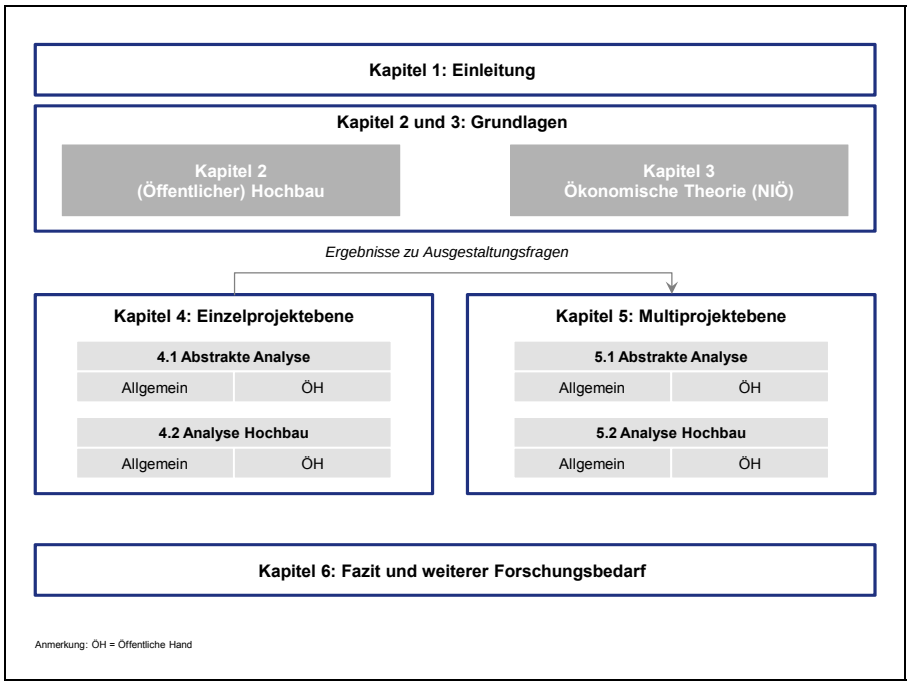


Abbildung 2: Übersicht zur Kapitelstruktur des Projektberichts

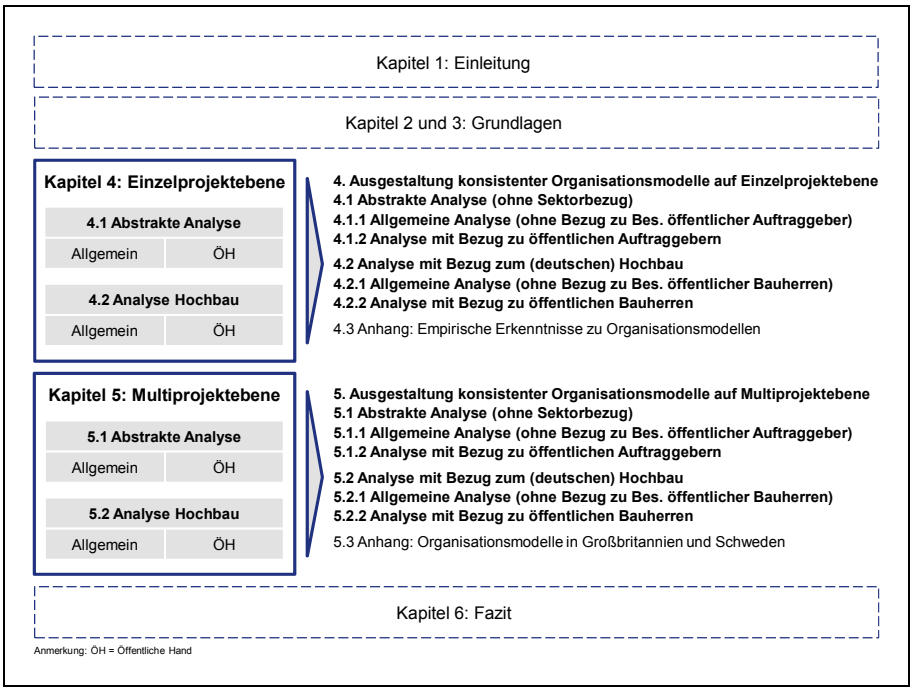


Abbildung 3: Übersicht zur Struktur der Kapitel 4 und 5 des Projektberichts

2 Grundlagen des (öffentlichen) Hochbaus in Deutschland

In diesem Kapitel erfolgt, neben der einführenden Betrachtung des deutschen Hochbausektors, eine Abgrenzung der in diesem Projektbericht zentralen Begrifflichkeiten. Es wird die Grundlage der Analyse von Organisationsmodellen im Hochbau auf sowohl Einzel- als auch auf Multiprojektebene gelegt. Vor allem die generellen Transaktions-, Akteurs-und Marktcharakteristika im Hochbau und die Vorstellung des institutionellen Rahmens des deutschen Hochbausektors stehen dabei im Vordergrund. Auf diese Erkenntnisse greift die konkrete Analyse des Hochbausektors in Kapitel 4 und 5 zurück.

2.1 Untersuchungsgegenstand Hochbau

Definition Hochbau

Unter dem Begriff Hochbau werden Aufgaben verstanden, die sich auf die Planung und die Errichtung von Bauwerken beziehen, welche mehrheitlich oberhalb der Geländelinie liegen.[7]

Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

In diesem Projektbericht werden nur die Planungs- und Bauausführungsphasen betrachtet, womit die Finanzierung, der Erhalt und der Betrieb von Hochbauwerken weitgehend ausgeblendet werden. Nicht betrachtet werden somit sogenannte „Public-Private-Partnership-Modelle“ („PPP“-Modelle)[8], die Teilbereiche der Planung, den Bau und die Erhaltung sowie gegebenenfalls den Betrieb eines Hochbauobjektes mithilfe eines langfristigen Vertrags gebündelt an ein privates Unternehmen übertragen.[9]

Im Fokus der Analyse stehen sogenannte „Organisationsmodelle“ zur Umsetzung von Hochbauprojekten mit Bezug zu den Phasen der Planung und Bauausführung. Ein Organisationsmodell definiert die Übernahme von Aufgaben bzw. Rollen durch konkrete Akteure sowie die Ausgestaltung der Koordination dieser Aufgaben durch sogenannte „Institutionen“.[10] Dabei stehen einerseits die Größe des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sowie andererseits die konkrete Detailausgestaltung der jeweiligen Leistungs- bzw. Vertragsumfänge im Vordergrund. Diese Ausgestaltungsentscheidungen erfolgen in der Praxis nicht sequenziell und müssen entsprechend interdependent betrachtet werden.

Der Leistungsumfang definiert den Bündelungs- bzw. Integrationsgrad der Einzelaufgaben zur Erstellung einer Leistung bzw. eines Projektes. Bei der Fremderstellung einer Leistung besteht für den Auftraggeber die Möglichkeit, diese entweder gebündelt in einem Vertrag an einen einzelnen Vertragspartner oder aufgeteilt in Losen an mehrere Vertragspartner zu vergeben. Mit der Entscheidung bezüglich des Integrations- bzw. Desintegrationsgrades legt der Auftraggeber den sogenannten „Vertragsumfang" fest. Dieser kann in die Vertragstiefe und die Vertragsbreite unterteilt werden, wobei sich die Tiefe auf die Integration bzw. Desintegration aufeinanderfolgender Wertschöpfungsstufen einer

[7] Als Ausnahme gelten einheitlich dem Tiefbau zugeordnete Verkehrsanlagen; Vgl. GRÜTZE (2007, S. 126).
[8] Im deutschen Sprachgebrauch wird auch der Begriff „Öffentliche-Private-Partnerschaften“ (ÖPP) verwendet.
[9] Für eine Definition von sogenannten „PPP-Modellen“ siehe BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012).
[10] Siehe Abschnitt 2.5.1 und Abschnitt 4.1.1.

bestimmten Leistung bezieht, was auch als vertikale Integration bzw. Desintegration bezeichnet wird. Die Breite bezieht sich auf die Integration bzw. Desintegration von Aufgaben auf einer bestimmten Wertschöpfungsstufe, was auch als horizontale Integration bzw. Desintegration bezeichnet wird.

Bedeutung des Hochbaus in Deutschland

Nach Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) betrug das deutsche Hochbauvolumen im Jahr 2010 € 267 Mrd.[11] Dem deutschen Hochbau wird zudem aufgrund seiner geschätzt ca. 1,5 Mio. Beschäftigten eine große Bedeutung als Arbeitgeber zugerechnet.[12]

Das Bauvolumen im Hochbausektor lässt sich, wie in Abbildung 4 dargestellt, in öffentlichen und gewerblichen Hochbau sowie Wohnungsbau unterteilen. Das Bauvolumen im öffentlichen Hochbau betrug 2010 € 22,0 Mrd. und damit ca. acht Prozent des gesamten Hochbauvolumens. Gegenüber 2008 ist das Bauvolumen im öffentlichen Hochbau um € 4,5 Mrd. (nominell) oder ca. 26 % gestiegen, was vor allem auf öffentliche Konjunkturprogramme zurückzuführen ist. [13] Mit einem Anteil von ca. 1,9 % an den gesamten öffentlichen Ausgaben aller föderalen Ebenen im Jahr 2010 ist der öffentliche Hochbau ein bedeutender Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte.[14]

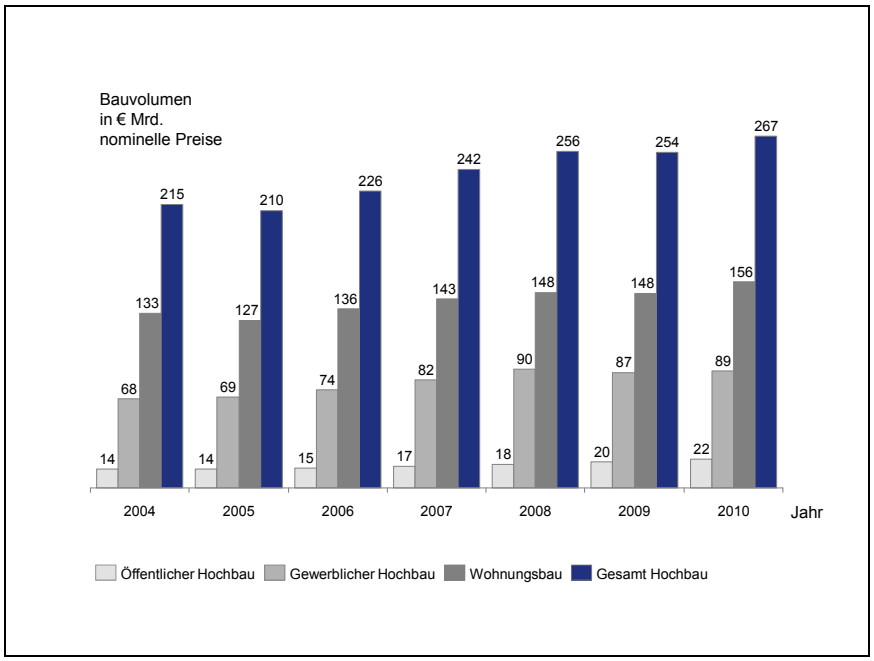


Abbildung 4: Jährliches Bauvolumen (2004-2010) im deutschen Hochbau (je Sparte in € Mrd.)[15]

[11] Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82); Zur Einordnung der Bedeutung des Hochbaus in Deutschland: Im Jahr 2010 betrug das deutsche (BIP) € 2.499 Mrd., vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2011, S. 631).

[12] Eigene Berechnung anhand von Daten des BUNDESINSTITUT FÜR BAU, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2011), Anzahl der gesamten Beschäftigten im Baugewerbe anteilig dem Hochbau nach dessen Bauvolumenanteil; siehe auch u.a. DIEDERICHS (2005, S. 1).

[13] Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82).

[14] Eigene Berechnung anhand von Daten des DIW (Berlin), vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82), und des Statistischen Bundesamts, vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2011, S. 563).

[15] Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von Daten des DIW, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 82).

2.2 Charakteristika von Hochbauprojekten

Die zentralen Charakteristika von Hochbauprojekten stellen die für die Analyse von Organisationsmodellen relevanten Transaktionscharakteristika dar und werden daher in diesem Abschnitt zunächst als Grundlage für die spätere Untersuchung einführend vorgestellt.

2.2.1 Merkmale

Die Planung und Errichtung von Hochbauwerken weist grundsätzlich Merkmale auf, die sich von industrieller Serienproduktion unterscheiden, da sie generell unter Rahmenbedingungen, die sich hinsichtlich des Ausgangspunktes, der Durchführung und der Zielsetzung durch Einmaligkeit, Komplementarität und projektspezifische Organisation auszeichnen, erfolgt. Hochbauwerke werden zudem grundsätzlich an wechselnden Fertigungsstätten erbracht.[16]

Zur Errichtung eines Hochbauwerkes wird eine große Anzahl technischer Komponenten und Leistungen eingesetzt, die sich komplementär ergänzen. Dieses System technischer Komponenten und Leistungen wird bis zum Abschluss des Hochbauprojektes in zwei Hauptphasen entwickelt: in der Planung und in der darauf folgenden Bauausführung.[17]

Für die mit einem Hochbauprojekt verbundenen Projektkosten gilt in der Regel, dass die Beeinflussbarkeit umso größer ist, je früher der Zeitpunkt im Projektverlauf. Bei den ersten Planungsüberlegungen ist die Kostenbeeinflussbarkeit am höchsten, aber sie nimmt nach der Festlegung der Rahmenbedingungen des Projektes mit jeder Planungsstufe ab. Das jeweilige Ausmaß der frühzeitigen Kostenbeeinflussbarkeit hängt im Einzelfall von den vorliegenden Projektcharakteristika ab.[18]

Aufgrund der Vielzahl technischer Komponenten und Leistungen bzw. derer sich komplementär ergänzenden Beziehungen zueinander sowie des häufig langen Zeitraumes[19] zwischen ersten Planungsüberlegungen und der Fertigstellung von Hochbauprojekten, ist es schwierig bzw. nur zu prohibitiv hohen Kosten möglich, ex ante einen vollständigen Vertrag bezüglich der Realisierung eines großen Hochbauprojektes zu erstellen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei einer Fremdvergabe der Bauausführungsleistung nach der Vertragsvereinbarung vertragliche Anpassungen vorgenommen werden müssen. Empirische Untersuchungen bestätigen diese häufig vorkommende Notwendigkeit zu Ex-post-Anpassungen durch sogenannte „Nachträge“ in Hochbauprojekten. So wurde in einer empirischen Auswertung von KATTENBUSCH / KUHNE (2002) von 33 Bauunternehmen mit jährlichen Bauleistungssummen zwischen € 4 Mio. und € 1 Mrd. die Häufigkeit von Nachträgen untersucht.[20] Im Durchschnitt kamen Nachträge in 75 % aller Aufträge vor und steigerten die Auftragssumme um elf Pro-

[16] Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 3 f.).

[17] Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 16 ff.).

[18] Vgl. SANGENSTEDT (2009, S. 9).

[19] Die Abwicklung eines Hochbauprojektes erfolgt häufig über einen längeren Zeitraum. Nach DIEDERICHS (1999, S. 274 ff.) beträgt der „normale“ Zeitraum eines Mittel- bis Großprojektes im deutschen Bausektor häufig zwischen 1,5 und 5 Jahren in Abhängigkeit von der Projektgröße; Siehe auch BLASBERG (2005) zur Projektdauer von Bauprojekten.

[20] Vgl. KATTENBUSCH / KUHNE (2002, S. 42 f.).

zent.[21] In einer weiteren Untersuchung von RACKY (1997) von elf Bauprojekten konnte ein durchschnittliches Nachtragsvolumen von ca. 5 % festgestellt werden, wobei in sämtlichen Projekten Nachtragsanpassungen in einer Höhe von 2,8 % bis 8,4 % anfielen.[22]

2.2.2 Projekttypen

Der Hochbau umfasst eine Vielzahl von Projekttypen, die sich im Hinblick auf ihre Charakteristika unterscheiden. In diesem Abschnitt wird kurz auf diese unterschiedlichen Typen von Hochbauprojekten eingegangen.

Die Projekttypen können nach der Art des Vorhabens unterteilt werden. Generell wird dabei zwischen Neu-, Um- und Erweiterungsbau unterschieden.[23] Bei einem Neubau handelt es sich um ein Vorhaben, das durch den „Neubaucharakter" keine oder wenige Schnittstellen zu bestehenden Bausubstanzen vorweist. Im Gegensatz dazu muss bei Um- oder Erweiterungsbauten auf Basis einer bestehenden Bausubstanz geplant und gebaut werden. Generell gilt, dass Um- und Erweiterungsbau im Vergleich zum Neubau eine höhere Komplexität vorweist, da die Schnittstellen zu bestehenden Bausubstanzen vor der tatsächlichen Bauausführung in der Regel kaum vollumfänglich beschreibbar sind.[24]

Des Weiteren können die Projekttypen im Hochbau nach der Anwendungsart des zu errichtenden Gebäudes unterschieden werden. Nach SOMMER (2009) lassen sich Hochbauprojekte in folgende acht Kategorien gliedern:

- Verwaltungs- und Bankgebäude,
- Lehr- und Forschungsgebäude
- Gebäude für das Gesundheitswesen,
- Stadthallen, Bürgerzentren, Museen, Theater,
- Wohnungsbauten, Wohnheime, Hotels,
- Sportstätten, Freizeitanlagen,
- Einkaufszentren, Kaufhäuser,
- Industrie- und Produktionsgebäude.[25]

Im Rahmen der jeweiligen Vorhaben und Gebäudekategorien wird häufig eine weitere Unterscheidung nach der Projektgröße vorgenommen, wobei Parameter wie monetäre und zeitliche Größe sowie die Anzahl der beteiligten Akteure betrachtet werden, um die Projektgröße einzuordnen. Hier existieren große Unterschiede, weil sich diese Parameter bei unterschiedlichen Projekttypen sehr stark unterscheiden können.

[21] Vgl. KATTENBUSCH / KUHNE (2002, S. 42 f.).

[22] Vgl. RACKY (1997, S. 95); Die Merkmale eines Hochbauprojektes und deren Auswirkungen auf die Ausgestaltungsoptionen bezüglich des projektbezogenen Organisationsmodells werden in Abschnitt 4.2.1 vertieft diskutiert.

[23] Z.B. wird in den Richtlinien zur Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zwischen Neu-, Um-, Erweiterungsbauten unterschieden, vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2005).

[24] Für eine Diskussion der Besonderheiten der Planung bzw. der Kostenberechnung beim Bauen im Bestand siehe SIEMON (2007, S. 130 ff.).

[25] Vgl. SOMMER (2009, S. 4 f.).

Durch die Gegebenheiten der Projekttypen wird auch die vorhandene vertragliche und technische Komplexität beeinflusst. Grundsätzlich gilt: Je besser die Möglichkeit zur Nutzung von etablierter und in vorhandenen Standards verankerter Technik ist, desto geringer ist die Komplexität. Bei Standardbauten, die Rückgriffe auf eine große Anzahl von Referenzobjekten erlauben, sinkt in der Regel der Komplexitätsgrad, weil auf bereits vorhandenes Wissen in der technischen und vertraglichen Ausgestaltung zurückgegriffen werden kann.[26]

2.3 Bauherren und Projektportfolios

Verschiedene Kategorien von Bauherren sowie die Charakteristika des öffentlichen Bauherrn bilden als Akteurscharakteristika die Grundlage der späteren Analyse von Organisationsmodellen zur Durchführung von Hochbauprojekten und werden daher in diesem Abschnitt vorgestellt.

2.3.1 Kategorien von Bauherren

In diesem Projektbericht wird der Begriff „Bauherr“ im Rahmen von Hochbauprojekten synonym zum Begriff „Auftraggeber“ verwendet. Der Bauherrenbegriff hat einen öffentlich-rechtlichen Ursprung, allerdings wird im Bauvertragsrecht, z. B. der VOB, der Begriff „Auftraggeber“ verwendet.[27]

Der für das Gesamtprojekt zuständige Bauherr wird als Verantwortlicher für die originären Bauherrenaufgaben, wie z.B. die Bereitstellung notwendiger Ressourcen (meist Kapital) zur Erreichung des durch ihn definierten Zielzustandes, verstanden. Er nimmt die Bauherrenfunktion im Hochbauprojekt wahr und vergibt ggf. einzelne delegierbare Bauherrenaufgaben an externe Akteure.[28]

Neben der Größe des Bauherrn, gemessen an z. B. Umsatz und/oder der Anzahl der durchgeführten Projekte pro Jahr, lassen sich Bauherren nach weiteren Kriterien kategorisieren, die im Folgenden vorgestellt werden.

2.3.1.1 Privater und öffentlicher Bauherr

Definitionen und Abgrenzung

Im Projektbericht werden die Begriffe „öffentlicher Bauherr“ sowie „öffentlicher Auftraggeber“ für sämtliche Auftraggeber, die nach § 98 Nr. 1 bis 6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bei der Beauftragung einer (Bau-)Leistung zur Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnungen[29] verpflichtet sind, verwendet. Hierunter fallen z. B.:

- Gebietskörperschaften und deren Sondervermögen. (Bund, Länder, Städte, Gemeinden, Landkreise, etc.)

[26] Auf die Bedeutung technischer und vertraglicher Komplexität bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen wird in Abschnitt 4.1.1 näher eingegangen.

[27] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 72).

[28] Zur Abgrenzung des Aufgabenspektrums des Bauherren/Auftraggebers siehe ESCHENBRUCH (2008, S. 72 ff.).

[29] Die Vergabe- und Vertragsordnungen gliedern sich in die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), die später in diesem Kapitel vorgestellt werden.

- Juristische Personen, die zumindest zum Teil klassische staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. Hochschulen und Sozialversicherungen
- Juristische Personen des Privatrechts, die der staatlichen Kontrolle unterliegen und im Allgemeininteresse tätig sind, wie z. B. Krankenhäuser, öffentliche Bühnen und die Feuerwehr

Sämtliche andere Bauherren bzw. Auftraggeber, die nicht in § 98 Nr. 1 bis 6 GWB als „öffentliche Auftraggeber" definiert werden, werden in diesem Projektbericht als „private Bauherren bzw. private Auftraggeber" bezeichnet.

Zielsysteme

Private und öffentliche Bauherren unterscheiden sich vornehmlich durch unterschiedliche Zielsysteme und institutionelle Vorgaben. In der Regel ist davon auszugehen, dass ein privater Bauherr das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgt.[30]

Im Vergleich zum privaten Sektor, dem diese eindeutige Zielorientierung unterstellt wird, ist im öffentlichen Bereich in der Regel eine Mehrdimensionalität der Ziele anzunehmen.[31] Allerdings wird in diesem Projektbericht davon ausgegangen, dass der öffentliche Bauherr unter Wahrung haushaltsrechtlicher Grundsätze, wie z.B. in den Landes- bzw. Bundeshaushaltsordnungen definiert, im Rahmen eines komplexen Zielsystems vor allem die Ziele der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verfolgt. Diese Zielsetzungen des öffentlichen Bauherrn finden sich demnach auch als Vorgabe für die Beschaffung auf allen föderalen Ebenen wieder.[32]

Des Weiteren unterscheiden sich private und öffentliche Bauherren durch die für sie geltenden institutionellen Rahmenbedingungen. Für den öffentlichen Auftraggeber sind insbesondere Bundes- und Landeshaushaltsordnungen, das GWB und die VOB von Bedeutung, die der öffentlichen Beschaffung enge Vorgaben setzen.[33]

2.3.1.2 Bau für Eigen- oder Fremdnutzung

Eine weitere wichtige Unterteilung im Hochbausektor ist die Unterscheidung zwischen Bauherren, die für ihre Eigennutzung bauen und Bauherren, die vornehmlich Objekte für die Fremdnutzung errichten, wie z. B. Projektentwickler. Während private Bauherren, die vornehmlich für die Fremdnutzung bauen, Einflussmöglichkeiten haben, ihr Projektportfolio an die aktuell vorherrschenden Rahmenbedingungen anzupassen und, sich je nach Situation auf unterschiedliche Projekttypen zu fokussieren, wird das Projektportfolio der Bauherrn, die für die Eigennutzung bauen, durch den kurz- bis langfristigen Eigenbedarf bestimmt.

[30] Vgl. KLATT (2011, S. 65).

[31] Vgl. KLATT (2011, S. 65); Auf die Mehrdimensionalität der Ziele der unterschiedlichen Akteure des öffentlichen Auftraggebers wird vertieft in Abschnitt 3.3 eingegangen.

[32] Beispielsweise verpflichtet § 7 BHO zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserstellung des Bundes.

[33] Auf die Besonderheiten öffentlicher Bauherren wird in Abschnitt 4.2.2 vertieft eingegangen.

Des Weiteren ist zu unterscheiden, ob es sich bei einem Akteur um den originären Bauherrn im Sinne des „Bestellers" der Bauleistung bzw. des Hochbauwerkes handelt, oder ob er lediglich als ausführende Einheit im Sinne eines „Umsetzers" agiert und im Auftrag eines „Bestellers" die operative Bauherrenfunktion wahrnimmt. Beispielhaft für einen „Besteller" ist im öffentlichen Bereich die Politik, z.B. in Form eines Ministeriums, zu nennen und für einen „Umsetzer" ist z.B. im privaten Sektor ein Projektentwickler anzuführen, der zur Umsetzung eines Hochbauvorhabens beauftragt wird. Zusätzlich muss in diesem Zusammenhang vom eigentlichen „Nutzer" bzw. „Bedarfsträger" unterschieden werden, der nach Fertigstellung das Hochbauwerk tatsächlich nutzt und nicht zwangsläufig zuvor auch Bauherr im Sinne eines „Bestellers" oder „Umsetzers" ist.

In diesem Projektbericht wird im Folgenden nicht zwischen dem „Besteller" und dem „Umsetzer" unterschieden, sondern generell von Bauherr bzw. Auftraggeber gesprochen, wenn es um denjenigen Akteur geht, der in einem Hochbauprojekt die Bauherrenfunktion wahrnimmt.

2.3.2 Charakteristika des öffentlichen Bauherrn

Transaktions- bzw. Projektcharakteristika

Die mit der Leistungserstellung beauftragte ausführende Bauverwaltung im öffentlichen Sektor verantwortet in der Regel die reine Umsetzung bzw. die effiziente Durchführung von Baumaßnahmen des öffentlichen Bereichs und kann generell nicht eigenständig entscheiden, ob und welche Baumaßnahmen realisiert werden, da dies durch die jeweilige öffentliche Institution als späterem Nutzer in oftmals komplexen politischen Entscheidungsprozessen festgelegt wird. Damit ist bei öffentlichen Bauherren von einem exogen bestimmten Projektportfolio auszugehen.

Die Vielzahl von Tätigkeitsfeldern und entsprechenden Nutzungsarten der öffentlichen Hand spiegelt sich auch im Projektportfolio des öffentlichen Bauherrn wieder. Neben Hochbauprojekten, die mit dem privaten Bausektor vergleichbar sind, wie z. B. Büro-/Verwaltungsgebäuden, werden im öffentlichen Hochbau Projekte, wie z.B. militärische Gebäude umgesetzt, die fast ausschließlich von der öffentlichen Hand als Bauherr durchgeführt werden.[34] Aufgrund dieser häufig unterschiedlichen Hochbauprojekte öffentlicher Bauherrn, die oftmals eine Mischung aus verschiedenen Projekttypen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verantworten, ist in der Regel von heterogenen Projektportfolios im öffentlichen Hochbau auszugehen.

Akteurscharakteristika

Da öffentliche Bauvorhaben einen hohen Marktanteil aufweisen, prägt die Vorgehensweise der öffentlichen Hand rein faktisch den Markt im Hochbau wesentlich, so dass man auch von einer „Marktmacht" sprechen könnte. Diese Marktmacht geht grundsätzlich mit einer Verantwortung und einem Eigeninteresse für die langfristige Marktentwicklung einher. Besonders in bauwirtschaftlich schwächeren Regionen trifft dies auf öffentliche Bauherren zu, die durch ihre Auftragsvergabe großen Einfluss auf die regionale Marktstruktur ausüben. Außerdem bedeutet das hohe Bauvolumen des öffentlichen

[34] Vgl. SOMMER (2009, S. 4 f.).

Hochbaus auch einen großen Einfluss auf das Niveau der architektonischen Qualität im öffentlichen Raum. Aufgrund der häufigen Trennung von Zahlern und Nutzern ist im öffentlichen Bereich grundsätzlich davon auszugehen, dass die Anreize der Nutzer zur Vermeidung späterer Leistungsänderungen in der Regel eingeschränkt sind, was sich auf die Änderungswahrscheinlichkeit im Rahmen der Leistungsbeschreibung und Leistungserstellung erhöhend auswirken kann.

Eine weitere Besonderheit öffentlicher Bauherren ist die föderale Zuordnung bei der Wahrnehmung von Baumaßnahmen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz verankert[35] und schlägt sich auch in der Bauherrentätigkeit öffentlicher Bauherren nieder. Der Bund bzw. die Länder übernehmen dabei die Bauherrenverantwortung für Hochbauobjekte, die der Durchführung von Aufgaben im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaft dienen.[36] Die Länder können dabei eine Aufgabendelegation der Bauherrentätigkeit an ihnen unterstellte Gebietskörperschaften, wie z. B. Landkreise, Gemeinden oder Bezirke, vornehmen. Somit werden Bauherrenaufgaben generell auf allen föderalen Ebenen in Deutschland durchgeführt.

Für sämtliche öffentliche Bauherren, unabhängig von der föderalen Ebene, gilt die Bindung an das Vergaberecht in der öffentlichen Beschaffung. Allerdings können die jeweiligen Gebietskörperschaften weitergehende interne Vorgaben für die Bauherrentätigkeit erlassen.[37]

Marktcharakteristika

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass sich öffentliche Bauherren bei einer Fremderstellung dem gleichen Marktangebot wie private Bauherren bedienen, was die Möglichkeit zur Erzielung bauherrenübergreifender Synergieeffekte auch zwischen öffentlichen und privaten Bauherren eröffnet. Trotz einer möglichen Spezialisierung der Auftragnehmer auf entweder öffentliche oder private Bauherren, ist durch die allgemein beschränkte „Auftraggeberspezifität" im Hochbausektor mit geringen „Übergangsbarrieren" bei der Erstellung von Leistungen für unterschiedliche Bauherren zu rechnen.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Der Handlungsspielraum öffentlicher Bauherren im Hinblick auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen wird durch institutionelle Vorgaben reglementiert. Vor allem das GWB und die Vergabe- und Vertragsordnungen bestimmen die Gestaltungsmöglichkeiten im öffentlichen Hochbau.[38]

[35] Vgl. STURM (2005, S. 41 ff.).

[36] Als Beispiel dafür siehe die Beschreibung des Aufgabenbereiches des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie die Beschreibung des Aufgabenbereiches der obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2012) und BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (2012).

[37] Als Beispiel dafür wird auf die „Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins", vgl. SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT - BERLIN (2012), oder das „Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Bauleistungen durch Behörden des Freistaates Bayern", vgl. FREISTAAT BAYERN (2011), verwiesen.

[38] Auf die Besonderheiten der institutionellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand im Hochbau wird vertieft in Abschnitt 2.4.2 eingegangen.

2.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus

Der institutionelle Rahmen des Hochbaus ist ein wichtiger Faktor, der bei der Analyse von Organisationsmodellen zu berücksichtigen ist. Aus diesem Grund stellt dieser Abschnitt die institutionellen Vorgaben des Hochbausektors vor, um eine Basis für die spätere Modellanalyse zu schaffen.

2.4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Der vorhandene rechtliche Rahmen des deutschen Hochbaus besteht aus öffentlichem und privatem Baurecht. Das öffentliche Baurecht regelt „die Zulässigkeit des Bauvorhabens und damit das Verhältnis des Bauherrn zum Staat“[39], das durch das Merkmal der Über-Unter-Ordnung geprägt wird. Demgegenüber erfasst das private Baurecht die Rechtverhältnisse der an einem Bauprojekt beteiligten Akteure auf der Ebene der Gleichordnung.[40]

Diese institutionellen Rahmenbedingungen im Hochbau bilden u. a. die Grundlage für die Abgrenzung idealtypischer Rollen im Hochbausektor, auf die mit Bezug zum deutschen Hochbau in Abschnitt 2.5.2 eingegangen wird.

Neben den formalen Rechtsregeln haben sich im Laufe der Zeit institutionelle Vorgaben in Form von z. B. Regeln, Normen und Berufsbildern, wie z.B. Baurichtlinien, technische Standards oder einheitliche Leistungsbilder, entwickelt. Mit diesen existieren definierte gemeinsame Rahmenbedingungen für die Erstellung von Hochbauprojekten, auf die die Akteure zurückgreifen können. Die Auswirkungen dieses institutionellen Rahmens auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Organisationsmodelle auf Einzel- und Multiprojektebene werden in den Kapiteln 4 und 5 thematisiert.

2.4.1.1 Öffentliches Baurecht

Im Vordergrund des öffentlichen Baurechts steht die in vielen Fällen erforderliche Baugenehmigung, die durch die jeweiligen Genehmigungsbehörden erteilt wird und sicherstellen soll, dass das Vorhaben die öffentlich-rechtlichen Vorschriften einhält.[41] Durch die institutionelle Vorgabe der Genehmigung wird auch eine externe Qualitätsprüfung der Planung vorgenommen, was für den Bauherrn vor der eigentlichen Bauausführung zur Reduktion der Unsicherheit im Hinblick auf die Qualität der beauftragten Planer[42] dienen kann. Nach Fertigstellung der Bauausführung sind für durch die Landesbauordnung definierte Bauleistungen baurechtliche bzw. behördliche Abnahmen durchzuführen. Diese Abnahmen werden von der Bauaufsichtsbehörde oder von ihr beauftragten Sachverständigen durchgeführt, was für den Bauherrn eine zusätzliche externe Qualitätsprüfung der Planung und Bauausführung nach Fertigstellung der Leistung bedeutet.[43] Diese Abnahmen sind jedoch nicht mit der rechtsge-

[39] WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

[40] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).

[41] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

[42] In dieser Arbeit bezeichnet der Begriff „Planer“ Akteure (meist Architekten oder Ingenieure), die sich mit Aufgaben, die zur Erstellung von fachspezifischen Entwürfen für z. B. ein Gebäude oder bestimmte Teile davon durchgeführt werden, beschäftigen.

[43] Vgl. BATTIS / KRAUTZBERGER / LÖHR (2009).

schäftlichen Abnahme des Unternehmerwerks gleichzustellen, sondern sollen lediglich die Übereinstimmung des Bauwerks mit den gesetzlichen oder behördlichen Vorgaben hinsichtlich bestimmter öffentlich-rechtlicher Aspekte, vor allem in Bezug auf die Sicherheit des Bauwerks für Umwelt und Publikum, sicherstellen und dokumentieren.

In diesem Abschnitt wird nur ein kurzer Überblick zum öffentlichen Baurecht gegeben, für eine ausführliche Darstellung wird u. a. auf BATTIS / KRAUTZBERGER / LÖHR (2009)[44] verwiesen.

Das öffentliche Baurecht wird in das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht unterteilt. Letzteres umfasst zudem die Bauleitplanung, die sich als Bundesrecht auf Bebauungs- und Flächennutzungspläne konzentriert und somit als flächenbezogen charakterisiert wird. Dabei sind jedoch die Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen, die Teil des Bauordnungsrechts als objektbezogenes Länderrecht ist.

RAUMORDNUNG

Das Raumordnungsgesetz teilt den Gesamtraum der Bundesrepublik in Teilräume ein, die durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne abgebildet werden. Nach § 1 ROG gilt als Ziel, die Anforderungen der jeweiligen Räume aufeinander abzustimmen, um Konflikte zu vermeiden, sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

BAULEITPLANUNG

Auf der Ebene der Städte und Kommunen soll die Bauleitplanung die städtebauliche Entwicklung steuern. Aus der Flächennutzungsplanung werden Bebauungspläne entwickelt, die regeln, welche Vorgaben erfüllt werden müssen, um eine Baugenehmigung für ein konkretes Bauprojekt zu erhalten bzw. welche Projekte ohne eine Baugenehmigung durchgeführt werden können.[45] Die Fachplanung gilt für bestimmte Bauvorhaben, die speziellen planungsrechtlichen Vorschriften unterliegen, wie z. B. Flughäfen sowie technische Ver- und Entsorgungsanlagen.[46]

BAUORDNUNGSRECHT

Das Bauordnungsrecht regelt die Anforderungen an das einzelne Bauvorhaben zur Erreichung der Genehmigungsfähigkeit. Enthalten sind z. B. Bestimmungen zur Genehmigungsbedürftigkeit, zum Genehmigungsverfahren und zu den baugestalterischen und sicherheitstechnischen Anforderungen. Das Bauordnungsrecht dient der Abwendung von Gefahren für die Allgemeinheit, die durch das Vorhaben entstehen könnten. Zum Bauordnungsrecht gehören auch länderspezifische technische Baubestimmungen. Es liegt in der Verantwortung der Planer und der bauausführenden Akteure, diese technischen Baubestimmungen einzuhalten.[47]

[44] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 48 ff.).
[45] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 4).
[46] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 4).
[47] Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 29 ff.).

2.4.1.2 Privates Baurecht

Im Privatrecht werden die Rechtverhältnisse einzelner Rechtssubjekte untereinander geregelt. Davon sind sowohl private als auch öffentliche Akteure betroffen[48], denn auch für den öffentlichen Bauherrn gilt als Rechtssubjekt Privatrecht, soweit er nicht im Verhältnis der Über-/Unterordnung agiert.

2.4.1.2.1 Vertragliche Regeln

2.4.1.2.1.1 BGB-Werkvertragsrecht

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) bildet den Kern der Regelungen im privaten Bauvertragsrecht. Die Errichtung eines Bauwerks ist als „Werkvertrag" einzuordnen, in dem sich nach § 631 BGB der Unternehmer bzw. Auftragnehmer zur Erstellung des definierten Werkes als Gegenleistung zu einer vereinbarten Vergütung verpflichtet.[49] Der Vertragstyp Werkvertrag im BGB umfasst nicht nur Bauwerke, sondern trifft einheitliche Regelungen für sämtliche Verträge, bei denen der Eintritt eines Erfolgs geschuldet wird.[50] Das BGB beinhaltet grundsätzlich dispositive Regelungen, die durch gesonderte Vereinbarungen anders gestaltet werden können.[51] Daneben bestehen jedoch auch wesentliche Regelungen, die gar nicht oder nur unter bestimmten Umständen (z. B. nicht in Allgemeinen Geschäftsbedingungen) durch Vereinbarungen zwischen den Akteuren abgeändert werden können.

2.4.1.2.1.2 VOB

Im deutschen Hochbau nimmt die das Werkvertragsrecht des BGB ergänzende VOB eine zentrale Rolle ein. Die VOB besteht aus drei Teilen: VOB/A, VOB/B und VOB/C, wobei öffentliche Auftraggeber zur Anwendung der VOB verpflichtet sind, aber auch private Akteure häufig auf die Vereinbarungen der VOB/B und der VOB/C zurückgreifen.[52] Für private Bauherren ist die VOB/A von geringer Bedeutung.[53] Sie sind nicht zu einer Ausschreibung nach der VOB/A verpflichtet. Die Regelungen der VOB werden durch den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) erarbeitet. Dem DVA gehören Vertreter aller wichtigen öffentlichen Auftraggeber, Ressorts des Bundes und der Länder, sonstige öffentliche Auftraggeber, kommunale Spitzenverbände sowie Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik in paritätischer Zusammensetzung an.[54]

VOB/B

Die VOB/B bildet die „Allgemeinen Vertragsbedingungen" für die Ausführung von Bauleistungen ab. Sie haben den Charakter „Allgemeiner Geschäftsbedingungen" und werden vom DVA ausschließlich zur Anwendung gegenüber Unternehmen, juristischen Personen des öffentlichen Rechts und öffent-

[48] Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 31).
[49] Vgl. BUYSCH (2003, S. 9).
[50] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).
[51] Vgl. BUYSCH (2003, S. 9).
[52] Vgl. BUYSCH (2003, S. 11).
[53] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).
[54] Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).

lich-rechtlicher Sondervermögens empfohlen (§310 BGB). Sie dienen dazu, in Bauverträgen die Regelungen des gesetzlichen Werkvertragsrechts für die öffentlichen Bauaufträge zu ergänzen bzw. teilweise zu modifizieren. Die öffentlichen Auftraggeber ihrerseits sind zur Anwendung der VOB/B verpflichtet.[55] Insoweit ist die VOB/B als Vertragsbestandteil mit den Auftragnehmern im Vertrag ausdrücklich zu vereinbaren. Die VOB/B regelt die Rechte und Pflichten des Auftraggebers und Auftragnehmers in Bezug auf das projektierte Bauvorhaben und bildet damit eine Art „vertraglichen Standard" für Bauleistungen in Deutschland.

VOB/C

Die VOB/C beinhaltet die „Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen" für Bauleistungen. Diese haben Gültigkeit, wenn die VOB/B Vertragsbestandteil ist. Die VOB/C wird in Form von DIN-Normen abgebildet. Sie stellen weitere gewerkespezifische technische Vertragsbedingungen und somit wesentliche „anerkannten Regeln der Technik" dar. Beim Abschluss eines reinen BGB-Vertrages gelten grundsätzlich auch diese anerkannten Regeln der Technik, wenn nicht explizit anders vereinbart.[56]

2.4.1.2.2 Leistungsbilder nach HOAI

Für Architekten und Ingenieure mit Sitz im Inland spielt die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) eine wichtige Rolle. Die HOAI regelt das Preisrecht zwischen dem Auftraggeber und den Architekten und Ingenieuren. Sie definiert Mindest- und Höchstsätze für die Vergütung.[57] Die HOAI ist zwingendes Preisrecht und kann nicht durch vertragliche Vereinbarungen umgangen werden. Jedoch legt sie nicht fest, welche Leistungen der Planer im Rahmen seiner Tätigkeit zu erfüllen hat. Die genauen Leistungsinhalte müssen die Akteure gesondert vereinbaren. Mit den Leistungsbildern der HOAI zur Ermittlung des Honorars existieren allerdings Standards für die Beschreibung von Planungsleistungen, die zur Erzielung des werkvertraglichen Erfolgs im Regelfall erforderlich sind.[58]

2.4.1.2.3 Technische Standards

In der Planung und in der Bauausführung wird auf eine Vielzahl technischer Standards bzw. Vorschriften zurückgegriffen. Die wichtigsten dieser Vorschriften sind die auf nationaler Ebene durch das Deutsche Institut für Normung (DIN) erarbeiteten „DIN-Nomen" sowie die auf europäischer Ebene entwickelten sogenannten „Eurocodes", die speziell für das Bauwesen etabliert wurden.

Die sogenannten „DIN-Normen" sind als technische Normen keine Rechtsnormen, allerdings werden sie zur Definition des Begriffs „anerkannte Regeln der Technik" verwendet. Der Rückgriff auf DIN-Normen in der Planung und in der Bauausführung ist freiwillig. Eine verbindliche Nutzung ist nur erforderlich, wenn der Gesetzgeber ihre Einhaltung vorschreibt, etwa wenn die DIN-Norm im konkreten Fall eine allgemein anerkannte Regel der Technik darstellt. Jedoch wird grundsätzlich in Verträgen die

[55] Vgl. KAPELLMANN / LANGEN (2007, S. 39 f.).

[56] Vgl. KAPELLMANN / LANGEN (2007, S. 42).

[57] Ausgenommen vom zwingenden Preisreicht sind nach § 3 Abs. 1 HOAI sogenannte „Beratungsleistungen", die in Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 HOAI dargestellt werden.

[58] Vgl.§ 3 HOAI und WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

Einhaltung von DIN-Normen festgeschrieben, was die Beschreib- und Nachvollziehbarkeit technischer Gegebenheiten erleichtert. Die Einhaltung von DIN-Normen führt in juristischen Auseinandersetzungen häufig zu einer Beweislastumkehr. Grundsätzlich gilt, dass derjenige, der die Anforderungen der DIN-Normen eingehalten hat, nicht schuldhaft gehandelt hat.[59] Die VOB/C umfasst in Form von DIN-Normen die „Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen" für Bauleistungen und definiert somit eine Art „technischen Standard" im deutschen Bausektor.[60]

Die auf europäischer Ebene existierenden Eurocodes dienen als europaweit vereinheitlichte Bemessungsregeln bzw. Standards im Bauwesen. Diese europäischen Normen (EN) sollen durch Umsetzung in nationales Recht die unterschiedlichen nationalen Standardisierungen harmonisieren und u. a. Ausschreibungen sowie die Abstimmung in der Bauwirtschaft auf europäischer Ebene vereinfachen.[61]

Insgesamt wird in Deutschland im Bereich Planen und Bauen ein hoher Normierungsgrad erreicht. Für eine Darstellung der wichtigsten Normen und technischen Richtlinien siehe u. a. auf DIN (2011).[62]

Zusätzlich zur Normung geben diverse Verbände in Deutschland unterschiedliche institutionelle Vorgaben heraus, die in Bauverträgen berücksichtigt werden können.[63] Teilweise bilden auch diese allgemein anerkannte Regeln der Technik ab.

Des Weiteren ist zur Freigabe für die Nutzung einzelner Baustoffe oder Bauteile ein Nachweis zur Brauchbarkeit erforderlich. Dieser Nachweis wird in den Landesbauordnungen und dem Bauproduktengesetz festgelegt. Als Nachweis dient die Einhaltung bautechnischer DIN-Normen und/oder die Zulassung oder das Prüfzeichen des Deutschen Instituts für Bautechnik.[64]

2.4.1.2.4 Vergütungsstandards

Weitere institutionelle Rahmenbedingungen sind sogenannte „Vergütungsstandards", die entweder gesetzliche oder freiwillige Vorgaben zu Grenzen bzw. Methoden für die Ermittlung der Vergütung im Falle der Fremderstellung einer Leistung darstellen.

- Für Architekten und Ingenieure gilt die HOAI als zwingendes Preisrecht bei der Beauftragung von bestimmten Planungsleistungen und legt gesetzliche Mindest- und Höchstsätze für die Vergütung fest.
- Bei der Beauftragung von Bauausführungsleistungen ist zwischen dem privaten Auftraggeber und dem Auftragnehmer eine freie Preisvereinbarung erlaubt.[65]
- Bei der Beauftragung von Rechtsanwälten sind die Vorgaben des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) einzuhalten. Bei der Beauftragung externer Projektsteuerungsleistungen gilt kein zwingendes Preisrecht, soweit der Projektsteuerer nicht typische Architektenleistungen

[59] Vgl. MICHEL-QUAPP (2009, S. 115 f.).
[60] Vgl. KAPELLMANN / LANGEN (2007, S. 42).
[61] Vgl. SCHUPPENER (2012).
[62] Vgl. DIN (2011).
[63] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 68).
[64] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 69).
[65] Vgl. GRALLA (2001, S. 171).

erbringt. Allerdings sind in Anlehnung an die HOAI mit dem 5-Phasen-Leistungsbild des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung (AHO) sowie weiteren Leistungsbildern der Projektsteuerung freiwillige Vergütungsstandards entwickelt worden, auf die bei der Ermittlung der Vergütung extern beauftragter Projektsteuerungsleistungen zurückgegriffen werden kann.[66]

2.4.1.2.5 Qualifikationsstandards

Sogenannte „Qualifikationsstandards" bieten dem Auftraggeber die Möglichkeit zu einer gewissen Reduktion der Qualitätsunsicherheit bei einer Fremdvergabe. In Deutschland sind die Berufstitel „Architekt", „Beratender Ingenieur", „Stadtplaner", „Landschaftsarchitekt" und „Innenarchitekt" durch die jeweiligen Kammern geschützt.[67] Nur wer Mitglied in der Kammer ist, ist auch berechtigt, den Berufstitel zu tragen. In der Regel sind als Voraussetzung für die Mitgliedschaft ein abgeschlossenes akademisches Studium und eine bestimmte fachspezifische Berufserfahrung vorzuweisen. Jedoch ist in Deutschland die eigentliche Berufsausübung nicht rechtlich geschützt. Bei der Einreichung eines Bauantrages muss aber eine Bauvorlagenberechtigung vorliegen. Die Bauvorlageberechtigung wird durch die Eintragung bei der Kammer erlangt.[68]

Auch der Berufsabschluss „Geprüfter Polier" ist in Deutschland geschützt und kann erst nach der erfolgreichen Durchführung einer Prüfung erlangt werden.[69]

Im Gegensatz zu den Berufstiteln „Architekt", „Ingenieur" und „Geprüfter Polier" ist der Titel „Projektsteuerer" in Deutschland nicht geschützt und es steht deshalb jedem frei, eine Leistung als „Projektsteuerer" anzubieten.[70]

Zusätzlich bietet eine Vielzahl von Zertifizierungen im direkten und indirekten Bauumfeld dem Auftragnehmer die Möglichkeit, die Einhaltung einer gewissen Qualität und/oder eines bestimmten Wissensstands nachzuweisen.

2.4.2 Besonderheiten bei öffentlichen Bauherren

2.4.2.1 Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder

Das Haushaltsrecht gilt als übergeordneter Rechtsrahmen, der für die öffentliche Hand die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung festschreibt und deren Umsetzung regelt.[71] Ausschlaggebend für die Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Bauherren sind dabei vor allem die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder.

Während vor der GWB-Novelle lediglich Vergabevorschriften als Teil des Haushaltsrechts existierten und die privatrechtliche Auftragsvergabe der öffentlichen Hand regelten, wurde 1998 erstmals das

[66] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 216 ff.).
[67] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 92).
[68] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 191 f.).
[69] Vgl. INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER FRANKFURT AM MAIN (1999).
[70] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 96 ff.).
[71] Vgl. § 7 BHO und z.B. § 7 LHO Nordrhein-Westfalen.

GWB um einen vierten Teil erweitert, der sich der Vergabe öffentlicher Aufträge widmet und subjektive Bieterrechte sowie ein effektives Rechtsschutzsystem einführte. Dies ist die Grundlage des heutigen Vergaberechts, das mehrmals kleineren Reformen unterzogen wurde und dem Haushaltsrecht untergeordnet ist.

2.4.2.2 Vergaberecht

2.4.2.2.1 Überblick

Im Vergleich zu privaten Bauherren weisen öffentliche Bauherren mehrere Besonderheiten auf. Insbesondere setzt das Vergaberecht dem öffentlichen Bauherrn einen besonderen institutionellen Rahmen, der bei der Erstellung von Hochbauprojekten berücksichtigt werden muss. Bei der Fremdvergabe von Leistungen können öffentliche Auftraggeber im Gegensatz zu privaten Auftraggebern nicht „frei" vergeben, sondern müssen die Regelungen des Vergaberechts berücksichtigen.[72]

Das Vergaberecht gliedert sich grundsätzlich in zwei Bereiche. Das Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte und das Rechtsregime, das ab Erreichen der Schwellenwerte zur Anwendung kommt. Für die Beurteilung des Erreichens der Schwellenwerte sind die geschätzten Auftragswerte ohne Umsatzsteuer im Einzelfall heranzuziehen.[73] Die VgV unterscheidet zwischen der „Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen", der „Vergabe freiberuflicher Leistungen" und der „Vergabe von Bauleistungen". Für den öffentlichen Bauherrn sind insbesondere die Vergabe freiberuflicher Leistungen, z. B. bei Beauftragung von externen Planern und Projektsteuerern, sowie die Vergabe von Bauleistungen von Bedeutung. Die Berechnung und Veröffentlichung der Schwellenwerte erfolgt alle 2 Jahre durch die EU Kommission.[74] Seit dem 01.01.2012 betragen die Werte für Bauleistungen € 5 Mio. und für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen € 200.000.[75] Die genauen Bestimmungen bei der Vergabe von freiberuflichen Leistungen sowie bei der Vergabe von Bauleistungen sind in der VOF bzw. in der VOB/A zu finden. Der Bereich unterhalb der Schwellenwerte wird durch das Haushaltsrecht bestimmt. Das Verfahren zur Bauauftragsvergabe erfolgt nach dem 1. Abschnitt der VOB/A. Oberhalb der Schwellenwerte ist das Vergaberecht im nationalen Recht als Wettbewerbsrecht (GWB) im vierten Teil (Vergabe öffentlicher Aufträge) verankert und regelt die Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Anders als für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte, findet das GWB-Vergabregime nicht nur auf die klassische öffentliche Hand.[76] Anwendung, sondern auch für sog. funktionale öffentliche Auftraggeber.[77] In diesem Projektbericht wird im Folgenden im Rahmen der Fremderstellung bzw. –vergabe von Leistungen nicht zwischen Vergaben unter und oberhalb der Schwellenwerte unterschieden, sondern es werden jeweils beide Vergaben betrachtet, falls nicht explizit auf eine Abweichung hingewiesen wird.

[72] Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 42).

[73] Vgl. § 2 VgV.

[74] Vgl. (EU) VO 842/2011.

[75] Besondere Werte gelten für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen oberster Bundesbehörden und Sektorenauftraggeber.

[76] Vgl. § 98 Nr. 1 GWB.

[77] FRANKE ET. AL. (2007, S. 3 ff.); vgl. § 98 Nr.2 ff GWB.

2.4.2.2.2 Vergabe- und Vertragsordnungen

2.4.2.2.2.1 VOF

Bei der Beauftragung freiberuflicher Leistungen über dem Schwellenwert sind die Vorgaben der VOF einzuhalten.[78] Die VOF regelt die Grundsätze der Vergabe und schreibt Regeln für die Vergabeart und das Auswahlverfahren vor. Jedoch wird im Rahmen der VOF nicht auf die Aufteilung der Leistung in Lose[79] sowie auf die Vergütungsart eingegangen. Unter dem Schwellenwert steht es dem öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich frei, eine freihändige Vergabe freiberuflicher Leistungen durchzuführen.

2.4.2.2.2.2 VOB/A

Die VOB/A regelt, wie die Vergabe öffentlicher Bauaufträge durch öffentliche Auftraggeber zu erfolgen hat. Im Kern werden hier die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Ausschreibungsverfahren und zur Auswahl des zu bezuschlagenden Bieters festgeschrieben. Darüber hinaus werden grundsätzliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung und den Vertragsarten gemacht. Die VOB/A unterscheidet in den verschiedenen Abschnitten nach Vergaben, die den Schwellenwert nicht erreichen (1. Abschnitt) bzw. überschreiten (2. Abschnitt). Schwellenwerte sind, wie eingangs erläutert, die geschätzten Auftragswerte ohne Umsatzsteuer[80], die erreicht oder überschritten werden müssen, um einen EU-weiten Wettbewerb durchführen zu müssen. Der dritte Abschnitt befasst sich mit Vergaben im Bereich der Verteidigung und Sicherheit, die hier nicht näher beleuchtet werden.

Nach § 5 VOB/A und § 5 EG VOB/A sind Bauleistungen in Fach- oder Teillosen zu vergeben. Ausnahmen können jedoch aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen gemacht werden.

Nach § 3 VOB/A und § 3 EG VOB/A sind Bauleistungen grundsätzlich an eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten auszuschreiben. Dem öffentlichen Auftraggeber sind enge Grenzen gesetzt, wann er von der öffentlichen Ausschreibung abweichen kann. Insbesondere besteht die Möglichkeit zur freihändigen Vergabe von Leistungen mit einem Wert unter € 10.000 oder bei Vorliegen besonderer Umstände sowie zur beschränkten Ausschreibung von Ausbaugewerken mit einem Wert unter € 50.000, Tief-, Verkehrswege- und Ingenieurbau mit einem Wert von unter € 150.000 sowie übrigen Gewerken unter € 100.000.

Dem Auftraggeber ist auferlegt, ausreichend Zeit für die Bearbeitung und Einreichung von Angeboten zu geben. Nach § 10 VOB/A darf diese Frist auch bei Dringlichkeit nicht unter zehn Kalendertagen liegen. Nach § 10 EG darf die Frist 22 Kalendertage nicht unterschreiten.

Bei der Vergabe einer Bauleistung ist nach § 7 Nr. 9 VOB/A und § 7 EG VOB/A die Leistung in der Regel durch ein in Teilleistungen gegliedertes Leistungsverzeichnis zu beschreiben. Bei Zweckmäßigkeit aus technischen, wirtschaftlichen oder gestalterischen Gründen kann die Bauleistung auch als Leistungsprogramm dargestellt werden.

[78] Für die aktuellen Schwellenwerte einer verpflichtenden Anwendung der VOF siehe § 2 VgV.
[79] Allerdings gilt nach § 97 Abs. 3 GWB die Losaufteilung als Normvorgabe.
[80] Vgl. § 2 VgV.

Nach § 4 VOB/A und § 4 EG VOB/A sind Bauleistungen als Leistungsverträge zu gestalten. Die Vergütung soll in der Regel nach Einheitspreisen erfolgen, bei denen die einzelnen Leistungsteile und deren Mengen nach Maß, Gewicht oder Stückzahl vom Auftraggeber bereits vorgegeben sind. In geeigneten Fällen, bei denen mit einer Leistungsänderung nach Vertragsabschluss nicht zu rechnen ist, kann die Vergütung auch pauschal vereinbart werden.

2.4.2.2.3 Nachprüfverfahren

Im GWB wird eine Nachprüfmöglichkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingeräumt. Nach § 107 Nr. 2 GWB „ist jedes Unternehmen antragsbefugt, das ein Interesse am Auftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten nach § 97 Nr. 7 GWB durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften geltend macht“. Die Vergabekammer ist für die Prüfung des Antrages zuständig und muss innerhalb von fünf Wochen nach Eingang des Antrages eine schriftliche Entscheidung abgeben. Gegen die Entscheidung der Vergabekammer kann eine sogenannte „sofortige Beschwerde“ zum Oberlandesgericht binnen einer Frist von zwei Wochen eingereicht werden.

2.4.2.3 Standardisierung durch Vergabehandbücher und Richtlinien

Die Vergabe selbst und die Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen sind zudem in differenzierten Vorgaben der jeweiligen Ämter in Form von Vergabehandbüchern und Richtlinien ausgearbeitet. Beispielsweise hat das Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ein Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) sowie Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) herausgegeben.

Im VHB wird näher auf den Ablauf und die Anforderungen einer Vergabe für Baumaßnahmen des Bundes eingegangen. Auf Grundlage der Vorgaben aus VOB, VOF und VOL stellt das VHB Formblätter und Richtlinien auf. Das VHB ist als Arbeitsmittel im öffentlichen Bereich bei der Vorbereitung und Abwicklung von fremdvergebenen Leistungen einzuordnen. Das VHB geht näher auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells im öffentlichen Hochbau des Bundes ein, wodurch grundsätzliche Vorgehensweisen vorgeschrieben werden.[81]

Die RBBau stellen das Regelwerk für die Beantragung und Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Bundes für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, gegliedert nach großen und kleinen Maßnahmen sowie für die Bauunterhaltung dar. Dabei wird auf die Verantwortung und die Aufgaben der Bauverwaltung sowie auf den institutionellen Prozess zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln eingegangen. Des Weiteren beinhalten die RBBau Mustervordrucke für die interne Verwendung sowie Vertragsmuster zur externen Vergabe.[82]

Darüber hinaus haben viele Bundesländer häufig in Anlehnung an VHB und RBBau eigene Handbücher und Richtlinien ausgearbeitet.[83]

[81] Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008B).
[82] Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2005).
[83] Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 44).

2.5 Abgrenzung von Organisationsmodellen im Hochbau

In diesem Abschnitt wird auf die Phasen, Aufgaben, Rollen, Akteure und einzelprojektbezogene Organisationsmodelle im Hochbau eingegangen. Zuerst werden in diesem Zusammenhang im Abschnitt 2.5.1 einen Systematisierungsansatz entwickelt und grundlegende Begriffe erläutert, bevor dann auf dieser Basis im Abschnitt 2.5.2 die Ausprägungen im deutschen Hochbau eingeordnet werden.

2.5.1 Systematisierung und grundlegende Erläuterungen

Phasen

Ein Projekt zur Entwicklung und Erstellung eines Gutes umfasst in der Regel die relativ „grob" abgegrenzten zeitlichen Abschnitte der Planung und der Ausführung bis zur Fertigstellung. Die Analyse von Organisationsmodellen zur Durchführung von Projekten erfordert jedoch eine wesentliche detailliertere zeitliche Strukturierung des Projektverlaufs. Aus diesem Grund ist die genaue Festlegung einzelner Phasen zur Abbildung der notwendigen sequentiellen Folge einzelner Aufgaben zur Realisierung eines Hochbauprojektes sehr wichtig und grundlegend für die weitere Analyse.

Aufgabentypen

ORIGINÄRE AUFGABEN DES AUFTRAGGEBERS

Als originäre bzw. nicht delegierbare Aufgaben des Auftraggebers werden die notwendigen Bereitstellungsentscheidungen des Auftraggebers in Bezug auf die Rahmenbedingungen der Leistungserstellung im Projekt, wie z. B. die Zielformulierung und die Finanzierung, verstanden.[84]

PRODUKTIVE AUFGABEN

Zur Durchführung einer produktiven Aufgabe wird die Veränderung von Materialien, Informationen oder Energie in sachlicher, räumlicher oder zeitlicher Dimension vorausgesetzt.[85] Produktive Aufgaben sind Aufgaben, die auch unter den Annahmen vollständiger Information sowie wohlfahrtsorientierter und rationaler Akteure anfallen würden.

OPPORTUNISMUSBESCHRÄNKENDE AUFGABEN

Opportunismusbeschränkende Aufgaben werden durchgeführt, um die Wahrscheinlichkeit opportunistischen Handelns der Akteure einzuschränken und dies aufzudecken. Hierzu zählen u. a. Aufgaben, wie die Ausarbeitung expliziter vertraglicher Vereinbarungen oder Überwachungsaufgaben, die bei wohlfahrtsorientierten, rationalen Akteuren mit vollständiger Information nicht anfallen würden.

Im Kontext produktiver und opportunismusbeschränkender Aufgaben unterscheiden OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) zwischen strategischen Kosten, Koordinationskosten und Informationskosten. Strategische Kosten treten im Zusammenhang mit opportunismusbeschränkenden Aufgaben

[84] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 72).
[85] Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 4).

auf, da diese Kosten infolge opportunistischen Verhaltens bzw. der Absicherung gegen ein solches Verhalten anfallen. Koordinationskosten stehen in Verbindung mit produktiven Aufgaben in der Steuerung und Koordination, da diese Kosten auch für die Abstimmung zwischen nicht opportunistischen Akteuren anfallen würden. Dagegen können Informationskosten durch ihr substitutives Verhältnis zu den strategischen Kosten und den Koordinationskosten nicht eindeutig den produktiven oder den opportunismusbeschränkenden Aufgaben zugeordnet werden. Zum einen kann ein verbesserter Wissensstand des Auftraggebers zur Reduktion strategischer Kosten beitragen, wenn dieser dadurch die Eigenschaften der vorliegenden Leistung sowie der beteiligten Akteure besser einschätzen kann. Zum anderen sinken die mit der Leistung einhergehenden Koordinationskosten, da das durch die Informationskosten gewonnene Wissen, die Koordination zwischen den Akteuren erleichtert.[86]

Rollen als Bündel von Aufgaben

In komplexen Projekten, wie z. B. Neubauvorhaben und größeren Um- und Erweiterungsbauten, existieren aufgrund der Vielzahl benötigter technischer Komponenten und Dienstleistungen viele Aufgaben. Zur Reduktion dieser Komplexität wird im Folgenden auf den Begriff „Rolle“ zurückgegriffen. Eine Rolle ist ein Set von Aufgaben, die durch ihre Charakteristika und zeitliche Nähe in der Ausführung große sequenzielle Beziehungen zueinander aufweisen und deshalb zur Vermeidung von Schnittstellen idealtypisch von einem Akteur wahrgenommen werden. Das Aufgabenset kann Einzelaufgaben aus einem oder mehreren Aufgabentypen beinhalten.[87]

Rollenwahrnehmung durch Akteure

Unter einem Akteur wird im Folgenden ein Individuum oder eine organisatorische Einheit verstanden, die mit bestimmten Ressourcen ausgestattet ist, ein eigenes Zielsystem besitzt und bei der Leistungserstellung eine oder mehrere Rollen wahrnimmt.[88]

Die Rollenwahrnehmung kann aus Sicht des Auftraggebers sowohl durch externe als auch interne Akteure erfolgen. Die genaue Wahrnehmung von Aufgaben bzw. Rollen durch einen Akteur definiert den sogenannten „Leistungsumfang“ des Akteurs. Bei externen Akteuren wird dieser mittels eines impliziten oder expliziten Vertrages festgelegt und somit der sogenannte „Vertragsumfang“ definiert.

Koordination zwischen Akteuren

Zur Ausführung einer Leistung ist in der Regel die Abstimmung bzw. Koordinierung zwischen den anfallenden Aufgaben notwendig. Diese Abstimmung bzw. Koordinierung resultiert in Beziehungen zwischen den verschiedenen Aufgaben. Die Koordinationsaufgaben zwischen Akteuren können sowohl produktiv als auch opportunismusbeschränkend sein. Es lassen sich dabei vertikale und horizontale Beziehungen unterscheiden:

[86] Vgl. KLATT (2011, S. 73 f.) und OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 119 ff.).
[87] Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2011, S. 5).
[88] Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 9).

- Vertikale Beziehungen bestehen zwischen Aufgaben auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen, wie z. B. zwischen der Planung und der Bauausführung.
- Horizontale Beziehungen bestehen zwischen Aufgaben auf einer Wertschöpfungsstufe, wie z. B. zwischen Objekt- und technischer Gebäudeausrüstungsplanung („TGA"-Planung).[89]

Projektbezogene Organisationsmodelle

Wie bereits eingangs in Abschnitt 2.1 erläutert, definiert ein Organisationsmodell auf Einzelprojektebene die Übernahme von Aufgaben bzw. Rollen durch konkrete Akteure sowie die Ausgestaltung der Koordination dieser Aufgaben durch „Institutionen".[90] Dabei stehen einerseits die Größe des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sowie andererseits die konkrete Detailausgestaltung der jeweiligen Leistungs- bzw. Vertragsumfänge im Vordergrund. Diese Ausgestaltungsentscheidungen erfolgen in der Praxis nicht sequenziell und müssen entsprechend interdependent betrachtet werden.[91]

Die Analyse von Organisationsmodellen steht im Fokus dieses Projektberichtes. Im Folgenden wird in diesem Kapitel daher auf die idealtypischen Ausprägungen im deutschen Hochbau eingegangen, um Verständnis für die Bedeutung von Organisationsmodellen im Hochbausektor zu schaffen.

2.5.2 Ausprägungen im (deutschen) Hochbau

In diesem Abschnitt werden die zuvor systematisierten Begrifflichkeiten des Hochbaus in ihren idealtypischen Ausprägungen bzw. Verwendungsrichtungen im Hochbausektor vorgestellt und als Basis für die spätere Analyse von Organisationsmodellen zur Umsetzung von Hochbauprojekten eingeordnet.

2.5.2.1 (Idealtypische) Phasen

Die zeitlichen Phasen stellen die notwendige sequentielle Folge einzelner Aufgaben, wie z. B. der Planung und der Bauausführung, zur Realisierung eines Hochbauprojektes dar. Grundsätzlich wird zur Beschreibung der zeitlichen Phasen im deutschen Hochbau auf die neun Leistungsphasen der HOAI zurückgegriffen.

HOAI-Phasen

Die Leistungsphasen der HOAI werden verwendet, um das Honorar für die in der HOAI definierten (Planungs-)Leistungen zu ermitteln. Darüber hinaus erreichen die Leistungsphasen einen allgemeingültigen Charakter im deutschen Hochbau, um die zeitlichen Phasen eines Hochbauprojektes zu beschreiben. Die Reihenfolge der Leistungsphasen geht von einer Vergabe der Bauausführungsleistung nach Fertigstellung der Ausführungsplanung aus. Eine Vergabe der Bauausführungsleistung kann

[89] Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2011, S. 4 ff.).

[90] Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 1); Nach PITLIK (1997) sind Institutionen „Zweckorientierte Regelsysteme, die die Aktivitäten mehrerer Individuen so koordinieren, dass deren Pläne und Verhaltensweise der Realisierung ex ante definierter Ziele dienen. Sie bestehen aus informellen Beschränkungen, formal kodifizierten Regeln und Sanktionsmechanismen, die ein bestimmtes Verhalten der Individuen bei sich wiederholenden Entscheidungen induzieren und so das Leben der Menschen strukturieren und dessen Unsicherheiten reduzieren." PITLIK (1997, S. 29).

[91] Siehe Abschnitt 4.1.1.

allerdings auch gebündelt mit gewissen Planungsaufgaben in Form einer vorgelagerten Vergabe stattfinden. Zunächst folgt eine kurze Beschreibung der Leistungsinhalte der neun HOAI-Phasen in den Leistungsbildern „Gebäude und raumbildende Ausbauten“ sowie „Freianlagen“.

- Leistungsphase 1 – Grundlagenermittlung: Vorgeschaltete Maßnahmen zur Klärung der Aufgabenstellung.
- Leistungsphase 2 – Vorplanung: Grundlagenanalyse, Abstimmung der Aufgabenstellung und Erarbeitung eines Planungskonzeptes sowie Kostenschätzung nach DIN 276.[92]
- Leistungsphase 3 – Entwurfsplanung: Erarbeitung eines stimmigen und realisierbaren Planungskonzeptes sowie einer zeichnerischen Darstellung des Gesamtentwurfs. Durchführung einer Kostenberechnung nach DIN 276.
- Leistungsphase 4 – Genehmigungsplanung: Umfasst alle notwendigen Arbeiten zur Einreichung eines Bauantrags.
- Leistungsphase 5 – Ausführungsplanung: Fertigstellung der Planung mit für die Ausführung notwendigen Angaben. Zeichnerische Darstellung des Objekts mit allen ausführungsrelevanten Einzelangaben.
- Leistungsphase 6 – Vorbereitung der Vergabe: Ermittlung und Zusammenstellung von Mengen als Grundlage für die Aufstellung von Leistungsbeschreibungen mit -verzeichnissen nach Leistungsbereichen.
- Leistungsphase 7 – Mitwirkung bei der Vergabe: Einholung von Angeboten und Verhandlung mit Bietern. Berechnung des Kostenanschlages nach DIN 276.
- Leistungsphase 8 – Objektüberwachung (Bauüberwachung oder Bauoberleitung): Überwachung der Bauausführung des Objekts im Hinblick auf Übereinstimmung mit der Planung sowie Einhaltung erforderlicher Vorschriften.
- Leistungsphase 9 – Objektbetreuung und Dokumentation: Objektbegehung und Zusammenstellung der finalen Dokumentation.[93]

Weitere Phasenmodelle

Insbesondere im Rahmen der Projektsteuerung sind auch weitere Phasenmodelle zur Einteilung des Bauprojektes in unterschiedliche zeitliche Phasen entwickelt worden, z. B. das 3-Phasen-Leistungsbild nach STEMMER / WIERER (1997)[94], das 4-Phasen-Modell von TERDENGE[95] (1981) und das 5-Phasen-Leistungsbild des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung (AHO) (2009).[96] Im Rahmen dieses Projektberichts wird zur Abbildung der zeitlichen

[92] Die DIN-276 "Kosten im Bauwesen" beinhaltet Normen zum Ablauf der Kostenermittlung im Bauwesen.

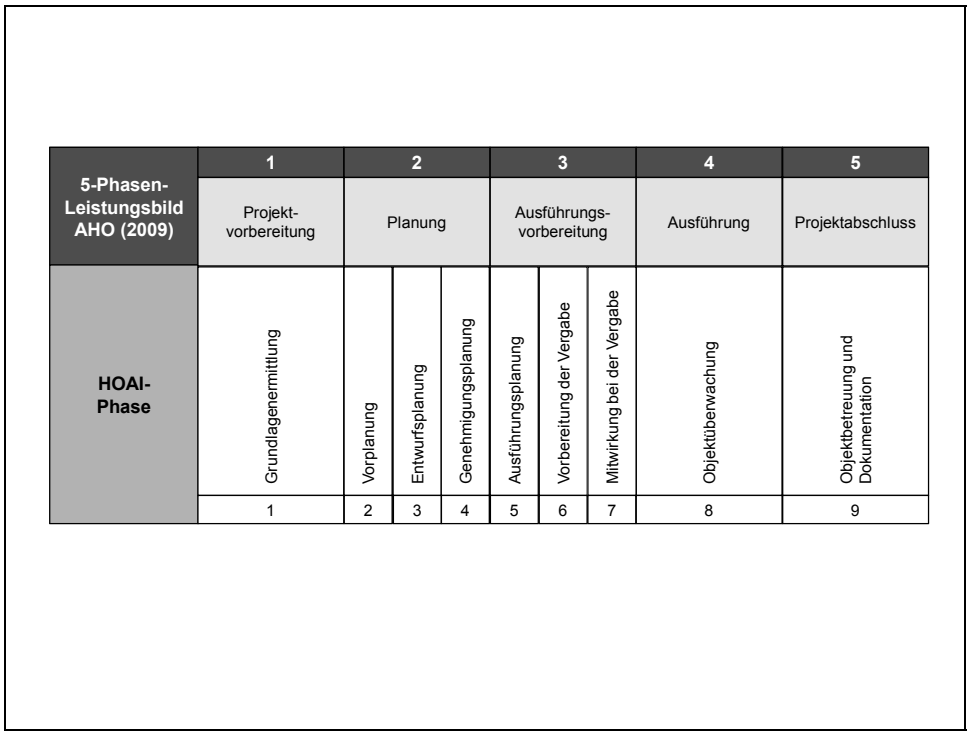
[93] Siehe Anlage 11 zu den §§ 33 und 38 Abs. 2 HOAI: Leistungen im Leistungsbild Gebäude und raumbildende Ausbauten sowie im Leistungsbild Freianlagen.

[94] Vgl. STEMMER / WIERER (1997).

[95] Vgl. TERDENGE (1981).

[96] Vgl. AUSSCHUSS DER VERBÄNDE UND KAMMERN DER INGENIEURE UND ARCHITEKTEN FÜR DIE HONORARORDNUNG (2009); Für eine detaillierte Darstellung von unterschiedlichen Leistungsbildern, die in der Hochbaupraxis Anwendung finden siehe ESCHENBRUCH (2008, S. 216).

Phasen eines Hochbauprojektes auf die Leistungsphasen der HOAI zurückgegriffen. In Abbildung 5 wird das 5-Phasen-Leistungsbild nach AHO (2009) mit den neun Phasen der HOAI verglichen.



5-Phasen-Leistungsbild AHO (2009)	1	2			3			4	5
	Projekt-vorbereitung	Planung			Ausführungs-vorbereitung			Ausführung	Projektabschluss
HOAI-Phase	Grundlagenermittlung	Vorplanung	Entwurfsplanung	Genehmigungsplanung	Ausführungsplanung	Vorbereitung der Vergabe	Mitwirkung bei der Vergabe	Objektüberwachung	Objektbetreuung und Dokumentation
	1	2	3	4	5	6	7	8	9

Abbildung 5: Darstellung der fünf Phasen der AHO (2009) und der neun Phasen der HOAI[97]

2.5.2.2 (Idealtypische) Aufgabentypen

Im Folgenden werden die idealtypischen Hochbauaufgaben in Aufgabentypen eingeordnet und deren konkretes Auftreten in den HOAI-Phasen eines Hochbauprojektes genannt. Auf diese Typisierung wird später insbesondere in den Kapiteln 4 und 5 zurückgegriffen.

- Originäre Auftraggeber- bzw. Bauherrenaufgaben: Erforderliche Bereitstellungsentscheidungen des Bauherrn wie z. B. die Standortwahl, die Finanzierung und der Zweck des Hochbaus
- Produktive Planungsaufgaben: Aufgaben, die zur Erstellung von fachspezifischen Entwürfen für z. B. ein Gebäude oder bestimmte Teile davon durchgeführt werden und durch ein konkretes Ergebnis zum Fortlauf des Planungsprozesses beitragen. Die produktiven Planungsaufgaben fallen generell in den HOAI-Phasen 2 bis 5 an.
- Produktive Bauausführungsaufgaben: Aufgaben, die zur handwerklichen Erstellung eines Bauvorhabens auf Grundlage der Planungsunterlagen erforderlich sind. Die produktiven Bauausführungsaufgaben sind nicht dem Regelungsbereich der HOAI zugeordnet, fallen aber generell im Rahmen der HOAI-Phase 8 an.
- Steuerungs- und Koordinationsaufgaben: Aufgaben zur Steuerung und Koordination der Schnittstellen zwischen den Aufgaben bzw. Rollen und den Akteuren im Hochbauprojekt. Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im Hochbau können sowohl produktiv als auch

[97] Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von PREUSS / SCHOENE (2010).

opportunismusbeschränkend sein. Idealtypische Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im Hochbau sind z. B. Projektsteuerungs-, Vergabeunterstützungs-, Vertragsdesign- und Bauüberwachungsaufgaben. Steuerungs- und Koordinationsaufgaben fallen fortlaufend während der HOAI-Phasen 1 bis 9 an.

2.5.2.3 (Idealtypische) Rollenwahrnehmung

Rolle des Bauherrn

Der für das Gesamtprojekt zuständige Bauherr wird im engeren Sinne als Verantwortlicher für die originären Bauherrenaufgaben, wie z.B. die Bereitstellung notwendiger Ressourcen (meist Kapital) zur Erreichung des definierten Zielzustandes, verstanden und nimmt die Bauherrenfunktion sowie ggf. die Vergabe einzelner delegierbarer Bauherrenaufgaben an externe Akteure im Hochbauprojekt wahr.[98]

Grundsätzlich ist zu unterscheiden, ob es sich bei einem Akteur um den originären Bauherrn im Sinne des „Bestellers" der Bauleistung bzw. des Hochbauwerkes handelt, oder ob er lediglich als ausführende Einheit im Sinne eines „Umsetzers" agiert und im Auftrag eines „Bestellers" die operative Bauherrenfunktion wahrnimmt. In diesem Projektbericht wird im Folgenden nicht zwischen dem „Besteller" und dem „Umsetzer" unterschieden, sondern generell von Bauherr gesprochen, wenn es um denjenigen Akteur geht, der in einem Hochbauprojekt die operative Bauherrenfunktion wahrnimmt.[99]

Idealtypische Rollen in der Planung sowie Steuerung und Koordination nach HOAI

Durch das Preisrecht der HOAI werden Leistungsbilder sowohl fachlich als auch zeitlich definiert.[100] Diese Aufteilung korreliert mit einer Spezialisierung gewisser Akteure auf die Erstellung einzelner fachlicher und/oder zeitlicher Leistungsbilder der HOAI. Durch die Übernahme idealtypischer Leistungsbilder durch gewisse Berufsgruppen haben sich im Sprachgebrauch unterschiedliche „Planertypen" bzw. berufsprägende Tätigkeiten durchgesetzt.[101] Zum Beispiel unterscheidet POTT (2011) zwischen „Objektplanern", „Fachplanern" und „Sonderfachleuten". Fachplaner sind Tragwerksplaner und TGA-Planer.[102] Als Beispiele für die Tätigkeiten der Sonderfachleute werden die Bereiche Bodenuntersuchungen, Energieeinsparung, Akustik und Brandschutz genannt. Die Leistungsbilder der HOAI beinhalten dabei nicht nur produktive Planungsaufgaben, sondern auch produktive und opportunismusbeschränkende Koordinationsaufgaben.

STRUKTURIERUNGSANSATZ

FACHLICHE AUFTEILUNG

Für die Realisierung von Hochbauprojekten definiert die HOAI Leistungsbilder der Objektplanung (Teil 3), wobei in Abschnitt 1 das Leistungsbild „Gebäude und raumbildende Ausbauten" und in Abschnitt 2

[98] Siehe Abschnitt 2.3.1 sowie ESCHENBRUCH (2008, S. 71. ff.).

[99] Siehe auch Abschnitt 2.3.1.

[100] Erläuterungen zur fachlichen und zeitlichen Aufteilung folgen im Abschnitt zum „Strukturierungsansatz".

[101] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 41).

[102] Vgl. POTT (2011, S. 6).

das Leistungsbild „Freianlagen“ vorgestellt wird. In Teil 4 der HOAI werden die Leistungsbilder der Fachplanung mit einer Unterteilung nach Tragwerksplanung und technischer Ausrüstung präsentiert. In der Anlage 1 sind die sogenannten „Beratungsleistungen“ oder die weiteren Fachplanungsleistungen zu finden. Diese umfassen die Umweltverträglichkeitsstudie, die thermische Bauphysik, den Schallschutz und die Raumakustik, die Bodenmechanik, den Erd- und Grundbau sowie die vermessungstechnischen Leistungen.[103] Die Beratungsleistungen in Anlage 1 sind unverbindliche Regelwerke, weshalb das Honorar für diese Leistungen frei vereinbart werden kann.[104]

ZEITLICHE AUFTEILUNG

Die HOAI teilt das Bauvorhaben in neun Leistungsphasen ein.[105] Es sind drei idealtypische Phasen auszumachen, die im Hinblick auf die fachliche Ausprägung größere Unterschiede aufweisen: Planung, Vergabe und Bauausführung. Die Planung lässt sich zeitlich in die sogenannte „Entwurfsplanung“ vor Genehmigung und die „Ausführungsplanung“ nach Genehmigung unterteilen.[106]

IDEALTYPISCHE ROLLEN IN ANLEHNUNG AN DIE HOAI

In diesem Abschnitt wird kurz auf idealtypische Rollen, die in Anlehnung an die HOAI abgeleitet wurden, eingegangen. Dabei wird aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungen im deutschen Hochbau kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

OBJEKTPLANER

Der Objektplaner hat eine zentrale Rolle in der Planung und ist u. a. für die Integration der Leistungen aller an der Planung beteiligten Akteure zuständig, Im Hochbau wird die Rolle des Objektplaners in der Regel von einem Architekten wahrgenommen.[107] Zusätzlich ist eine Unterscheidung bei der Rolle des Objektplaners vor und nach der Genehmigung, zwischen dem „Entwurfs-“ und dem „Ausführungsplaner“ möglich. Beide Rollen können entweder von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen oder gemeinsam von einem Akteur durchgeführt werden.[108]

Der Entwurfsplaner übernimmt generell die Aufgaben aus den Leistungsphasen 1 oder 2 bis 4 der HOAI. Zu den Aufgaben des Entwurfsplaners gehören sowohl produktive Planungsaufgaben als auch Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. Im Bereich der produktiven Planung verantwortet der Entwurfsplaner die zeichnerische Darstellung der Entwurfsplanung sowie die Fertigstellung der Objektbeschreibung. Die Entwurfsplanung beinhaltet die Konkretisierung des Planungskonzeptes aus der Vorplanung sowie die Klärung sämtlicher Sachverhalte, die für eine öffentlich-rechtliche Zulässigkeit er-

[103] Vgl. KOEBLE / ZAHN (2009).
[104] Vgl. POTT (2011, S. 58) sowie ESCHENBRUCH (2008, S. 425 ff.).
[105] Siehe Abschnitt 2.5.2.1.
[106] Vgl. KOEBLE / ZAHN (2009).
[107] Vgl. MICHEL-QUAPP (2009, S. 41).
[108] Siehe für einen Überblick der verschiedenen Planungsrollen ESCHENBRUCH (2008, S. 242 ff.).

forderlich sind. Zusätzlich dazu führt der Entwurfsplaner die Kostenberechnung gemäß DIN 276 durch. Er schuldet dem Auftraggeber eine genehmigungsfähige Planung.[109]

Die Rolle des Entwurfsplaners beinhaltet Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. In den Leistungsbildern der HOAI gehört die Integration der Leistungen anderer an der Planung fachlich Beteiligter zu den Grundleistungen der Objektplanung. Zudem ist der Entwurfsplaner für die Verhandlung der Genehmigungsfähigkeit mit Behörden und anderen an der Planung fachlich Beteiligter zuständig.[110]

Der Ausführungsplaner übernimmt generell die Aufgaben aus der Leistungsphase 5 der HOAI. Diese Phase erfolgt nach der Genehmigung und der Ausführungsplaner greift dabei auf die Ergebnisse aus der bereits genehmigten Entwurfsplanung zurück. Das Ziel der Ausführungsplanung ist, einen Planungsstand herbeizuführen, auf dessen Grundlage die Bauausführung direkt erfolgen kann. Zu den Planungszeichnungen sind textliche Ausführungen auszuarbeiten, die sämtliche Hinweise auf Konstruktionen, Materialien, usw. beinhalten. Dabei übernimmt der Ausführungsplaner die Abstimmung und Koordination mit den anderen an der Planung fachlich Beteiligten.[111]

Während der Vergabe (nach HOAI-Phase 5) werden grundsätzlich keine weiteren produktiven Planungsaufgaben getätigt, sondern nur Aufgaben zur Umsetzung der Planung durchgeführt. Daher kann der sogenannte „Vergabeunterstützer" als eine Rolle, die ausschließlich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben umfasst, eingeordnet werden. In der Realität des Bauwesens ist diese Rolle nicht explizit definiert, nichtsdestotrotz wird sie im Rahmen dieses Projektberichts verwendet, um den Akteur, der die Aufgaben der Leistungsphasen 6 und 7 der HOAI übernimmt, als Vergabeunterstützer in der weiteren Analyse zu berücksichtigen. Zu seinen Aufgaben zählen u. a. die Fertigstellung der Leistungsbeschreibungen, das Einholen von Angeboten sowie die Unterstützung und/oder die Durchführung von Verhandlungen mit den Bietern. Des Weiteren gehört auch die Berechnung des Kostenanschlags nach DIN 276 im Anschluss an die Vergabe zu den idealtypischen Aufgaben des Vergabeunterstützers.[112] Diese Rolle wird häufig vom ausführungsplanenden Akteur wahrgenommen, kann aber auch getrennt vergeben werden oder in Eigenerstellung erfolgen.[113]

TRAGWERKSPLANER

Der Tragwerksplaner übernimmt idealtypisch produktive Planungsaufgaben in statisch-konstruktiver Hinsicht. Er erarbeitet die konstruktiven Details und Hauptabmessungen des Tragwerks und fertigt die Positionspläne für das Tragwerk an. Zudem wirkt er bei der Erstellung des Kostenanschlages und bei der Kostenberechnung gemäß DIN 276 sowie bei Verhandlungen mit Genehmigungsbehörden mit.[114]

[109] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).
[110] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).
[111] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 196 f.)
[112] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 200 f.).
[113] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 158).
[114] Vgl. POTT (2011, S. 440 ff.).

TGA-PLANER

Als TGA-Planer wird der Akteur bezeichnet, der die Aufgaben der Leistungsbilder der technischen Ausrüstung bei der Fachplanung nach HOAI übernimmt. Hierzu gehört u. a. die Erstellung eines Planungskonzeptes für die technische Ausrüstung. Der TGA-Planer verantwortet die Einarbeitung einzelner Ergebnisse von beauftragten Sonderfachleuten sowie eine kontinuierliche Mitwirkung bei der Tragwerks- sowie Objektplanung. In einigen Fällen wird der TGA-Planer auch für die Vergabe und Bauüberwachung beauftragt. Wenn das der Fall ist, übernimmt er in diesen Phasen die Aufgaben, die im Bereich der technischen Ausrüstung anfallen.[115]

SONDERFACHLEUTE

Als Sonderfachleute werden Akteure bezeichnet, die produktive Planungsaufgaben wahrnehmen, die weder zu den Leistungsbildern der Objektplanung noch zu den Leistungsbildern der Fachplanung gehören. Hier sind u. a. der Baugrundgutachter, der Brandschutzgutachter sowie der Lichtplaner zu nennen. Wie viele und in welchem Umfang Sonderfachleute an der produktiven Planung beteiligt sind, hängt u. a. von der Komplexität des Hochbauprojektes und der Planungsleistungen ab.[116]

BAUÜBERWACHER

Als Bauüberwacher wird der Akteur verstanden, der für die Objektüberwachung während der Bauausführung zuständig ist. Zu den Aufgaben des Bauüberwachers gehören ausschließlich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.[117] Der Bauüberwacher ist für die Kontrolle der Übereinstimmung der Bauausführung und der Baugenehmigung mit den anerkannten Regeln der Technik sowie den Ausführungsplänen und -vorgaben zuständig. Des Weiteren hat der Bauüberwacher andere fachlich Beteiligte zu koordinieren, die Terminplanung und -überwachung zu übernehmen und für den Bauherrn ein Bautagebuch zu führen. Nach der Baufertigstellung gehören die Feststellung von Mängeln, die Überwachung der Beseitigung dieser Mängel sowie die Durchführung der Kostenfestlegung gemäß DIN 276 zu den idealtypischen Aufgaben des Bauüberwachers.[118]

GENERALPLANER

Ein Generalplaner ist ein Akteur, der als einziger Vertragspartner des Bauherrn auf der sogenannten „Planerseite“ agiert. Dabei übernimmt er gegenüber dem Auftraggeber die Verantwortung und die Haftung für sämtliche Planungsleistungen, unabhängig davon, ob er diese Leistungen in Eigenerstellung oder durch die Vergabe an einen sogenannten „Sub-Planer“ erbringt.[119] Er ist zudem verantwortlich für die Abstimmung aller an der Planung beteiligten Akteure, was ihm Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zuordnet, die über die reine Integrationsaufgabe des Objektplaners hinausgehen.

[115] Vgl. POTT (2011, S. 492 ff.).
[116] Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 42 ff.).
[117] Siehe als Übersicht der Steuerungs-/Koordinationsaufgaben im Bauprojekt ESCHENBRUCH (2008, S.302 ff.).
[118] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 207 ff.).
[119] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 251).

Weitere idealtypische Rollen in der Steuerung und Koordination

PROJEKTSTEUERER

Wie bereits erwähnt ist die Berufsbezeichnung „Projektsteuerer" in Deutschland nicht geschützt. Es steht jedem frei, Leistungen als Projektsteuerer anzubieten.[120] In der klassischen Trennung zwischen Planung und Bau im deutschen Hochbau kommt grundsätzlich kein Projektsteuerer vor. Mit steigendem Bauvolumen und steigender Komplexität der Hochbauprojekte ist jedoch eine Nachfrage nach externer Steuerung, Koordination und Überwachung von technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Aufgaben entstanden.[121] ESCHENBRUCH (2008) definiert die Projektsteuerung als „[…] die beratende (und in Stabsfunktionen erbrachte) Unterstützung des Auftraggebers bei der Realisierung eines Bauprojektes in den Handlungsbereichen Organisation, Qualität, Termin und Kostensicherheit."[122] Im deutschen Hochbau existiert eine Vielzahl von Leistungsbildern des Projektsteuerers, wobei insbesondere das 5-Phasen-Leistungsbild AHO Heft 9[123] von Bedeutung ist. Die Leistungsbilder der Projektsteuerung stellen kein zwingendes Preisrecht dar.[124]

Der Projektsteuerer übernimmt für den Auftraggeber Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, er führt jedoch generell weder produktive Planungs- noch produktive Bauaufgaben durch. Dabei kann es allerdings zu Leistungsüberschneidungen mit den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des Objektplaners und des General- oder Totalunternehmers kommen, da eine Abgrenzung der Aufgaben des Projektsteuerers gegenüber dem Objektplaner bzw. dem General-/Totalunternehmer schwierig sein kann. In gewissen Fällen wird auch eine bewusste Doppelbeauftragung vorgenommen, um dadurch eine bessere Kontrolle der jeweiligen Akteure zu bewirken.[125]

Größere Bauherren besitzen häufig ausreichendes Fachwissen und -personal, um die Rolle des Projektsteuerers in Eigenerstellung wahrzunehmen. Bauherren, die selten bauen, beauftragen häufig einen externen Projektsteuerer als Berater[126], um die ihren niedrigeren Wissens- und Informationsstand gegenüber Planern und Bauunternehmen auszugleichen.[127]

(BAU-)JURIST / RECHTSANWALT

Sowohl in der Ausarbeitung vertraglicher Vereinbarungen als auch in der Planungs- und Bauausführung ist in der Regel juristischer Sachverstand erforderlich. Diese Aufgabe wird meist durch einen Juristen erbracht, der beim Bauherrn selbst angesiedelt oder externer Rechtsanwalt ist. Die externe Erbringung von Rechtsberatungsdienstleistungen wird in Deutschland durch das Rechtsberatungsge-

[120] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 96 ff.).

[121] Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 30 ff.).

[122] ESCHENBRUCH (2008, S. 108).

[123] Vgl. AUSSCHUSS DER VERBÄNDE UND KAMMERN DER INGENIEURE UND ARCHITEKTEN FÜR DIE HONORARORDNUNG (2009).

[124] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 216 ff.).

[125] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 55 ff.).

[126] Auf den Begriff und die Bedeutung des Steuerers bei der Ausgestaltung von projektbezogenen Organisationsmodellen wird vertieft in Abschnitt 4.1.1.1.3 eingegangen.

[127] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 93 f.).

setz normiert. Danach ist die Zulassung als Rechtsanwalt Voraussetzung für die Erbringung solcher Leistungen am Markt. Voraussetzung hierfür ist ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften sowie ein erfolgreich bestandenes Staatsexamen.[128] Die Rolle des Juristen beinhaltet in Hochbauprojekten ausschließlich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.

Idealtypische Rollen in der Bauausführung

EINZELUNTERNEHMER

Als Einzelunternehmer werden Akteure bezeichnet, die in der Bauausführung einzelne Fach- oder Teillose durchführen. Dabei übernimmt der Einzelunternehmer keine Haftung für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben mit anderen Fach- bzw. Teillosen sondern führt ausschließlich produktive Bauausführungsaufgaben durch.[129]

Die VOB/C stellt durch die „Allgemeinen Regelungen für Bauarbeiten jeder Art – DIN 18 299“ eine idealtypische Bündelung der Aufgaben in der produktiven Bauausführung in Gewerken dar.[130] Hierauf wird häufig bei der Abgrenzung unterschiedlicher Rollen in der Bauausführung zurückgegriffen.

GENERALUNTER-/-ÜBERNEHMER

Als Generalunternehmer gelten Akteure, die mit der gesamten Bauausführung beauftragt werden. Dabei übernehmen sie die Haftung und die Verantwortung für die produktiven Bauaufgaben sowie die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen den jeweiligen Gewerken. Im Gegensatz zum Generalunternehmer übernimmt der Generalübernehmer keine wesentlichen Teile der produktiven Bauaufgaben in Eigenerstellung, sondern vergibt die produktiven Bauaufgaben an Nachunternehmer.[131]

TOTALUNTER-/-ÜBERNEHMER

Der Totalunternehmer übernimmt, neben der kompletten Bauausführung, auch sämtliche Planungsleistungen ab Leistungsphase 3 der HOAI. Der Totalunternehmer übernimmt nicht nur die Verantwortung und die Haftung für die produktiven Bauaufgaben sowie die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben während der Bauausführung und der Planung, sondern er verantwortet auch die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an der Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung. Er ist zudem für die Baugenehmigung zuständig und trägt somit das sogenannte „Genehmigungsrisiko“. Wie der Generalübernehmer übernimmt der Totalübernehmer im Vergleich zum Totalunternehmer keine produktiven Planungs- und Bauaufgaben, sondern vergibt diese vollständig an Nachunternehmer.[132]

Rolle staatlicher Aufsichts- und Genehmigungsbehörden

Im Rahmen der Durchführung eines Hochbauprojektes nimmt die Baugenehmigung als Kontaktpunkt mit den Behörden eine zentrale Stellung ein. Die Genehmigung wird von der Genehmigungsbehörde

[128] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 98).
[129] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 252 f.).
[130] Vgl. BIELEFELD (2011).
[131] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 254).
[132] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 255).

erlassen, die zum Bauherrn in einem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsverhältnis steht. Vor Beginn der Bauausführung muss die Baugenehmigung vorliegen. Die Genehmigungsbehörden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf sogenannte „Prüfingenieure“ zurückgreifen. Diese Sachverständigen werden hinzugezogen, um die Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens zu prüfen, wobei sie insbesondere für die Prüfung der Baustatik durch die Bauaufsichtsbehörde beauftragt werden.[133]

2.5.2.4 (Idealtypische) einzelprojektbezogene Organisationsmodelle

In diesem Abschnitt werden idealtypische Organisationsmodelle[134] auf Einzelprojektebene im deutschen Hochbau vorgestellt. Dabei wird eine Unterscheidung in desintegrierte und integrierte Modelle vorgenommen. Diese Darstellung ist als beispielhaft zu betrachten, da im deutschen Hochbau eine Vielzahl kleiner und großer Abweichungen von den hier vorgestellten Modellen vorkommt.

2.5.2.4.1 Desintegrierte Organisationsmodelle

Als desintegrierte projektbezogene Organisationsmodelle im Bausektor werden in diesem Projektbericht Modelle, die eine vertragliche Trennung von Planung und Bauausführung vorsehen, bezeichnet. Dabei werden die produktiven Planungs- und die produktiven Bauausführungsaufgaben vertraglich separat und in der Regel von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen.[135] In desintegrierten Organisationsmodellen erfolgt die Vergabe der Bauausführung funktional getrennt von der Durchführung der Ausführungsplanung (nach HOAI-Phase 5). Aufgrund der vertraglichen Trennung zwischen produktiven Planungs- und produktiven Bauausführungsaufgaben übernimmt der Bauherr die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an der Schnittstelle zwischen Planung und Bau.

Planung

In desintegrierten Organisationsmodellen werden die produktiven Planungsaufgaben vertraglich getrennt von den Bauausführungsaufgaben wahrgenommen. Idealtypisch werden die produktiven Planungsaufgaben entweder vertraglich gebündelt von einem Generalplaner oder getrennt von mehreren Akteuren, sogenannten „Einzelplanern“, erbracht.

Bauausführung[136]

MODELL: EINZELUNTERNEHMER

Die traditionelle Form des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene im deutschen Bausektor sieht die Vergabe der Bauausführung nach der Ausführungsplanung an Einzelunternehmer vor, die einen bestimmten Teil der Bauausführung, der ihrem fachspezifischen Gewerk entspricht, übernehmen.[137]

[133] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 99 ff.).

[134] In der baubetrieblichen Literatur wird häufig der Begriff „Unternehmereinsatzform“ zur Beschreibung des projektbezogenen Organisationsmodells verwendet. Siehe dazu z.B. RACKY (1997).

[135] Siehe zur Abgrenzung produktiver Aufgaben sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben Abschnitt 2.5.2.2.

[136] Im Folgenden wird hauptsächlich auf die Einordnung von Unternehmereinsatzformen aus RACKY (1997) zur Darstellung der Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene in der Bauausführung zurückgegriffen.

[137] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 252).

Nach vollständiger Planung[138] werden im Rahmen einer Teillos- bzw. Fachlosvergabe Einzelunternehmer beauftragt. Auf diese Weise kann der Bauherr direkte Vertragsbeziehungen zu einzelnen selbst ausgewählten Akteuren aufnehmen, wodurch sich, je nach Projektumfang, die Anzahl der zu koordinierenden einzelnen Auftragnehmer erhöht und eine entsprechende Vielzahl an Vertragsbeziehungen entsteht, was in der Regel einen erhöhten Steuerungs- und Koordinationsaufwand für den Bauherrn mit sich bringt. Bei der Einzelunternehmervergabe verbleibt die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben der jeweiligen Akteure bzw. Gewerke beim Bauherrn.[139]

MODELL: GENERALUNTERNEHMER-AUSFÜHRUNG (GU-A)

Im GU-A Modell übernimmt ein Generalunternehmer auf Basis der vom Bauherrn zur Verfügung gestellten abgeschlossenen Ausführungsplanung die schlüsselfertige Bauausführung. Er erbringt dabei keine eigenen Planungsleistungen, sondern führt den Teil der Bauleistung, der seinem eigenen Fachgewerk entspricht, selbst durch und vergibt die übrigen Teilleistungen an Nachunternehmer. Die Eigenleistung bezieht sich dabei in der Regel auf einen „wesentlichen Teil" der vereinbarten Gesamtleistung. Die Beauftragung von Nachunternehmern erfolgt im Namen und „auf Rechnung" des GU-A und es besteht kein Vertragsverhältnis zwischen den Nachunternehmern und dem Bauherrn. Der GU-A übernimmt eigenverantwortlich die gesamten Bauausführungsleistungen und damit auch die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben der einzelnen Gewerke sowie Schnittstelen im Projektverlauf.[140]

Falls sämtliche Teilleistungen an Nachunternehmer vergeben werden, handelt es sich um einen sogenannten „Generalübernehmer", der für den Bauherrn die gesamte Baudurchführung übernimmt und koordiniert, indem er sie an andere Sub- bzw. Nachunternehmer fremdvergibt. Der Generalübernehmer verfügt dabei in der Regel nicht über eigene Baukapazitäten und erbringt gegenüber dem Bauherrn reine Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, wobei er allerdings die volle bautechnische, terminliche und rechtliche Verantwortung und Haftung der Gesamtleistung trägt.[141]

In welcher Rechts- bzw. Gesellschaftsform ein GU organisiert ist und gegenüber dem Bauherrn als Vertragspartner auftritt, variiert im Einzelfall. Dabei ist es möglich, dass ein Einzelunternehmen, ein Konsortium aus mehreren Unternehmen sowie eine sogenannte „Arbeitsgemeinschaft" (ARGE) als GU agiert. Darüber hinaus ist in jeder dieser Konstellationen die Haftungsfrage gestaltbar, da sowohl Einzelunternehmen als auch Konsortien bzw. Arbeitsgemeinschaften spezifische Projektgesellschaften gründen können, die als eigenständiges Rechtssubjekt gegenüber dem Bauherrn agieren.

Im Fall einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) handelt es sich in der Regel um mehrere Einzelunternehmer, die gegenüber dem Bauherrn gemeinsam auftreten, haften und ihre Einzelleistungen koordinieren. Normalerweise bilden sich ARGEN zur Bündelung der Kompetenzen und Kapazitäten sowie zur

[138] In diesem Projektbericht wird unter dem Begriff „vollständige Planung" eine Planung mit einem Detaillierungsgrad verstanden, der keine wesentliche Verbesserung der Beschreibbarkeit der Ausführungsleistung im Rahmen einer Fortführung der Planung erlauben würde. Dabei beinhaltet die vollständige Planung generell alle für die Ausführung notwendigen Einzelangaben im Hinblick auf Qualität und Mengen.

[139] Vgl. ČADEŽ (1998, S. 22 f.) und ESCHENBRUCH (2008, S. 252 f.).

[140] Vgl. RACKY (1997, S. 11 f.).

[141] Vgl. SCHRIEK (2002, S. 35).

Risikoteilung bei komplexen Bauvorhaben. Bei einer Vielzahl von Fachlosen reicht die Größe von Einzelunternehmern oftmals nicht aus, um die Bauausführung im vorgegeben Zeitraum durchzuführen. Häufig gehen ARGEN aus einer Bietergemeinschaft von Einzelunternehmern hervor, wobei sowohl Unternehmen gleicher als auch verschiedener Fachrichtungen kooperieren. Häufig übernimmt ein beteiligtes Unternehmen die Position des Projektmanagers und fungiert als Ansprechpartner für den Bauherrn.[142]

MODELL: TEILGENERALUNTERNEHMER (TEIL-GU)

Des Weiteren gibt es für den Bauherrn die Möglichkeit, mehrere GU-A für zusammengefasste Gewerkegruppen zu beauftragen, die jeweils als Teilgeneralunternehmer (Teil-GU) oder -übernehmer agieren. In solchen Fällen übernimmt der Teil-GU die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben innerhalb des vertraglich beauftragten Leistungs- bzw. Gewerkebündels. Die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an den Schnittstellen zwischen den jeweils beauftragten Teil-GUs verbleibt jedoch in der Regel beim Bauherrn.[143]

Steuerung und Koordination

Durch die Festlegung des projektbezogenen Organisationsmodells kann der Bauherr den Umfang der ihm zugeordneten Verantwortung für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben beeinflussen. In einem Modell mit Beauftragung eines Generalplaners für die Planung und eines Generalunternehmers für die Bauausführung ist die Verantwortung für die Steuerung und Koordination in der Planung bzw. in der Bauausführung vertraglich den jeweiligen Auftragnehmern zugeordnet. Es liegt allerdings in der Verantwortung des Bauherrn, die Schnittstelle zwischen Planung und Bau zu steuern und zu koordinieren sowie die Übereinstimmung zwischen vertraglich vereinbarter und tatsächlich erbrachter Leistung zu überwachen. In Modellen, in denen der Bauherr Einzelplaner für die Planung und Einzelunternehmer für die Bauausführung beauftragt, verantwortet er die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an den Schnittstellen zwischen den jeweils ausführenden Akteuren.

Grundsätzlich gilt, je höher die Anzahl der beauftragten Akteure und damit die Anzahl der Schnittstellen zwischen den Akteuren ist, desto höher ist der Umfang von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, der in der Verantwortung des Bauherrn liegt. Unabhängig von der Ausgestaltung der Planung und der Bauausführung gilt für sämtliche desintegrierte Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene, dass die Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung in der Verantwortung des Bauherrn liegt.

2.5.2.4.2 Integrierte Organisationsmodelle[144]

Unter integrierten Organisationsmodellen im Bausektor werden in diesem Projektbericht Ausgestaltungen verstanden, die die produktiven Bauausführungsaufgaben vertraglich mit gewissen produktiven Planungsaufgaben integrieren. In integrierten Organisationsmodellen erfolgt die Vergabe der

[142] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 120 ff.).

[143] Vgl. ČADEŽ (1998, S. 23) und ESCHENBRUCH (2008, S. 253 f.).

[144] Zur Einordnung der jeweiligen General- und Totalunternehmerformen in integrierten Organisationsmodellen wird auf die Definitionen von RACKY (1997) zurückgegriffen.

Bauausführung nicht funktional unabhängig von der Planung, wodurch eine baubegleitende Planung auf Auftragnehmerseite ermöglicht wird. In Abhängigkeit von der gewählten Ausgestaltung des integrierten Organisationsmodells verschiebt sich damit auch die vertragliche Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung. Im Extremfall entfällt diese Schnittstelle ganz.

Planung und Bauausführung

MODELL: GENERALUNTERNEHMER-AUSFÜHRUNGSPLANUNG + AUSFÜHRUNG (GU-A, A) (UNTER- UND ÜBERNEHMER)

Das GU-Modell Generalunternehmer-Ausführungsplanung + Ausführung (GU-A, A) bezieht neben der Bauausführung auch die Ausführungsplanung vertraglich ein. Der Generalunternehmer übernimmt teilweise oder vollständig die Ausführungsplanung des Bauprojektes, nachdem der Bauherr die Entwurfs- und Genehmigungsplanung abgeschlossen hat und die Baugenehmigung erteilt wurde. Auf Basis der zur Verfügung gestellten Entwurfspläne führt der GU die Planung bis zur Ausführungsreife weiter und führt nach Abstimmung der Planungsergebnisse mit dem Entwurfsplaner den Bau durch. Eine Mischform aus GU-A und GU-A, A liegt vor, wenn die Objektplanung vom Architekten bis zur Ausführungsreife umgesetzt wird und der GU nur die Ausführungsplanung des Tragwerks und der Gebäudetechnik übernimmt. Führt der GU selbst keine Bauleistungen durch, sondern greift vollständig auf Nachunternehmer zurück, wird er als „Generalübernehmer-A, A“ bezeichnet.[145]

MODELL: GENERALUNTERNEHMER-ENTWURFSPLANUNG + AUSFÜHRUNG (GU-E, A) (UNTER- UND ÜBERNEHMER)

Ein Generalunternehmer-Entwurfsplanung + Ausführung (GU-E, A) übernimmt neben der Bauausführung und der Ausführungsplanung auch die Entwurfs- sowie die Genehmigungsplanung im Bauprojekt. Dem geht ein grundlegendes Planungskonzept des Bauherrn voraus, das die funktionalen Objektanforderungen beschreibt. Der gestalterische Einfluss des Generalunternehmers bei diesem GU-Modell ist besonders hoch, da er große Teile der Planungsleistung übernimmt, allerdings behält sich der Bauherr mit Unterstützung eines Architekten oftmals die Gestaltung des Bauwerks vor.[146]

MODELL: TOTALUNTERNEHMER (TU) (UNTER- UND ÜBERNEHMER)

Bei einer kompletten Übernahme der Planungs- und Bauleistungen durch einen einzigen Auftragnehmer und einer damit einhergehenden schlüsselfertigen Durchführung des Bauprojektes, handelt es sich um einen Totalunternehmer (TU). Dieser realisiert das Projekt eigenständig und vergibt in eigener Verantwortung Teilleistungen an Fachplaner oder Einzelunternehmer. Lediglich die Grundlagenermittlung und die Definition der funktionalen Bauabsicht verbleiben beim Bauherrn. In der Bauausführung erbringt der TU einen wesentlichen Teil der Bauleistung selbst, aber bei den Planungsleistungen steht es ihm frei, diese selbst zu erbringen oder an Fachplaner zu vergeben. Wenn in diesem Modell keine eigenen Bauleistungen durchgeführt werden, wird von einem Totalübernehmer ausgegangen, der die

[145] Vgl. RACKY (1997, S. 11 f.).
[146] Vgl. RACKY (1997, S. 12).

Baudurchführung an Nachunternehmer vergibt, aber eventuell eigene Planungsleistungen erbringt. Er tritt also entweder als Planer und Koordinator auf oder er konzentriert sich völlig auf die Steuerung und Koordination der von ihm beauftragten Nachunternehmer in der Planung und Bauausführung.[147]

Der Bauherr beauftragt einen TU zur Erstellung einer integrierten ganzheitlichen Lösung von der Planung bis zur Fertigstellung der Bauausführung. Er hat damit einen einzigen Ansprechpartner, der die vollständige schlüsselfertige Projektdurchführung koordiniert und verantwortet.[148]

Steuerung und Koordinationsaufgaben

Auch bei den integrierten Organisationsmodellen kann der Bauherr den Umfang der ihm zugeordneten Verantwortung für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben beeinflussen. Mit der Festlegung der Ausgestaltung des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene entscheidet der Bauherr, wo die vertragliche Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung erfolgen soll. Die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben dieser Schnittstelle verbleibt in der Verantwortung des Bauherrn. Durch die institutionellen Vorgaben im deutschen Hochbausektor zur Notwendigkeit einer Baugenehmigung nach Leistungsphase 4 der HOAI, existiert eine natürliche Schnittstelle in der Planung, die eine gute Kontrahierbarkeit vorweist. Unabhängig von der Ausgestaltung des integrierten Organisationsmodells liegt es in der Verantwortung des Bauherrn, die Übereinstimmung zwischen vertraglich vereinbarter und tatsächlich erbrachter Leistung zu überwachen.

2.5.2.4.3 Detailausgestaltung von Organisationsmodellen

Bei einer Fremderstellung eines Hochbauprojektes wird in der Regel ex ante die zu erbringende Leistung beschrieben und die Vergütung festgelegt. In diesem Abschnitt wird kurz auf die in diesem Zusammenhang idealtypischen Detailausgestaltungsmöglichkeiten eingegangen, die im deutschen Hochbausektor in der Planung, Bauausführung und Projektsteuerung existieren.

Planung

Die HOAI stellt ein zwingendes Preisrecht für bestimmte Planungsleistungen dar. Die Leistungsbilder der HOAI dienen nur zur Festlegung des Honorars. Die genaue Beschreibung der beauftragten Leistung muss allerdings in einem Vertrag nach BGB festgelegt werden.[149]

Bauausführung

BESCHREIBUNG DER LEISTUNG

In der Bauausführung wird nach den Vorgaben der VOB nach zwei unterschiedlichen Arten der Leistungsbeschreibung unterschieden:

[147] Vgl. SCHRIEK (2002, S. 37 f.).
[148] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 254 f.).
[149] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 84 f.).

- Bei einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis ist die Beschreibung in Positionen gegliedert, welche technisch gleichartige Teilleistungen umfassen. Jede Position ist mit einer genauen textlichen Beschreibung und Mengenvordersatz versehen. Dadurch werden die voraussichtlichen Mengen vom Auftraggeber berechnet.[150]
- Bei der Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm wird keine Aufteilung in genaue Positionen vorgenommen. Entweder erfolgt in Bezug auf Leistung und Mengen eine funktionale oder globale Beschreibung. Im deutschen Hochbau ist keine einheitliche Abgrenzung der Formen der Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm üblich. Grundsätzlich kann der private Bauherr die Art der Leistungsbeschreibung frei definieren. Hier reicht die Funktionsbeschreibung von einer kurzen (globalen) Baubeschreibung mit einer Objektplanung im Maßstab 1:200 bis hin zu einer funktionalen Beschreibung mit Definition der Qualitätsstandards und einer Objektplanung 1:100 sowie einer Entwurfsplanung der Gebäudetechnik 1:100.[151]

VERGÜTUNGSART

Der Bauvertrag ist ein Werkvertrag im Sinne §§ 631 ff. BGB.[152] Nach VOB/A wird die Art der Vergütung in Leistungs-, Stundenlohn- und Selbstkostenerstattungsvertrag unterteilt. Beim Stundenlohn- und beim Selbstkostenerstattungsvertrag wird die Leistung nach tatsächlichem zeitlichen Aufwand bzw. angefallenen Kosten vergütet. Bei einem Leistungsvertrag wird die Erstellung der vereinbarten Leistung gemäß der Vergütungsvereinbarung dagegen unabhängig von Aufwand und Kosten vergütet. Die VOB unterscheidet zwei Formen des Leistungsvertrages: Einheits- und Pauschalpreisvertrag.

- Einheitspreisvertrag: Vergütung nach tatsächlich ausgeführter Menge und vereinbartem Positionspreis, solange die tatsächliche Menge nach § 2 Nr. 3 VOB/B nicht mehr als +/- zehn Prozent von der vereinbarten Menge abweicht. Bei einer Mengenabweichung größer +/- zehn Prozent erfolgt eine Anpassung des Positionspreises.
- Pauschalvertrag: Mengenunabhängige Gesamtvergütung der vereinbarten Leistung.

Neben der Vergütung nach Einheits- oder Pauschalpreisvertrag finden auch Anreizverträge im deutschen Bausektor Anwendung. Generell werden viele dieser Anreizverträge unter dem angelsächsischen Begriff „Guaranteed Maximum Price“ (GMP) eingeordnet.[153] Auch wenn unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten der GMP-Vergütung existieren, haben sie gemeinsam, dass sie eine Mischung aus Pauschal- und Selbstkostenerstattungsvertrag darstellen. Bei der Vertragsvereinbarung wird für eine definierte Leistung ein sogenannter „Zielpreis“ vereinbart. In Verbindung mit dem Zielpreis wird festgelegt, wie mögliche Kostenunter- bzw. -überschreitungen zwischen Auftraggeber und -nehmer aufgeteilt werden.[154] Im Falle einer hundertprozentigen Kostenübernahme des Auftragnehmers bei

[150] Vgl. ČADEŽ (1998, S. 13 f.).

[151] Vgl. RACKY (1997, S. 81).

[152] Vgl. RACKY (1997, S. 85).

[153] Der Begriff „Guaranteed Maximum Price“ wird häufig falsch interpretiert, da diese Vergütungsart keine Preisgarantie darstellt, sondern lediglich einen Zielpreis für die vereinbarte Leistung festlegt. Bei Anpassung der vertraglich vereinbarten Leistung ist der „Guaranteed Maximum Price“ anzupassen, vgl. EITELHUBER (2008, S. 36 f.).

[154] Vgl. GRALLA (2001, S. 103).

Überschreitung des Zielpreises bekommt der GMP-Vertrag bis zur Erreichung des Zielpreises den Charakter eines Selbstkostenerstattungsvertrages mit Bonusregelung. Nach Überschreitung des Zielpreises gilt er aber als Pauschalvertrag.

Grundsätzlich ist der GMP-Vertrag als eine Vergütungsart einzuordnen, die in allen Organisationsmodellen vereinbart werden kann. Allerdings findet die Nutzung eines GMP-Vertrages häufig bei der Beauftragung eines integrierten Organisationsmodells und in Kombination mit Vereinbarungen weiterer vertraglicher Detailausgestaltungen statt.[155] In diesem Zusammenhang ist zwischen ein- und zweistufigen Modellen zu unterscheiden. Gemeinsam für beide Modelle ist, dass die Vergabe an den General- bzw. Totalunternehmer anhand einer globalen Leistungsbeschreibung in einer frühen Leistungsphase der HOAI stattfindet, in der die vollständige Planung der Bauausführungsleistung noch nicht möglich ist. Im einstufigen Modell wird direkt bei der Vergabe die GMP-Vergütung für sämtliche Leistungsphasen festgelegt; im zweistufigen Modell erfolgt die Vergütung für die erste Phase (häufig die frühen Planungsphasen) nach einem Planervertrag oder es wird eine vorläufige GMP-Vergütung vereinbart. Nach der ersten Phase wird im zweistufigen Modell ein neues GMP-Angebot durch den Auftragnehmer für die zweite Phase gemacht. Für den Bauherrn besteht jedoch die Möglichkeit, nach der ersten Phase die Vertragsbeziehung zu beenden.[156]

Eine Gemeinsamkeit des einstufigen und des zweistufigen Modells ist es, dass die GMP-Vereinbarung meist mit weiteren vertraglichen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer einhergeht. Insbesondere werden Vereinbarungen zur Zusammenarbeit in der Planung, zum Mitspracherecht des Bauherrn bei den Nachunternehmervergaben, zur Kostentransparenz sowie zu Konfliktlösungsmechanismen im Streitfall vereinbart.[157] Durch diese vertraglichen Detailausgestaltungen wird versucht, das TU- bzw. GU-Modell inklusive Planungsleistungen in seinen Eigenschaften im Hinblick auf Flexibilität, Mitspracherecht, Transparenz sowie Vergabestruktur von Nachunternehmerleistungen an das Einzelunternehmermodell anzunähern.[158] Mit dieser Annährung des TU- bzw. GU-Modells inklusive Planungsleistungen an das Einzelunternehmermodell wird angestrebt, eine frühe Verzahnung zwischen Planung und Bauausführung zu erreichen, bei der das Ausführungswissen des Total- bzw. Generalunternehmers schon in die frühen Planungsphasen einfließt. Hierbei soll im Vergleich zu traditionellen TU- bzw. GU-Modellen für den Bauherrn die Möglichkeit erhalten bleiben, Einfluss auf Qualität und Kosten während der Planung und der Vergabe durch Mitwirkung an der Planung sowie durch Mitspracherecht bei der Vergabe von Nachunternehmerleistungen zu nehmen. Zusätzlich wird durch die frühe vertragliche Bindung des Total- bzw. Generalunternehmers eine größere vertragliche Kosten- und Terminsicherheit für den Bauherrn angestrebt.[159]

Die sogenannten „GMP-Modelle“ finden bis heute nur begrenzt Anwendung im deutschen Hochbau.[160]

[155] Vgl. GRALLA (2001, S. 102 f.).
[156] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 262 f.).
[157] Vgl. EITELHUBER (2008, S. 76 ff.).
[158] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 308).
[159] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 263).
[160] Vgl. ELWERT / FLASSAK (2008) und MÜTZE (2009, S. 118 ff.); Siehe auch Kasten 12.

Projektsteuerung

Für die externe Projektsteuerung ist im Unterschied zur Planung eine freie Vereinbarung des Honorars zwischen Auftraggeber und -nehmer erlaubt, soweit Leistungen nicht der HOAI unterfallen. Zur Beschreibung der Leistung und zur Ermittlung des Honorars für Projektsteuerungsleistungen existiert eine Vielzahl von Leistungsbildern, auf die freiwillig zurückgegriffen werden kann.[161]

2.6 Entwicklung der Marktstruktur und der Organisationsmodelle im Hochbau

Die Entwicklung der Marktstruktur des Hochbausektors und der Verwendung der unterschiedlichen Organisationsmodelle sind ausschlaggebend für die Berücksichtigung von Marktcharakteristika in der Analyse von Organisationsmodellen zur Umsetzung von Hochbauprojekten. Dieser Abschnitt stellt diese Aspekte in Vorbereitung auf die spätere konkrete Modellanalyse vor.

2.6.1 Marktstruktur

Bei Betrachtung der Unternehmensgröße im deutschen Baugewerbe im Zeitablauf ist eine Unterteilung in Hoch- und Tiefbau nicht möglich, was eine Betrachtung des gesamten Baugewerbes erfordert.

Wie in Tabelle 1 dargestellt, haben seit dem Jahr 1995 im deutschen Baugewerbe kleinere Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung ist sowohl bei der Anzahl der Unternehmen und der Beschäftigten als auch beim Umsatzanteil beobachtbar. Für den aktuelleren Zeitraum 2005 bis 2009 ist jedoch eine vergleichbare Entwicklung nicht eindeutig festzustellen

Tabelle 1*:* Struktur der Unternehmen (1995-2009) im deutschen Baugewerbe[162]

	Nach Anzahl der Beschäftigen im Unternehmen								
	Zahl der Unternehmen (in %)			Zahl der Beschäftigten (in %)			Umsatz (in %)		
Jahr	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.
1995	97,6	2,3	0,1	69,3	17,8	13,0	57,6	26,5	15,9
1997	98,1	1,8	0,2	73,5	16,1	10,4	57,0	25,8	17,1
2000	98,3	1,6	0,1	72,2	18,4	9,4	60,5	22,0	17,5
2003	98,4	1,5	0,1	75,0	16,8	8,2	61,7	21,9	16,4
2005	98,5	1,4	0,1	76,0	16,2	7,8	62,5	21,3	16,1
2007	98,6	1,3	0,1	75,3	17,1	7,6	63,6	22,3	14,1
2008	98,7	1,2	0,1	75,9	16,4	7,7	63,7	21,9	14,4
2009	98,7	1,2	0,1	75,7	16,6	7,8	62,4	22,5	15,1

[161] Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 216 ff.).

[162] Quelle: Eigene Abbildung anhand von Daten aus den baustatistischen Jahrbüchern 2000, 2002, 2004/2005, 2006, 2008, 2009, 2011 und 2012, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2000); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2002); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2005); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2006); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2008); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2009); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2011) und DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012).

Gemäß Tabelle 2 haben mittlere und große Unternehmen im deutschen Baugewerbe im Vergleich zu den anderen großen europäischen Ländern Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien, bis auf Italien, eine geringere Bedeutung. Insbesondere ist der Umsatzanteil der großen Unternehmen im deutschen Baugewerbe mit 250 Beschäftigten und mehr im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien und Spanien geringer. Diese geringere Bedeutung der mittleren und großen Unternehmen (ab 50 Beschäftigten) spiegelt sich auch im Verhältnis der Anzahl der Unternehmen und ihrem Umsatzanteil wieder. In Deutschland machen die mittleren und großen Unternehmen 1,3 % aller Unternehmen aus und verantworten dabei 37,6 % des Gesamtumsatzes. In Großbritannien ist dieses Verhältnis mit einer Quote von 0,9 % zu 52,2 % mehr als doppelt so hoch.

Tabelle 2: Europäischer Vergleich der Marktstruktur im Baugewerbe im Jahr 2009 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien[163]

	Nach Anzahl der Beschäftigen im Unternehmen (Jahr 2009)								
	Zahl der Unternehmen (in %)			Zahl der Beschäftigten (in %)			Umsatz (in %)		
Land	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.	1 bis 49	50 bis 249	250 u. M.
Deutschland	98,7	1,2	0,1	75,7	16,6	7,8	62,4	22,5	15,1
Frankreich	99,4	0,5	0,1	74,6	12,0	13,4	67,1	13,4	19,5
Großbritannien	99,1	0,8	0,1	63,8	15,0	21,1	47,8	19,5	32,7
Italien	99,7	0,2	0,1	90,1	6,4	3,0	74,	15,1	10,3
Spanien	99,2	0,7	0,1	75,8	13,8	10,4	67,5	15,6	16,9

2.6.2 Organisationsmodelle

Es liegen weder aktuelle quantitative Erhebungen der Marktanteile der Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene im deutschen Hochbau, noch verlässliche amtliche Zahlen dazu vor.[164] Als ältere Erhebung kann auf eine Untersuchung des Ifo-Institutes von 1983 verwiesen werden, in der sich 21 % der Betriebe und 34 % der Beschäftigten des Bauhauptgewerbes in Deutschland als Generalunternehmer betrachteten, was einer klaren Steigerung zu den Zahlen von 1973 entsprach. Angaben zum Marktanteil wurden nicht veröffentlicht.[165]

Nach einer Schätzung von KAPELLMANN (2004)[166] wurden im Jahr 2003 ca. 40 % der Bauinvestitionen mittels eines Schlüsselfertigvertrages abgewickelt, wobei der Schlüsselfertigbau als „die Erstellung eines kompletten Objekts durch einen Unternehmer“ [167] definiert wurde.

Integrierten Organisationsmodellen wird mindestens bis Ende der 90er-Jahre eine steigende Bedeutung im privaten Bausektor in Deutschland zugeschrieben.[168] In den letzten Jahren deuten jedoch

[163] Quelle: Eigene Abbildung anhand von Daten aus dem Baustatistischen Jahrbuch 2012, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012, S. 96).
[164] Vgl. KAPELLMANN (2004, S. 2).
[165] Vgl. RACKY (1997, S. 18).
[166] Vgl. KAPELLMANN (2004, S. 2).
[167] KAPELLMANN (2004, S. 11).
[168] Vgl. RACKY (1997, S. 24 f.).

einige Aussagen der deutschen baubetrieblichen Literatur darauf hin, dass die integrierten Organisationsmodelle bzw. der Schlüsselfertigbau an Bedeutung verloren haben.[169]

Für den Anwendungsgrad der Organisationsmodelle bei den Bauherren der öffentlichen Hand liegen keine zuverlässigen Zahlen vor. In der Studie des Ifo-Instituts von 1983 behaupteten die Bauunternehmen mit Generalunternehmertätigkeit, ca. 20 % ihres Umsatzes in Generalunternehmerverträgen mit Bauherren der öffentlichen Hand zu erwirtschaften. Eine etwas spätere Studie von 1986 des Fachgebietes Baubetrieb der Universität Dortmund schätzte den Umsatzanteil der öffentlichen Bauherren bei Generalunternehmertätigkeit auf ca. zehn Prozent.[170] Eine neuere Umfrage vom BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2008) bei den Bauämtern des Bundes und der Länder, zeigte, dass weniger als ein Prozent sämtlicher Ausschreibungen im öffentlichen Hochbau als Generalunternehmervertrag ausgeschrieben wurde. Angaben zum Umsatzanteil wurden jedoch nicht veröffentlicht.[171]

[169] Vgl. ESCHENBRUCH (2009, S. 56).

[170] Vgl. RACKY (1997, S. 21 f.).

[171] Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008a, S. 27).

3 Theoretische Basis für die Analyse von Organisationsmodellen

3.1 Neue Institutionenökonomik

In diesem Abschnitt werden die Grundlagen der in diesem Projektbericht durchzuführenden theoriegeleiteten Analyse von Organisationsmodellen auf sowohl Einzel- als auch Multiprojektebene gelegt. Dazu erfolgt eine Darstellung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ), deren Theorieansätze das zentrale Fundament der späteren Analysen bilden. Im Vordergrund stehen dabei die Inhalte der sogenannten Vertragstheorie, die als theoretische Voraussetzung für die detaillierte Untersuchung von Organisationsmodellen herangezogen werden.

3.1.1 Analysegegenstand der Neuen Institutionenökonomik

Die NIÖ umfasst verschiedene Theorieansätze, die Beiträge zur Untersuchung der Effizienz institutioneller Lösungen[172] für die Koordination von Transaktionen zwischen Organisationen bzw. Akteuren liefern.[173] Dabei greifen institutionelle Lösungen auf sogenannte Institutionen zurück, wobei es sich um handlungskanalisierende Regeln und um Mechanismen zur deren Durchsetzung handelt.[174] Der Begriff der „Transaktion“ umfasst in diesem Zusammenhang sowohl den Austausch von Eigentums- und Verfügungsrechten als auch formelle oder informelle Vereinbarungen bezüglich dieses Austauschs.[175] Bei der Betrachtung dieser Transaktionen stehen infolge von Opportunismus, Abhängigkeitskonstellationen und Informationsasymmetrien entstehende Probleme zwischen den beteiligten Wirtschaftssubjekten im Fokus.[176]

Die NIÖ gliedert sich in die Theorierichtungen der Vertrags- und der Property-Rights-Theorie sowie in Ansätze, die sich auf Institutionen im politischen Bereich konzentrieren.[177] Die genaue Abgrenzung dieser Bereiche findet sich in der folgenden Abbildung 6. Im Fokus der Analyse dieses Projektberichts stehen die Ansätze der Vertragstheorie, die sich insbesondere mit Ausgestaltungsfragen institutioneller Lösungen und deren Durchsetzbarkeit in unterschiedlichen Konstellationen beschäftigen.[178]

[172] Eine „institutionelle Lösung“ ist eine Kombination aus Koordinationsform, z. B. Eigenerstellung, Marktbezug oder Hybridlösung, und Detailausgestaltung, z. B. Vergütungsart, zur Koordination einer Transaktionsbeziehung.

[173] Vgl. ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 42 ff.).

[174] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 7 f.).

[175] Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988, S. 66); KLATT (2011, S. 46) und MILGROM / ROBERTS (1992, S. 21).

[176] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 253).

[177] Vgl. KLATT (2011, S. 43) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 40 ff.).

[178] Vgl. GEHRT (2010, S. 30).

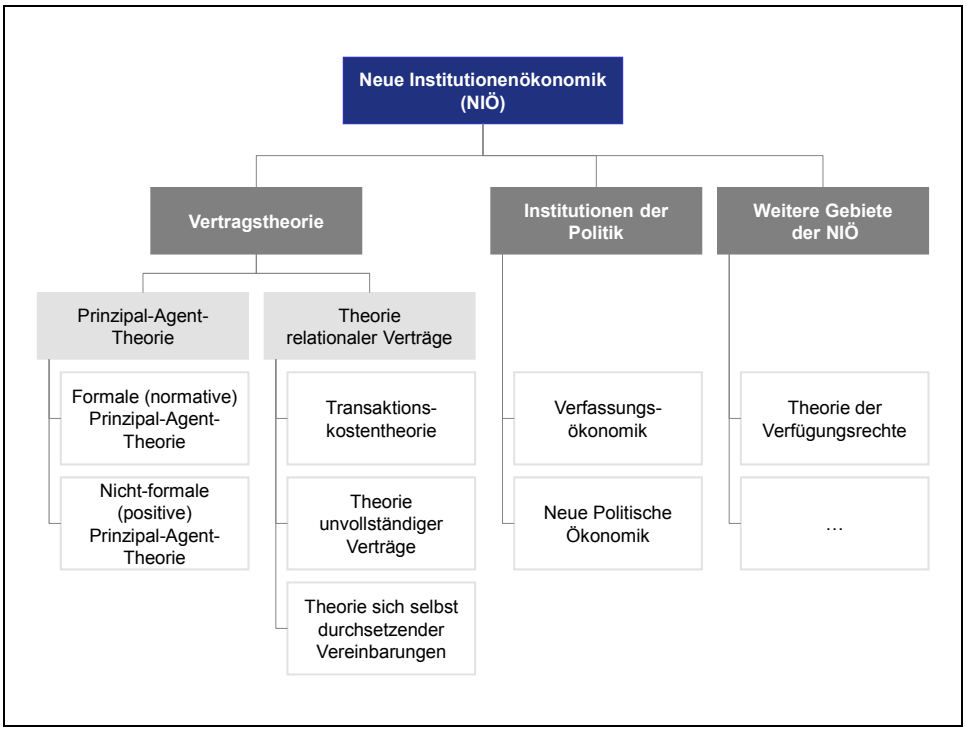


Abbildung 6: Übersicht der Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik[179]

Der NIÖ liegen Annahmen zugrunde, die von Eigennutzmaximierung und in der Regel beschränkter Rationalität der betrachteten Akteure ausgehen[180], die zur Durchsetzung des eigenen Vorteils durchaus opportunistisch agieren.[181] In Verbindung mit gegebenenfalls vorliegenden Informationsasymmetrien ergibt sich ein vielfältiges Konfliktpotenzial zwischen den Transaktionspartnern, das zu erheblichen Problemen bei Transaktionsbeziehungen führen kann. Institutionen, die das Verhalten der Transaktionspartner beeinflussen, dienen dazu, diese Probleme zwischen den beteiligten Akteuren zu reduzieren. Allerdings ist deren Gestaltung, Implementierung und Durchsetzung mit Kosten verbunden, die bei der Nutzung bestimmter institutioneller Lösungen zu berücksichtigen sind.[182]

Vor dem Hintergrund dieser Verhaltens- und Kosteneffekte analysiert die NIÖ die Effizienz institutioneller Lösungen und deren Eignung in bestimmten Konstellationen. Dabei erlaubt sie sowohl eine positive Analyse der Wirkungen bestehender institutioneller Lösungen als auch eine normative Analyse der Gestaltung neuer institutioneller Lösungen.[183]

[179] Quelle: Eigene Abbildung anhand von ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 43) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 39 ff.).

[180] Die normative Prinzipal-Agent-Theorie als Teilbereich der NIÖ geht jedoch von vollständiger Rationalität der Akteure aus.

[181] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488).

[182] Vgl. GEHRT (2010, S. 30).

[183] Vgl. KLATT (2011, S. 36).

3.1.2 Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung

Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie

Wesentlicher Bestandteil der Vertragstheorie ist die Prinzipal-Agent-Theorie (PA-Theorie), die sich auf die Analyse der Folgen von Informationsasymmetrien in Transaktionsbeziehungen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) konzentriert.[184] Dabei beauftragt der Prinzipal den Agenten mit der Erfüllung einer Aufgabe bzw. der Erstellung einer Leistung und überträgt ihm einen dafür notwendigen Entscheidungsspielraum.[185] Im Rahmen dieses Theorieansatzes lassen sich die grundlegenden Richtungen der normativen und der positiven PA-Theorie unterschieden, die im weiteren Verlauf des Projektberichts abgegrenzt und vorgestellt werden.[186]

Die Überlegungen der PA-Theorie beziehen sich auf asymmetrisch verteilte Informationen, die sich in der Regel zum Nachteil des Prinzipals gegenüber dem Agenten, der einen Informationsvorsprung besitzt, auswirken.[187] Vor allem bezüglich der Eigenschaften und Qualifikationen des Agenten sowie der Qualität seiner Handlungen besteht ein Informationsdefizit beim Prinzipal, da dieser sowohl im Vorfeld als auch im Verlauf der Auftragsbeziehung nicht über den gleichen Informationsstand wie der Agent verfügt und zudem die Ergebnisse der Leistungserstellung unter dem Einfluss exogener Umstände stehen, wodurch sie gegebenenfalls nicht ausschließlich den Anstrengungen des Agenten zuzurechnen sind.[188]

Aus der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und -nehmer ergeben sich Möglichkeiten zur Verfolgung individueller Ziele bzw. zur Maximierung des Eigennutzens durch opportunistisches Verhalten. Insbesondere der Prinzipal muss als Auftraggeber aufgrund seines geringeren Informationsstandes damit rechnen, vom Agenten übervorteilt zu werden. Für den Akteur, der über einen Informationsvorteil verfügt, bieten sich demnach Spielräume zur Aneignung einer Informationsrente auf Kosten des Transaktionspartners.[189] In einer solchen Konstellation wird die Funktionsweise von Transaktionen erheblich durch Informationsasymmetrien erschwert, deren Reduktion zwar möglich, jedoch mit Kosten verbunden ist. Generell lassen sich vor dem Hintergrund einer Transaktionsbeziehung Probleme infolge von Informationsasymmetrien unterscheiden, die entweder vor (ex ante) oder nach (ex post) Vertragsschluss auftreten.[190] Ex ante kann es zum Problem der Adverse Selection und ex post zur Moral-Hazard-Problematik kommen.[191]

[184] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255).
[185] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173).
[186] Vgl. KLATT (2011, S. 54); Für Details zur positiven Prinzipal-Agent-Theorie siehe Abschnitt 3.1.6.
[187] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173 f.).
[188] Vgl. KLATT (2011, S. 53).
[189] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173 f.).
[190] Vgl. KLATT (2011, S. 53).
[191] Vgl. HOLMSTROM (1982); MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 28) und WEIMANN (2009, S. 146 ff.).

- Adverse Selection bezieht sich auf ex ante vorliegende Informationsasymmetrien vor dem Vertragsschluss zwischen einem Prinzipal und einem Agenten.[192] Dabei geht es um das Problem der Hidden Characteristics, das sich auf die Eigenschaften der potenziellen Transaktionspartner bezieht.[193] Aus Sicht des Prinzipals bedeutet dies, dass er nicht über ausreichende Informationen verfügt, um die Eigenschaften bzw. die Leistungsqualität des potenziellen Agenten einzuschätzen. Seine Zahlungsbereitschaft zur Vergütung der Leistungserstellung richtet er deshalb an der aus seiner Perspektive durchschnittlich zu erwartenden Qualität aus. Agenten, die über qualitativ hochwertige Eigenschaften verfügen und eine entsprechende Vergütung ihrer Leistung anstreben, ziehen sich daraufhin als Anbieter vom Markt zurück. Der Prinzipal passt seine Zahlungsbereitschaft erneut an, woraufhin ein sich selbst verstärkender Prozess entsteht, der zum Zusammenbruch des Marktes für gute Leistungsqualität führen kann.[194] Es bleiben lediglich Agenten mit qualitativ schlechten Eigenschaften als Anbieter übrig und Prinzipale, die eine hohe Qualität erwarten, finden keine Anbieter mehr, die sie als Transaktionspartner mit der Erstellung der Leistung beauftragen können.[195]
- Als Ausgangspunkt des Moral-Hazard-Problems sind die ex post Informationsasymmetrien der Hidden Action und der Hidden Information ausschlaggebend.[196] Nach Vertragsschluss ist es aus Sicht des Prinzipals nicht möglich, die Handlungen des Agenten ausreichend zu beobachten, um nachvollziehen zu können, wie das Ergebnis der Leistungserstellung zustande kommt bzw. ob es auf die Anstrengungen des Agenten oder auf sonstige Umwelteinflüsse bzw. exogene Faktoren zurückzuführen ist (Hidden Action). Zudem verfügt der Prinzipal nicht über genügend Informationen, um die Angaben des Agenten bezüglich der angefallenen Kosten, z. B. hinsichtlich verbrauchten Materials und geleisteter Arbeitsstunden, überprüfen zu können (Hidden Information). Es bestehen also für den Agenten Spielräume zur Ausnutzung seines Informationsvorsprungs durch opportunistisches Verhalten zu Lasten des Prinzipals, die sich z. B. in der Reduktion des Anstrengungsniveaus (Shirking) oder der Übertreibung von Kostenangaben (Cost Padding) äußern.[197]

Normative Prinzipal-Agent-Theorie

Die normative PA-Theorie betrachtet im Rahmen formaler Modelle mit mikroökonomischer Fundierung Probleme infolge von Informationsasymmetrien bei der Beauftragung eines Agenten durch einen Prinzipal und der damit einhergehenden Übertragung von Entscheidungsspielräumen.[198] Im Gegensatz zu den anderen Theorieansätzen der NIÖ, wird dabei von vollständig rational handelnden Akteuren aus-

[192] Vgl. ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 148 f.).
[193] Vgl. AKERLOF (1970).
[194] Vgl. AKERLOF (1970, S. 490 ff.).
[195] Vgl. AKERLOF (1970, S. 489).
[196] Vgl. KLATT (2011, S. 53 f.) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 225 ff.).
[197] Vgl. KLATT (2011, S. 54).
[198] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176).

gegangen, die ihren Eigennutzen maximieren.[199] Der Fokus liegt auf der Optimierung individueller Nutzenfunktionen der beteiligten Akteure, wobei von unterschiedlichen Risikoeinstellungen ausgegangen wird. In der Regel wird der Agent als risikoavers angenommen, während der Prinzipal risikoneutral ist oder zumindest eine geringere Risikoaversion als der Agent aufweist.[200] Den Schwerpunkt der Analysen bildet die Ableitung von Aussagen zur optimalen Vertragsgestaltung und der zu berücksichtigenden Etablierung von Anreizen zur Reduktion von Informationsasymmetrien bzw. zur Interessenangleichung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten.[201] Dabei kommt es zu einem zentralen Trade-off zwischen der Anreizetablierung und den anfallenden Risikokosten bei der Übertragung von Risiken an den Agenten.[202]

Einen bedeutenden Beitrag zur normativen PA-Theorie leisten MCAFEE / MCMILLAN (1988) mit einem Modell, das die Allokation des Kostenrisikos bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unter der Zielsetzung der Kosteneffizienz analysiert.[203] Es wird dabei angenommen, dass der öffentliche Auftraggeber (Prinzipal) als risikoneutral zu betrachten ist, während die potenziellen privaten Auftragnehmer (Agenten) als risikoavers gelten und demnach für die Übernahme von Risiko eine Prämie verlangen, wodurch die Risikokosten steigen.[204] Im Hinblick auf die Erreichung von Kosteneffizienz stellt sich die Frage nach der optimalen Aufteilung des (Kosten-)Risikos zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer. Zu berücksichtigende Einflussfaktoren bei der Ausgestaltung der Risikoallokation, die maßgeblich durch die Wahl der Vergütungsregel erfolgt, sind die anfallenden Risikokosten, die bei der Auftragsvergabe entstehenden Wettbewerbseffekte sowie die im Rahmen der Vertragsbeziehung auftretenden Probleme infolge von Informationsasymmetrien (in Form von Hidden Action und Hidden Information).[205] Bei der Vertragsgestaltung kommen grundsätzlich die Vergütungsregeln des Festpreisvertrages, des Kostenzuschlagsvertrages und des anreizorientierten Vertrages in Frage.[206]

Vor diesem Hintergrund wird im Hinblick auf die Kosteneffizienz bei Abwägung der Einflussfaktoren der zentrale Trade-off der normativen PA-Theorie zwischen Risikokosten und Anreizsetzung deutlich. Bei steigender Risikoübertragung auf den Agenten durch z. B. einen Festpreisvertrag wird die vom Prinzipal zu zahlende Vergütung einerseits aufgrund zunehmender Risikokosten erhöht, andererseits jedoch aufgrund einer Reduktion von Hidden-Action- und Hidden-Information-Problemen sowie höherer Wettbewerbsintensität gesenkt. Reduziert der Prinzipal andernfalls die Risikoübertragung auf den Agenten durch z. B. einen Kostenzuschlagsvertrag kommt es allerdings zu einer Umkehrung dieser Effekte bezüglich der Höhe der vom Prinzipal zu zahlenden Vergütung.[207]

[199] Vgl. KLATT (2011, S. 54).
[200] Vgl. GEHRT (2010, S. 30).
[201] Vgl. MCAFEE / MCMILLAN (1986).
[202] Vgl. KLATT (2011, S. 54).
[203] Vgl. MCAFEE / MCMILLAN (1986) und MCAFEE / MCMILLAN (1988).
[204] Vgl. GEHRT (2010, S. 33) und MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 11 ff.).
[205] Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.) und MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 26 ff.).
[206] Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.) und MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 32 ff.).
[207] Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.).

MCAFEE / MCMILLAN (1988) empfehlen deshalb zur Lösung dieses Konflikts die Nutzung anreizorientierter Verträge, die eine flexible Risikoallokation mit Hilfe eines Zielpreises und eines vordefinierten Teilungsfaktors ermöglichen, womit eine differenzierte Berücksichtigung der dargestellten Effekte erreicht werden kann.[208] Dies stellt unter dem Ziel der Kosteneffizienz in der Regel die vorteilhafteste Lösung dar.[209] Lediglich in Situationen mit einer Vielzahl privater Bieter, die risikoneutral sind, kommen Festpreisverträge in Frage. Die Verwendung von Kostenzuschlagsverträgen bietet sich nach MCAFEE / MCMILLAN (1988) nicht an, da die Gebote der potenziellen Auftragnehmer keine Informationen über deren Effizienz bieten und somit das Hidden-Characteristics-Problem bei der Auftragsvergabe nicht gelöst wird.[210]

Die normative PA-Theorie sieht sich durchaus einiger Kritik ausgesetzt, die sich neben der Infragestellung der getroffenen Annahmen vor allem in Bezug auf die vollständige Rationalität der Akteure, insbesondere auf die Nichtberücksichtigung von z. B. Informationsbedarf vor Vertragsschluss, Qualitätsprobleme und Nachverhandlungen bezieht.[211] Kosten, die infolge dieser Faktoren entstehen und die letztendlich direkt oder indirekt der Prinzipal tragen muss, werden bei der Analyse der Risikoallokation nach der normativen PA-Theorie nicht berücksichtigt.[212] Im Hinblick auf diese Defizite bietet sowohl die Transaktionskostentheorie (TAK-Theorie) als auch die positive PA-Theorie Abhilfe. Auf beide Theorierichtungen wird daher im Folgenden näher eingegangen.

3.1.3 Transaktionskostentheorie

Die TAK-Theorie, die maßgeblich von Oliver Williamson entwickelt wurde, untersucht auf Basis qualitativer Analysen die Eignung von idealtypischen Koordinationsformen[213] für die Leistungserstellung und stellt in diesem Zusammenhang die Make-or-Buy-Frage[214] nach der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe einer Leistung in den Mittelpunkt der Betrachtung.[215] Sie zeichnet sich dabei durch eine vergleichsweise einfache Anwendbarkeit auf praktische Fragestellungen und eine vielfache empirische Bestätigung ihrer Aussagen aus.[216] Des Weiteren ist der TAK-Theorie zuzuschreiben, dass sie sich sowohl für die positive Analyse der Wahl von Koordinationsformen für bestimmte Transaktionen eignet, als auch normativen Erklärungsgehalt bietet, um Empfehlungen zur Eignung von Koordinationsformen im Hinblick auf bestimmte Transaktions- und Akteurscharakteristika abzuleiten.[217]

[208] Vgl. MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 42 ff.).

[209] Vgl. MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 45).

[210] Vgl. MCAFEE / MCMILLAN (1988, S. 33).

[211] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176, 206).

[212] Vgl. GEHRT (2010, S. 37 f.).

[213] Idealtypische Koordinationsformen sind Marktbezug, Eigenerstellung und Hybridlösungen.

[214] Die Make-or-Buy-Frage bezieht sich auf die Entscheidung des Auftraggebers zwischen der Eigenerstellung einer Leistung oder der Fremdvergabe der Leistungserstellung an einen externen Auftragnehmer. Später wird in diesem Projektbericht statt des Begriffes „Make-or-Buy“ von „Eigenerstellung oder Fremdvergabe“ gesprochen.

[215] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 82, 194 ff.); SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488 ff.) und WILLIAMSON (1990).

[216] Vgl. CROCKER / MASTEN (1996); DAVID / HAN (2004); MACHER / RICHMAN (2006); MASTEN (1996); MASTEN / SAUSSIER (2002) und RINDFLEISCH / HEIDE (1997).

[217] Vgl. KLATT (2011, S. 52).

Bei der Untersuchung institutioneller Lösungen berücksichtigt die TAK-Theorie neben den Produktions- auch die Transaktionskosten, die bei der Anbahnung und Durchführung von Transaktionen entstehen. Unter Produktionskosten werden Kosten verstanden, die für während der Leistungserstellung eingesetzte Produktionsfaktoren zur Erreichung eines definierten Zielzustandes aufzuwenden sind. Transaktionskosten fallen dagegen im Zusammenhang mit der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten an, wobei zwischen ex ante und ex post Transaktionskosten unterschieden wird.[218] Ex ante fallen z. B. Kosten zur Suche nach einem geeigneten Transaktionspartner, Kosten zur Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen sowie Kosten der Entscheidungsvorbereitung und des Vertragsschlusses an.[219] Ex post beziehen sich Transaktionskosten auf Kosten zur Kontrolle und Überwachung des Transaktionspartners hinsichtlich der Vertragseinhaltung bzw. der Leistungsqualität sowie auf Kosten zur eventuellen Anpassung von Verträgen bzw. damit einhergehender Nachverhandlungen.[220]

Im Gegensatz zur normativen PA-Theorie geht die TAK-Theorie von lediglich begrenzter Rationalität der betrachteten Akteure aus, die zudem eigennutzmaximierend handeln und sich dabei durchaus opportunistisch verhalten.[221] Zudem werden die Komplexität von Transaktionen und die Unsicherheit der Umwelt berücksichtigt, was dazu führt, dass aufgrund der Nichtvorhersehbarkeit aller zukünftigen Entwicklungen von unvollständigen Verträgen ausgegangen werden muss. Die Gestaltung von Verträgen, die sämtliche zukünftige Entwicklungen erfassen ist vor diesem Hintergrund nicht möglich bzw. geht der Versuch einer möglichst vollständigen Berücksichtigung mit unverhältnismäßig steigenden Transaktionskosten einher.[222] Aus diesem Grund ergeben sich Spielräume für opportunistisches Verhalten, indem die einzelnen Akteure die vorliegenden Vertragsunvollkommenheiten zum Nachteil des Transaktionspartners ausnutzen.[223] Dabei geht die TAK-Theorie vor allem auf das Hold-Up-Problem ein, das im Folgenden näher erklärt wird.

In der Regel erfordern Transaktionen spezifische Investitionen der beteiligten Akteure, die im Rahmen der Transaktionsbeziehung ihren Wert voll entfalten, aber in anderer Verwendungsrichtung erheblich an Wert verlieren.[224] Diese Investitionen führen jedoch, falls sie einseitig von lediglich einem Transaktionspartner getätigt werden, zu Abhängigkeiten, da die Gefahr einer sogenannten „Lock-In-Situation" entsteht, in der es für den spezifisch investierenden Akteur vom Wohlwollen seines Transaktionspartners abhängt, ob er seine Rente aus der Transaktionsbeziehung realisieren kann. Handelt der Transaktionspartner allerdings opportunistisch, so kann dieser die Abhängigkeit ausnutzen und seinem Partner die Transaktionsrente rauben, indem er z. B. Vertragsbedingungen bricht ohne eine Sanktionierung oder Beendigung der Transaktionsbeziehung durch den Vertragspartner befürchten zu müs-

[218] Vgl. COASE (1937); KLATT (2011, S. 48) und WILLIAMSON (1990, S. 22).
[219] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 489).
[220] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 489 f.).
[221] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254).
[222] Vgl. KLATT (2011, S. 49).
[223] Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 24).
[224] Vgl. KLATT (2011, S. 49 f.).

sen.[225] Die Bedeutung dieses sogenannten „Hold-Up-Problems“ steigt mit zunehmender Transaktionsspezifität und lässt sich lediglich eindämmen, falls sich trotz hoher Spezifität ein ausreichendes Maß an Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit erreichen lässt, was jedoch nur im Ausnahmefall zutreffen wird. Da die potenziellen Transaktionspartner die Intention des Anderen im Vorfeld der Transaktionsbeziehung nicht eindeutig einschätzen können, entsteht in diesem Zusammenhang eine Hidden-Intention-Situation, die dazu führen kann, dass die Akteure aufgrund der Abhängigkeits- und Opportunismusgefahren im Hinblick auf das drohende Hold-Up-Problem von vornherein auf die Transaktion verzichten.[226]

Zur Absicherung gegen opportunistisches Verhalten nehmen die Akteure Transaktionskosten in Kauf, um sich ex ante durch die Vertragsgestaltung bzw. ex post durch Überwachung und Kontrolle vor Opportunismus des Transaktionspartners zu schützen und damit die Hold-Up-Problematik zu umgehen.[227] Die Höhe der anfallenden Transaktionskosten ist bei der Nutzung verschiedener Koordinationsformen abhängig von der Spezifität der im Rahmen der jeweiligen Transaktion durchzuführenden Investitionen.[228] Es gibt aber auch eine Reihe weiterer Einflussfaktoren, die sich auf die Effizienz von Koordinationsformen auswirken. Diese beziehen sich sowohl auf Charakteristika der Transaktion, die bei der TAK-Theorie in Form der Spezifität im Fokus der Analyse stehen, als auch auf Eigenschaften der beteiligten Akteure.[229] Außerdem haben die Charakteristika des jeweils für die betrachtete Transaktion relevanten Marktumfeldes sowie der institutionelle Rahmen, der die formalen Bedingungen der Transaktion definiert, Einfluss auf die Effizienz institutioneller Lösungen.[230]

Auf Basis dieser theoretischen Überlegungen untersucht die TAK-Theorie die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen in Abhängigkeit der Höhe der, durch gegebene Transaktions- und Akteurscharakteristika, vor allem der Spezifität, beeinflussten Transaktionskosten.[231] Im Vordergrund steht dabei die Entscheidung zwischen den idealtypischen Koordinationsformen der Eigenerstellung, des Marktes und der Hybridformen, die hier zunächst nur in aller Kürze vorgestellt und dann im Rahmen der theoriegeleiteten Analyse der Ausgestaltung von Organisationsmodellen vertieft thematisiert werden.

Die Koordinationsform des Marktes bezieht sich auf die idealtypische Durchführung von Transaktionen auf (Spot-)Märkten mit Hilfe kurzfristiger bzw. einmaliger Verträge.[232] Die Eigenerstellung beschreibt demgegenüber Transaktionen innerhalb eines Unternehmens, die ein Akteur selbst mit eigenen Produktionsfaktoren durchführt, wodurch es nicht zu einem Vertragsverhältnis mit externen Auftragneh-

[225] Vgl. KLATT (2011, S. 50).
[226] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.).
[227] Vgl. KLATT (2011, S. 50).
[228] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254).
[229] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 ff.).
[230] Diese Faktoren werden jedoch im Rahmen der TAK-Theorie nicht thematisiert und deshalb erst im weiteren Verlauf dieser Arbeit in Abschnitt 4.1 wieder aufgegriffen.
[231] Vgl. GEHRT (2010, S. 38 f.).
[232] Vgl. GEHRT (2010, S. 39).

mern, sondern zu einer eigenverantwortlichen Leistungserstellung kommt.[233] Die hybriden Koordinationsformen werden im Rahmen der TAK-Theorie nicht einzeln betrachtet, sondern als idealtypische Gruppe der Hybridformen behandelt. Unter diesen, zwischen den idealtypischen Randlösungen Markt und Eigenerstellung stehenden, Koordinationsformen werden z. B. langfristige Verträge im Rahmen eines Contracting Out bzw. einer Fremdvergabe[234], Joint Ventures oder strategische Allianzen verstanden, die je nach Ausgestaltung entweder eine Nähe zum Marktbezug oder zur Eigenerstellung aufweisen.[235] Sie bieten bei Vorliegen von Mindestspezifität zentrale Alternativen zum reinen Marktbezug.

Die Effizienz dieser idealtypischen Koordinationsformen bzw. der sich durch die im Einzelfall zusätzlich gewählte Detailausgestaltung ergebenen institutionellen Lösungen hängt von der Höhe der jeweils anfallenden Produktions- und Transaktionskosten ab.[236] Wie bereits eingangs thematisiert, wird in der TAK-Theorie insbesondere der Einfluss der Spezifität neben anderen Eigenschaften der Transaktion und der daran beteiligten Akteure betrachtet.[237] Im Folgenden werden wichtige Transaktions- und Akteurscharakteristika vorgestellt, deren Wirkungsrichtung und zentraler Einfluss auf die Vorteilhaftigkeit institutioneller Lösungen im späteren Verlauf dieses Projektberichts vertieft und in der theoriegeleiteten Analyse angewendet wird.

- Transaktionscharakteristika[238]
    - Spezifität und Synergieeffekte: Die Höhe der für eine Transaktion erforderlichen spezifischen Investitionen der beteiligten Transaktionspartner bestimmt das Ausmaß der Spezifität. Es werden dabei Spezifitätskategorien hinsichtlich der Sachkapitalspezifität, die sich auf Investitionen in spezifische Produktionsfaktoren bezieht, der Standortspezifität, die Investitionen in spezifischer geographischer Lage beschreibt, der Humankapitalspezifität, die Investitionen in spezifisches Personal thematisiert, und der Widmungsspezifität, die Investitionen in eine spezifische Beziehung zu einem bestimmten Transaktionspartner erfasst, unterschieden.[239] Das Ausmaß der realisierbaren Synergieeffekte hängt unmittelbar von der Spezifität der Transaktion ab. Um die Produktionsmenge durch Nachfragebündelung zu steigern und auf diese Weise Synergieeffekte zu realisieren, ist eine Nutzung von Produktionsfaktoren in mehreren Transaktionsbeziehungen zu verschiedenen Transaktionspartnern erforderlich. Dies lässt sich jedoch nur erreichen, falls die jeweils erforderlichen Investitionen keine oder nur eine sehr geringe Spezifität aufweisen und von daher eine transaktionsübergreifende Verwendung erlauben.

[233] Vgl. KLATT (2011, S. 48).

[234] Im Weiteren Verlauf des Projektberichtes wird der Begriff „Fremdvergabe“ statt „Contracting Out“ verwendet.

[235] Vgl. KLATT (2011, S. 48 f.).

[236] Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 25 ff.).

[237] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 f.).

[238] Für eine Übersicht zur Wirkungsrichtung der Transaktionscharakterisitika auf die Eignung institutioneller Lösungen siehe u.a. BECKERS ET AL. (2010, S. 28 ff.); BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 ff.); GEHRT (2010, S. 39 f.) und KLATT (2011, S. 50 ff.).

[239] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 293 f.).

- Komplexität: Neben der Spezifität beeinflusst auch die Komplexität der Transaktion bzw. der damit verbundenen Leistungserstellung das Ausmaß der Transaktions- und Produktionskosten. Unter der Komplexität werden zum einen die Kontrahierbarkeit und zum anderen die Nachvollziehbarkeit der Leistungserstellung verstanden.[240] Die Kontrahierbarkeit steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beschreib-, Mess- und Bewertbarkeit, wobei es insbesondere um die ex ante Fixierung der zu erstellenden Leistung geht. Die Nachvollziehbarkeit der Leistungserstellung bezieht sich auf die Plastizität[241] der Inputfaktoren und die Beobachtbarkeit bzw. die Kontrollierbarkeit des Prozesses der Leistungserstellung. Sowohl die Kontrahierbarkeit als auch die Nachvollziehbarkeit sind dem Einfluss der Umweltunsicherheit ausgesetzt. Eine hohe Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Umwelt bzw. der Rahmenbedingungen der Transaktion wirkt sich dabei vor allem negativ auf die Beschreibbarkeit der Leistung sowie auf die Beobachtbarkeit des Prozesses der Leistungserstellung aus.[242]
- Zentralität: Die Zentralität einer Transaktion wirkt sich auf die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen aus, da es für die jeweils beteiligten Akteure wichtig ist, welchen Stellenwert eine Transaktion im Gesamtzusammenhang ihrer ökonomischen Aktivitäten hat. Bezieht sich eine Transaktion z. B. auf die Kernkompetenz eines Akteurs und betrifft damit einen Bereich komparativer Vorteile gegenüber der Konkurrenz, ist im Unternehmenszusammenhang von einer hohen Zentralität auszugehen.[243] Auch die monetäre Bedeutung der Transaktion sowie Aspekte, wie z. B. Reputation, Wissensaufbau oder Beziehungspflege beeinflussen das Ausmaß der Zentralität.[244]
- Volumen und Häufigkeit: Ein hohes monetäres Volumen einer Transaktion geht in der Regel mit einer entsprechenden wirtschaftlichen Bedeutung einher, was sich auf den Stellenwert der Transaktion z. B. im Auftragsbestand eines Auftragnehmers auswirkt. Ähnlich verhält es sich mit der Häufigkeit einer Transaktion, die ebenfalls die Höhe der mit der Durchführung einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten beeinflusst.[245]

- Akteurscharakteristika:[246] Die Ausstattung der Akteure im Hinblick auf materielle Ressourcen ist eine wichtige Voraussetzung der Entscheidung über die Koordinationsform. Dabei ist vor allem die Ausstattung mit finanziellen Mitteln, Maschinen und Anlagen sowie Personal gemeint. Des Weiteren beziehen sich die Charakteristika der Akteure auch auf ihre immaterielle Ressourcenausstattung. Hier spielt die Verfügbarkeit von Wissen bei der Entscheidung über die geeignete Koordina-

[240] Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).

[241] „Die Plastizität beschreibt den Grad der Verwendungsmöglichkeiten eines Inputfaktors bzw. von Ressourcen, wobei eine hohe Plastizität mit einer Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten einhergeht." KLATT (2011, S. 57).

[242] Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).

[243] Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 30) und BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 257).

[244] Vgl. COASE (1937, S. 259).

[245] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

[246] Für eine Übersicht zur Wirkungsrichtung der Akteurscharakterisitika auf die Eignung institutioneller Lösungen siehe u.a. BECKERS ET AL. (2010, S. 28 ff.); BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 ff.); GEHRT (2010, S. 42 f.) und KLATT (2011, S. 50 ff.).

tionsform eine entscheidende Rolle.[247] Außerdem kommt der Reputation, den vorhandenen Marktbeziehungen und den zukünftigen Auftragsvolumina in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu, da sie sich auf die Vorteilhaftigkeit der Koordinationsformen auswirken.[248]

Es besteht durchaus Kritik an den Aussagen der TAK-Theorie.[249] Diese bezieht sich vor allem darauf, dass es in der TAK-Theorie nicht oder nur sehr begrenzt zur Berücksichtigung von Informationsasymmetrien zwischen den betrachteten Akteuren kommt.[250] Die daraus folgenden Probleme werden nicht bzw. nur am Rande thematisiert. Bei der Analyse der Eignung von Koordinationsformen wird der Einfluss dieser Probleme dementsprechend vernachlässigt. Insbesondere gehen jedoch Adverse-Selection- und Moral-Hazard-Situationen mit Kosten[251] einher, deren Einbezug bei der Beurteilung von Koordinationsformen wichtig ist.[252] Einen Beitrag zu dieser Problematik liefert die positive PA-Theorie, die zentrale Aussagen der normativen PA-Theorie und der TAK-Theorie aufgreift und explizit die Informationsverteilung und die daraus resultierenden Probleme einbezieht.[253]

3.1.4 Theorie unvollständiger Verträge

Die Theorie unvollständiger Verträge basiert auf den Grundüberlegungen der TAK-Theorie und entwickelt deren eher qualitative Aussagen mit Hilfe formaler Modelle weiter.[254] Zentraler Anknüpfungspunkt ist die Frage, inwieweit sich zukünftige Entwicklungen bei der Vertragsgestaltung berücksichtigen bzw. vollständig regeln lassen. Infolge der TAK-Theorie wird hier angenommen, dass Verträge in der Realität zwangsläufig unvollständig sind und damit Spielraum für opportunistisches Verhalten der betroffenen Akteure bieten.

Es ist davon auszugehen, dass sogenannte „Kontingenzverträge“, d.h. vollständige Verträge, die sämtliche mögliche Umweltentwicklungen berücksichtigen, nicht möglich sind oder schon beim Versuch der Ausgestaltung zu prohibitiv hohen Kosten führen.[255] Aufgrund der beschränkten Rationalität der betrachteten Akteure wird die frühzeitige Erkennung aller möglichen Szenarien verhindert und zudem werden bereits erkannte Entwicklungsmöglichkeiten als vernachlässigbar eingestuft bzw. ihre Konsequenzen nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wird die Durchsetzbarkeit von vermeintlich vollständigen Verträgen beeinträchtigt, da die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten durch außenstehende Akteure, wie z. B. Gerichte, nicht überprüft werden können.

[247] Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 31) und BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

[248] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

[249] Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988); BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255); GEHRT (2010, S. 38, 44 f.) und KLATT (2011, S. 58).

[250] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255).

[251] Diese Kosten werden in der PA-Theorie als Vertretungskosten bezeichnet.

[252] Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988).

[253] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255) und KLATT (2011, S. 58); Siehe Abschnitt 3.1.6 für eine detailliertere Diskussion der positiven PA-Theorie.

[254] Vgl. GEHRT (2010, S. 44 f.); Für einen Überblick zu Theorie unvollständiger Verträge siehe u.a. FARES (2006); SCHMITZ (2001) und TIROLE (1999).

[255] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 184 ff.).

Aufgrund dessen ist anzunehmen, dass Verträge zumindest langfristig unvollständig sind und sich Spielräume für Opportunismus ergeben, die sich ausnutzen lassen, um die Renten spezifisch investierender Transaktionspartner abzuschöpfen. Unter diesen Voraussetzungen einer möglichen Hold-Up-Problematik reduzieren potenzielle Transaktionspartner ihre spezifischen Investitionen oder unterlassen diese völlig, weil sie die Gefahr von Abhängigkeit und dem Verlust ihrer Investitionsrente antizipieren. Die Theorie unvollständiger Verträge analysiert modellbasiert die Belastbarkeit dieser Erkenntnisse für verschiedene institutionelle Lösungen und versucht, Wege zur Reduzierung der Hold-Up-Problematik abzuleiten. Insbesondere stehen dabei Nachverhandlungsregeln zur effizienten nachträglichen Anpassung von Verträgen im Falle von Umweltänderungen im Fokus.[256]

Am Beispiel eines theoretischen Modells von HART (2003) zur Anwendung der Theorie unvollständiger Verträge wird aufgezeigt, wie die Vertragsgestaltung hinsichtlich der Bündelung von Aufgaben bzw. Wertschöpfungsstufen am Beispiel der Entscheidung zwischen einer konventionellen Fremdvergabe und einem PPP im Hinblick auf die Erreichung von Kosteneffizienz sowie die Etablierung von Effizienzanreizen durchzuführen ist.[257]

Ausgangspunkt der Analyse ist das theoretische Konzept der Unvollständigkeit von Verträgen, womit die Wahl einer bestimmten institutionellen Lösung für eine Beauftragung einer Leistung im Hinblick auf die Etablierung von Effizienzanreizen und die Reduktion von Opportunismuspotenzial an Bedeutung gewinnt, da sich bei Vertragsschluss nicht alle Spezifikationen der zu beauftragenden Leistung vollständig definiert lassen. Das Modell von HART (2003) untersucht unter diesen Voraussetzungen die Beauftragung einer komplexen Leistung, die sich neben der reinen Erstellung bzw. dem Bau auch auf die Vergabe des Aufgabenbündels aus Erhalt sowie Betrieb bezieht. Es sind demnach mehrere Wertschöpfungsbereiche bei der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen.

Zur Wahl steht für den Auftraggeber entweder die Nutzung eines PPP-Ansatzes zur gebündelten Vergabe aller Aufgaben oder die separate Beauftragung der Aufgaben einzelner Wertschöpfungsstufen per konventioneller Fremdvergabe. In der Bauphase sind für den Auftragnehmer grundsätzlich zwei unterschiedliche Investitionsarten möglich. Er kann produktive Investitionen durchführen, die zu Kostenreduktionen in der späteren Erhaltungs- und Betriebsphase bei konstanter oder sogar steigender Qualität führen und sich deshalb insgesamt positiv auf die Kosteneffizienz der Leistungserstellung auswirken. Oder er kann unproduktive Investitionen tätigen, die Kostenreduktionen in der späteren Erhaltungs- und Betriebsphase unter Inkaufnahme einer unverhältnismäßig hohen Qualitätsreduktion nach sich ziehen und deshalb insgesamt eine Verschlechterung der Kosteneffizienz bewirken. Bei Verwendung einer konventionellen Fremdvergabe sind beide Investitionsarten ausgeschlossen, da die Wertschöpfungsbereiche desintegriert beauftragt werden und der Auftragnehmer in der Bauphase lediglich einen Anreiz zur kostenminimalen Erstellung der Bauleistung hat. Dagegen bestehen aber beim PPP-Modell grundsätzlich Anreize für beide Investitionsarten, da es zu einer Integration der Wertschöpfungsbereiche kommt. Bei der Entscheidung über die zu wählende institutionelle Lösung ist also bei der Beurteilung des PPP-Ansatzes der Vorteil produktiver Investitionen mit dem Nachteil unproduktiver Investitionen abzuwägen.

Nach HART (2003) hängt die Entscheidung zwischen konventioneller Fremdvergabe und PPP unter diesen Voraussetzungen sowohl von der Beschreib- und Messbarkeit der Bauleistung als auch von

[256] Vgl. GEHRT (2010, S. 44 ff.).

[257] Vgl. für die folgenden Ausführungen zum Modell von HART (2003), HART (2003, S. 69 ff.).

der Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung, die Erhalt und Betrieb umfasst, ab. Ist die Beschreib- und Messbarkeit der Bauleistung schlecht, besteht bei Durchführung einer konventionellen Fremdvergabe der Bauaufgabe ein Unterinvestitionsproblem bezüglich produktiver Investitionen, ist sie allerdings gut, besteht dieses Problem nicht. Ist die Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung (Erhalt und Betrieb) schlecht, ergibt sich bei Nutzung eines PPP ein Überinvestitionsproblem unproduktiver Investitionen, das bei guter Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung nicht auftritt. Vor diesem Hintergrund lassen sich nach HART (2003) folgende Aussagen zur kosteneffizienten Wahl der institutionellen Lösung treffen. Die Konstellation einer guten Beschreib- und Messbarkeit der Bauleistung in Verbindung mit einer schlechten Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung spricht für die Verwendung einer separaten Fremdvergabe der einzelnen Wertschöpfungsbereiche des Baus und des Betriebs bzw. Erhalts. Die Nutzung eines PPP-Modells bietet sich jedoch bei einer schlechten Beschreib- und Messbarkeit der Bauleistung und einer guten Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung an. Für die anderen Konstellationen lässt sich keine eindeutige Empfehlung bezüglich der institutionellen Lösung ableiten. Die Ergebnisse des Modells nach HART (2003) stellt die Abbildung 7 dar.

Kasten 1: Modell von HART (2003) - Anwendungsbeispiel der Theorie unvollständiger Verträge

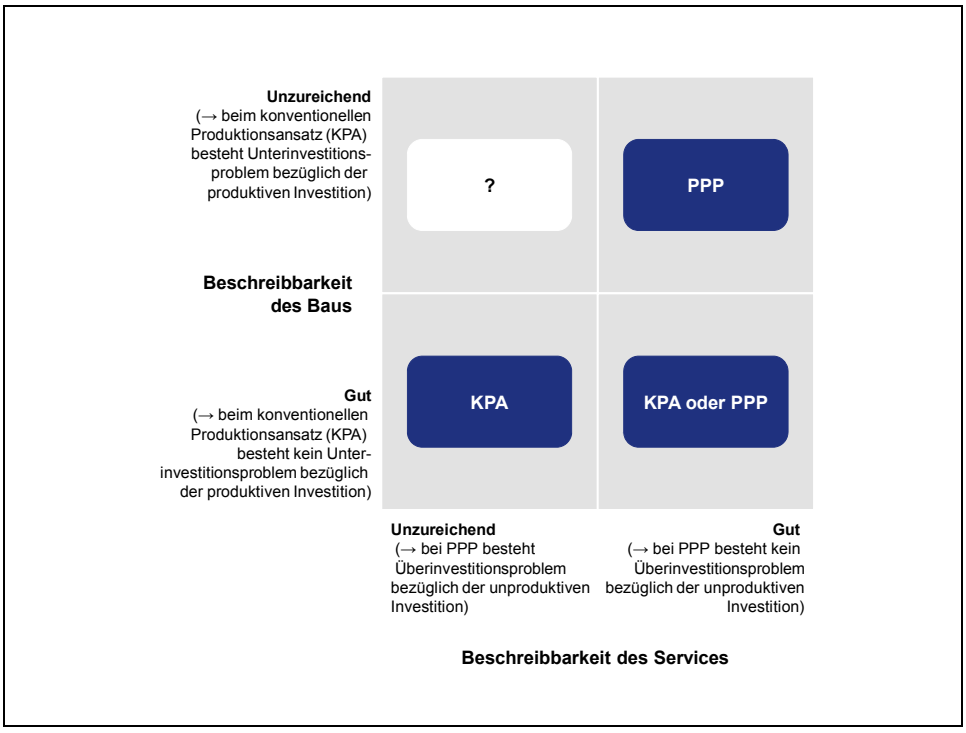


Abbildung 7: Ergebnisse des Modells von HART (2003)[258]

3.1.5 Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen

Die Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen konzentriert sich auf die Analyse sogenannter „impliziter Verträge“[259] und bezieht sich damit auf nichtjuristische oder auch nichtvertragliche Vereinbarungen zwischen Transaktionspartnern.[260]

[258] Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an HART (2003).

Es erfolgt eine Abgrenzung zwischen formell juristisch durchsetzbaren expliziten Verträgen und informellen impliziten Verträgen, deren Einhaltung nur durch die jeweils betroffenen Transaktionspartner überprüft werden kann.[261] Die Aufdeckung einer Vertragsverletzung durch außenstehende Dritte ist deshalb nicht möglich, womit auch keine exogene juristische Sanktionierung erfolgen kann und als einzige Bestrafungsmöglichkeit der Abbruch der Transaktionsbeziehung durch die beteiligten Akteure in Frage kommt. Zur Durchsetzung der Vereinbarung wird folglich die entweder ausgesprochene oder stillschweigende Drohung genutzt, die Vereinbarung aufzulösen. Da jeder Akteur seinen eigenen Nutzen maximiert, handelt er nur verlässlich wie mit dem Transaktionspartner vereinbart, wenn dies für ihn lohnender ist, als die Verletzung der Vereinbarung. Sich selbst durchsetzende Vereinbarungen sind aus diesem Grund nur stabil, solange die Vorteile einer Nichterfüllung geringer sind als die langfristigen Vorteile der Erfüllung. Es wird davon ausgegangen, dass nur eine einzige Informationsasymmetrie vorliegt, die sich auf die Verlässlichkeit des Transaktionspartners bezieht. Von daher versuchen die betrachteten Akteure, sich über eben diese Verlässlichkeit ihres Gegenübers zu informieren, womit Reputation als wichtiger Einfluss auf den Bestand impliziter Vereinbarungen anzusehen ist. Eine gute Reputation der beteiligten Akteure trägt dazu bei, dass eine langfristig intakte Zusammenarbeit wertgeschätzt und ein Abbruch der Beziehung als ineffizient angesehen wird.[262] Wird allerdings von völlig rational handelnden Akteuren ausgegangen, nimmt die rein effizienzorientierte Abwägung zwischen kurzfristigen und langfristigen Gewinnmöglichkeiten zentralen Einfluss auf das Verhalten der Akteure, wie im folgenden formalen Modell von KLEIN (2000) zur Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen dargestellt wird.[263]

KLEIN (2000) geht davon aus, dass die Ausarbeitung formeller Verträge mit Kosten einhergeht und für einen Auftraggeber deshalb nur Anreize zur Nutzung formeller und damit juristisch durchsetzbarer Verträge bestehen, wenn er nicht in der Lage ist, die Transaktionsbeziehung zu einem Auftragnehmer auf sich selbst durchsetzende implizite Vereinbarungen zu stützen.[264] Hierzu muss er jedoch im Stande sein, dem Auftragnehmer ausreichende Anreize zur vereinbarungsgemäßen Leistungserstellung zu setzen. Er wird von daher nur auf einen formellen Vertrag zurückgreifen, wenn der kurzfristige Gewinn des Auftragnehmers aus opportunistischer Abweichung von der impliziten Vereinbarung größer ist als seine aus der Transaktionsbeziehung zum Auftraggeber zu erwartenden zukünftigen Gewinne, die er bei vereinbarungsgemäßem Verhalten realisiert. Ist davon nicht auszugehen und damit die Nutzung eines formellen Vertrages zur Absicherung vor opportunistischem Verhalten des Auftragnehmers nicht erforderlich, wird der Auftraggeber die Kosten für einen formellen Vertrag einsparen und auf die Anreizwirkung einer impliziten Vereinbarung zurückgreifen, die dem Auftragnehmer bei vereinbarungsgemäßer und effizienter Leistungserstellung eine langfristige Transaktions- bzw. Auftragsbeziehung in Aussicht stellt. Grundvoraussetzung für die Nutzung einer solchen „sich selbst durchsetzen-

[259] Vgl. CARMICHAEL (1983, S. 81).
[260] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277, 279 ff.).
[261] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279).
[262] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279 ff.).
[263] Vgl. KLEIN (2000).
[264] Vgl. KLEIN (2000, S. 67 ff.).

den Vereinbarung“ sind allerdings hohe zukünftige Auftragsbestände des Auftraggebers in einem für den Auftragnehmer relevanten Umfang, da nur unter dieser Voraussetzung Verlässlichkeit auch wirtschaftlich lohnender ist als die Abweichung von der impliziten Vereinbarung.

Kritisch wird zur Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen angemerkt, dass formelle Verträge in der Realität auch bei einem hohen Wert einer langfristigen Beziehung zwischen Auftraggeber und -nehmer zustande kommen.[265] Dies widerspricht den Aussagen, dass hohe zu erwartende Renten aus einer langfristigen Zusammenarbeit beiden Akteuren Anreize setzen, um im Rahmen einer impliziten Vereinbarung zu agieren. Außerdem wird die Stellung der Reputation als wichtiger Einflussfaktor der Vertragserfüllung kritisch gesehen, da sie als Durchsetzungsinstrument nur funktioniert, falls ein ausreichend großer Personenkreis beobachten kann, ob sich ein Akteur an Vereinbarungen hält oder nicht. Des Weiteren werden die im Rahmen des Theorieansatzes getroffenen Annahmen hinsichtlich der vollständigen Rationalität der Akteure sowie der vollständigen Information über den Leistungserstellungsprozess als realitätsfern in Frage gestellt.[266]

3.1.6 Positive Prinzipal-Agent-Theorie

Die positive PA-Theorie verknüpft die Analysen der TAK-Theorie bezüglich der Eignung verschiedener Koordinationsformen in Abhängigkeit der Investitionsspezifität mit den bereits in der normativen PA-Theorie thematisierten Problemen infolge von Informationsasymmetrien zwischen den an einer Transaktion beteiligten Akteuren.[267] Allerdings führt die positive PA-Theorie diese Überlegungen weiter. Sie geht zwar ebenfalls vom Einfluss der Produktions- und Transaktionskosten auf die Vorteilhaftigkeit einzelner Koordinationsformen aus, jedoch differenziert sie die Transaktionskostenbetrachtung weiter und bezieht sich dabei nicht nur auf das Hold-Up-Problem, sondern explizit auch auf die Probleme der Adverse Selection und des Moral Hazard, die in Beziehungen zwischen Auftraggeber und -nehmer regelmäßig auftreten.[268]

Im Unterschied zur normativen PA-Theorie geht die positive PA-Theorie von begrenzter Rationalität der betrachteten Akteure aus und greift zudem nicht auf formelle Modelle und eine explizit mikroökonomische Fundierung zurück, sondern verfolgt einen informellen Analyseansatz zur detaillierten Untersuchung der Auswirkungen von Transaktionsbeziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten.[269]

Die mit der vertraglichen Absicherung gegen die aus Informationsasymmetrien entstehenden Probleme einhergehenden Kosten werden nach JENSEN / MECKLING (1976) als Vertretungskosten, sogenannte „Agency Costs“, bezeichnet.[270] Gemeint sind z. B. Kosten, die der Prinzipal aufwendet, um die

[265] Vgl. GEHRT (2010, S. 46).
[266] Vgl. GEHRT (2010, S. 46); RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 84 f.) und SCHMITZ (2001, S. 13).
[267] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255) und KLATT (2011, S. 58 f.).
[268] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255) und KLATT (2011, S. 58 f.).
[269] Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176).
[270] Vgl. JENSEN / MECKLING (1976).

Handlungen des Agenten zu überwachen, oder die Kautionsausgaben des Agenten, um dem Prinzipal seine Leistungsqualität zu signalisieren.

Im Folgenden wird aufgrund großer Überschneidungen zum aus der TAK-Theorie bekannten Begriff „der Transaktionskosten“ und zur Vereinfachung der Diskussion dieses Projektberichts von einer weiteren Differenzierung der Kostenarten abgesehen und generell von Transaktionskosten gesprochen. Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit institutioneller Lösungen ist es jedoch unerlässlich, neben den Produktionskosten auch eine differenzierte Analyse der anfallenden Transaktionskosten vorzunehmen und dabei sowohl auf Transaktionskosten zur Absicherung vor dem Hold-Up-Problem als auch auf Vertretungskosten zur Reduktion von Adverse-Selection- und Moral-Hazard-Problemen einzugehen.

Die bereits in Abschnitt 3.1.3 im Rahmen der TAK-Theorie abgeleiteten Einflussfaktoren auf die Eignung von Koordinationsformen werden durch die positive PA-Theorie erweitert. Neben den der TAK-Theorie zuzuordnenden Erkenntnissen zum Einfluss von Spezifität, Häufigkeit und Volumen einer Transaktion, wirken sich auch der positiven PA-Theorie zuzurechnende Faktoren, wie z. B. Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit entscheidend aus.[271] Kritisch ist in diesem Zusammenhang vor allem anzumerken, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen der einzelnen Theorierichtungen zur Beurteilung institutioneller Lösungen einen gegenseitigen Einbezug ihrer Erkenntnisse vermissen lassen.[272] Die genaue Abgrenzung der Theorieansätze gestaltet sich daher zumindest vordergründig als relativ schwierig, was eine eigenständige Weiterentwicklung der Theorierichtungen erschwert.

3.2 Aus der Neuen Institutionenökonomik abgeleitete bzw. mit dieser in Verbindung stehende Erkenntnisse

3.2.1 Resource-Based-, Know-How- und Relational-View

Die Theorieansätze des Resource-Based-, des Know-How- und des Relational-View knüpfen unmittelbar an die Überlegungen der NIÖ an und betrachten unter Verwendung der institutionenökonomischen Erkenntnisse explizit die Ressourcenausstattung und -verwendung von Unternehmen, die auch im Rahmen von Transaktionsbeziehungen zwischen einem Auftraggeber und -nehmer zu berücksichtigen sind. Dabei wird eine Differenzierung unterschiedlicher Ressourcenkategorien vorgenommen (Resource-Based-View) und insbesondere die Bedeutung von Wissen als strategischer Ressource thematisiert (Know-How-View), auf die vor allem bei langfristiger Betrachtung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene zurückgegriffen wird. Zudem werden die Effekte von Netzwerkbeziehungen und damit verbundener relationsspezifischer Ressourcen untersucht (Relational-View).

[271] Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).
[272] Vgl. KLATT (2011, S. 58 f.).

Resource-Based-View

Der Theorieansatz des Resource-Based-View analysiert auf Basis der NIÖ die Ressourcen von Unternehmen und deren daraus abgeleitete strategische Entscheidungen.[273] Diese Überlegungen gehen maßgeblich auf WERNERFELD (1984) zurück, der feststellt, dass komparative Vorteile eines Unternehmens gegenüber der Konkurrenz nicht nur unmittelbar aus den Eigenschaften der angebotenen Produkte, sondern vor allem auch aus den internen Ressourcen hervorgehen.[274]

Im Rahmen des Resource-Based-View wird deshalb zwischen „Resources" und „Capabilities" eines Unternehmens unterschieden.[275] Resources gelten dabei als unspezifische und handelbare Produktionsfaktoren, wohingegen Capabilities die spezifischen Möglichkeiten bzw. das spezifische Wissen bezeichnen, das ein Unternehmen zur Umwandlung der Resources in Produkte bzw. Leistungen einsetzt. Es handelt sich also bei Capabilities um eine Art „unternehmensspezifische Kernkompetenz" in Form von „Spezial-Know-How", die einem Unternehmen zu komparativen Konkurrenzvorteilen verhilft. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich Capabilities nicht bei Bedarf einkaufen lassen, sondern über einen längeren Zeitraum unternehmensintern aufgebaut werden müssen.

Nach dem Resource-Based-View liegt die Zielsetzung von Firmen darin, mit Hilfe der eigenen Capabilities die Produktivität der verfügbaren Resources zu erhöhen, um sich dadurch Vorteile gegenüber den Wettbewerbern zu verschaffen. Jedoch unterscheidet sich der Erfolg verschiedener Unternehmen aufgrund der Heterogenität ihrer spezifischen Capabilities. Der Resource-Based-View wird aus betriebswirtschaftlicher Perspektive häufig als Instrument zur Einschätzung der strategischen Möglichkeiten eines Unternehmens verstanden und beeinflusst auch managementorientierte Theorieansätze.[276]

Know-How-View

Der Know-How-View oder auch Knowledge-Based-View basiert auf dem bereits thematisierten Resource-Based-View und erweitert diesen um die explizite Betonung der Besonderheiten von Wissen als strategischer Ressource von Unternehmen.[277] Wissen kommt nach diesem Theorieansatz eine zentrale Bedeutung als Wettbewerbsvorteil von Unternehmen zu, da wissensbasierte Ressourcen als komplex und schwer imitierbar charakterisiert werden, womit sie durch Konkurrenten in der Regel nur zu hohen Kosten und über längere Zeiträume aufgebaut bzw. nachgeahmt werden können.[278]

Im Resource-Based-View wird Wissen zwar als wichtiger Faktor angesehen, jedoch nicht so differenziert betrachtet, wie nach dem Konzept des Know-How-View, der Wissen nicht nur als gewöhnlichen Bestandteil der Ressourcenausstattung eines Unternehmens einordnet, sondern die verschiedene

[273] Vgl. BARNEY (1996); CONNER / PRAHALAD (1996) und TEECE (1998).

[274] Vgl. WERNERFELT (1984).

[275] Vgl. TEECE (1998, S. 52 ff.) und WERNERFELT (1984, S. 179 f.).

[276] Vgl. WERNERFELT (1984, S. 178 f.).

[277] Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

[278] Vgl. SPENDER (1996, S. 49 ff.) und TEECE (1998, S. 65 ff.).

Formen explizit unterscheidet.[279] Eine besondere Rolle nimmt dabei implizites Wissen ein, welches nicht ohne weiteres kodifizierbar ist. Im Gegensatz zu explizitem Wissen, das unter geringem Aufwand weitergegeben werden kann, ist ein Transfer von implizitem Wissen schwieriger, weil es oftmals personengebunden und in vielen Bereichen einer Organisation bzw. eines Unternehmens verankert ist.[280]

Relational-View

Der Theorieansatz des Relational-View betrachtet mit Hilfe institutionenökonomischer Überlegungen die ökonomischen Effekte der Einbindung eines Wirtschaftssubjektes, z. B. eines Unternehmens, einer Organisation oder eines Individuums, in ein Beziehungsnetzwerk zu anderen Akteuren.[281] Der Ansatz geht auf DYER / SING (1998) zurück und steht in enger Verbindung zur Netzwerktheorie.[282]

Im Fokus der Analyse steht die zentrale Frage, inwieweit sich durch Netzwerkbeziehungen zu anderen Wirtschaftssubjekten sogenannte „relationale Renten" realisieren lassen.[283] Unter einer relationalen Rente wird dabei ein „Zusatzgewinn" verstanden, der im Rahmen einer relationalen Transaktionsbeziehung gemeinsam durch die Einbringung spezifischer Beiträge aller daran Beteiligter generiert wird und nicht in vergleichbarer Höhe unabhängig von den einzelnen Akteuren erwirtschaftet werden könnte. Relationale Renten können z. B. durch den Einsatz relationsspezifischer Ressourcen, durch Wissensaustausch, durch komplementäre Ressourcen oder durch effektive gemeinsame Steuerung und Koordination entstehen.[284] Im Vergleich zum Resource-Based-View, der sich mit Faktoren beschäftigt, die eine Erklärung der Heterogenität von Unternehmen ermöglichen, stehen beim Relational-View die Effekte spezifischer Verbindungen und unternehmerischer Zusammenarbeit im Vordergrund.[285]

3.2.2 Wettbewerbsintensität und Rentenaufteilung

Die Wettbewerbsintensität ist ein wichtiger Einflussfaktor bei der Fremdvergabe. Insbesondere im Hinblick auf die Angebotspreise spielt die Wettbewerbssituation zwischen den potenziellen Vertragspartnern für den Auftraggeber eine bedeutende Rolle. So wirkt sich der Wettbewerbsdruck bei zwischen den potentiellen Auftragnehmern bei der Angebotsabgabe auf die Höhe der Angebote aus und beeinflusst somit die Rentenverteilung zwischen Auftraggebern und -nehmern.

Auf Einzelprojektebene ist es demnach für einen Auftraggeber bei der Fremdvergabe wichtig, wie hoch die Wettbewerbsintensität zwischen den potenziellen Auftragnehmern ist, da sie sich auf das Preisniveau der Angebote auswirkt.[286] Unter der Annahme, dass kein Auftragnehmer eine Leistung unter seinen Grenzkosten anbietet und dass die Produktionskosten der jeweiligen Anbieter auf dem

[279] Vgl. TEECE (1998, S. 63 f.).

[280] Vgl. TEECE (1998, S. 65 ff.); Für eine weitergehende Erläuterung der Abgrenzung unterschiedlicher Formen von Wissen siehe Abschnitt 4.1.1.1.1.3.2.

[281] Vgl. DYER / SINGH (1998) und MOWERY / OXLEY / SILVERMAN (1996).

[282] Vgl. DYER / SINGH (1998); Auf die Netzwerktheorie wird vertieft in Abschnitt 3.2 eingegangen.

[283] Vgl. DYER / SINGH (1998, S. 660).

[284] Vgl. DYER / SINGH (1998, S. 662).

[285] Vgl. DYER / SINGH (1998); TEECE (1998) und WERNERFELT (1984).

[286] Vgl. GEHRT (2010, S. 34).

Markt sämtlichen Akteuren bekannt sind, wirken sich die Effekte der Wettbewerbsintensität auf die Rentenverteilung bei der Auftragsvergabe wie folgt aus:

- Eine hohe Wettbewerbsintensität führt bei den potenziellen Auftragnehmern vor allem bei Festpreisverträgen dazu, dass sie näher an ihren tatsächlichen Produktionskosten anbieten müssen, um sich gegenüber Wettbewerbern durchzusetzen. Dieser Effekt tritt insbesondere bei einer großen Anzahl potenzieller Auftragnehmer auf, da für diese die Möglichkeit reduziert wird, die Produktionskosten aller konkurrierenden Bieter perfekt zu antizipieren. Dies führt zu einer Rentenverschiebung zugunsten des Auftraggebers.
- Im Falle einer geringen Wettbewerbsintensität muss der Auftraggeber regelmäßig höhere Preise zahlen, da die Auftragnehmer mit höheren Aufschlägen auf ihre Produktionskosten anbieten können. Dies führt zu einer Rentenverschiebung zugunsten der Auftragnehmer.

Die Aufteilung der Renten hängt bei der Auftragsvergabe neben der Wettbewerbsintensität außerdem von weiteren Faktoren ab. So beeinflusst die Aufteilung der (Kosten-)Risiken die Kosten der Risikoübernahme, die der Auftraggeber letztendlich dem Auftragnehmer in Form von Risikoaufschlägen und damit erhöhten Angebotspreisen vergüten muss.[287] In der Regel wird angenommen, dass der Auftragnehmer risikoaverser als der Auftraggeber ist, was die Gesamtkosten der Leistungserstellung erhöht, falls Risiken an den Auftragnehmer übertragen werden.[288] Des Weiteren können Renten aufgrund der Ausnutzung von Informationsvorsprüngen durch den Auftragnehmer auf Kosten des Auftraggebers realisiert werden. Diese beziehen sich vor allem auf Informationsasymmetrien im Hinblick auf zurückgehaltene Kosteninformationen (Hidden Information), die sich für den Auftraggeber durch eine weitgehende Intransparenz der tatsächlich anfallenden Produktionskosten des Auftragnehmers äußern, was dem Auftragnehmer Möglichkeiten zu Kostenaufschlägen eröffnet.

Zur Begrenzung dieser negativen Auswirkungen von Renteneffekten zu Lasten des Auftraggebers spielt die Wettbewerbsintensität eine entscheidende Rolle. Wie anfangs beschrieben, führt eine hohe Wettbewerbsintensität bei der Vergabe zu einer Rentenverschiebung zugunsten des Auftraggebers und damit zu einer Minderung der für ihn negativen Renteneffekte infolge von z. B. Informationsasymmetrien. Durch entsprechenden Wettbewerb können diese negativen Effekte demnach aus Sicht des Auftraggebers eingedämmt werden. Voraussetzung dafür ist eine Ausgestaltung der Vergütungsregeln, die sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auswirkt. Dazu treffen MCAFEE / MCMILLAN (1988) detaillierte Aussagen, die auf den Trade-off zwischen einerseits der Anreizsetzung und der Wettbewerbsintensität sowie anderseits der Risikoübernahme sowie Problemen infolge von Informationsasymmetrien eingehen.[289]

[287] Vgl. GEHRT (2010, S. 34 ff.).

[288] Vgl. GEHRT (2010, S. 34 ff.); Siehe zum Thema der Allokation des (Kosten-)Risikos Abschnitt 3.1.2.

[289] Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.); MCAFEE / MCMILLAN (1986) und MCAFEE / MCMILLAN (1988); Siehe Abschnitt 3.1.2.

3.2.3 Standards

Eine bedeutende Auswirkung auf die Eignung verschiedener Organisationsmodelle auf der Einzel-und der Multiprojektebene hat der Standardisierungsgrad im betrachteten Sektor bzw. im jeweils relevanten Transaktionszusammenhang. Standards wirken sich auf die bei der Durchführung einer Transaktion anfallenden Produktions- und Transaktionskosten aus und können vor dem Hintergrund von Netzwerk- und Wettbewerbseffekten eine entscheidende Rolle für die Durchsetzung bestimmter Organisationsmodelle spielen.[290] Das Verständnis der unterschiedlichen Formen von Standards sowie ihrer ökonomischen Rationalität ist daher grundlegend für die weitere Analyse von Organisationsmodellen.

Definition und Formen von Standards

Standards sind einheitliche Vorgehensweisen der Erstellung einer Leistung oder der Durchführung einer Handlung, die sich gegenüber potenziellen Alternativen durchgesetzt haben und weitreichende Anerkennung finden. Sie können entweder formell als Festlegung von Spezifikationen oder informell als gemeinsame Handlungsweise, die sich in einem Set verschiedener Optionen durchgesetzt hat, verstanden werden.[291] Nach DIN (2011) haben Standards in der Regel keine rechtliche Bindungswirkung und es ist deshalb nicht verpflichtend, sich daran zu halten.[292] Dies ändert sich jedoch, falls in Verträgen der Bezug zu Standards hergestellt oder wenn die Einhaltung explizit in Gesetzen vorgeschrieben wird. Standards können demnach als Empfehlungen betrachtet werden, deren vertragliche Berücksichtigung Rechtssicherheit für die Vertragsparteien bietet.[293] Der Prozess der Erarbeitung und Festlegung von Spezifikationen bzw. Merkmalen zur Etablierung eines einheitlichen Vorgehens bezüglich der Erstellung einer Leistung oder der Durchführung einer Handlung wird als „Standardisierung“ bezeichnet.[294]

Die Abgrenzung unterschiedlicher Formen von Standards ist in der Literatur durch eine Vielzahl von Kategorisierungen vorgenommen worden, die Standards jeweils nach verschiedenen Faktoren unterscheiden.[295] Nach DIN (2000) und AMBROSIUS (2009) lassen sich Standards in Bezug auf die von ihnen betroffenen Akteure als intern oder extern abgrenzen.[296] Eine Einteilung im Hinblick auf den Entstehungshintergrund von Standards ist bei SWANN (2000) zu finden, der zwischen formellen und informellen Standards trennt.[297] Außerdem lassen sich offene und proprietäre Standards unterscheiden.[298] Des Weiteren begründet DAVID (1987) eine Einteilung von Standards nach ihrem Zweck bzw.

[290] Vgl. BECKERS / GEHRT / KLATT (2009, S. 160 ff.); BLIND (2008); BLIND / JUNGMITTAG / MANGELSDORF (2011) und DIN (2000).
[291] Vgl. BOROWICZ (2001); SLOWAK (2008, S. 147) und SWANN (2000B).
[292] Vgl. DIN (2011, S. 32).
[293] Vgl. DIN (2011, S. 32).
[294] Vgl. DIN (2011, S. 13).
[295] Vgl. AMBROSIUS (2009, S. 28 ff.); DAVID (1987, S. 211 ff.); DIN (2000); SWANN (2000a, S. 4 ff.) und SWANN (2010, S. 20 ff.).
[296] Vgl. AMBROSIUS (2009) und DIN (2000).
[297] Vgl. SWANN (2000B).
[298] Vgl. SIMCOE (2005) und WEST (2001).

ihrer ökonomischen Auswirkung.[299] Diese Kategorien von Standards werden im Folgenden näher betrachtet und weitergehend abgegrenzt.

Externe Standards beziehen sich je nach ihrem Geltungsbereich auf sämtliche Akteure eines bestimmten Marktes, eines Sektors oder auch einer Region. Sie gelten somit über die Grenzen eines Unternehmens bzw. einer Organisation hinweg und etablieren auf diese Weise Vorgaben für eine Vielzahl von Akteuren statt nur für eine ausgewählte organisatorische Einheit. Im Gegensatz dazu sind interne Standards unternehmens- bzw. organisationsintern angesiedelt und beziehen sich in ihrem Wirkungsbereich je nach genauer Definition auf alle oder nur bestimmte Teile dieser organisatorischen Einheit. Zumeist finden sie Anwendung zur Definition und Vereinheitlichung interner Prozesse.[300]

Formelle Standards oder auch sogenannte „de jure" Standards werden über einen formalisierten Standardisierungsprozess etabliert.[301] In der Regel findet die formelle Standardisierung im Rahmen einer Normung statt, die Standards über Expertengremien ausarbeitet und als formelle Norm festlegt, die dann in einem bestimmten Geltungsbereich Anwendung findet. Meist beziehen sich formelle Standards auf technische Spezifikationen, da sich technische Ausgestaltungen am besten formal definieren lassen. Aus diesem Grund findet im Hinblick auf technische Standards auch häufig der Begriff „der Norm" Verwendung, der ausschließlich technische Standards bezeichnet.[302] Informelle bzw. „de facto" Standards entstehen nicht auf Basis formaler Ausarbeitungen in Form von Normierungsprozessen, Verordnungen oder Gesetzen, sondern aufgrund der Marktdynamik.[303] Setzt sich z. B. eine bestimmte Vorgehensweise oder Produkteigenschaft, die ein Unternehmen intern entwickelt hat, im Marktprozess durch, kann ein informeller Standard entstehen, dem die anderen Marktteilnehmer folgen, obwohl er nicht formell kodifiziert oder verbindlich vorgeschrieben ist. Es etabliert sich ein Standard auf informeller Basis. Häufig bezieht sich ein solcher Standard auf unternehmensspezifische oder produktbezogene Standards, die sich am Markt durchsetzen, weil das entsprechende Unternehmen eine dominante Position erreicht.[304]

Offene Standards sind für alle Akteure frei zugänglich und bieten Schnittstellen, die es jedem Interessenten erlauben, den Standard selbst einzusetzen, weiterzuentwickeln oder das eigene Vorgehen darauf auszurichten.[305] Dagegen ist ein proprietärer Standard an ein Unternehmen bzw. eine Organisation und somit an einen Akteur gebunden, der diesen Standard etabliert hat und z. B. durch Patente den Zugang strengen Regeln unterwirft.[306]

[299] Vgl. DAVID (1987).
[300] Vgl. AMBROSIUS (2009, S. 29) und DIN (2000).
[301] Vgl. SWANN (2000a, S. 4).
[302] Vgl. DIN (2011, S. 13).
[303] Vgl. SWANN (2000a, S. 4, 6).
[304] Vgl. SWANN (2000a, S. 6).
[305] Vgl. SIMCOE (2005, S. 2).
[306] Vgl. WEST (2001, S. 2).

Eine Abgrenzung von Standards hinsichtlich ihres Zwecks bzw. ihrer ökonomischen Wirkung erfolgt nach DAVID (1987) und SWANN (2000), wobei grundsätzlich vier Formen diskutiert werden.[307] SWANN (2010) erweitert diese Einteilung zwar um weitere Kategorien, aber im Rahmen dieses Projektberichts wird auf die folgenden vier Grundformen zurückgegriffen:[308]

- Kompatibilitäts- bzw. Schnittstellenstandards beziehen sich in der Regel auf die technischen Spezifikationen von Gütern und Dienstleistungen, um Schnittstellen zu definieren und z. B. die Verknüpfung einzelner Komponenten zu einer Gesamtleistung zu vereinfachen.[309]
- Mindestqualitätsstandards legen die Anforderungen bzw. Untergrenzen in Bezug auf Qualität und Sicherheit fest und tragen dazu bei, die Qualität von Gütern und Dienstleistungen selbst für unkundige Akteure einschätzbar zu machen.[310]
- Vielfaltreduktions- oder auch Fokussierungsstandards reduzieren die Anzahl unterschiedlicher Produktspezifikationen auf einem Markt und helfen dabei, eine bestimmte Lösung bzw. bestimmte Merkmale als Standard zu etablieren. Dies ist z. B. vorteilhaft zur Erreichung kritischer Größen für die Realisierung von Synergieeffekten bzw. zur schnelleren Durchsetzung und Förderung bestimmter Technologien.[311]
- Informations- bzw. Bezeichnungsstandards fördern das Verständnis über die Eigenschaften eines Gutes oder einer Dienstleistung, indem sie die Kundeninformationen vereinfachen und damit z. B. durch einheitliche Bezeichnungen den Informationsgrad erhöhen.[312]

In Anlehnung an diese Kategorisierung von Standards nach ihrem Zweck, lassen sich zudem weitere Formen von Standards identifizieren, die in der Realität häufig zu beobachten sind und damit eine besondere Relevanz für die vollumfängliche Betrachtung der verschiedenen Ausprägungen von Standards aufweisen.

Vergütungsstandards beziehen sich vor allem auf gesetzliche Vorgaben zur Vergütung bestimmter Leistungen, an die sich die Auftraggeber bei einer Fremdvergabe und der damit einhergehenden Vergütung des Auftragnehmers halten müssen.[313] In der Regel erfolgt die Anwendung von Vergütungsstandards mit dem Ziel, den Preiswettbewerb zwischen den Auftragnehmern über klare Vorgaben zur Vergütung auszusetzen und einen reinen Qualitätswettbewerb zu schaffen.[314]

Qualifizierungsstandards etablieren einheitliche Vorgaben zum Berufszugang, die sich z. B. auf bestimmte Bildungsabschlüsse beziehen oder auch eine Lizensierung bzw. Zertifizierung voraussetzen.[315] Damit lässt sich das Problem der Qualitätsunkenntnis zwischen Auftraggeber und -nehmer

[307] Vgl. DAVID (1987, S. 212 ff.) und SWANN (2000a, S. 4 ff.).
[308] Vgl. SWANN (2010, S. 23 ff.).
[309] Vgl. SWANN (2000a, S. 4 f.).
[310] Vgl. AKERLOF (1970) und LELAND (1979).
[311] Vgl. SWANN (2000a, S. 7 f.).
[312] Vgl. SWANN (2000a, S. 8 f.).
[313] Vgl. KAMIEN / VINCENT (1991); MERAN ET AL. (2002) und MERAN / SCHWARZE (2005).
[314] Vgl. KAMIEN / VINCENT (1991) und MERAN / SCHWARZE (2005).
[315] Vgl. LELAND (1979); SHAPIRO (1986) und SVORNY (1999).

reduzieren. Eine Lizensierung erfolgt in der Regel über Behörden der öffentlichen Hand, über Verbände oder über Kammern und erfordert bestimmte Qualifikationen, die für die Ausstellung einer Lizenz, die zum Angebot einer Leistung berechtigt, vorzuweisen sind. Eine Zertifizierung erfolgt dagegen über Weiterbildungsmaßnahmen, die die Erlangung eines Zertifikates ermöglichen und somit durch Investitionen einzelner Akteure in ihre Weiterqualifikation erworben werden können.[316]

Vertragliche Standards beziehen sich auf Standardverträge oder einheitliche Vertragsvorgaben, auf die von Transaktionspartnern zurückgegriffen werden kann oder, im Falle einer gesetzlichen Vorgabe, sogar zurückgegriffen werden muss.[317] Auch standardisierte Leistungsbilder sind im Hinblick auf vertragliche Standards zu berücksichtigen und oftmals Bestandteil von Vertragsvorgaben.

Rationalität von Standards

Die ökonomische Rationalität für die Aufstellung von Standards lässt sich auf Effekte bezüglich der Produktions- und Transaktionskosten zurückführen, da sich Standards bei erfolgreicher Umsetzung positiv auf beide Kostenarten auswirken. In der Literatur werden diese Effekte abgeleitet und thematisiert, allerdings lassen die meisten Publikationen weitergehende Diskussionen der ökonomischen Rationalität von Standards vermissen.[318]

PRODUKTIONSKOSTENEFFEKTE

Im Hinblick auf mögliche Produktionskosteneffekte von Standards wird häufig ein Potenzial zur Kostenreduktion durch Standards thematisiert.[319] Vor allem unternehmensinterner Standardisierung wird zugesprochen, die Realisierung von Synergieeffekten zu ermöglichen bzw. zumindest zu begünstigen. So erlauben Standards die wiederkehrende Verwendung von spezifischem Wissen, wodurch sich bei der Durchführung standardisierter Prozesse unter Rückgriff auf bereits vorhandene Kenntnisse Kosteneinsparungen erreichen lassen. Außerdem lassen sich einzelne Abläufe gezielt aufeinander abstimmen und dadurch effizienter strukturieren, planen und kostenoptimiert umsetzen. Auf Basis einer solchen Standardisierung können zielgerichtet Ressourcen aufgebaut und somit Vorteile bei der Nutzung der Ressourcenausstattung erreicht werden. Zusätzlich führt die Definition regelmäßig wiederkehrender Prozessabläufe und Produktspezifikationen zu einer Senkung der Spezifität der Leistungserstellung und damit zu einer weiteren Möglichkeit zur Reduktion der Produktionskosten. Die Beschaffung spezieller Produktionsfaktoren, wie z. B. Maschinen oder besonders qualifizierter Mitarbeiter, bezieht sich damit auf eine größere standardisierte Ausbringungsmenge, für die diese Faktoren zum Einsatz kommen können, was zu weiteren Synergieeffekten führt. [320]

Im Hinblick auf externe Standards bietet sich zudem ein Potenzial zur Erweiterung des Absatzmarktes, wenn Produktspezifikationen standardisiert werden und die Anbieter ohne weiteres ihre Produkte

[316] Vgl. CARROLL / GASTON (1981); LELAND (1979) und SHAPIRO (1986).
[317] Vgl. GILO / PORAT (2006) und JOHNSTON (2006).
[318] Vgl. BLIND (2008); CHOI / LEE / SUNG (2011); DIN (2000) und SWANN (2000A).
[319] Siehe z. B. DIN (2000, S. 13).
[320] Vgl. BLIND (2008) und DIN (2000).

an eine größere Zahl von Nachfragern verkaufen können. Auch dies spricht für eine Verwirklichung von Synergieeffekten und eine damit verbundene Senkung der Produktionskosten.[321]

TRANSAKTIONSKOSTENEFFEKTE

Im Hinblick auf die Transaktionskosten wird Standards ein kostensenkender Effekt zugesprochen, der sich insbesondere auf die Reduktion von Informationsasymmetrien im Geltungsbereich des jeweiligen Standards zurückführen lässt.[322] So vereinfachen Standards die Sicherstellung von Kompatibilität, da sie frei zugängliche Informationen über wesentliche Produktmerkmale bereitstellen, denen die betroffenen Akteure entsprechen müssen, um Schnittstellen nutzen zu können.[323] Vor allem bei einer Fremdvergabe wirkt sich dies positiv auf die Koordination der Schnittstellen sowohl zwischen Auftraggeber und -nehmer als auch zwischen den einzelnen Auftragnehmern aus.[324] Zudem erhöhen Standards sowohl die Beschreib- und Messbarkeit und damit die Kontrahierbarkeit von Leistungen, als auch die Nachvollziehbarkeit der Leistungserstellung, weil sich Abweichungen im Vergleich zum Standardvorgehen besser beobachten lassen und die Plastizität der Inputfaktoren reduziert wird.

Beziehen sich Standards auf die Qualifikationen der Akteure, vereinfacht dies die Beurteilung der Eigenschaften eines potenziellen Auftragnehmers. Für Auftraggeber werden damit die ex ante Transaktionskosten erheblich reduziert und der Vertragsabschluss geht in der Regel mit geringeren Kosten einher, wenn eine geringere Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität des Transaktionspartners besteht. Standards reduzieren demnach das Problem der Adverse Selection und vereinfachen die Koordination zwischen den an einer Transaktion beteiligten Akteuren.[325] Darüber hinaus führen Standards zu einer besseren Verbreitung von Wissen entweder auf Sektorebene bei externen Standards oder auf Unternehmens- bzw. Organisationsebene bei internen Standards. Dadurch wird ein höherer gemeinsamer Wissensstand erreicht, der die Transaktionskosten der Zusammenarbeit reduziert.[326]

3.3 Institutionenökonomische Erkenntnisse zum öffentlichen Sektor und zur (Wirtschafts-)Politik

Übertragung der NIÖ-Erkenntnisse auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors

Obwohl sich der Großteil der zur NIÖ zählenden Theorieansätze auf Transaktionen privatwirtschaftlicher Akteure bezieht und institutionelle Lösungen zur effizienten Koordination dieser Transaktionsbeziehungen im Privatsektor betrachtet, lassen sich die Erkenntnisse der NIÖ auch auf Fragestellungen des öffentlichen Sektors übertragen.[327] Vor allem auf Basis der Arbeiten von OSTROM (1993) und DIXIT (1996) rücken Transaktionen mit Beteiligung der öffentlichen Hand und im politischen Bereich in den

[321] Vgl. BLIND (2008) und DIN (2000).
[322] Vgl. BLIND (2008, S. 2); DAVID (1987, S. 212) und DIN (2000, S. 13).
[323] Vgl. DAVID (1987) und DIN (2000).
[324] Vgl. DIN (2000, S. 12).
[325] Vgl. AKERLOF (1970); DAVID (1987) und LELAND (1979).
[326] Vgl. DIN (2000, S. 13) und SWANN (2010, S. 25).
[327] Vgl. DIXIT (1996); KLATT (2011, S. 59); NORTH (1990) und WILLIAMSON (1999).

Fokus der Analyse.[328] In diesem Zusammenhang kommt es zu interdisziplinären Überschneidungen der NIÖ mit den Politik- und Rechtwissenschaften sowie weiteren ökonomischen Theorieansätzen im Bereich der Organisations-, Spiel- und Publicmanagement-Theorie. Insbesondere die Neue Politische Ökonomik ergänzt im Rahmen der NIÖ die bisher betrachteten Aussagen der Vertragstheorie im Hinblick auf den öffentlichen Sektor und den politischen Bereich.

Die Betrachtung des öffentlichen Sektors setzt das Verständnis von dessen Besonderheiten voraus, die bereits vorgestellt wurden.[329] Bei der Analyse von Transaktionen in diesem Bereich ist eine Vielzahl von Akteuren bzw. Stakeholdern zu beachten, deren Interessen und Handlungen Einfluss auf die Transaktionsbeziehungen nehmen. So kommt der Regierung oder den ebenfalls der Exekutive angehörenden Behörden eine zentrale Bedeutung als ausführende Vertreter des Volkes zu. In diesem Zusammenhang ist allerdings zwischen den Interessen der Politiker und der Bürokraten zu differenzieren sowie außerdem der Einfluss von Interessengruppen bzw. deren Lobbyisten zu berücksichtigen. Des Weiteren nehmen auch die Judikative, in Form von z. B. Gerichten, sowie weitere Kontrollorgane, wie z. B. die Rechnungshöfe und die Medien, wichtige Rollen im politischen Prozess ein.[330]

Eine eindeutig abgrenzbare Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Auftraggeber und -nehmer ist vor diesem Hintergrund im Vergleich zur Privatwirtschaft oftmals nicht möglich. Stattdessen existieren vielfältige Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, die jeweils unterschiedliche Zielsysteme verfolgen.[331] Diese Zielsetzungen sind im öffentlichen Sektor im Gegensatz zur Privatwirtschaft, die generell das Ziel der Gewinnmaximierung unterstellt, nicht immer eindeutig, sondern können sowohl allokativen als auch distributiven Charakter aufweisen.[332] Die generell anzunehmende Eigennutzmaximierung der betrachteten Akteure ist zudem neben materiellen Faktoren auch auf immaterielle sowie vor allem im öffentlichen Sektor auftretende moralische bzw. ideelle Werte gerichtet.[333] Eine einheitliche Optimierung, die den individuellen Zielen aller beteiligten Akteure entspricht, ist deshalb in der Regel nicht möglich, denn häufig bestehen Zielkonflikte und es sind somit Abwägungen zwischen unterschiedlichen Zielen erforderlich.

Zusätzlich erschwert die Komplexität der Aufgaben bzw. der Transaktionen im öffentlichen Sektor die effiziente Durchführung der Leistungserstellung.[334] Einzelne Aufgaben lassen sich zum Teil nur vage beschreiben und in ihrer Erstellung messen und bewerten, was eine schlechte Kontrahierbarkeit zur Folge hat. Dies führt zu erheblichen Problemen im Hinblick auf die Anreizsetzung im öffentlichen Bereich, die bei schlecht kontrahierbaren Aufgaben kaum möglich ist. Doch selbst bei guter Kontrahierbarkeit geht die Etablierung von Anreizen mit signifikanten Problemen einher, die auf die

[328] Vgl. DIXIT (1996) und OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993).

[329] Im Folgenden werden bei der Diskussion der Besonderheiten des öffentlichen Sektors bereits in Abschnitt 2.3.2 vorgestellte Aspekte aufgegriffen und vertieft diskutiert.

[330] Vgl. KLATT (2011, S. 60 f.).

[331] Vgl. DIXIT (1996, S. 48 f.) und KLATT (2011, S. 60, 61).

[332] Vgl. KLATT (2011, S. 65).

[333] Vgl. JENSEN / MECKLING (1994) und KLATT (2011, S. 63 f.).

[334] Vgl. KLATT (2011, S. 66).

Mehrdimensionalität von Zielen der handelnden Akteure zurückzuführen sind.[335] So ist es bedeutend schwieriger, adäquate Leistungsanreize zu setzen, wenn einzelne Akteure mehrere Aufgaben erfüllen und diese im Rahmen einer effizienten Anreizsetzung gemeinsam zu berücksichtigen sind. Schlecht kontrahierbare Aufgaben würden somit vernachlässigt werden und in ihrer Qualität sinken. Aufgrund dieser Besonderheiten und vor allem hinsichtlich der vorliegenden Anreizschwäche besteht im öffentlichen Sektor bzw. politischen Bereich eine hohe Rationalität der Regelsetzung zur Selbstbindung der Akteure.[336] Im Folgenden wird daher näher auf die Bedeutung von Regeln und deren Umsetzung eingegangen.

Selbstbindung im öffentlichen Bereich

Durch die Aufstellung von Regeln lässt sich eine politische Selbstbindung der im öffentlichen Sektor verantwortlichen Akteure erreichen, die den negativen Folgen der Eigennutzmaximierung entgegenwirkt und die Spielräume zu opportunistischem Handeln einschränkt.[337] Zu einer Selbstbindung kommt es, wenn Entscheidungsträger glaubwürdige und durchsetzbare „Commitments" darüber abgegeben, eine Aufgabe in einer bestimmten Art und Weise über einen festgelegten Zeitraum durchzuführen. Diese Commitments lassen sich über verschiedene Instrumente politischer Selbstbindung entweder in Form eines sogenannten „Locking-In" mit formellen Regeln, über die Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an andere Akteure oder über den Aufbau einer Reputation etablieren.[338]

Bei einem Locking-In werden Regeln in Form von z. B. Gesetzen aufgestellt, um zukünftige Handlungsspielräume der Akteure im öffentlichen Sektor zu begrenzen. Der Grad der Selbstbindung hängt dabei von der gewählten Regelebene ab, die sich in hoher Ausprägung auf Metaregeln mit einer Verankerung z. B. auf Verfassungsebene bezieht und in niedriger Ausprägung in Form detaillierter Regeln für einzelne Sachverhalte z. B. als Verordnung ausgestaltet wird.[339] Bei der Regelsetzung sind Interdependenzen zwischen diesen möglichen Ebenen zu beachten, denn Regelungen auf hoher Ebene wirken sich auf eine Vielzahl von Einzelfällen auf darunter liegenden Regelebenen aus, können allerdings nicht gezielt auf die Besonderheiten jedes Einzelfalls eingehen. Im Gegensatz dazu berücksichtigen Detailregeln auf niedriger Ebene die Eigenschaften von Spezialfällen, dienen aber nicht dazu, allgemein gültige Regeln zu schaffen. Die Regelsetzung bedarf daher einer Abwägung zwischen dem Grad der Selbstbindung und der Flexibilität im Einzelfall.[340]

Des Weiteren wirkt sich die Wahl der Regelebene auf die Transaktionskosten im Fall eines Änderungs- bzw. Anpassungsbedarfs aus. Regelungen auf hoher Ebene gehen grundsätzlich mit höheren Anpassungskosten als Regeln auf niedriger Ebene einher. Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von Regeln ist es wichtig, auf deren Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit zu achten, was in erster Linie von der Transaktion bzw. der Aufgabe abhängt, auf die sich die jeweilige Regel bezieht. Zudem spielen

[335] Vgl. KLATT (2011, S. 65).
[336] Vgl. KLATT (2011, S. 70 f.).
[337] Vgl. KLATT (2011, S. 76) und OSTROM (2005, S. 16 ff.).
[338] Vgl. DIXIT (1996, S. 65 ff.) und KLATT (2011, S. 78 ff.).
[339] Vgl. DIXIT (1996, S. 15).
[340] Vgl. DIXIT (1996, S. 65) und KLATT (2011, S. 79 ff.).

die Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Abweichung eine zentrale Rolle für die Glaubwürdigkeit von Regeln und es wirkt sich auch die Häufigkeit der Transaktionen auf die Durchsetzbarkeit aus, da im Falle einer einmaligen Transaktion eher die Folgen einer Abweichung in Kauf genommen werden, als bei einer längerfristig angelegten Transaktionsbeziehung. Ein weiterer entscheidender Faktor für den Bestand von Regeln ist die Einstellung der betroffenen Akteure bzw. die jeweils vorherrschenden gemeinsamen Werte für die Durchsetzbarkeit von Regeln.[341]

Bei der Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen im öffentlichen Sektor an andere Akteure zur Erreichung einer Selbstbindung hängt der Bindungsgrad von den Charakteristika des jeweiligen Delegationsempfängers ab, wobei es sich z. B. um Behörden sowie öffentliche oder private Unternehmen handeln kann.[342] Außerdem spielt dabei die Regelebene, auf der die Übertragung festgelegt ist, eine entscheidende Rolle. Im Falle einer Selbstbindung über Reputation werden informelle Regeln und wiederholtes Verhalten genutzt, um Akteure an glaubwürdige Commitments zu binden. Ein solches Vorgehen führt zwar trotz langfristig hoher Kosten bei Abweichungen nur zu einem geringen Grad an Selbstbindung und erlaubt somit ein hohes Maß an Flexibilität, um Anpassungen vorzunehmen und auf Besonderheiten im Einzelfall zu reagieren.[343] In der Praxis wird oftmals auf eine Kombination aus formeller und informeller Regelsetzung in Form von Locking-In, Delegation und Reputation zurückgegriffen, um unter Abwägung zwischen dem Selbstbindungsgrad und der Flexibilität die erforderliche Ausgestaltung im jeweiligen Transaktionszusammenhang vornehmen zu können.[344]

Die Etablierung eines Regelrahmens zur Erreichung eines optimalen Bindungsgrades unter Rückgriff auf die vorgestellten Instrumente politischer Selbstbindung geht mit Transaktionskosten einher, deren Ausmaß von den Eigenschaften der Transaktion und den Charakteristika der beteiligten Akteure abhängt.[345] Deshalb sind in der Regel Abwägungen zwischen einerseits der Gefahr opportunistischen Verhaltens und andererseits der zu dessen Eindämmung aufzuwendenden Kosten zu treffen. Es kommt zu einem zentralen Trade-Off der Glaubwürdigkeit der Selbstbindung und dem spezifischen Flexibilitätsbedarf im Einzelfall, der als zentrale Herausforderung bei der Regelsetzung im öffentlichen Sektor zu beachten ist.[346]

3.4 Übergreifende Schlussfolgerungen

Die Theorieansätze der NIÖ bieten eine umfassende Analysegrundlage zur Untersuchung der Effizienz institutioneller Lösungen zur Koordination von Transaktionen zwischen unterschiedlichen Akteuren. Besondere Schwerpunkte liegen dabei auf der Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe der Leistungserstellung sowie den jeweils bei Auftraggeber und -nehmer entstehenden Anreizen im Rahmen einer Transaktionsbeziehung.

[341] Vgl. KLATT (2011, S. 80).
[342] Vgl. DIXIT (1996, S. 65 ff.) und KLATT (2011, S. 83 ff.).
[343] Vgl. DIXIT (1996, S. 71 ff.) und KLATT (2011, S. 89 ff.).
[344] Vgl. KLATT (2011, S. 91).
[345] Vgl. KLATT (2011, S. 73 ff.) und KLATT (2011, S. 91 f.).
[346] Vgl. KLATT (2011, S. 72).

Bei der Betrachtung institutioneller Lösungen steht vor allem der Bereich der Vertragstheorie im Vordergrund, der explizit auf die Eignung institutioneller Lösungen und die dafür notwendige Vertragsgestaltung eingeht. Es lassen sich auf dieser Basis Einflussfaktoren identifizieren, die sich auf die Produktions- und Transaktionskosten von Koordinationsformen auswirken und damit Aussagen zur Vorteilhaftigkeit bestimmter institutioneller Lösungen in unterschiedlichen Konstellationen ermöglichen.

Grundlegende Ausgestaltungsfragen bei der Wahl einer institutionellen Lösung sind in diesem Zusammenhang die Wahl der effizientesten Koordinationsform und deren Detailausgestaltung sowie die Festlegung des Vertragsumfangs bei externer Beauftragung.

Die Kriterien zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit institutioneller Lösungen lassen sich vor allem aus der TAK- sowie der positiven PA-Theorie ableiten und beziehen sich auf die Bereiche der Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens.

Auf Basis der in diesem Kapitel vorgestellten theoretischen Grundlagen erfolgt im weiteren Verlauf dieses Projektberichts die theoriegeleitete Analyse von Organisationsmodellen sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene. Vor allem auf die Theorieansätze der NIÖ wird während der Analyse kontinuierlich zurückgegriffen. Daneben finden andere in diesem Kapitel vorgestellte Theoriebereiche, wie z. B. die Bedeutung von Standards, unterstützend Anwendung bei der Untersuchung entsprechender Aspekte im Zusammenhang mit der Rationalität von Organisationsmodellen auf Einzel- und Multiprojektebene. Insgesamt steht damit ein theoretisches Fundament für detaillierte Analysen sowohl in abstrakter Form als auch mit direktem Anwendungsbezug zum Hochbausektor zur Verfügung.

4 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene

Bei der Entscheidung über die Durchführung eines (Hochbau-)Projektes steht der Auftraggeber bei der Ausgestaltung des projektbezogenen Organisationsmodells zur Erreichung des definierten Projektziels vor einer Vielzahl von Ausgestaltungsoptionen. Im Vordergrund steht dabei, unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des Auftraggebers zur Eigenerstellung bzw. zur Detailausgestaltung der Fremdvergabe, die Entscheidung, in welchem Umfang die erforderlichen Aufgaben zur Erreichung des Projektziels gebündelt oder in Lose aufgeteilt werden.

Wie in Abbildung 8 vereinfacht dargestellt, geht ein hoher Grad der Aufgabenbündelung bzw. ein großer Leistungsumfang mit geringeren Detailausgestaltungsoptionen einher als die Aufteilung der Gesamtleistung in unterschiedliche Lose. Auf die jeweils idealtypischen Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells bei der Leistungserstellung soll im Folgenden eingegangen werden.

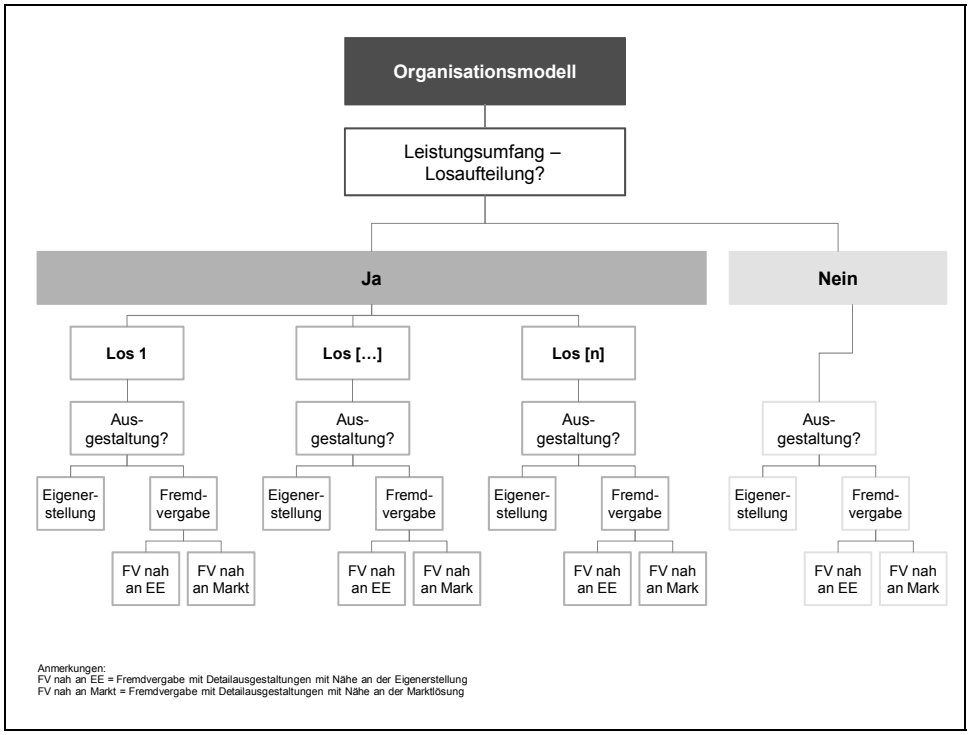


Abbildung 8: Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells (nach Leistungsumfang)[347]

In diesem Kapitel wird eine Analyse idealtypischer Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen in Bezug auf den deutschen Hochbau unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den Kapiteln 2 und 3 vorgenommen. Dabei erfolgt im Abschnitt 4.1 eine abstrakte Analyse ohne Sektorbezug. Im Abschnitt 4.2 wird eine Analyse der konkreten Ausgestaltungsoptionen im deutschen Hochbau vorgenommen. In den jeweiligen Abschnitten wird erst

[347] Quelle: Eigene Abbildung.

eine allgemeine Analyse durchgeführt, im Anschluss folgen eine Betrachtung der Besonderheiten der öffentlichen Hand und deren Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen. Um die theoriegeleitete Analyse der Organisationsmodelle im Hochbausektor auf Einzelprojektebene zu ermöglichen wird neben den bereits in Kapitel 3 vorgestellten Theorieansätzen auf die Erkenntnisse aus den im Rahmen des Projektes durchgeführten Fallstudien zurückgegriffen.

Vor diesem Hintergrund werden die Ausgestaltungsoptionen auf Einzelprojektebene nur für eine einzelne Leistung bzw. ein einzelnes Projekt diskutiert. Eine Analyse der Ausgestaltungsoptionen bei wiederkehrender Leistungserstellung durch den Auftraggeber auf der sogenannten „Multiprojektebene“ erfolgt in Kapitel 5.

4.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)

4.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)

Dem Auftraggeber stehen verschiedene Optionen bei der Ausgestaltung eines Organisationsmodells für die Realisierung einer Leistung bzw. eines Projektes zur Verfügung, die in Abbildung 9 dargestellt werden. In diesem Abschnitt werden Erkenntnisse zur Analyse derartiger Ausgestaltungsoptionen zusammengefasst, ohne spezifisch auf den Bausektor einzugehen. Dabei stehen die Auswirkungen der in Kapitel 3 vorgestellten Transaktions- und Akteurscharakteristika auf die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen Ausgestaltungsoptionen im Fokus der Diskussion. Ergänzend wird hier bei der Analyse auch der Einfluss der Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens berücksichtigt.

Ein Organisationsmodell definiert die Übernahme von Aufgaben bzw. Rollen durch konkrete Akteure sowie die Ausgestaltung der Koordination dieser Aufgaben durch sogenannte „Institutionen“.[348] Dabei stehen die zwei konkreten Ausgestaltungsoptionen bezüglich der Größe des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sowie der konkreten Detailausgestaltung der jeweiligen Leistungs- bzw. Vertragsumfänge im Vordergrund. Diese Ausgestaltungsentscheidungen erfolgen in der Praxis nicht sequenziell und müssen entsprechend interdependent betrachtet werden. Im Folgenden wird zunächst die Frage des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs betrachtet. Anschließend wird eine Analyse der Detailausgestaltung sowie der auftretenden Interdependenzen durchgeführt.

Ein Organisationsmodell ist auf Einzelprojektebene konsistent, wenn die Ausgestaltung nach Berücksichtigung aktueller exogener und endogener Einflussfaktoren mit dem Projektziel des Auftraggebers harmoniert.

[348] Siehe Abschnitt 2.5.1

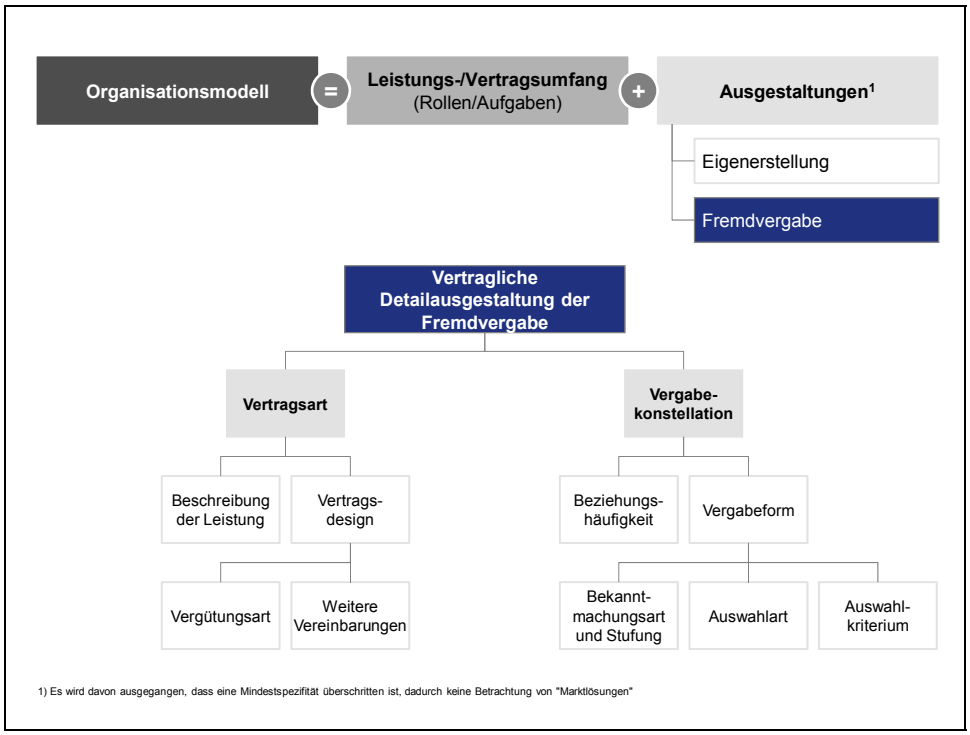


Abbildung 9: Ausgestaltungsparameter des Organisationsmodells[349]

4.1.1.1 Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Ausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe

Für die Diskussion in diesem Projektbericht wird vorausgesetzt, dass die zu erstellende Leistung eine gewisse Mindestspezifität überschritten hat, weswegen die Marktlösung als Koordinationsform nicht mehr betrachtet wird. Als hybride Koordinationsform wird nur die Fremdvergabe untersucht; auf diese Weise erfolgt eine Abstrahierung von anderen hybriden Koordinationsformen. Des Weiteren wird in diesem Abschnitt die Frage der Ausgestaltung des Leistungs- bzw. des Vertragsumfangs vorerst ausgeblendet.

Zuerst wird in diesem Unterpunkt eine Diskussion der Eigenschaften der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe geführt. Hierbei steht die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Lösungen in Abhängigkeit von den mit der Leistung einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen im Vordergrund. Anschließend erfolgen eine Diskussion der Detailausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe und deren Auswirkungen auf die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe.

4.1.1.1.1 Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Zur Bewertung der Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe wird auf die in Kapitel 3 vorgestellten institutionenökonomischen Erkenntnisse zurückgegriffen.

[349] Quelle: Eigene Abbildung.

In diesem Abschnitt wird zum Vergleich zwischen der Eigenerstellung und der Fremdvergabe nur eine Betrachtung der idealtypischen Ausgestaltung der Fremdvergabe vorgenommen. Es bestehen allerdings auch weitere Ausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe.[350]

4.1.1.1.1.1 Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Als idealtypische Ausgestaltung der Eigenerstellung wird in diesem Projektbericht die Leistungserstellung mittels internen Personals und mit eigenen Produktionsfaktoren definiert. Die idealtypische Fremdvergabe ist mit der Ausgestaltung einer pauschalen Vergütung für die Erstellung einer vertraglich definierten Leistung zu einem definierten Zeitpunkt verbunden. Dabei werden keine weiteren expliziten vertraglichen Vereinbarungen zu z. B. Transparenz und Nachverhandlungen getroffen.

4.1.1.1.1.2 Eigenschaften von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Durch die Ausgestaltung der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe gehen die jeweiligen Lösungen mit unterschiedlichen Eigenschaften einher. Abbildung 10 stellt einen Überblick über die Eigenschaften der jeweils idealtypischen Lösungen dar.

Eigenerstellung (idealtypisch)		**Fremdvergabe (idealtypisch)**
Gering	**Effizienzanreize**	Hoch
Hoch	**Transparenz**	Gering
Hoch	**Möglichkeiten zu Monitoring während der Leistungserstellung**	Gering
Vollständige Weisungsbefugnisse, Nachverhandlungen nicht erforderlich	**Weisungsbefugnisse des Auftraggebers und Anpassungsmöglichkeiten der Leistung ex-post**	Geringe Weisungsbefugnisse, Leistungsanpassungen erst nach Nachverhandlungen möglich

Abbildung 10: Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe[351]

[350] Eine Diskussion mit Berücksichtigung dieser Ausgestaltungoptionen erfolgt in Abschnitt 4.1.1.2.

[351] Quelle: Eigene Abbildung.

4.1.1.1.1.2.1 Eigenerstellung

Effizienzanreiz

Bei der Eigenerstellung profitiert die für die Leistungserstellung zuständige Einheit innerhalb der Organisation nur begrenzt selbst von möglichen Residualgewinnen bzw. -verlusten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass eine interne Einheit einem geringeren (Wettbewerbs-)Druck als eine auf einem stark umkämpften Markt tätige Organisation ausgesetzt ist. Diese beiden Effekte führen in der Regel zur Einschränkung der internen Effizienzanreize. Als Ausgleich dieser eingeschränkten Anreize besteht in der Leistungserstellung im Vergleich zur idealtypischen Fremdvergabe generell ein höherer Bedarf an Monitoring hinsichtlich der Effizienz, was für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber zu höheren Transaktionskosten führt.

Transparenz

Bei einer Eigenerstellung wird die Leistung des internen Personals im Namen des Arbeitgebers ausgeführt, wodurch eine große Transparenz für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber gewährleistet ist.

Möglichkeiten zu Monitoring

Die Eigenerstellung geht durch die hohe Transparenz und die Eingriffsmöglichkeiten des Arbeitgebers mit ausgeprägten Kontrollmöglichkeiten sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch auf die Qualität der Leistungserstellung einher.

Weisungsbefugnisse des Auftraggebers bzw. ex post Anpassungsmöglichkeiten der Leistung

Durch die Leistungserstellung mittels interner Kapazitäten bestehen für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber jederzeit gute Weisungsmöglichkeiten, da bei einer Leistungsänderung im Rahmen des festgelegten Tätigkeitfelds der internen Mitarbeiter keine expliziten vertraglichen Vereinbarungen angepasst werden müssen. Dies gewährleistet dem Arbeitgeber bzw. Auftraggeber eine hohe Flexibilität zur Anpassung der ursprünglichen Leistungsbeschreibung, woraus eine Reduzierung des Bedarfs an Nachverhandlungen resultiert.

4.1.1.1.1.2.2 Fremdvergabe

Effizienzanreiz

Bei einer idealtypischen Fremdvergabe übernimmt der Auftragnehmer die volle Verantwortung für Kostenüber- bzw. -unterschreitungen gegenüber der ihm zustehenden pauschalen Vergütung und profitiert somit in vollem Umfang von Residualgewinnen bzw. -verlusten bei der Leistungserstellung. Damit werden dem Auftragnehmer hohe Anreize zur Effizienzsteigerung gesetzt. Bei einer wiederholten Vergabe von Aufträgen, die dem Auftraggeber die Möglichkeit zu einem Auftragnehmerwechsel eröffnet, hat der Auftragnehmer Anreize, seine Effizienzgewinne an den Auftraggeber weiterzugeben.

Transparenz und Möglichkeiten zu Monitoring

Die Fremdvergabe ist mit der Delegation von Aufgaben und Kompetenzen des Auftraggebers an den Auftragnehmer verbunden. Dabei verpflichtet sich der Auftragnehmer, die vertraglich beschriebene Leistung zu einer pauschalen Vergütung und zu einem festgelegten Zeitpunkt zu liefern. Wie die Leistungserstellung erfolgt, liegt normalerweise vollständig in der Verantwortung des Auftragnehmers, womit dem Auftraggeber lediglich sehr eingeschränkte Transparenz und reduzierte Möglichkeiten zu Monitoring während der Leistungserstellung gewährt werden. Für den Auftraggeber besteht lediglich bei der Besitzübergabe der definierten Leistung die Möglichkeit zur Bewertung der Leistungsqualität.

Weisungsbefugnisse des Auftraggebers bzw. ex post Anpassungsmöglichkeiten der Leistung

Durch die Delegation der Aufgaben und Kompetenzen bei der Fremdvergabe bestehen in der Regel geringe Weisungsbefugnisse des Auftraggebers während der Leistungserstellung. Nachträgliche Leistungsanpassungen erfordern damit vertragliche Änderungen, was normalerweise Nachverhandlungen hinsichtlich der wesentlichen vertraglichen Parameter wie z. B. Vergütung und Fertigstellungstermin auslöst.

4.1.1.1.1.3 Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

In diesem Abschnitt wird der Einfluss der Transaktions-, Akteurs-, und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auf die Eignung der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die Erkenntnisse der NIÖ als Analysegrundlage genutzt und anwendungsorientiert vertieft.[352] Zunächst erfolgt eine Analyse der Auswirkungen der einzelnen Einflussfaktoren ohne Berücksichtigung möglicher Interdependenzen.

4.1.1.1.1.3.1 Transaktionscharakteristika

Spezifität und die damit einhergehende Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten

Die Spezifität einer Leistung hat einen großen Einfluss auf die Realisierungsmöglichkeit von Synergieeffekten über die Fremdvergabe und beeinflusst somit die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe. Grundsätzlich entstehen bei der Fremdvergabe Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten, wenn bei mehreren Leistungen unterschiedlicher Auftraggeber auf die gleichen Inputfaktoren zurückgegriffen werden kann, was eine Nachfragebündelung über den Markt ermöglicht. Allgemein gilt, dass zur Realisierung von Synergieeffekten ein gewisser Spezifitätsgrad nicht überschritten werden darf, da sonst die Inputfaktoren, wegen ihrer Spezifität, nicht bei anderen Leistungen zum Einsatz kommen können. Mit steigender Spezifität nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, dass auf die gleichen Inputfaktoren zur Leistungserstellung bei mehreren Auftraggebern zurückgegriffen werden

[352] Siehe Abschnitt 3.1 für eine grundlegende Darstellung der Erkenntnisse der NIÖ.

kann. Eine höhere Spezifität senkt damit im Hinblick auf die Produktionskosten die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung.[353]

Je höher die Spezifität einer Leistung ist, desto größer wird die Gefahr eines Hold-Up bei einer Fremdvergabe; womit sich die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber der Fremdvergabe weiter verstärkt. Die Hold-Up-Gefahr kann allerdings abgemildert werden, wenn beide Transaktionspartner spezifisch in die Vertragsbeziehung investieren müssen.[354] Durch gegenseitige spezifische Investitionen entsteht eine wechselseitige Abhängigkeit, die beide Akteure der Gefahr des Hold-Up durch den Transaktionspartner aussetzt.[355]

Komplexität und damit einhergehende Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsprobleme

Eine hohe Komplexität einer Leistung liegt bei schlechter Kontrahierbarkeit des Outputs und geringer Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses vor. Bei hoher Komplexität in der Leistungserstellung bestehen häufig Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsprobleme, wodurch die Wahrscheinlichkeit für vertragliche Lücken bei der Fremdvergabe vergrößert und somit ein opportunistisches Verhalten des Auftragnehmers erleichtert wird. Generell gilt, dass eine hohe Komplexität der Leistungserstellung die detaillierte Leistungsbeschreibung erschwert, dies wirkt sich im Vergleich zur Eigenerstellung negativ auf die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe aus.[356]

Im Falle sowohl hoher Spezifität als auch großer Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsprobleme infolge von Komplexität in der Leistungserstellung geht die Fremdvergabe mit einer großen Hold-Up-Gefahr einher. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung im Streitfall für außenstehende Dritte, z. B. Gerichte oder Schlichter, aufgrund der hohen Komplexität nur sehr schwer, zu hohen Kosten oder gar nicht beurteilt werden kann. Damit wird die Möglichkeit des Auftraggebers zur Reduktion der Hold-Up-Gefahr bei unterschiedlichem Ausmaß spezifischer Investitionen in eine Vertragsbeziehung durch außenstehende Dritte reduziert, womit die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber der Fremdvergabe zunimmt.

Insbesondere bei hoher Umweltunsicherheit vergrößern sich die Probleme infolge hoher Komplexität und Spezifität. Mit zunehmender Umweltunsicherheit, die sich sowohl auf die Unsicherheit über zukünftige technische als auch auf ökonomische Entwicklungen beziehen kann, nehmen die Kontrahierbarkeitsprobleme aufgrund verringerter Beschreib-, Mess- und Bewertbarkeit sowie Nachvollziehbarkeit zu. In der Regel erfordert eine hohe Umweltunsicherheit einen größeren Umfang vertraglich festzulegender ex ante Regeln, damit der Vertrag ex post unterschiedlichen Umweltsituationen gerecht werden bzw. ein rationaler Prozess der Vertragsanpassung stattfinden kann. Des Weiteren steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ex post Nachverhandlungen oder Vertragsanpassungen nötig werden. Mit zunehmendem Zeitabstand zwischen Vertragsvereinbarung und abgeschlossener Leistungs-

[353] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).
[354] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).
[355] Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 294 ff.).
[356] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258 f.).

erstellung nimmt die Umweltunsicherheit generell zu, da die Wahrscheinlichkeit möglicher Umweltänderungen mit der Vertragsdauer steigt.[357]

Unabhängig von der Spezifität der Leistung müssen bei hoher Komplexität größere Investitionen in die Vertragsgestaltung vorgenommen werden, um, ceteris paribus, einen angestrebten Vollständigkeitsgrad des Vertrages zu erreichen. Wenn große Bewertungsprobleme hinsichtlich der in die Transaktion einbezogenen (spezifischen) Vermögensgegenstände vorliegen, wird die Definition von Regeln über einen Vertragsabbruch erschwert, was die gegenseitige Abhängigkeit der Transaktionspartner erhöht. Dies führt tendenziell, durch die größeren Anreize zu vertraglich expliziten Vereinbarungen, zu höheren Transaktionskosten. Da bei der Eigenerstellung kein expliziter Vertrag notwendig ist, steigt die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bei hoher Komplexität.

Zentralität

Eine hohe Zentralität einer Transaktion liegt vor, wenn dem Ergebnis der Leistungserstellung vom Akteur eine große Bedeutung beigemessen wird. Dies ist z.B. der Fall, wenn es sich bei der jeweiligen Transaktion um eine zentrale Aufgabe handelt, die für den Wertschöpfungsprozess des Akteurs von großer Bedeutung ist bzw. zu Wettbewerbsvorteilen führt. Die Zentralität kann sich auf die Gesamtleistung und/oder auf einzelne Wertschöpfungsbereiche beziehen. Des Weiteren beeinflussen auch Aspekte, wie z. B. Reputation, Wissensaufbau oder Beziehungspflege das Ausmaß der Zentralität.[358]

Generell gilt, dass die Auswirkungen von Kontrahierbarkeitsproblemen bei Leistungen mit hoher Zentralität schwerwiegender sind als bei Leistungen mit geringer Zentralität, da sie eine direkte Auswirkung auf den unmittelbaren Erfolg von Akteuren haben. Insofern bietet die Eigenerstellung für Leistungen mit hoher Zentralität in der Regel Vorteile gegenüber der Fremdvergabe.[359]

Häufigkeit und Volumen

Leistungen, die häufig durchgeführt werden oder ein großes Volumen aufweisen, bieten hohe Anreize für ex ante Investitionen in das Design von Organisationsmodellen. Diese Anreize sind generell größer als bei Leistungen, die nur einmalig stattfinden bzw. ein relativ geringes Volumen aufweisen. Bei der Leistungserstellung ist in der Regel das Wissen der Akteure ein wichtiger Einflussfaktor auf die Eignung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe. Der Wissensaufbau zur Eigenerstellung wird oftmals nur lohnenswert sein, wenn Leistungen häufig durchgeführt werden.[360]

Mit der Annahme, dass der Grenznutzen von Synergieeffekten grundsätzlich mit zunehmender Häufigkeit bzw. zunehmendem Volumen abnimmt, ist davon auszugehen, dass bei der Überschreitung einer gewissen Häufigkeit bzw. eines gewissen Volumens bei der Erstellung einer Leistung bei einem einzelnen Akteur die möglichen relativen Produktionskostenvorteile der Fremdvergabe durch die Er-

[357] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 259).

[358] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 257).

[359] Vgl. WILLIAMSON (1999, S. 322 ff.).

[360] Für eine vertiefte Diskussion der Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells bei wiederkehrender Leistungserstellung auf Multiprojektebene siehe Kapitel 5.

zielung von Synergieeffekten reduziert werden. Damit nimmt die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe im Hinblick auf die Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten ab.

Auf die zentralen Transaktionscharakteristika der Häufigkeit und der Spezifität geht WILLIAMSON (1979) im Rahmen einer Analyse ein, die das Zusammenspiel dieser Transaktionseigenschaften und die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Koordinationsformen in Abhängigkeit verschiedener Ausprägungen von Spezifität und Häufigkeit betrachtet.

Wie in Abbildung 11 dargestellt, ist festzustellen, dass die Koordinationsform des Marktbezugs unabhängig von der Häufigkeit der Transaktion bei unspezifischen Transaktionen Vorteile bietet, da sich Synergieeffekte realisieren lassen und die Investitionen des Auftraggebers in die Transaktionsbeziehung lediglich eine sehr geringe Spezifität aufweisen. Zudem lässt sich in einer solchen Konstellation die ex ante Leistungsqualität der Transaktionspartner auf Basis eigener oder von anderen Akteuren eingeholter Erfahrungen bewerten, weil die jeweiligen Leistungen unabhängig vom konkreten Kontext und Auftraggeber eine große Homogenität aufweisen.

Bei Transaktionen mit mittlerer Spezifität, die regelmäßig wiederkehrend stattfinden, stellt eine bilaterale Koordinations- bzw. Transaktionsbeziehung zwischen Auftraggeber und nehmer normalerweise die vorteilhafteste Lösung dar. In einer solchen Konstellation sind transaktionsspezifische Investitionen zu tätigen, die nur begrenzt in anderen Verwendungsrichtungen eingesetzt werden können. Außerdem bestehen für den Auftraggeber aufgrund der vorliegenden Spezifität nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Leistung bei anderen Auftragnehmern zu beziehen, wodurch eine gewisse Opportunismusgefahr in der Transaktionsbeziehung entsteht. Zur Reduktion dieses Opportunismusproblems bedarf es einer vertraglichen Absicherung zwischen den Transaktionspartnern, die sich vor allem auf die ex post Vertragsauslegung, Vertragsanpassung und Konfliktbereinigung bezieht. Durch die als regelmäßig wiederkehrend eingestufte Häufigkeit bestehen allerdings implizite Anreize für die Transaktionspartner, eventuelle Abhängigkeiten infolge spezifischer Investitionen nicht auszunutzen, wenn der zu erwartende Ertrag aus der vertragskonformen Transaktionsbeziehung höher als die Opportunitätskosten des Vertragsbruches ist.

In der Konstellation vollkommen spezifischer Transaktionen, die eine bestimmte Mindesthäufigkeit überschritten haben, bietet eine Integration der Leistung zur Eigenerstellung bzw. internen Koordination beim Auftraggeber Vorteile gegenüber anderen Koordinationsformen. Bei (sehr) seltener Häufigkeit sowie einer mittleren oder hohen Spezifität der Transaktion lohnt sich die Eigenerstellung hingegen in der Regel nicht, womit sich in einer solchen Konstellation die Verwendung einer trilateralen Koordination zur Durchführung der Transaktion anbietet. WILLIAMSON (1979) versteht die trilaterale Koordination als Beteiligung einer außenstehenden unabhängigen Partei an der Transaktionsbeziehung zwischen Auftraggeber und nehmer, die im Rahmen einer sogenannten „Third-Party-Assistance-Unterstützung“ im Hinblick auf Streitbeilegung und Beurteilung der jeweiligen Leistungsqualität bietet, um Opportunismusgefahr zu reduzieren. Als Beispiel einer solchen außenstehenden Partei nennt WILLIAMSON (1979) den Architekten bei Bauprojekten, der als relativ unabhängiger Experte bei der Festlegung und Beurteilung von Bauverträgen einbezogen werden kann.

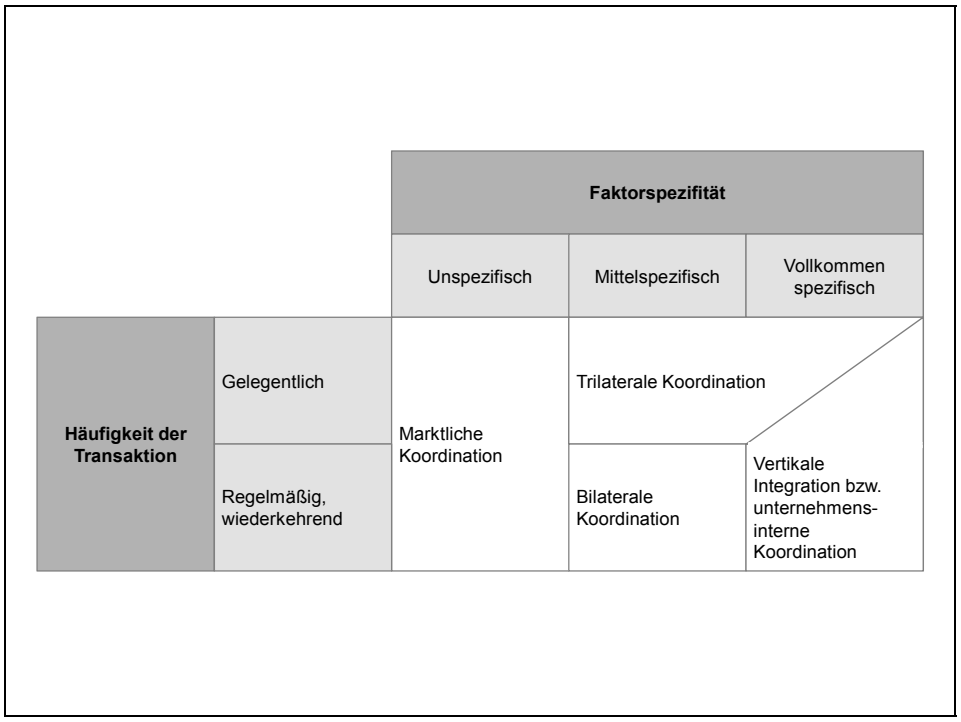


Abbildung 11: Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (nach Ausprägung der Faktorspezifität und der Häufigkeit einer Transaktion)[361]

4.1.1.1.1.3.2 Akteurscharakteristika

Die Charakteristika der potenziell an einer Leistung beteiligten Akteure haben einen Einfluss auf die bei verschiedenen Koordinationsformen anfallenden Kosten und somit auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe. Die Akteurscharakteristika können als Ressourcen der Akteure betrachtet werden, die sich bei einer Eigenerstellung oder Fremdvergabe einsetzen lassen.[362]

Die Ressourcen können in materielle Ressourcen, wie z. B. Maschinen und EDV-Programme und in immaterielle Ressourcen, wie z. B. Wissen, Reputation und bestehende Beziehungen zu anderen Marktakteuren, eingeteilt werden.

Materielle Ressourcen

Grundsätzlich erfordert die Eigenerstellung materielle Ressourcen, um die Leistung eigenständig erbringen zu können. Sind die notwendigen Ressourcen nicht intern vorhanden oder bereits ausgelastet, müssen die Kosten für die Beschaffung dieser fehlenden Ressourcen bei der Entscheidung zwischen der Eigenerstellung und der Fremdvergabe berücksichtigt werden. Auf Einzelprojektebene ist anzunehmen, dass eine solche Abwägung relativ einfach ist, da Informationen zur internen Ressourcenausstattung in der Regel vorliegen und die Kosten einer eventuellen Anschaffung fehlender Ressourcen mit verhältnismäßig geringem Aufwand ermittelt werden können. Auf lange Sicht sind aller-

[361] Quelle: Angepasste Abbildung auf Grundlage von SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 501).
[362] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

dings die Opportunitätskosten für die mit der Eigenerstellung verbundenen materiellen Ressourcen mit der Fremdvergabe abzuwägen, wobei die Spezifität der Ressourcen eine entscheidende Rolle spielt.

Immaterielle Ressourcen

Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe ist eine Betrachtung der bei den Akteuren vorhandenen immateriellen Ressourcen von großer Bedeutung. Insbesondere ist dem Wissen der jeweiligen Akteure eine wesentliche Rolle zuzuordnen.

WISSEN

Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs bzw. der Ressource „Wissen" ist nicht bekannt.[363] Im Folgenden wird Wissen als Oberbegriff verwendet, welcher die Wissensformen Daten, Informationen sowie (implizites und explizites) Wissen umfasst. Die Eigenerstellung einer Leistung erfordert sowohl spezifisches Wissen im Hinblick auf den Prozess der Leistungserstellung als auch eine ausreichende Verbreitung des Wissens beim jeweiligen Akteur zur Erstellung der erforderlichen Menge. Ist dieses Wissen nicht intern in erforderlicher Quantität und/oder Qualität vorhanden, müssen die Kosten für die Beschaffung entweder über die Einstellung von Mitarbeitern mit implizitem Wissen oder über einen externen Bezug von explizitem und/oder implizitem Wissen bei der Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe berücksichtigt werden.

Nicht zu vernachlässigen ist allerdings, dass auch bei der Fremdvergabe internes Wissen für eine effiziente Beschaffung erforderlich ist, z. B. in Form von Marktkenntnissen, um leistungsstarke Auftragnehmer zu identifizieren, und in Form von leistungsbezogenem Wissen, um die Leistung vertraglich beschreiben und vereinbaren sowie den Leistungserstellungsprozess überwachen zu können. Falls dieses Wissen nicht beim Auftraggeber intern vorhanden ist, bietet die Beauftragung eines Beraters, z.B. eines (Projekt-)Steuerers, eine Alternativlösung.[364]

Für den Auftraggeber stellt sich die Frage, ob er Wissen intern aufbaut und dann darauf zurückgreift oder ob er Wissen im Rahmen der Beauftragung eines Steuerers einkauft bzw. auf von externen Anbietern kostenlos bereitgestelltes Wissen zurückgreift. Bei einer Betrachtung der Bereitstellung von Wissen ist eine Unterscheidung zwischen explizitem und implizitem Wissen notwendig.

Explizites Wissen ist kodifizier- und damit speicher- und replizierbar. Hierzu zählen insbesondere Daten, aber auch Wissen zu Methoden und Prozessen, das z. B. in Handbüchern kodifiziert werden kann. Bei der Beschaffung expliziten Wissens ist von hohen ex ante Informationsasymmetrien auszugehen, da eine Bewertung der Qualität vor der Anwendung des expliziten Wissens in der Regel nur schwer durchführbar ist. Allerdings kann eine Qualitätseinschätzung auch nach der Anwendung des Wissens problematisch sein, was zu einer Einordnung von Wissen als Vertrauensgut führt.

Bei Vertrauensgütern besteht grundsätzlich eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung. Jedoch ist beim Einkauf von explizitem Wissen und Rückgriff auf Signaling- und Screening-Aktivitäten zur Ein-

[363] Vgl. BECKERS ET AL. (2009, S. 7).

[364] Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3 für eine ausführliche Diskussion bezüglich des Steuerers.

schätzung der Qualität der Akteure bzw. des angebotenen Wissens eine Minderung der Probleme infolge von Informationsasymmetrien möglich.

Implizites Wissen ist personengebunden und kann nicht durch Kodifizierung verbreitet werden. Durch die Untrennbarkeit von Person und Wissen ist die Bewertung der Wissensqualität nur durch eine Beurteilung der Person möglich, was generell mit hohen Hidden-Characteristics-Problemen einhergeht.

Aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Kodifizierung impliziten Wissens liegen in der Regel auch große Beschreib-, Mess- und Bewertbarkeitsprobleme vor, weshalb eine große Moral-Hazard-Gefahr infolge von Hidden Action und Hidden Information anzunehmen ist. Die Kontrahierbarkeitsprobleme bei der Beschaffung von implizitem Wissen sind eng mit dem bereits vorhandenen internen Wissen des Auftraggebers verbunden. Ein umfangreiches Vorwissen des Auftraggebers führt zur Abschwächung der Beschreib- und Bewertbarkeitsprobleme des einzukaufenden oder eingekauften Wissens, da der Auftraggeber aufgrund seiner Erfahrungen besser in der Lage ist, das erforderliche Wissen zu beschreiben sowie die Leistungsqualität potenzieller Auftragnehmer zu bewerten. Zur Abschwächung der Hidden-Characteristics-Probleme kann eine hohe Reputation des Auftragnehmers beitragen, was dazu führt, dass die Auswahl eines Auftragnehmers eher über die Reputation als über den Preis stattfindet. Zur weiteren Reduktion der Qualitätsunsicherheit bei einer Fremdvergabe von implizitem Wissen kann die wiederkehrende Beauftragung einer begrenzten Anzahl von Auftragnehmern beitragen.

REPUTATION

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe von Leistungen ist die Unsicherheit über das opportunistische Verhalten potenzieller Auftragnehmer. Durch eine gute Reputation des potenziellen Partners lässt sich diese Verhaltensunsicherheit stark reduzieren.[365] Vor diesem Hintergrund kann Reputation auch als Ressource von Akteuren eingeordnet werden.[366]

Die Reputation ist auch als eine zentrale Ressource für den Auftraggeber einzuordnen. Bei Vertragsvereinbarungen und späterer Überwachung der Vertragsbeziehungen wird diese Reputation eine mögliche Auswirkung auf den Auftragnehmer haben. Beispielsweise wird ein Auftragnehmer, der eine Leistung erbringt, die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung einer eigenen Schlechtleistung in der Regel höher einschätzen, wenn der Auftraggeber eine Reputation für ausgeprägtes Wissen und intensive Überwachung vorweist. Dadurch führt die gute Reputation bei einer Fremdvergabe generell zu einem Vorteil für den Auftraggeber in Bezug auf die Qualität der beauftragten Leistung.

BEZIEHUNGEN ZU ANDEREN MARKTAKTEUREN

Insbesondere bei der Fremdvergabe ist die Beziehung zu anderen Marktakteuren als wichtige Ressource einzuordnen. Zum einen können diese Beziehungen die Unsicherheit hinsichtlich der Leistungsqualität des Auftragnehmers reduzieren, da sie sich normalerweise am besten von eigenen Erfahrungen mit dem Auftragnehmer ableiten lässt. Zum anderen können beim Rückgriff auf bestehende

[365] Vgl. MILGROM / ROBERTS (1992, S. 139 ff.).

[366] Vgl. LEIBLEIN (2003, S. 947); NICKERSON (2005, S. 7) und TEECE / PISANO / SHUEN (1997, S. 521).

Beziehungen spezifische Investitionen in die Beziehung, wie z. B. gegenseitige Lerneffekte, wiederholt zum Einsatz kommen. Außerdem festigen wechselseitige spezifische Investitionen die Beziehung und schränken somit die Anreize für opportunistisches Verhalten ein. Ferner besteht für einen Auftraggeber mit guten Markbeziehungen eine bessere Möglichkeit zum Auftragnehmerwechsel bei Schlechtleistung des beauftragten Auftragnehmers und senkt somit die Abhängigkeitsgefahr des Auftraggebers vom Auftragnehmer. Für Auftraggeber mit bestehenden Beziehungen zu für die Leistungserstellung relevanten Auftragnehmern erhöht sich in der Regel die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe.

ZUKÜNFTIGE AUFTRAGSVOLUMINA

Sowohl für Auftraggeber als auch Auftragnehmer stellen zukünftige Auftragsvolumina eine Ressource dar. Auftraggeber mit hohem zukünftigem Auftragsvolumen können dies als Anreiz für ein vertragskonformes Verhalten aktueller Auftragnehmer nutzen, indem sie mit einer Nichtberücksichtigung bei zukünftigen Auftragsvergaben drohen. Durch diese Anreizsetzung bieten hohe zukünftige Auftragsvolumina dem Auftraggeber eine gute Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen, wodurch sich die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe erhöht.

Interdependenz zwischen internen Ressourcen und Häufigkeit/Volumen

Die anfallenden Produktionskosten bei unterschiedlichen Akteuren stehen in Relation zu den bei ihnen jeweils vorliegenden Ressourcen und den jeweils bestehenden Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten in Verbindung mit der Durchführung von Leistungen in anderen Kontexten. Die Auswirkung auf die Produktionskosten durch die Entscheidung bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe hängt zu einem gegebenen Zeitpunkt eng mit der internen Ressourcenausstattung des Auftraggebers zusammen. Bei einer Leistungserstellung, für die keine internen Ressourcen vorhanden sind, müssen die Kosten für die Anmietung oder Beschaffung dieser Ressourcen berücksichtigt werden. Wenn diese Leistungen eine geringe zukünftige Häufigkeit bzw. ein geringes Volumen vorweisen und mit hohen Investitionen zum Aufbau interner Ressourcen einhergehen sowie eine gewisse Mindestspezifität nicht überschreiten, weist die Fremdvergabe Vorteile gegenüber der Eigenerstellung auf. Bei vorhandenen internen Ressourcen sind langfristig die Opportunitätskosten im Vergleich zur Fremdvergabe zu betrachten. Insbesondere können interne Ressourcen, die mit dem eigenen Auftragsvolumen nicht ausreichend ausgelastet sind, zu hohen Opportunitätskosten führen, wenn sie verkauft werden können bzw. in alternativer Verwendung einsetzbar sind und die erforderliche Leistung über eine Fremdvergabe erbracht werden kann.[367]

4.1.1.1.1.3.3 Marktcharakteristika

Bei der Betrachtung des Einflusses der Marktcharakteristika auf die Vorteilhaftigkeit zwischen der Eigenerstellung und der Fremdvergabe steht die Wettbewerbsintensität im Vordergrund. Die Wettbewerbsintensität wird dabei sowohl vom Umfang der zur Verfügung stehenden Produktionskapazitäten

[367] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258); Eine vertiefte Diskussion der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe bei wiederkehrender Leistungserstellung auf Multiprojektebene erfolgt in Kapitel 5.

auf dem Markt als auch von der Anzahl potenzieller Auftragnehmer, die über geeignete Kapazitäten verfügen, beeinflusst. Beide Faktoren wirken sich auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe bzw. auf die damit einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten aus.

Verfügbare Produktionskapazitäten auf dem Markt

Die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung wird im Falle großer verfügbarer Produktionskapazitäten auf dem Markt grundsätzlich erhöht. Dies erfolgt in der Regel durch reduzierte Angebotspreise infolge hoher Wettbewerbsintensität, da normalerweise davon auszugehen ist, dass der Auftragnehmer bei unterausgelasteten Kapazitäten einen Anreiz hat, die Leistung zu einem Preis anzubieten, der nah an seinen Grenzkosten liegt. Des Weiteren ist bei hoher Wettbewerbsintensität die Abhängigkeit des Auftraggebers zum Auftragnehmer als grundsätzlich geringer einzuschätzen, da dem Auftraggeber im Falle einer frühzeitigen Kündigung des Vertrages freie Alternativkapazitäten zur finalen Fertigstellung der Leistung zur Verfügung stehen.[368]

Anzahl potenzieller Auftragnehmer auf dem Markt

Auch die Anzahl potenzieller Auftragnehmer auf dem Markt spielt hinsichtlich der Wettbewerbsintensität eine wichtige Rolle. Grundsätzlich hat eine hohe Anzahl potenzieller Auftragnehmer der zu beauftragenden Leistung eine positive Wirkung auf die Wettbewerbsintensität und damit auf die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe.

Kurzfristig reduziert eine Vielzahl von Marktteilnehmern die Abhängigkeit von einem einzelnen Auftragnehmer, da mehrere Akteure zur Durchführung der Leistungserstellung in Frage kommen. Dies bietet in der Regel dem Auftraggeber bessere Möglichkeiten, zukünftige Auftragsvolumina als Anreiz zu vertragskonformem Verhalten einzusetzen. Außerdem senkt eine hohe Zahl von Auftragnehmern die Kollusionsgefahr und damit die Möglichkeit, preissteigernde Absprachen zwischen den potenziellen Auftragnehmern zu treffen bzw. die Ausweichmöglichkeiten für den Auftraggeber zu reduzieren.

4.1.1.1.1.3.4 Institutioneller Rahmen

Grundsätzlich erhöht der Rückgriff auf explizite institutionelle Rahmenbedingungen die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung, da es in der Regel zu einer Reduktion der Qualitätsunsicherheit sowie einer Senkung der ex ante und ex post anfallenden Transaktionskosten bei einer Fremdvergabe führt. Folgend werden einige institutionelle Vorgaben vorgestellt und deren Auswirkungen auf die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung und der Fremdvergabe diskutiert. Der institutionelle Rahmen gilt normalerweise für den gesamten Sektor.

Vertragliche Standards

Besteht bei der Ausgestaltung expliziter Verträge die Möglichkeit, auf Standards in Form gesetzlicher Vorgaben und/oder Standardverträge zurückzugreifen, führt dies zur Reduktion der mit der Fremdvergabe einhergehenden Transaktionskosten für die Vertragsausarbeitung. Außerdem ist davon auszu-

[368] Siehe Abschnitt 3.2.2.

gehen, dass der Rückgriff auf anerkannte institutionelle Vertragsstandards die Rechtssicherheit erhöht, weil Gerichte in ihrer Rechtsausübung auf bestehende Rechtsprechung zurückgreifen können.

Technische Standards

Auf Basis technischer Standards lässt sich die Leistung, insbesondere die Qualität, transaktionskostengünstiger beschreiben, da auf bestehende Definitionen zurückgegriffen werden kann, die auf kodifiziert und dadurch für die beteiligten Akteure bekannt sind. Des Weiteren erhöhen technische Standards die Nachvollziehbarkeit der durchzuführenden Leistung. Zum einen wird der Kostenvergleich mit bereits durchgeführten Leistungen vereinfacht, da vergleichbare Qualitätsstandards zur Beurteilung herangezogen werden können. Zum anderen wird die Nachvollziehbarkeit der erbrachten Leistungsqualität sowohl für den Auftraggeber als auch für außenstehende Dritte erhöht. Eine weitere positive Wirkung technischer Standards für die Fremdvergabe bietet die häufig transaktionskostengünstige Möglichkeit, die Gesamtleistung in Lose aufzuteilen. Bei einem hohen Entwicklungsgrad technischer Standards können in der Regel Schnittstellen zwischen Losen transaktionsgünstiger beschrieben sowie nachvollzogen werden, was die Ausgestaltungsvielfalt der Fremdvergabe steigert.

Vergütungsstandards

Über Honorarordnungen für bestimmte Leistungen werden gesetzliche Vorgaben zur Vergütung gemacht, wodurch der Preiswettbewerb eingeschränkt oder ausgeschaltet wird und der Qualitätswettbewerb eine größere Bedeutung bekommt. Für den Auftraggeber kann eine Honorarordnung zur Senkung der Transaktionskosten bei der Fremdvergabe führen, weil keine oder nur eine begrenzte Abwägung zwischen Kosten und Qualität vorgenommen werden muss. Falls die Honorarvorgaben allerdings (zu) hoch angesetzt werden, kann dadurch die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung im Hinblick auf die Produktionskosten steigen.

Qualifizierungsstandards

Qualifizierungsstandards beziehen sich auf Lizenzierung und Zertifizierung; Lizenzen auf Regeln zum Berufszugang. Diese Regulierung reduziert die Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität bei der Nutzung der Fremdvergabe, weil bei Notwendigkeit einer Lizenz zur Berufsausübung nur geprüfte Akteure einen entsprechenden Berufstitel tragen dürfen. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn infolge von Schlechtleistung die Lizenz dem Akteur entzogen werden kann.

Eine Zertifizierung können Akteure als institutionelle Vorgabe erhalten, wenn sie vordefinierte Standards im Hinblick auf die Qualität erreichen. Die Zertifizierung kann bei der Wahl des Auftragnehmers als Signaling-Instrument zum Einsatz kommen und damit die Qualitätsunsicherheit reduzieren. Die Qualität dieses Instruments hängt dabei u. a. von der Reputation der zertifizierenden Organisation ab.

4.1.1.1.1.4 Empfehlungen zur idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Auf Basis der Erkenntnisse der NIO lassen sich für einige Konstellationen recht eindeutige Empfehlungen zur Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenschaften der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe ableiten, wobei der Empfehlung für die Eigenschaften der Eigenerstellung die Wahlmöglichkeit

zwischen der reinen Eigenerstellung und der Fremdvergabe mit Detaileigenschaften nah an der Eigenerstellung in diesem Abschnitt ausgeblendet wurde. Andere Konstellationen, die keine eindeutigen Empfehlungen erlauben, erfordern eine Abwägung der Gewichtung der jeweiligen Einflussfaktoren sowie eine Betrachtung der Detaillausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe. Auf Detailausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen. Wie in Abbildung 12 dargestellt, lässt sich zusammenfassend sagen:

- Ein Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung ist vorteilhaft, wenn zum einen das Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten gering ist und zum anderen die durch die Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen bedingten und mit entsprechenden Transaktionskosten einhergehenden potenziellen Probleme im Zusammenhang mit Hold-Up, Adverse Selection und Moral Hazard groß sind.
- Eine Fremdvergabe ist hingegen empfehlenswert, wenn das Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten groß ist und die durch die Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen bedingten potenziellen Probleme in Verbindung mit Hold-Up, Adverse Selection und Moral Hazard gering sind.[369]

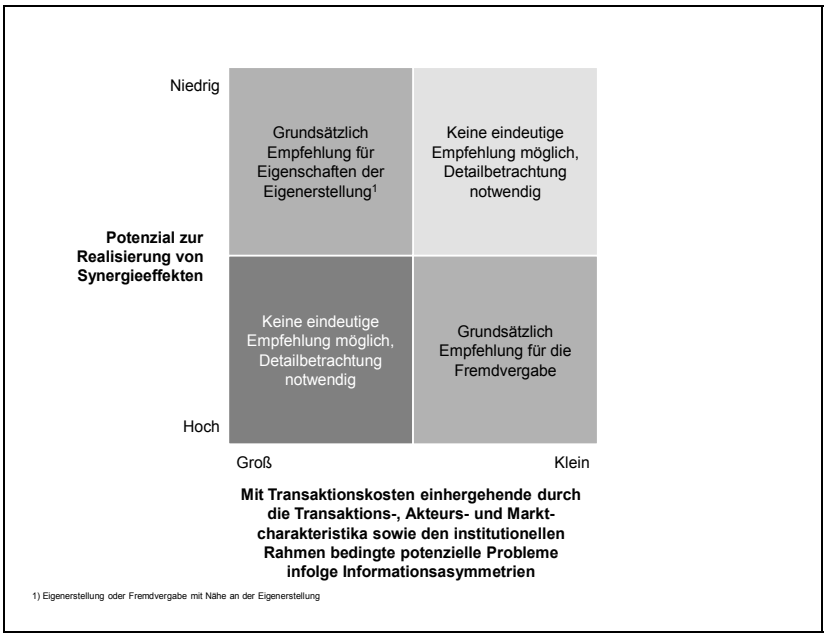


Abbildung 12: Empfehlungen zum Rückgriff auf Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe[370]

4.1.1.1.2 Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe unter Berücksichtigung von Detailausgestaltungsmöglichkeiten bei der Fremdvergabe

Grundsätzlich gilt, dass eine Fremdvergabe aus ökonomischer Sicht, unabhängig von ihrer Detailausgestaltung, nur rational ist, wenn sie eine Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten bietet. In der folgenden Diskussion wird von dieser Möglichkeit ausgegangen.

[369] Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 260 f.).

[370] Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 261).

4.1.1.1.2.1 Detailausgestaltung der Fremdvergabe

Bei einer Fremdvergabe wird normalerweise eine explizite vertragliche Vereinbarung zwischen Auftraggeber und -nehmer eingegangen. Durch die Detailausgestaltung der vertraglichen Vereinbarungen besteht die Möglichkeit, die Eigenschaften der Fremdvergabe zu beeinflussen, um diese entweder näher an den Eigenschaften der Eigenerstellung oder an der Marktlösung auszurichten.

Wie in Abbildung 13 dargestellt, setzt sich die Detailausgestaltung des festgelegten Vertragsumfanges der Fremdvergabe aus der Vertragsart sowie der Vergabekonstellation zusammen:

- Die Vertragsart kann in Leistungsbeschreibung und Vertragsdesign unterteilt werden. Zum Vertragsdesign gehören die Vergütungsart sowie weitere Vereinbarungen wie. z. B. zu Transparenz oder Nachverhandlungen.
- Die Vergabekonstellation definiert, wie die Leistung vergeben wird. Hier spielt die angestrebte Beziehungshäufigkeit zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer eine entscheidende Rolle. Des Weiteren legt die Vergabeform die Bekanntmachungsart und Stufung, die Auswahlart sowie das Auswahlkriterium in der Vergabe fest.

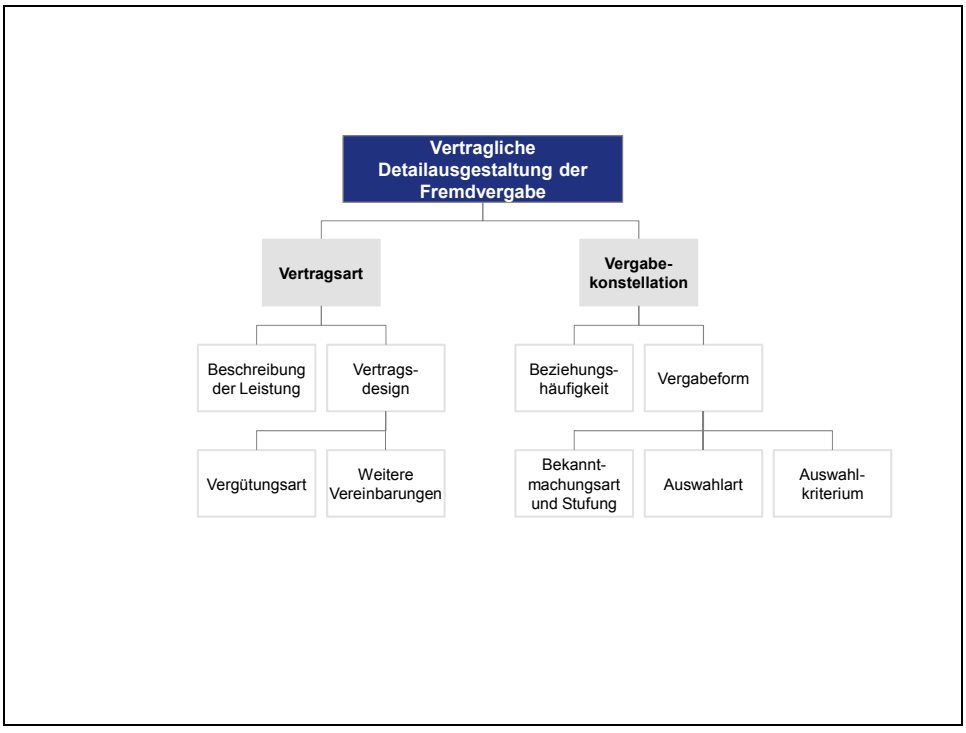


Abbildung 13: Detailausgestaltungsparameter der Fremdvergabe[371]

4.1.1.1.2.1.1 Definition idealtypischer Detailausgestaltungsmöglichkeiten

Bei der Fremdvergabe existiert eine Vielzahl von Detailausgestaltungsmöglichkeiten. Zur Vereinfachung wird hier anhand von zwei idealtypischen „Randlösungen“ diskutiert, wobei wie in Abbildung 14

[371] Quelle: Eigene Abbildung.

eine Unterscheidung zwischen einer idealtypischen Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung und einer idealtypischen Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung vorgenommen wird.

Nähe an der Eigenerstellung	Detailausgestaltungs-parameter	Nähe an der Marktlösung
Viele Inputelemente	**Beschreibung der Leistung**	Output
Selbstkostenerstattung	**Vergütungsart**	Pauschal
Ja	**Regelungen zu Transparenz**	Nein
Ja	**Weisungsbefugnisse/ Zusammenarbeit in der Leistungserbringung**	Nein
Wiederkehrend	**Beziehungshäufigkeit**	Punktuell
Direktvergabe	**Bekanntmachungsart**	Öffentlich
Verhandlung	**Auswahlart**	Auktion
Eher multikriteriell (Qualität + Preis)	**Auswahlkriterium**	Eher monokriteriell (Preis)

Abbildung 14: Ausgestaltung der idealtypischen Detailausgestaltungen der Fremdvergabe[372]

Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung

Bei einer Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung wird versucht, eine Annäherung der Fremdvergabe an die Eigenschaften der Eigenerstellung herbeizuführen. Wie bereits dargestellt, geht die (idealtypische) Eigenerstellung mit hoher Flexibilität während der Leistungserstellung durch ausgeprägte Kontroll- und Weisungsmöglichkeiten einher. Allerdings sind die Effizienzanreize eher begrenzt.[373] Durch die in der Regel als Selbstkostenerstattungsvertrag vereinbarte Vergütung sowie durch die Sondervereinbarungen zu Transparenz und Weisungsbefugnissen wird versucht, eine hohe Flexibilität während der Leistungserstellung auf Basis ausgeprägter Kontroll- und Weisungsmöglichkeiten des Auftraggebers herbeizuführen. Außerdem entsteht durch die hohe Beziehungshäufigkeit die Möglichkeit zur Erzielung von Lerneffekten, die durch die wiederkehrende Zusammenarbeit zustande kommen. Bei hoher Beziehungshäufigkeit, geht die Fremdvergabe mit großer Ähnlichkeit zur Beauftragung interner Mitarbeiter einher.

Als Folge der Detailausgestaltung zur Herbeiführung einer hohen Flexibilität während der Leistungserstellung erfolgt die Vergabe normalerweise in direkter Verhandlung mit einem Auftragnehmer, wobei der Leistungsqualität bei bereits ausgeführten Leistungen sowie der Reputation des Auftragnehmers eine große Gewichtung beigemessen wird.

[372] Quelle: Eigene Abbildung.
[373] Vgl. Abschnitt 4.1.1.

Wie die Eigenerstellung geht die Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nahe der Eigenerstellung mit eingeschränkten Effizienzanreizen einher. Wenn eine wiederholte Beauftragung stattfindet, bietet allerdings die Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung bessere Möglichkeiten zum Auftragnehmerwechsel im Fall von Schlechtleistung oder erhöhten Angebotspreisen als die reine Eigenerstellung, weshalb die relativen Effizienzanreize der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung tendenziell höher einzuschätzen sind. Diese Möglichkeit zum Auftragnehmerwechsel ist allerdings von der Spezifität der Leistung abhängig. Bei sehr spezifischen Leistungen geht der Auftragnehmerwechsel mit hohen Kosten einher, was eine Durchsetzung der Drohung zum Wechsel unwahrscheinlicher macht und somit die Anreizwirkung reduziert.

Fremdvergabe mit Nähe an der Marktlösung

Bei einer Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung wird versucht, eine Annährung der Fremdvergabe an die Eigenschaften der Marktlösung zur Erzielung von Synergieeffekten über den Markt herbeizuführen. Der Auftraggeber delegiert dabei die Aufgaben und Kompetenzen an den Auftragnehmer, wobei er nur sehr begrenzte Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten behält. Zur Etablierung von Effizienzanreizen wird bei der Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung eine pauschale Vergütung vereinbart. Des Weiteren findet eine öffentliche Bekanntmachung zur Erzielung einer hohen Wettbewerbsintensität zur Weitergabe der Effizienzvorteile der Fremdvergabe an den Auftraggeber statt. Die Vergabe erfolgt mittels einer Auktion oder einer Verhandlung wobei der Angebotspreis als hauptsächliches Auswahlkriterium für die Vergabe gilt.

Zwischenlösungen und Interdependenzen

Zusätzlich zu den zwei vorgestellten Randlösungen besteht eine Vielzahl anderer Detailausgestaltungsmöglichkeiten. Bei der Wahl der Detailausgestaltung sind vorhandene Interdependenzen zwischen den jeweiligen Detailausgestaltungsparametern zu berücksichtigen. Beispielsweise ist die Einheitspreisvergütung nur bei einer inputorientierten Beschreibung der Leistung möglich, die eine Beschreibung der Leistung in Positionen bzw. Einheiten erlaubt. Weiter sind auch die Akteurscharakteristika des Auftraggebers zu berücksichtigen. Die wiederkehrende Beauftragung ist z. B. nur bei Auftraggebern mit regelmäßiger Beauftragung sowie mit internen Restriktionen, die eine gezielte wiederkehrende Beauftragung eines Auftragnehmers nicht ausschließen, möglich.

4.1.1.1.2.1.2 Eignung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten

Bei einer Bewertung der Eignung der vorgestellten Randlösungen der Detailausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe können unter der Annahme, dass ein gewisses Mindestpotenzial zur Erzielung von Synergieeffekten bei einer Fremdvergabe überschritten ist und dass die Fremdvergabe mit Kontrahierbarkeitsproblemen einhergeht, keine eindeutigen Empfehlungen abgeleitet werden, wodurch die Bewertung nur durch Abwägung unterschiedlicher Effekte erfolgen kann.

Dabei lassen sich tendenziell folgende Aussagen machen:

- Die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung geht insbesondere bei Leistungen mit Vorteilen einher, die eine hohe Komplexität haben, von großer Umweltunsicherheit geprägt sind sowie ein hohes unbeeinflussbares Risiko bezüglich Mengen und Preisen aufweisen.
- Eine Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung ist grundsätzlich vorteilhaft bei Leistungen, die ein großes Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten haben sowie eine geringe Komplexität und niedrige Anpassungswahrscheinlichkeit während der Leistungserstellung infolge geringer Umweltunsicherheit sowie begrenzten unbeeinflussbaren Risikos im Hinblick auf Mengen und Preise vorweisen.
- Bei Leistungen mit hoher Zentralität bieten außerdem Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung Vorteile, da durch hohe Transparenz und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in der Leistungserstellung gute Voraussetzungen bestehen, von den externen Auftragnehmern zu lernen und damit langfristig die internen Ressourcen zu stärken.

4.1.1.1.2.2 Auswirkung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten auf die Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Die Möglichkeit zu Detailausgestaltung in der Fremdvergabe eröffnet dem Auftraggeber zusätzliche Spielräume bei der Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe. Insbesondere bieten Detailausgestaltungen der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung eine Alternative zur Eigenerstellung in Konstellationen, die mit geringem Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten sowie hohen potenziellen Problemen im Zusammenhang mit Hold-Up, Adverse Selection und Moral Hazard einhergehen. Inwieweit in solchen Konstellationen die Eigenerstellung oder die Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung für den Auftraggeber vorteilhafter ist, lässt sich auf Einzelprojektebene nicht ableiten, da eine langfristige Betrachtung auf Multiprojektebene notwendig ist. Tendenziell lässt sich allerdings sagen, dass die Rationalität für die Eigenerstellung in der Regel steigt, wenn der Auftraggeber die für die Eigenerstellung erforderlichen Ressourcen bereits besitzt.[374]

4.1.1.1.3 Einbezug von (Projekt-)Steuerern und deren Auswirkung auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe

Bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells haben die vorhandenen Akteurscharakteristika des Auftraggebers großen Einfluss auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen. Die Beauftragung eines Beraters in Form eines (Projekt-)Steuerers bietet die Möglichkeit, die Akteurscharakteristika des Auftraggebers anzupassen und damit die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe zu beeinflussen.

[374] Eine Diskussion der langfristigen Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. unterschiedlicher Ausgestaltungen der Fremdvergabe erfolgt in Kapitel 5.

4.1.1.1.3.1 Aufgaben eines (Projekt-)Steuerers

Der Steuerer agiert für den Auftraggeber unterstützend bei der Erstellung einer bestimmten Leistung. Er tritt allerdings nicht direkt in die Vertragsbeziehung zwischen Auftraggeber und -nehmer ein.[375] Der Steuerer übernimmt Aufgaben, die im Bereich der Auftraggeberkompetenz liegen und führt diese entweder nur beratend oder im Namen des Auftraggebers durch. In diesem Zusammenhang übernimmt er keine vertragliche Verantwortung bzw. keine Haftung für die tatsächliche Leistungserstellung durch den Auftragnehmer. Allerdings besteht die Möglichkeit zur Vereinbarung einer Anreizvergütung in Abhängigkeit vom Ergebnis der Leistungserstellung ausführender Auftragnehmer. Diese leistungsabhängige Vergütung des Steuerers setzt jedoch voraus, dass die Kosten und Qualitäten der Leistungserstellung des Auftragnehmers kontrahierbar sind.

Die Beauftragung eines Steuerers kann insbesondere vorhandene Defizite des Auftraggebers in Bezug auf internes Wissen abmildern, z. B. kann der Steuerer bei einer Fremdvergabe den Auftraggeber mit Marktwissen unterstützen, um eine aus Sicht des Auftraggebers vorteilhafte Vergabestrategie auszuarbeiten oder den Auftraggeber mit fehlendem Wissen versorgen, um die Eigenerstellung zu ermöglichen.

4.1.1.1.3.2 Transaktionscharakteristika der (Projekt-)Steuererleistung

Die Beauftragung eines Steuerers weist viele Ähnlichkeiten zur Fremdvergabe von implizitem Wissen auf.[376] Für die Bereitstellung von implizitem Wissen sind normalerweise wenig materielle Ressourcen erforderlich. Der Steuerer führt meist nicht standardisierte wissensbezogene Leistungen durch, was den Rückgriff auf bestehende institutionelle Vorgaben in der Vergabe erschwert und sich tendenziell in einer schlechteren ex ante Beschreibbarkeit auswirkt. Des Weiteren bietet er seine Leistung beratend für den Auftraggeber an, womit die Transaktionscharakteristika in der Regel mit einer schlechten ex post Mess-, Bewert- und Nachvollziehbarkeit einhergehen. Durch die erforderliche Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen dem Auftraggeber und seinem Steuerer in der Leistungserstellung existiert eine große Umweltunsicherheit, was kontinuierliche Anpassungen der Leistungsbeschreibung während der Leistungserstellung erforderlich macht.

4.1.1.1.3.3 Detailausgestaltung von Verträgen mit (Projekt-)Steuerern

Wie bei sämtlichen Fremdvergaben muss der Auftraggeber auch bei einer Beauftragung eines Steuerers entscheiden, wie die Leistung zu vergeben ist und welche vertraglichen Vereinbarungen einzugehen sind. Anhand der idealtypischen Transaktions- Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens der Leistungen des Steuerers sowie auf Basis der theoretischen Erkenntnisse der NIÖ können recht eindeutige Empfehlungen zur Detailausgestaltung der Fremdvergabe abgeleitet werden.

---

[375] Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 24).

[376] Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3.2 für eine vertiefte Diskussion bezüglich der Eigenerstellung oder Fremdvergabe von implizitem Wissen.

Grundsätzlich weisen Leistungen eines Steuerers Transaktionscharakteristika auf, die wegen der hohen Komplexität sowie der großen Umweltunsicherheit mit einer hohen Rationalität einer Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung einhergehen.

Bei der Beauftragung eines Steuerers liegt für den Auftraggeber insbesondere die Herausforderung darin, dass er durch das normalerweise nicht vorhandene interne Wissen, Schwierigkeiten hat, die Leistungsqualität potenzieller Steuerer zu bewerten.

Aufgrund vorhandener Kontrahierbarkeitsprobleme bei der ex ante Beschreibung der Leistung sowie der erforderlichen kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen dem Auftraggeber und dem Steuerer werden Anpassungen während der Leistungserstellung erforderlich sein, weshalb eine gewisse Flexibilität durch hohe Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten notwendig ist. Zu derer Sicherstellung bietet die Vergütung mittels eines Selbstkostenerstattungs- bzw. Einheitspreisvertrags nach der Anzahl geleisteter Arbeitsstunden oder -tage in der Regel eine vorteilhafte Ausgestaltung, weil sich der Bedarf an vertraglichen Nachverhandlungen damit reduzieren lässt.

Zur Reduktion der Opportunismusgefahr und zur Erzielung von Lerneffekten besteht eine hohe Rationalität für eine wiederkehrende Vergabe an eine sehr begrenzte Anzahl von Steuerern. Außerdem bietet die Vergabe mittels einer Verhandlung bessere Möglichkeiten zur Einschätzung der Leistungsqualität der jeweiligen Steuerer.

Es kann auf empirische Erkenntnisse zu Detailausgestaltungen bei Beauftragung von Beratungsleistungen bzw. zur Detailausgestaltung der Fremdvergabe von Leistungen des Steuerers zurückgegriffen werden. ROODHOFT / VAN DEN ABBEELE (2006) heben die große Bedeutung der Leistungsqualität bei der Vergabe von Beratungs- bzw. Steuerungsleistungen hervor. Vor allem sind die Erfahrung sowie die allgemeine Reputation des Auftragnehmers und dabei insbesondere auch die vom Auftraggeber selbst erworbenen Erfahrungen aus früherer Zusammenarbeit mit dem Auftragnehmer von großer Bedeutung bei der Vergabe.[377]

MITCHELL (2004) bestätigt diese Erkenntnisse. Bei einer Auswertung empirischer Ergebnisse zu Auswahlkriterien bei Beratungs- bzw. Steuerungsleistungen wird die Bedeutung der Reputation der potenziellen Auftragnehmer besonders deutlich.[378]

4.1.1.1.3.4 Einfluss des (Projekt-)Steuerers des Auftraggebers auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe

Grundsätzlich sind keine allgemeingültigen Aussagen zur Auswirkung der Beauftragung eines Steuerers auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe möglich. Beispielsweise kann sich die Beauftragung eines Steuerers, der viel Wissen für eine effiziente Überwachung besitzt, sowohl positiv auf die Fremdvergabe als auch auf die Eigenerstellung auswirken, da eine effiziente Überwachung für beide Lösungen mit Vorteilen einhergeht.

[377] Vgl. ROODHOOFT / VAN ABBEELE (2006, S. 493).
[378] Vgl. MITCHELL (1994, S. 330).

Als weiteres Beispiel der Rationalität für die Beauftragung eines Steuerers kann die damit bessere Möglichkeit zur Kontrolle der beauftragten Auftragnehmer und die daraus folgende Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen dem Auftraggeber und seinen Auftragnehmern genannt werden. Dies erhöht grundsätzlich die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe. Allerdings kann der Steuerer auch durch die Bereitstellung von notwendigem, aber intern nicht vorhandenem, implizitem Wissen in kritischen Wertschöpfungsbereichen die Möglichkeit der Eigenerstellung als für den Auftraggeber sinnvolle Alternative zur Fremdvergabe eröffnen.

Auch wenn keine eindeutige Aussage zum Einfluss der Beauftragung eines Steuerers hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung oder Fremdvergabe möglich ist, lässt sich sagen, dass der Auftraggeber durch die Beauftragung eines Steuerers seine Akteurscharakteristika anpassen kann, um fehlende Ressourcen zu beschaffen und spezifischen Nachteilen einer bestimmten Ausgestaltungsoption entgegenzuwirken. Bei der Betrachtung der Vorteilhaftigkeit einzelner Ausgestaltungen von Organisationsmodellen muss auch die Möglichkeit der Beauftragung eines Steuerers und die damit in Verbindung stehende Auswirkung auf die Eignung jeweiliger Ausgestaltungsoptionen betrachtet werden.

4.1.1.1.4 Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe

Zur Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe in der Leistungserstellung ist eine Vielzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Insbesondere spielen die mit der Leistungserstellung einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie der institutionelle Rahmen eine zentrale Rolle für die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Lösungen. Durch die verschiedenen Möglichkeiten zu Detailausgestaltungen in der Fremdvergabe sowie die Möglichkeit zur Anpassung der Akteurscharakteristika durch die Beauftragung eines Steuerers liegt eine Vielzahl möglicher Konstellationen vor, die die Ableitung eindeutiger Aussagen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im Hinblick auf die Frage der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe erschwert. Tendenziell lassen sich allerdings Aussagen in gewissen Konstellationen zu vorteilhaften Eigenschaften der gewählten Lösungen treffen.

In Konstellationen, die mit vorteilhaften Eigenschaften für die Eigenerstellung einhergehen, besteht die Möglichkeit, diese entweder über die Eigenerstellung oder über eine Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung zu realisieren. Welche Lösung Vorteile bietet, ist nur bei einer Betrachtung der spezifischen aktuellen exogenen und aktuellen sowie zukünftig angestrebten endogenen Einflussfaktoren auf das projektbezogene Organisationsmodell möglich.[379]

4.1.1.2 Leistungs- und Vertragsumfang bei Fremdvergaben sowie damit einhergehende Ausgestaltungsoptionen

In diesem Abschnitt wird die Rationalität unterschiedlicher Leistungs- bzw. Vertragsumfänge diskutiert. Der Leistungsumfang definiert den Bündelungs- bzw. Integrationsgrad der Einzelaufgaben zur Erstellung einer bestimmten Leistung bzw. eines Projektes. Bei einer Fremdvergabe zur Erstellung einer

[379] Eine Diskussion der langfristigen relativen Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber unterschiedlichen Detailausgestaltungen der Fremdvergabe erfolgt in Kapitel 5.

Leistung besteht für den Auftraggeber die Möglichkeit, entweder die Leistung gebündelt in einem Vertrag bei einem einzelnen Vertragspartner in Auftrag zu geben oder aufgeteilt in mehreren Losen an mehrere Vertragspartner zu vergeben. Mit dieser Entscheidung bezüglich des Integrations- bzw. Desintegrationsgrades legt der Auftraggeber den sogenannten „Vertragsumfang" fest. Der Vertragsumfang kann in die Vertragstiefe und die Vertragsbreite unterteilt werden. Hierbei bezieht sich die Vertragstiefe auf die Integration bzw. Desintegration aufeinanderfolgender Wertschöpfungsstufen einer bestimmten Leistung, was auch als vertikale Integration bzw. Desintegration bezeichnet wird.[380] Grundsätzlich ist anzunehmen, dass jede Leistung erst geplant werden muss, bevor sie ausgeführt werden kann, womit von mindestens zwei hauptsächlichen Wertschöpfungsstufen auszugehen ist: Planung und Ausführung. Die Vertragsbreite bezieht sich auf die Integration bzw. Desintegration von Einzellosen auf einer bestimmten Wertschöpfungsstufe, was auch als horizontale Integration bzw. Desintegration bezeichnet wird.

Bisherige Beiträge der Auktionstheorie bieten nur eingeschränkte Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Wahl des Vertragsumfanges.[381] In diesem Zusammenhang werden vornehmlich die Auswirkungen auf die Produktionskosten und auf die Wettbewerbsintensität analysiert.[382] Allerdings bietet die Theorie unvollständiger Verträge, insbesondere HART (2003), einige Erkenntnisse und Empfehlungen zur Frage des Vertragsumfangs.[383]

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen der Wahl des Vertragsumfanges sowohl auf die Produktions- als auch die Transaktionskosten analysiert. Dabei wird auf die vorherigen Überlegungen aus Abschnitt 4.1.1, die bereits in der Diskussion hinsichtlich der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe bei festgelegtem Vertragsumfang angewendet wurden, zurückgegriffen.

Zunächst wird in diesem Abschnitt die ökonomische Rationalität eines bestimmten Leistungs- bzw. Vertragsumfangs diskutiert, wobei im ersten Teil davon ausgegangen wird, dass die Vergabe der Ausführungsleistung nach vollständiger Planung erfolgt. Im zweiten Teil werden Besonderheiten bei einer vertraglichen Integration einiger Planungsstufen und der Ausführungsleistung betrachtet.

4.1.1.2.1 (Ausführungs-)Leistungen nach vollständiger Planung

Es wird in diesem Abschnitt vorausgesetzt, dass die Vergabe der Ausführungsleistung nach der vollständigen Planung erfolgt, was in der Regel zu einer guten Kontrahierbarkeit der auszuführenden Leistung führt. In Abschnitt 4.1.1.2.1.1 wird davon ausgegangen, dass der Auftragnehmer den auszuführenden Vertragsumfang in Eigenerstellung erstellt. Im darauf folgenden Abschnitt 4.1.1.2.1.2 steht die Diskussion der Besonderheiten im Falle einer Leistungserstellung durch den Auftragnehmer in einem Konsortium oder mit Hilfe einer Nachunternehmervergabe im Mittelpunkt.

[380] Siehe Abschnitt 2.5.2.4.

[381] Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 168); KLEMPERER (2004, S. 29) und MILGROM (2004, S. 298).

[382] Vgl. DIMITRI / PIGA / SPAGNOLO (2006); FELSÖ (2008); GRIMM (2007) und GRIMM ET AL. (2006).

[383] Vgl. HART (2003).

4.1.1.2.1.1 Vertragsumfang bei der Leistungserstellung durch Auftragnehmer ohne Einbezug von Nachunternehmern

Die Ausgestaltungsoptionen des projektbezogenen Organisationsmodells bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sind, wie bereits diskutiert, interdependent zu analysieren. Wie in Abbildung 15 dargestellt, entsteht für den Auftraggeber bei Aufteilung der Gesamtleistung in mehrere kleine Leistungs- bzw. Vertragsumfänge eine größere Anzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten, als bei einheitlicher Vergabe der Gesamtleistung. Bei der Aufteilung in mehrere Lose, kann jedes Los eigenständig ausgestaltet werden, wobei der Auftraggeber entscheiden muss, ob er das Los in Eigenerstellung oder durch Rückgriff auf die Fremdvergabe erstellen lässt. Bei einer Fremdvergabe muss der Auftraggeber die Detailausgestaltung festlegen. Die Auswertung der Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen bedingt eine Abwägung der Vor- bzw. Nachteile der jeweiligen Gesamtlösungen. Für eine vollumfängliche Analyse sollten dabei die mit der konkreten Ausgestaltung des integrierten Leistungsumfangs einhergehenden Vor- bzw. Nachtteile mit der Summe der Vor- bzw. Nachtteile aller Lose bei einer Losaufteilung abgeglichen werden.

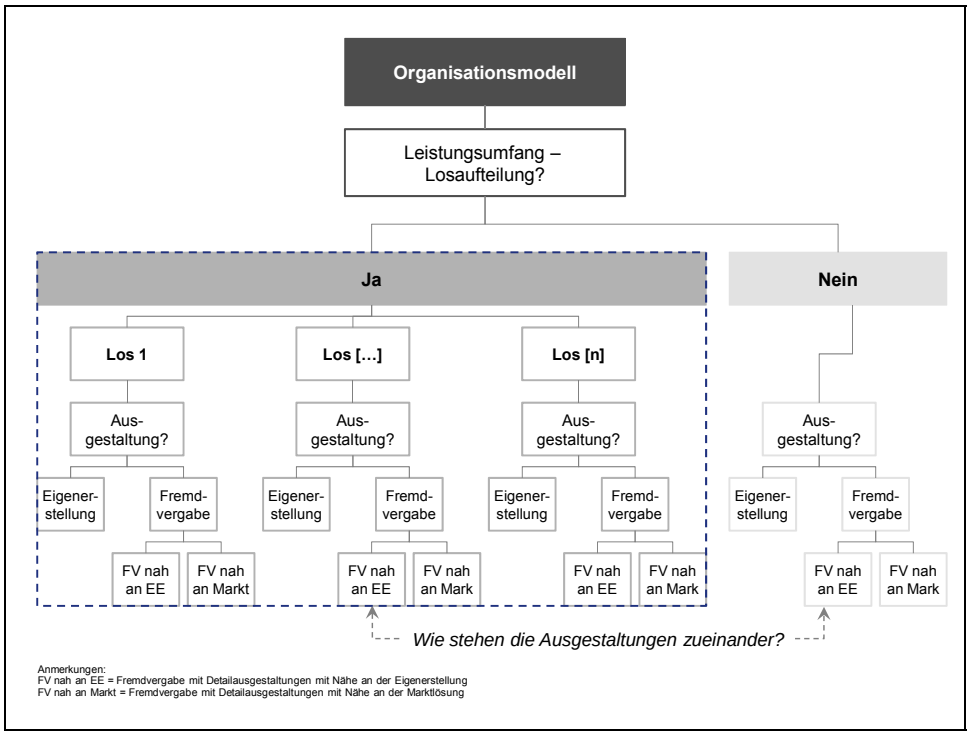


Abbildung 15: Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung[384]

Die Festlegung des Leistungs- bzw. Vertragsumfanges und die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Detailausgestaltung der jeweiligen Lose wirken sich sowohl auf die Produktions- als auch die Transaktionskosten und normalerweise auf die Wettbewerbsintensität aus. Kurzfristige Wirkungen der Wettbewerbsintensität auf die Angebotspreise sowie die Abhängigkeitsgefahr lassen sich grundsätz-

[384] Quelle: Eigene Abbildung.

lich als Teil der Transaktionskosten einordnen.[385] Die Wettbewerbsintensität wird hier jedoch durch ihren zentralen Einfluss auf die Wahl des Leistungs- bzw. Vertragsumfanges gesondert diskutiert.

4.1.1.2.1.1.1 Produktionskosten

Eine grundlegende Begründung für einen großen Leistungs- bzw. Vertragsumfang ist die mögliche Senkung der Produktionskosten durch Realisierung von Skalen- und/oder Verbundeffekten. Dabei lassen sich Skaleneffekte z. B. über die gemeinsame Nutzung von Material in mehreren Losen oder über mehrere Phasen hinweg und die damit verbundene höhere Einkaufsmacht bei größeren Mengen erzielen. Verbundeffekte lassen sich z. B. über die los- oder auch phasenübergreifende Nutzung von Maschinen für unterschiedliche Zwecke erzielen.[386] Die Skalen- und Verbundeffekte werden im Folgenden unter dem Begriff Synergieeffekte zusammengefasst.

Zusammenführung mehrerer Fachlose

Ein Fachlos wird als ein Set von Aufgaben, die nach Art bzw. Fachgebiet eine zeitliche und technische Nähe zueinander aufweisen und im Regelfall nur von einem Akteur wahrgenommen werden, verstanden, da die Aufteilung auf mehrere Akteure mit negativen Synergieeffekten einhergehen würde.[387]

Es besteht auch die Möglichkeit, mehrere Fachlose bei einem Akteur zu bündeln. Grundsätzlich gilt, dass Fachlose, die auf die gleichen oder ähnlichen Ressourcen, wie z. B. Maschinen, Material, Wissen, zurückgreifen, bei einer Bündelung gute Voraussetzungen für die Realisierung von Synergieeffekten bieten. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass die positiven Synergieeffekte bei Fachlosen durch negative Wettbewerbseffekte ausgeglichen werden und dadurch die Vorteilhaftigkeit einer Bündelung von Fachlosen in Bezug auf die Produktionskosten aufgehoben wird.[388]

Trennung in Teillose

Ein Teillos ist eine Mengenaufteilung eines durch technische Gegebenheiten einheitlichen Gewerks, bei dem zur Erreichung des Zielzustandes in beiden Teillosen auf die gleichen materiellen und immateriellen Ressourcen zurückgegriffen wird. Da bei der Durchführung auf die gleichen Ressourcen und das gleiche Wissen zurückgegriffen wird, ist bis zur Erreichung einer gewissen Losgröße mit erheblichen Produktionskostenvorteilen bei einheitlicher Leistungserstellung durch nur einen Akteur zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Betrachtung der Synergieeffekte nur sehr große Projekte die Möglichkeit bieten, ein Fachlos in Teillose aufzuteilen, die jeweils eine ausreichende Größe erreichen, um signifikante Synergieeffekte in jedem Teillos zu realisieren. Eine solche Möglichkeit ist in der Regel insbesondere bei sehr großen Projekten, bei denen mehrere Einzelteile gleichzeitig realisiert werden, gegeben.

[385] Siehe Abschnitt 3.2.2.

[386] Vgl. FELSÖ (2008, S. 461) und GRIMM ET AL. (2006, S. 172).

[387] Der Begriff „Fachlos“ wird u.a. in § 5 Nr. 2 VOB/A definiert.

[388] Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179); Siehe Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3 für eine vertiefte Diskussion dieses Aspektes.

4.1.1.2.1.1.2 Transaktionskosten

Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Vergabe sowie der Steuerung und Koordination

Bei einer Aufteilung der Gesamtleistung in kleinere Vertragsumfänge hat der Auftraggeber eine vergleichsweise große Anzahl von Vergaben durchzuführen. Dies geht normalerweise mit erhöhten Transaktionskosten einher. Insbesondere bei Auftraggebern mit internen Restriktionen zur Vergabe, die auch sehr kleine Lose nach formalen Kriterien vergeben müssen, hat die Anzahl der zu vergebenen Lose eine große Auswirkung auf die Transaktionskosten.

Des Weiteren ist die Aufteilung in kleinere Vertragsumfänge generell mit der Beauftragung mehrerer Auftragnehmer verbunden. Zwischen diesen Auftragnehmern entstehen Schnittstellen, die im Verantwortungsbereich des Auftraggebers liegen, weshalb die Aufteilung in kleinere Vertragsumfänge einen vergleichsweise höheren Bedarf an Steuerung und Koordination auf Seiten des Auftraggebers als die Nichtaufteilung bedeutet.

Auswirkung der Vertragsumfangsentscheidung auf die Kontrahierbarkeit

Die Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung auf die Kontrahierbarkeit ist eng mit der Frage der out- bzw. inputorientierten Beschreibbarkeit der Leistung verknüpft. Liegt diese outputorientiert vor, aber die jeweiligen Bestandteile der Leistung sind schwer zu beschrieben, können große Leistungs- bzw. Vertragsumfänge mit einer vergleichsweise guten Kontrahierbarkeit einhergehen, da durch die Bündelung, die jeweiligen Bestandteile der Leistung und deren Schnittstellen zueinander nicht explizit vertraglich beschrieben werden müssen. Diese Beschreibbarkeit ist eng mit dem allgemein vorhanden Wissensstand im Sektor sowie dem Wissen des Auftraggebers verknüpft. Ist das erforderliche Wissen zur Beschreibung der jeweiligen Bestandteile und der Schnittstellen kodifiziert und z. B. in Standards übersetzt, ist eine hohe inputorientierte Beschreibbarkeit normalerweise transaktionskostengünstiger zu erreichen.

Leistungen bzw. Projekte, die sich sowohl aus technisch komplexen und nur schwer beschreibbaren Aufgaben als auch aus einfach beschreibbaren Aufgaben zusammensetzen, können bei einer Bündelung eine geringere Gesamtkontrahierbarkeit als die Summe ihrer Einzelleistungen aufweisen. Dies ergibt sich daraus, dass die schlechte Beschreibbarkeit einer komplexen Teilleistung bei der Integration mit gut beschreibbaren Leistungen überproportional hohe negative Auswirkungen auf die Gesamtkontrahierbarkeit haben kann. In diesem Fall ist im Hinblick auf die Kontrahierbarkeit eine vertragliche Trennung der gut und schlecht kontrahierbaren Teilleistungen vorteilhaft.

Die Umweltunsicherheit sowie die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen bereits durchgeführten Leistungen wirken sich bei der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung außerdem auf die Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit aus. Große Leistungs- bzw. Vertragsumfänge gehen in der Regel mit einer längeren Laufzeit und einer höheren technischen Komplexität einher, wodurch die Umweltunsicherheit generell steigt. Weiterhin beeinflusst der Leistungs- bzw. Vertragsumfang die Möglichkeit zu Kosten- und Qualitätsvergleichen mit anderen bereits durchgeführten Leistungen. Bei einem großen

Leistungs- bzw. Vertragsumfang erfolgt eine Leistungsbündelung, womit die Wahrscheinlichkeit, bereits durchgeführte Leistungen mit einem identischen oder zumindest ähnlichen Umfang zu finden, sinkt. Zusätzlich gehen große Leistungs- bzw. Vertragsumfänge durch die Vielzahl von Aufgaben und Schnittstellen mit einer höheren Komplexität einher. Dies führt zu einer zunehmenden Bedeutung von Wissen des Auftraggebers zur Bewertung der Leistungserstellung des Auftragnehmers.

In Projekten mit hoher technischer Komplexität und geringen Vergleichsmöglichkeiten kann generell nur auf wenige institutionelle Vorgaben zurückgegriffen werden, was die Beschreibbarkeit der Schnittstellen zwischen den Aufgaben erschwert. Daher wird die Erreichung einer hohen Kontrahierbarkeit der Schnittstellen zwischen den Losen nur zu hohen Transaktionskosten möglich sein, was im Vergleich zu einer gebündelten Vergabe die Attraktivität mindert. Wenn keine Möglichkeit besteht, die Schnittstellen ausreichend zu beschreiben oder die dafür erforderlichen Transaktionskosten nicht in Kauf genommen werden, besteht für den Auftragnehmer das Risiko, dass sich Fehler in der Leistungserstellung, die von einem Auftragnehmer verursacht worden sind, nicht eindeutig einem Akteur zuordnen lassen. Wegen der schlechten Beschreibbarkeit und der daraus folgenden schlechten Nachvollziehbarkeit der Schnittstellen muss der Auftraggeber für die verursachten Kosten letztendlich aufkommen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei Leistungen bzw. Projekten bei einer Vergabe der Ausführungsleistung nach der vollständigen Planung sowie einer hohen technischen Komplexität, bei denen nur auf wenige institutionelle Vorgaben zurückgegriffen werden kann, eine Aufteilung der Leistung in unterschiedliche Lose wegen der schlechten Beschreibbarkeit der Schnittstellen entweder mit hohen Transaktionskosten für die vertragliche Ausgestaltung der Schnittstellen und/oder mit einer signifikant reduzierten Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung einhergeht.

Auswirkung der Vertragsumfangsentscheidung auf die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer

Die Wahl des Vertragsumfangs hat direkten Einfluss auf die Abhängigkeitsgefahr des Auftraggebers vom Auftragnehmer. Alle Vertragsbeziehungen, die von der reinen Marktlösung abweichen und in Form hybrider Lösungen stattfinden, weisen eine gewisse Mindestspezifität auf.[389] Eine vertragliche Vereinbarung erfordert daher spezifische Investitionen mindestens eines Vertragspartners. Tätigt der Auftraggeber mit dem Vertragsabschluss spezifische Investitionen in die Vertragsbeziehung zum ausgewählten Auftragnehmer, gehen diese bei einem Wechsel des Auftragnehmers verloren. Aus diesem Grund kommt es in einer solchen Situation zu Wechselkosten, wodurch sich eine Abhängigkeit zwischen Auftraggeber und -nehmer ergibt. Ist diese Abhängigkeit nicht ausgeglichen, sondern geht überproportional zu Lasten des Auftraggebers, besteht die Gefahr, dass der Auftragnehmer opportunistisch agiert und diese Abhängigkeit zu seinem Vorteil ausnutzt. Die Wahl des Vertragsumfangs wirkt sich auf die Höhe der Wechselkosten im Rahmen mehrerer Faktoren aus.

[389] Vgl. Abschnitt 3.1.3.

Mit steigendem Vertragsumfang wird das monetäre Volumen des einzelnen Vertrages erhöht, wodurch anzunehmen ist, dass der Vertrag in seiner Bedeutung für den Auftraggeber steigt. Mit zunehmender Bedeutung erhöhen sich die Anreize für den Auftraggeber, ex ante und ex post Transaktionskosten in Kauf zu nehmen um einen leistungsstarken Auftragnehmer zu finden und um sich gegen opportunistisches Handeln des Auftragnehmers zu schützen. Die ex ante Transaktionskosten sind grundsätzlich als spezifische Investitionen in die Vertragsbeziehung mit dem einzelnen Auftragnehmer zu verstehen. Bei einer Beendigung der Vertragsbeziehung gehen diese Investitionen verloren und sind somit als „Sunk Costs" zu betrachten, die im Falle einer Beauftragung eines alternativen Auftragnehmers in der Regel erneut anfallen. Die Wechselkosten steigen somit normalerweise mit zunehmendem Vertragsumfang.[390]

Insbesondere bei Leistungen, die eine intensive Zusammenarbeit bzw. Abstimmung zwischen Auftraggeber und -nehmer erfordern, erfolgt ein gegenseitiger Austausch von spezifischem Wissen, womit Lerneffekte verbunden sind. Diese Lerneffekte beziehen sich einerseits auf die Ansammlung von leistungs- bzw. projektbezogenem Wissen bei den beteiligten Akteuren und andererseits auf die persönliche Beziehung bzw. den Umgang miteinander. Dabei steigen die Wechselkosten, weil im Fall eines Auftragnehmerwechsels ein erneuter Wissensaufbau erforderlich wird.[391]

Für die Höhe der Wechselkosten sind die mit der Neubeauftragung eines alternativen Auftragnehmers verbundenen Kosten relevant, die bei einem Auftragnehmerwechsel entstehen. Eine hohe Wettbewerbsintensität zum Zeitpunkt der Neuvergabe, die sich durch große freie Kapazitäten auszeichnet, bedeutet generell bessere Voraussetzungen, um eine Neuausschreibung schnell und kostengünstig vornehmen zu können. Bei großen Vertragsumfängen wird grundsätzlich die Wettbewerbsintensität reduziert.[392] Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Fall die Anzahl potenzieller Auftragnehmer, die einen solchen Vertragsumfang erfüllen könnten, sinkt, was zum einen aufgrund geringerer Wettbewerbsintensität zu höheren Transaktionskosten führt und zum anderen dem Auftragnehmer eine bessere Möglichkeit bietet, durch die geringere Anzahl möglicher Wettbewerber die Marktsituation und damit die Wechselkosten für den Auftraggeber korrekt zu antizipieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Erhöhung des Vertragsumfangs generell mit zunehmenden Wechselkosten einhergeht und dadurch in der Regel die Abhängigkeit zum Auftragnehmer erhöht wird.

Für den Auftragnehmer steigen jedoch mit einem höheren Vertragsumfang ebenfalls die Wechselkosten, die bei Beendigung der Vertragsbeziehung als Kosten für die Neugewinnung von Aufträgen zur Auslastung frei gewordener Kapazitäten anfallen. Die Höhe dieser Wechselkosten hängt von der Wettbewerbsintensität zum Zeitpunkt des Vertragsendes ab. Wenn wenig freie Kapazitäten auf dem Markt vorhanden sind, wird der Auftragnehmer seine frei gewordenen Kapazitäten schneller und durch

[390] Vgl. FARRELL / GALLINI (1988); GRIMM ET AL. (2006, S. 185) und KLEMPERER (1987, S. 375).
[391] Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 185).
[392] Siehe Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3.

weniger Vertriebsaktivitäten bzw. Transaktionskosten in eine neue Vertragsbeziehung einbringen können.

Grundsätzlich gilt demnach, dass ein höherer Vertragsumfang für den Auftraggeber sowie den Auftragnehmer mit größeren Wechselkosten einhergeht. Für wen dies letztendlich die höheren Wechselkosten bedeutet und dadurch eine überproportionale Abhängigkeit entstehen lässt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, die im Folgenden erläutert werden.

TRANSAKTIONSCHARAKTERISTIKA

Generell stellt die einseitige Abhängigkeit infolge unterschiedlich hoher Wechselkosten bei der Vertragsbeendigung kein Problem dar, wenn die vereinbarte Leistung ausreichend beschreib-, mess- und bewertbar ist. In einem solchen Fall kann das opportunistische Verhalten des Vertragspartners eindeutig als solches identifiziert werden und die finanziellen Auswirkungen lassen sich durch außenstehende Dritte bewerten, was die juristische Lösung von Streitfällen vereinfacht. Insbesondere bei Leistungen, die schwer beschreib-, mess- und bewertbar sind, ist die Gefahr einer überproportionalen Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers höher einzuschätzen, da der Erwartungswert einer finanziellen Kompensation durch eine juristische Entscheidung in der Regel geringer als der Streitwert sein wird. Da eine Erhöhung des Vertragsumfanges zu höherer Abhängigkeit durch steigende Wechselkosten führt, ist bei schwer beschreibbaren Leistungen die Gefahr der Abhängigkeit durch Erhöhung des Vertragsumfangs vergleichsweise höher einzuschätzen.

MARKTSITUATION

Die relative Höhe der Wechselkosten bei einer frühzeitigen Vertragsbeendigung und damit die Abhängigkeit zwischen Auftraggeber und -nehmer wird durch die aktuelle Marktsituation beeinflusst. In Zeiten weniger freier Marktkapazitäten und damit geringer Wettbewerbsintensität wird der Auftragnehmer normalerweise geringere Wechselkosten als der Auftraggeber haben, was zu einer Verschiebung der Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers führt. In solchen Situationen ist eine weitere Verringerung der Wettbewerbsintensität durch eine Erhöhung des Vertragsumfanges aus Sicht des Auftraggebers kritisch zu betrachten.

RELATIVE GRÖßE DES AUFTRAGGEBERS UND DES AUFTRAGNEHMERS

Die relative Größe von Auftraggeber bzw. Auftragnehmer hat keinen Einfluss auf die Höhe der jeweiligen absoluten Wechselkosten, spielt aber dennoch eine Rolle beim Ausmaß der gegenseitigen Abhängigkeit. Bei gleichen absoluten Wechselkosten wird die Abhängigkeit durch das Größenverhältnis der Vertragspartner beeinflusst. Beispielsweise ist ein kleiner Auftraggeber, der einem großen Auftragnehmer gegenübersteht, einem relativ höheren Risiko im Hinblick auf Wechselkosten ausgesetzt, da die bei einer Vertragsbeendigung anfallenden Kosten für ihn erheblich größere Folgen hätten. Daher ist hier die Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer höher einzuschätzen als umge-

kehrt.[393] Deshalb ist bei der Festlegung des Vertragsumfangs auch die relative Größe im Vergleich zum Vertragspartner zu berücksichtigen.

ZUKÜNFTIGE AUFTRAGSVOLUMINA DES AUFTRAGGEBERS

Ein Auftraggeber, der ein hohes zukünftiges Vertragsvolumen vorweist, kann, bei einer opportunistischen Ausnutzung der für ihn hohen Wechselkosten durch den Auftragnehmer, sein zukünftiges Auftragsvolumen als Drohung gegenüber dem Auftragnehmer einsetzen. Dadurch werden die Wechselkosten auf Seiten des Auftragnehmers erhöht, da die Opportunitätskosten durch die verlorene zukünftige Geschäftsbeziehung für ihn Wechselkosten bedeuten. Die Größe des Drohpotenzials hängt dabei von der Bedeutung des Auftraggebers als Geschäftspartner des Auftragnehmers sowie von der Reputation des Auftraggebers in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit seiner Drohung ab. Große zukünftige Auftragsvolumina vereinfachen in der Regel für den Auftraggeber die Nutzung großer Vertragsumfänge, weil diese als Drohpotenzial zum Ausgleich der mit dem erhöhten Vertragsumfang einhergehenden Abhängigkeit eingesetzt werden können.

BEDEUTUNG DER LEISTUNG BZW. DES PROJEKTES ALS REFERENZ

Leistungen bzw. Projekte, die eine hohe Marktbekanntheit und damit eine große Bedeutung als Referenz haben, mindern grundsätzlich das Risiko einer opportunistischen Nutzung einer überproportionalen Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers. Dies lässt sich durch die Möglichkeit des Auftraggebers, mit einer frühzeitigen Kündigung der Vertragsbeziehung die Reputation des Auftragnehmers im Markt zu schmälern, erklären. In einem solchen Fall werden die negativen Auswirkungen einer Erhöhung des Vertragsumfanges für den Auftraggeber reduziert.

WISSEN

Große Vertragsumfänge, die zu einer Erhöhung der Komplexität der vertraglich vereinbarten Leistung führen, gehen mit einer zunehmenden Bedeutung von Wissen einher. Auftraggeber mit geringem internem Wissen begeben sich durch die Anwendung großer Vertragsumfänge und die damit verbundene größere Komplexität in eine stärkere Abhängigkeit vom Auftragnehmer. Fehlendes internes Wissen kann z. B. durch die Beauftragung eines Steuerers ausgeglichen werden.[394] Diese Lösung geht jedoch mit Kosten einher, die bei der Wahl des Vertragsumfanges zu berücksichtigen sind.

INTERNE RESTRIKTIONEN

Auftraggeber, die sich durch für den Auftragnehmer in der Leistungserstellung zu berücksichtigende Restriktionen, z.B. zu Compliance oder Sicherheitsstandards, von anderen Auftraggebern unterscheiden, sehen sich im Falle einer erneuten Vergabe der Leistung einem vergleichsweise eingeschränkten Marktangebot gegenüber, weil nur eine begrenzte Anzahl von Auftragnehmern Erfahrungen mit ihren spezifischen Anforderungen vorweisen kann. Ist kein Auftragnehmer mit entsprechenden Voraussetz-

[393] Voraussetzung ist, dass beide Akteure in gleichem Maße risikoavers sind.

[394] Siehe Abschnitt 4.1.1.2.1.3.

zungen zu finden, muss der Aufraggeber erneut Investitionen in Wissensaufbau beim beauftragten Auftragnehmer tätigen. Diese Investitionen sind als Wechselkosten zu betrachten und erhöhen die Abhängigkeit zum bereits beauftragten Auftragnehmer.[395]

Außerdem kann die Möglichkeit zur Reduktion einer eindeutigen Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers durch interne Restriktionen eingeschränkt werden. Falls die Restriktionen zu hohen Transaktionskosten für eine Neuausschreibung führen, bedeutet dies höhere Wechselkosten auf Seiten des Auftraggebers und eine höhere Abhängigkeit vom Auftragnehmer.

Des Weiteren wird die Drohung einer Kündigung zukünftiger Geschäftsbeziehungen nur glaubhaft sein, wenn die internen Restriktionen eine Diskriminierung einzelner Auftragnehmer in zukünftigen Vergaben erlauben. Bei der Festlegung des Vertragsumfanges sollten die internen Restriktionen des Auftraggebers im Hinblick auf die Vergabe berücksichtigt werden. Wenn diese die Reduktion einer eindeutigen Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers nicht erlauben, geht die Beauftragung großer Vertragsumfänge mit zunehmenden Wechselkosten und somit mit zunehmenden Risiken für den Auftraggeber einher.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Vergrößerung des Vertragsumfangs, die sowohl eine Steigerung der monetären Bedeutung des Vertrages als auch eine signifikante Reduktion der Kontrahierbarkeit der Leistung nach sich zieht, in der Regel zu einer größeren Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer führt.

4.1.1.2.1.1.3 Wettbewerbseffekte

Die Wettbewerbseffekte in Abhängigkeit vom Vertragsumfang lassen sich in Effekte mit direktem Einfluss auf die Wettbewerbsintensität und in indirekte Effekte in Bezug auf eine Erhöhung der Kollusionsgefahr aufteilen.

Wettbewerbsintensität

Die Vertragsumfangsgestaltung wirkt sich positiv oder negativ auf die Wettbewerbsintensität aus:

- Positive Effekte: Bei Überschreitung eines Mindestmaßes an Komplexität ist davon auszugehen, dass sehr kleine Einzellose grundsätzlich mit überproportional hohen Transaktionskosten im Vergleich zum Umsatzpotenzial für die angebotsabgebenden Akteure einhergehen, was die Attraktivität dieser Losgröße in der Regel reduziert. Dies kann zu einer Reduktion der Wettbewerbsintensität führen. Es erscheint daher plausibel, dass in solchen Konstellationen eine Erhöhung des Vertragsumfanges zu höherer Wettbewerbsintensität führen kann.
- Negative Effekte: Bei zunehmender Komplexität der auszuführenden Leistung infolge eines erhöhten Vertragsumfanges ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Akteure mit ausreichenden internen Kapazitäten, wie z. B. Wissen, um die Komplexität bewältigen zu können, sinkt. Bei fehlenden internen Kapazitäten können Auftragnehmer auf Nachunternehmerverga-

[395] Dies gilt insbesondere für Auftraggeber der öffentlichen Hand, da die Auftragnehmer in der Ausführung die spezifischen Vorgaben des Vergaberechts berücksichtigen müssen, siehe Abschnitt 4.1.2.

ben oder die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zurückgreifen, um den festgelegten Vertragsumfang anbieten zu können. Dies geht jedoch mit Transaktionskosten einher, was sich normalerweise negativ auf die Attraktivität des Auftrages auswirkt.

Weiterhin wird mit zunehmendem Vertragsumfang die Anzahl von Akteuren, die zu einem gegebenen Zeitpunkt freie interne Kapazitäten in einem ausreichenden Umfang besitzen, um den Auftrag wahrzunehmen, reduziert, wodurch die Wettbewerbsintensität in der Regel gemindert wird.

Bei großen Vertragsumfängen und damit einhergehenden großen Vertragsvolumina besteht ein erhöhtes finanzielles Risiko, was für kleinere Auftragnehmer mit einem schmalen Projektportfolio zu einer großen Abhängigkeit von einem Projekt führt. Da Auftragnehmer grundsätzlich risikoavers agieren, ist anzunehmen, dass kleinere Auftragnehmer wegen des relativ hohen Risikos Aufträge mit für sie sehr großen Vertragsvolumina, ceteris paribus, gegenüber mehreren kleineren Aufträgen mit dem gleichen Gesamtvolumen unattraktiv finden werden.[396]

Bei der Annahme, dass sich die ex ante Transaktionskosten für die Gewinnung des Auftrages und den Vertragsschluss im Verhältnis zum Vertragsumfang abnehmend positiv entwickeln, während sich die Komplexität und die steigenden Vertragsvolumina bei Erhöhung des Vertragsumfanges (nach Überschreitung einer gewissen Mindestgröße) in Bezug auf die Wettbewerbsintensität zunehmend negativ verhalten, ist davon auszugehen, dass sich sehr komplexe und/oder große Vertragsumfänge negativ auf die Wettbewerbsintensität auswirken.

Kollusionsgefahr

Im Fall einer Vergrößerung des Vertragsumfangs sinkt nach Erreichung einer gewissen Größe die Anzahl der potenziellen Auftragnehmer, wodurch die Transaktionskosten der Auftragnehmer zur Vereinbarung und Einhaltung von Absprachen in Bezug auf wettbewerbsrelevante Parameter sinken. Die Kollusionsgefahr nimmt daher generell mit einer Vergrößerung des Vertragsumfanges zu. Diese Abstimmung über die wettbewerbsrelevanten Parameter führt zu einer Aushebelung der Wettbewerbseffekte mit dem Ziel, den Angebotspreis und damit den Gewinnaufschlag für den Auftragnehmer zu erhöhen.[397]

4.1.1.2.1.1.4 Schlussfolgerungen

Durch die Wahl des Leistungs- bzw. Vertragsumfanges ist generell keine eindeutige allgemeingültige Gesamtwirkung auf die Produktions- und Transaktionskosten festzustellen. Kleinere Leistungs- bzw. Vertragsumfänge gehen allerdings mit einer höheren Anzahl von Losen einher, was die Ausgestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Detailausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe für den Auftraggeber erhöht. Grundsätzlich steht diese größere Ausgestaltungsvielfalt mit verbesserten Möglichkeiten für eine im Hinblick auf die mit den Losen einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen vorteil-

[396] Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179).
[397] Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 168).

hafte Ausgestaltung für den Auftraggeber in Verbindung. Allerdings müssen bei der Festlegung des Vertragsumfanges die Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität und die Kollusionsgefahr und damit einhergehende Probleme infolge strategischen Bietens berücksichtigt werden.

Vereinfacht lässt sich zusammenfassen:

- Ein großer Vertragsumfang ist vorteilhaft, wenn zum einen das Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten durch die Aufgabenintegration groß ist und zum anderen die anfallenden Transaktionskosten durch die Aufgabenintegration relativ zur -desintegration, bedingt durch die anfallenden Kosten für die Vergabe, die Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität sowie durch die Abhängigkeitsprobleme infolge schlechter Kontrahierbarkeit, gering sind.
- Eine Aufteilung in mehrere kleine Vertragsumfänge ist hingegen empfehlenswert, wenn das Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten durch die Aufgabenintegration gering ist sowie die anfallenden Transaktionskosten durch die Aufgabenintegration relativ zur -desintegration groß sind.

Häufig ist keine klare Einordnung einer Leistung oder eines Projektes möglich, sondern die Gesamtkosten, die mit einem bestimmten Vertragsumfang einhergehen, hängen vielmehr von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren ab. Aus Sicht des Auftraggebers ist dabei insbesondere auf die generell zunehmende Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer bei großen Vertragsumfängen und auf die Möglichkeiten des Auftraggebers, dieser Abhängigkeitsgefahr entgegenzuwirken, zu achten. Allgemeingültig lässt sich ableiten, dass Vertragsumfänge, die zu einer schlechteren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung führen sowie das Vertragsvolumen des einzelnen Vertrages vergrößern, normalerweise zu einer höheren Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer führen.

4.1.1.2.1.2 Besonderheiten bei Nachunternehmervergabe und Konsortialbildung

Bisher wurde angenommen, dass bei einer Fremdvergabe, der beauftragte Auftragnehmer die Leistung in Eigenerstellung durchführt und damit Synergieeffekte durch Bündelung erzielen kann. Jedoch besteht auch die Möglichkeit, dass ein Auftragnehmer zwar einen bestimmten Vertragsumfang in seinem Namen durchführt, aber die tatsächliche Leistungserstellung durch vom Auftragnehmer beauftragte Nachunternehmer stattfindet. In Extremfällen übernimmt der Vertragspartner des Auftraggebers nur die Haftung und Steuerung der Leistungserstellung, die produktive Erstellung der Leistung erfolgt allerdings ausschließlich durch vom Auftragnehmer beauftragte Nachunternehmer.

Im Vergleich zu einem Auftragnehmer, der die Leistung in Eigenerstellung durchführt und durch Bündelung Synergieeffekte realisieren kann, sind bei einer Nachunternehmervergabe die Vorteile des großen Vertragsumfangs in Bezug auf Synergieeffekte gegenüber der Einzellosvergabe nicht mehr vorhanden. In diesem Abschnitt erfolgt eine Diskussion der Auswirkung auf die Vertragsumfangsentscheidung bei Nachunternehmervergabe und Konsortialbildung.

4.1.1.2.1.2.1 Nachunternehmervergabe

Auf die Rationalität für den Auftraggeber, einen Auftragnehmer zu beauftragen, der die Leistung an Nachunternehmer weitergibt, obwohl er die Leistung mit oder ohne externe Unterstützung selber in Einzellosen hätte vergeben können, wird in diesem Abschnitt eingegangen.

Durch die Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer, der die Leistung durch mehrere Nachunternehmer erstellen lässt, erfolgt aus Sicht des Auftraggebers eine Übertragung der Steuerung der Schnittstellen sowie der (Haftungs-)Verantwortung für die Gesamtleistung inklusive Schnittstellen an den übergeordneten Auftragnehmer. Diese Verschiebung der Steuerung und Haftung für die Schnittstellen weist aus ökonomischer Sicht eine gewisse Rationalität auf, wenn der Auftragnehmer mehr Wissen als der Auftraggeber zur vertraglichen Definition sowie zur Steuerung der Schnittstellen besitzt und/oder wenn der Auftragnehmer bessere Möglichkeiten hat, gegen einen Nachunternehmer, der die Informationsasymmetrien an den Schnittstellen opportunistisch ausnutzt, zu diskriminieren. Diese Effekte sind insbesondere relevant, wenn der Output der Leistung gut kontrahierbar ist, die Schnittstellen zwischen den Einzellosen jedoch schlecht beschreib- und nachvollziehbar sind.

Des Weiteren kann die Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer für den Auftraggeber vorteilhaft sein, wenn der übergeordnete Auftragnehmer auf bestehende Beziehungen zu Nachunternehmern zurückgreifen kann. Damit entsteht sowohl eine Möglichkeit zur Erzielung positiver Lerneffekte in der Zusammenarbeit der Akteure durch den Rückgriff auf bestehende Teams als auch eine Möglichkeit zur schnelleren Vergabe. Letztere entsteht durch die Reduktion des Ressourcenaufwands zur Bewertung der Leistungsqualität der Nachunternehmer, da auf Nachunternehmer, zu denen bestehende Erfahrungen im Hinblick auf die Leistungsqualität vorliegen, zurückgegriffen wird.

Diese positiven Effekte der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer setzen jedoch voraus, dass diesem Anreize zu einer effizienten Steuerung gesetzt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn er für die vereinbarte Leistungserstellung eine pauschale Vergütung erhält. Aus Auftraggebersicht setzt die pauschale Vergütung allerdings voraus, dass sich die Gesamtleistung durch eine gute outputorientierte Kontrahierbarkeit auszeichnet, weil sonst die Gefahr einer Qualitätsreduktion der Leistung auf Kosten des Auftraggebers groß ist.

Als Alternative zur Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer bei fehlenden Ressourcen des Auftraggebers zur Durchführung der Vergabe und Steuerung in Eigenerstellung besteht die Möglichkeit der Einzellosvergabe durch den Auftraggeber mit Unterstützung eines Steuerers.[398] Diese Lösung ist jedoch mit einigen Vor- und Nachteilen gegenüber der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer verbunden.

Im Gegenteil zum übergeordneten Auftragnehmer haftet der Steuerer nicht für die Leistung der beauftragten Auftragnehmer und er profitiert auch nicht direkt vom Residualgewinn der von den Auftragnehmern ausgeführten Leistung. Damit bestehen vergleichsweise geringere Anreize zur effizienten Vergabe und Steuerung für den Steuerer als für den übergeordneten Auftragnehmer. Daraus folgt,

[398] Vgl. Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3.

dass die Gefahr einer opportunistischen Nutzung von Informationsasymmetrien gegenüber dem Auftraggeber, z. B. durch unlautere Absprachen zwischen dem Steuerer und den beauftragten Auftragnehmern, als größer einzuordnen ist. Diese Effekte können allerdings durch eine Anreizvergütung des Steuerers in Abhängigkeit von der Leistung der Auftragnehmer abgemildert werden. Voraussetzung ist jedoch, dass sowohl die Leistung des Steuerers als auch die Leistungen der Auftragnehmer gut kontrahierbar sind. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die vertragliche Ausarbeitung solcher Anreize und die Überwachung von deren Einhaltung mit Transaktionskosten einhergehen. Effiziente Anreize des Steuerers sind wegen der Kontrahierbarkeitsprobleme häufig nur durchsetzbar, wenn er auch für die Leistung der Auftragnehmer haftet. Solche Fälle setzen jedoch eine ausreichende Haftungsmasse des Steuerers voraus, was letztendlich dazu führt, dass er seine Leistung als ein übergeordneter Auftragnehmer wahrnimmt.

Im Vergleich zur Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers führt die Unterstützung durch einen Steuerer zu einer geringen Abhängigkeit, weil in der Regel der Steuerer bei Schlechtleistung einfacher ausgetauscht werden kann. Insbesondere bei Leistungen mit hoher Abhängigkeitsgefahr vom einzelnen Auftragnehmer infolge schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit bietet die Beauftragung eines Steuerers dem Auftraggeber eine Alternative zum übergeordneten Auftragnehmer.

4.1.1.2.1.2.2 Konsortialbildung

Eine Alternative zur Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers bietet die Beauftragung einer ARGE oder eines Konsortiums.[399] Das Konsortium schließt sich aus den jeweiligen ausführenden Auftragnehmern zusammen. Diese bieten dem Auftraggeber die Gesamtleistung als Ganzes an und haften auch gegenüber dem Auftraggeber gemeinsam.[400]

Das Konsortium geht gegenüber der Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers mit gewissen Nachteilen einher. Zum einen kann dadurch eine geringere Wettbewerbsintensität entstehen, wenn sich die leistungsstärksten Auftragnehmer zusammenschließen. Falls diese Information für andere potenzielle Auftragnehmer auf dem Markt verfügbar ist, ist anzunehmen, dass andere in Frage kommende Konsortien keine Anreize haben werden, ein Angebot abzugeben, weil sie die Produktionskosten der leistungsstärksten Auftragnehmer nicht ohne Verlust unterbieten können. Zum anderen können sich Konsortien bilden, die nicht nur die leistungsstärksten Akteure einschließen. Dies führt in der Regel zu einer höheren Wettbewerbsintensität, allerdings geht diese Lösung mit vergleichsweise negativen Auswirkungen auf die Produktionskosten einher.

Trotz gewisser Nachteile der Konsortialbildung weist diese Lösung auch potenzielle Vorteile auf. Bei der Angebotsabgabe des Konsortiums stehen die beteiligten Akteure normalerweise fest. Dies erleichtert für den Aufraggeber die Bewertung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Akteure und der Erfahrung in Bezug auf die Zusammenarbeit. Im Vergleich zur Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers oder zur Einzellosvergabe haften in der Regel in einem Konsortium sämtliche Akteure

[399] Zur Vereinfachung wird der Begriff „Konsortium“ sowohl für eine ARGE als auch ein Konsortium verwendet.
[400] Für weitere Erläuterung zur ARGE im Hochbausektor siehe Abschnitt 2.5.2.4.1.

gegenüber dem Auftraggeber gesamtschuldnerisch; auch für ihre Schnittstellen untereinander. Damit entstehen größere Anreize für die jeweiligen Akteure zu schnittstellenübergreifender Zusammenarbeit. Die Vorteile der Konsortiumslösung setzen, wie bei der Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers, allerdings eine gute Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung voraus, weil sonst die Beauftragung des Konsortiums mit der Gefahr einer erheblichen Erhöhung der Transaktionskosten infolge höherer Abhängigkeitsgefahr für den Auftraggeber einhergeht.

Die Theorie der Teamproduktion beschäftigt sich mit den Anreizen der jeweiligen Akteure bei der Leistungserstellung in einer Teamkonstellation. Ein Artikel von ALCHIAN / DEMSETZ (1972) gilt als Ursprung dieser Theorierichtung.[401] Weitere wichtige Beiträge wurden von HOLMSTRÖM (1982) und KANDEL / LAZEAR (1992) veröffentlicht.[402]

Die Theorie geht von folgenden Annahmen aus:

- Die Produktion im Team ist mit Superadditivität bzw. positiven Skaleneffekten verbunden.
- Die Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung ist gut, die Mess- und Bewertbarkeit der Leistung des einzelnen Mitarbeiters jedoch nur zu hohen Kosten möglich. Dadurch entstehen Anreize zu Shirking bei einzelnen Mitarbeitern.

Im Fokus der Theorie steht das Monitoring der jeweiligen Teammitglieder, wobei davon ausgegangen wird, dass eine Teamproduktion nur wirtschaftlich sinnvoll ist, wenn dessen Produktionskostenvorteile höher als die erforderlichen Monitoringkosten sind. Die Frage ist allerdings, inwieweit sichergestellt werden kann, dass die sogenannte „Monitoring-Instanz" nicht selbst opportunistisch handelt.

Als Antwort auf diese Frage bietet die Theorie folgende Lösung: Wenn die Monitoring-Instanz Anwärter auf den Residualgewinn des Teams ist, wird sie Anreize haben, effizient zu überwachen bzw. zu kontrollieren, und muss zusätzlich auch mit der Befugnis ausgestattet sein, schlechte Teammitglieder aus dem Team zu entfernen. Diese Kombination kann erreicht werden, wenn die Teamproduktion gebündelt in einem Unternehmen stattfindet, in dem der Manager eine anreizorientierte Vergütung gemäß der Teamleistung erhält.

Kasten 2: Theorie der Teamproduktion

4.1.1.2.1.2.3 Schlussfolgerungen

Bei der Vergabe eines großen Vertragsumfanges an einen übergeordneten Aufragnehmer oder ein Konsortium entfallen viele Realisierungsmöglichkeiten von Synergieeffekten, die sonst im Rahmen einer gebündelten Aufgabenwahrnehmung durch nur einen einzelnen Auftragnehmer möglich wären. Die Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers bzw. eines Konsortiums kann allerdings aus Sicht des Auftraggebers mit Vorteilen einhergehen, wenn:

- Der übergeordnete Auftragnehmer bzw. das Konsortium bessere Möglichkeiten zum Rückgriff auf bestehende Akteurskonstellationen zur Leistungserstellung hat.
- Der übergeordnete Auftragnehmer bzw. das Konsortium mehr Wissen zu einer effizienten Vergabe sowie Steuerung und Koordination der Schnittstellen einzelner Leistungen hat sowie wenn der Auftraggeber bei einer guten outputorientierten

[401] Vgl. ALCHIAN / DEMSETZ (1972).

[402] Vgl. HOLMSTROM (1982) und KANDEL / LAZEAR (1992).

Beschreibbarkeit der Leistung dem übergeordneten Auftragnehmer bzw. dem Konsortium harte Anreize zur Erhebung dieser Produktionskostenvorteile setzen kann.

4.1.1.2.1.3 Auswirkung der Beauftragung eines (Projekt-)Steuerers des Auftraggebers auf die Leistungs- bzw. Vertragsumfangsgestaltung

Auf die Rationalität für die Beauftragung eines Steuerers wurde bereits eingegangen.[403] In diesem Abschnitt folgt nun eine Diskussion der Auswirkung der Beauftragung des Steuerers auf die Vorteilhaftigkeit des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs.

Generell ist die Beauftragung eines Steuerers als Alternative zu einem großen Vertragsumfang und zu einer Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer einzuordnen. Auch im Hinblick auf den Einfluss der Beauftragung eines Steuerers auf den Leistungs- bzw. Vertragsumfang sind keine eindeutigen Aussagen zur Wirkungsrichtung möglich. Mit der Beauftragung eines Steuerers kann der Auftraggeber allerdings seine Akteurscharakteristika anpassen, um fehlende Ressourcen zu beschaffen und damit die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Vertragsumfangs zu beeinflussen. Beispielsweise kann der Auftraggeber mit der Beauftragung eines Steuerers fehlende interne Ressourcen beschaffen, z. B. um Schnittstellen zwischen Losen zu beschreiben und zu definieren, um eine größere Anzahl von Vergaben durchzuführen und die jeweiligen Auftragnehmer in der Ausführung zu steuern und zu überwachen. Umgekehrt kann der Auftraggeber mit der Beauftragung eines Steuerers fehlende interne Ressourcen beschaffen, um z. B. den großen übergeordneten Auftragnehmer im Hinblick auf Kosten und Qualität besser zu überwachen, was die Vorteilhaftigkeit des großen Vertragsumfangs erhöht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Möglichkeit zur Beauftragung eines Steuerers mit einer größeren Ausgestaltungsvielfalt im Hinblick auf den Vertragsumfang für den Auftraggeber einhergeht.

4.1.1.2.2 Integration von Planung und Ausführung

4.1.1.2.2.1 Auswirkungen auf die Kontrahierbarkeit und die Realisierung von Zeitgewinnen und Produktionskostenvorteilen

Auswirkungen auf die Kontrahierbarkeit

Im Normallfall geht eine vertragliche Integration gewisser Planungsleistungen und der Ausführungsleistung mit einer verschlechterten Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung einher. Dies ist der Fall, da sich normalerweise eine weitere Planung, und damit ein Voranschreiten des Detaillierungsgrades der Beschreibung der auszuführenden Leistung, positiv auf die Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe auswirkt. Durch die generell geringere Kontrahierbarkeit einer vertraglichen Integration zwischen Planung und Ausführung steigen grundsätzlich die Transaktionskosten für die Ausführungsleistung, was sich in der Regel negativ auf die ökonomische Rationalität für die Anwendung solcher Vertragsumfänge auswirkt.

[403] Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3.

Bei bestimmten Transaktionscharakteristika kann allerdings eine vertragliche Integration von Planungs- und Ausführungsleistung zu verbesserter Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung führen. Dies ist z. B. der Fall, wenn der Output der Leistung gut global und outputorientiert beschreib- sowie nachvollziehbar ist, die Schnittstellen bei einer inputorientierten Leistungsbeschreibung wegen beispielsweise fehlender Standards allerdings nur sehr eingeschränkt kontrahierbar sind. Dies kann insbesondere bei Leistungen und Projekten mit sehr hoher technischer Komplexität, bei denen das Wissen zur Durchführung einer inputorientierten Leistungsbeschreibung nicht kodifiziert ist, der Fall sein.

Realisierbarkeit von Zeitgewinnen

Die vertragliche Integration von Planung und Ausführung eröffnet dem Auftragnehmer die Möglichkeit zu einer ausführungsbegleitenden Planung, bei der mit der Leistungserstellung begonnen wird, bevor die vollständige Planung abgeschlossen ist. Dies kann zu Zeitgewinnen führen, da eine Parallelisierung von Planungs- und Ausführungsaufgaben stattfindet. Die Möglichkeit zur Erzielung von Zeitgewinnen ist insbesondere bei Projekten mit unterschiedlichen Teilen, die geringe Schnittstellen zueinander aufweisen, möglich. Allerdings bietet eine gestaffelte Einzellosvergabe in der Verantwortung des Auftraggebers, bei der bestimmte Planungsbereiche vorgezogen werden und bereits mit der Ausführung begonnen wird, bevor die Planung vollständig abgeschlossen ist, eine ähnliche Realisierbarkeit von Zeitgewinnen. Bei der Integration von Planung und Ausführung zur Realisierung von Zeitgewinnen muss jedoch die Gefahr eventueller Anpassungen späterer Planungsstufen auf die bereits durchgeführte Ausführungsleistung berücksichtigt werden.

Realisierbarkeit von Produktionskostenvorteilen

Es erfolgt häufig eine Spezialisierung unterschiedlicher Akteure auf Planung oder Ausführung. Grundsätzlich gilt, dass Wissen aus der Ausführung in der Planung berücksichtigt werden muss, um die Planung auf die Ausführungsabläufe zu optimieren. Wenn die Ausführungsakteure über ein größeres Wissen hinsichtlich der Koordination der Ausführung als die Planungsakteure verfügen, geht die Berücksichtigung von spezifischem Ausführungswissen in der Planung generell mit einer verbesserten Möglichkeit zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung und damit mit einer Kostenreduktion bzw. Qualitätssteigerung einher. In solchen Fällen besteht eine Rationalität für den Auftraggeber, das Wissen der ausführenden Akteure bereits in der Planung zu berücksichtigen. Der ausführende Auftragnehmer braucht allerdings in der Regel Anreize, um sein Wissen in die Planung einzubringen.

Für den Auftraggeber bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um den ausführenden Auftragnehmern Anreize zu geben, ihr Ausführungswissen bereits in der Planung einzubringen. Zum einen kann er eine vertragliche Integration zwischen Planung und Ausführung vornehmen, wobei er die Leistung outputorientiert ausschreibt. Zum anderen kann er die Planung abschließen und dabei den ausführenden Auftragnehmern in Form sogenannter „Nebenangebote“ die Möglichkeit geben, Verbesserungsvorschläge zur vollständigen Planung einzubringen.

Die Integration von Planung und Ausführung bietet dem Auftragnehmer bei einer pauschalen Vergütung hohe Anreize zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung. Bei schlechter

outputorientierter Kontrahierbarkeit besteht allerdings die Gefahr, dass er eher die Qualität der Ausführungsleistung reduziert, als dass er eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung im Sinne des Auftraggebers vornimmt. Zur Reduktion dieser Gefahr braucht der Auftraggeber Zugang zu Ausführungswissen, um bei einer schlechten outputorientierten Kontrahierbarkeit die tatsächliche Ausführungsqualität beurteilen zu können. Des Weiteren bietet eine outputorientierte Leistungsbeschreibung eine schlechtere Basis für Nachverhandlungen, da nicht auf Preise und detaillierte Beschreibungen einzelner Positionen zurückgegriffen werden kann. Zu berücksichtigen ist auch die Auswirkung der vorgenommenen Integration zwischen Planung und Ausführung auf die Wettbewerbsintensität.

Nach HART (2003) ist eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung insbesondere sinnvoll, wenn der Output gut kontrahierbar, der Input allerdings mit erheblichen Kontrahierbarkeitsproblemen verbunden ist. Wenn die Qualität nicht outputorientiert kontrahierbar ist, besteht bei einer wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung durch den Auftragnehmer die Gefahr einer Qualitätsreduzierung auf Kosten des Auftraggebers, die für den Auftraggeber nicht nachweisbar ist.[404]

Bei einer Vergabe der Ausführungsleistung nach vollständiger Planung mit der Möglichkeit zur Abgabe von Nebenangeboten liegt normalerweise eine gute Kontrahierbarkeit der Leistung vor. Diese gute Kontrahierbarkeit erleichtert die Überwachung der Leistungserstellung und bietet eine gute Basis für Nachverhandlungen, wenn die Vergütung mittels positionsweiser Preise erfolgt. Diese Lösung geht jedoch generell mit geringen Anreizen zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung für die Auftragnehmer einher. Es ist davon auszugehen, dass die Ausarbeitung von Nebenangeboten für die potenziellen Auftragnehmer Kosten bedeutet. Um diese Kosten zu tätigen, muss die Ausarbeitung von Nebenangeboten zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit zur Auftragserteilung beitragen. Außerdem setzt die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der Nebenangebote voraus, dass der Auftraggeber den Zugang zum erforderlichen Wissen hat, um das Potenzial der Optimierungsvorschläge beurteilen zu können.

Wenn Leistungen eine gute outputorientierte Kontrahierbarkeit vorweisen sowie eine geringe Wahrscheinlichkeit zur ex post Leistungsänderung vorliegt, ist in der Regel im Hinblick auf die wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung die vertragliche Integration von Planung und Ausführung mit outputorientierter Leistungsbeschreibung vorteilhaft. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wird generell die Vergabe der Ausführungsleistung nach vollständiger Planung mit der Berücksichtigung von Nebenangeboten relative Vorteilen bieten.

Generell geht ein Vertragsumfang, der Planungs- und Ausführungsleistungen integriert, mit einer gewissen Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsreduktion einher. Durch die schlechtere Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung sowie das höhere Vertragsvolumen steigt bei der Beauftragung solcher Vertragsumfänge normalerweise die Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer. Entscheidend für die Vorteilhaftigkeit der Nutzung großer Vertragsumfänge, die Planung und Ausführung vertraglich integrieren, sind die Akteurscharakteristika und die internen Restriktionen des Auftraggebers zur Einschränkung der zunehmenden Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer.

[404] Vgl. HART (2003), Siehe auch Kasten 1.

4.1.1.2.2.2 Detailausgestaltung bei vertraglicher Integration von Planungs- und Ausführungsleistung

Wie bei einer vertraglichen Trennung von Planung und Ausführung besteht auch bei vertraglicher Integration die Möglichkeit, entweder die Vergabe in Einzellosen oder gebündelt an einen Auftragnehmer oder ein Konsortium durchzuführen. Allerdings muss häufig durch die große Vielfalt erforderlicher Ressourcen zur Leistungserstellung bei einer vertraglichen Integration von Planung und Ausführung auf die Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer oder an ein Konsortium zurückgegriffen werden.

Durch die vertragliche Integration von Planung und Ausführung und die damit normalerweise in Verbindung stehende schlechtere Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung, ist die Gewährleistung einer hohen Flexibilität auf Seiten des Auftraggebers während der Leistungserstellung von großer Bedeutung, um der hohen Abhängigkeitsgefahr entgegenzuwirken. Die idealtypische Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Marktlösung geht bei vertraglicher Integration von Planung und Ausführung durch ihre geringe Flexibilität mit erheblichen Nachteilen für den Auftraggeber einher. Als weitere Alternative, die insbesondere bei vertraglicher Integration von Planung und Ausführung aus ökonomischer Sicht zu betrachten ist, ist die Fremdvergabe mittels vertraglicher Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung zu betrachten.

Es besteht eine Vielzahl an Ausgestaltungsmöglichkeiten solcher Lösungen, jedoch gehen grundsätzlich sämtliche Möglichkeiten mit der gemeinsamen Zielsetzung einher – Produktionskostenvorteile durch die gebündelte Vergabe zu erzielen und gleichzeitig dem Auftraggeber eine Flexibilitätsverbesserung zu gewährleisten. Es wird meist versucht, diese Ziele zu erreichen, indem die Detailausgestaltung mit folgenden Elementen erfolgt:[405]

- Vertragliche Aufteilung der Gesamtleistung in mehrere Phasen. Nach jeder Leistungsphase besteht die Möglichkeit für den Auftraggeber, die Vertragsbeziehung zu beenden (eine sogenannte „Opting-Out-Möglichkeit“) und die Vergütung neu zu verhandeln.
- Vertragliche Regelungen zur Gewährleistung hoher Transparenz und Weisungsbefugnissen des Auftraggebers. Dies erfolgt meist durch Vereinbarung von Mitspracherecht des Auftraggebers bei Nachunternehmervergaben und durch Rechnungsoffenlegung bei fremdvergebenen Leistungen.
- Vergütung nach einem Zielpreis zur Schaffung von Effizienzanreizen und Anreizen zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung.

Die Vorteile dieser Detailausgestaltung sind eng mit den Akteurscharakteristika des Auftraggebers verbunden. Hervorzuheben ist dabei vor allem die Komplexität der vertraglichen Besonderheiten und die dafür erforderlichen Auftraggeberressourcen. Beispielsweise bietet eine Opting-Out-Möglichkeit nur Flexibilität, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsbruchs andere Auftragnehmer in der Lage sind, die Leistung weiter zu führen, und wenn der Auftragnehmerwechsel ohne signifikante Wechselkosten

[405] Siehe auch Abschnitt 4.2.1.2.2.2 zu Anreizverträgen bzw. GMP im deutschen Bausektor.

erfolgen kann. Weitere Probleme entstehen im Zusammenhang mit der Transparenz im Hinblick auf das Urheberrecht geistigen Eigentums. Zudem ist die Transparenz nur von Vorteil für den Auftraggeber, wenn er die Ressourcen besitzt, um die erhaltenen Informationen auszuwerten und nachvollziehen zu können. Diese Aktivitäten gehen allerdings mit Transaktionskosten einher, was die Attraktivität solcher Vereinbarungen für den Auftraggeber reduziert.

Probleme bietet auch das Mitspracherecht des Auftraggebers bei Nachunternehmervergaben, da die Haftung für die Nachunternehmer meist beim übergeordneten Auftragnehmer verbleibt, aber die Auswahl gemeinsam mit dem Auftraggeber erfolgt. Des Weiteren ist bei einer Vergütung nach Selbstkostenerstattung eine mögliche zunehmende Shirking-Gefahr des Auftragnehmers zu berücksichtigen. Bei der Vereinbarung eines Zielpreises ist die vertragliche Ausarbeitung und Einhaltung, wie z. B. mit Kosteneinsparungen, die zu einer Qualitätsminderung führen oder die mit Leistungsänderungen des Auftraggebers einhergehen, umgegangen werden soll, häufig aufwendig und kann hohe Transaktionskosten verursachen.

4.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern

Im Unterschied zu privaten Auftraggebern sind öffentliche Auftraggeber bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells an spezielle institutionelle Vorgaben gebunden. Insbesondere bei der Fremdvergabe setzt das Vergaberecht dem öffentlichen Auftraggeber enge Grenzen bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen.

In diesem Abschnitt wird die Wirkung der aktuellen Ausgestaltung des Vergaberechts auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene diskutiert, wobei eine Unterteilung in Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie auf unterschiedliche Vertragsumfänge erfolgt. Auf die langfristigen Effekte der Ausgestaltungsmöglichkeiten auf Multiprojektebene wird in Kapitel 5 eingegangen. In diesem Zusammenhang wird die aktuelle Ausgestaltung des Vergaberechts als gegeben betrachtet.

4.1.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe

4.1.2.1.1 Auswirkungen des Vergaberechts

Das Vergaberecht setzt gesetzliche Vorgaben zum Handeln des öffentlichen Auftraggebers und definiert damit den institutionellen Rahmen für die Handlungsspielräume in der öffentlichen Beschaffung.[406] Durch diese Vorgaben ist die Handlungsfreiheit des öffentlichen Auftraggebers im Vergleich zum privaten Auftraggeber eingeschränkt, wodurch die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells beeinflusst wird.

[406] Für Details zur Darstellung des Vergaberechts im öffentlichen Hochbau in Deutschland siehe Abschnitt 2.4.2.

Formelle Vorgaben zur Vergabe

Die öffentlichen Auftraggeber unterliegen durch das Vergaberecht formellen Vorgaben bei der Fremdvergabe. Bei Überschreitung der jeweiligen Schwellenwerte ist eine Direktvergabe grundsätzlich nicht zulässig. Die Vorgaben zur Vergabeart aber auch zu den Zeitabläufen der Fremdvergabe wirken sich direkt auf die mit der Vergabe einhergehenden Transaktionskosten aus.

In Relation zu privaten Auftraggebern ohne Bindung an das Vergaberecht steigen durch die formellen Vorgaben zur Vergabe die Transaktionskosten bei Fremdvergaben sowohl aufgrund monetärer als auch zeitlicher Gründe, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bei öffentlichen Auftraggebern steigert. Des Weiteren räumt das GWB potenziellen Auftragnehmern bei öffentlichen Aufträgen die Möglichkeit zu einem Nachprüfverfahren ein, womit die Gefahr einer zeitlichen Verzögerung nach der Zuschlagserteilung bei öffentlichen Auftraggebern gesteigert wird, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung weiter steigen lässt.

Die Bindung öffentlicher Auftraggeber an das Vergaberecht gilt nicht nur bei der Erstausschreibung, sondern generell auch bei einer Neuausschreibung nach einer eventuellen Kündigung eines Auftragnehmers. Durch die Bindung an das Vergaberecht auch bei einer Neuausschreibung steigen die Wechselkosten für den öffentlichen Auftraggeber im Fall der Kündigung eines Auftragnehmers. Infolge dieser höheren Kosten der Neuvergabe steigt die Abhängigkeit vom ausgewählten Auftragnehmer, was sich negativ auf die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe auswirkt.

Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Reputation bei der Vergabe

Im Vergleich zu privaten Auftraggebern, die einen Auftragnehmer zur Erstellung einer Leistung frei auswählen können, sind die Möglichkeiten öffentlicher Auftraggeber zur Berücksichtigung von Reputation bei der Auftragserteilung eingeschränkt. Daraus folgt eine in der Regel schlechtere Möglichkeit öffentlicher Auftraggeber zur ex ante Reduktion von Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität der Anbieter. Diese Einschränkung der Berücksichtigung von Reputation in der Vergabe wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Möglichkeit des Aufbaus langfristiger Beziehungen zu Auftragnehmern aus. Insbesondere bestehen für öffentliche Auftraggeber relativ eingeschränkte Möglichkeiten, dem Auftragnehmer Anreize in der aktuellen Leistungserstellung durch verbesserte oder verschlechterte Möglichkeiten einer zukünftigen Auftragserteilung zu setzen. Dies führt für öffentliche Auftraggeber grundsätzlich zu schlechteren Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen, was insbesondere bei Leistungen mit hoher Zentralität sowie schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit die Rationalität für die Eigenerstellung steigert.

Gesamtwirkung

Das Vergaberecht erhöht grundsätzlich die mit der Fremdvergabe in Verbindung stehenden Transaktionskosten. Außerdem schränkt es in der Regel die Nutzungsmöglichkeit von Fremdvergaben mit Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung ein. Insbesondere bei Leistungen mit hoher Zentralität sowie schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit gehen die durch die institutionellen Rahmenbedingungen eingeschränkten Handlungsspielräume öffentlicher Auftraggeber mit erhebli-

chen Nachteilen gegenüber privaten Auftraggebern einher, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung für öffentliche Auftraggeber erhöht.

4.1.2.1.2 Weitere Besonderheiten

Risikokosten

Akteure im öffentlichen Sektor zeichnen sich im Vergleich zu privaten Wirtschaftssubjekten durch eine risikoneutrale Einstellung aus.[407] Diese grundsätzliche Risikoneutralität ist aus dem großen Aufgabenspektrum des Staates, der das Risiko fast vollständig diversifiziert[408], sowie aus der großen Risikostreuung durch die Verteilung des Risikos auf eine Vielzahl von Steuerzahlern[409] abzuleiten. Damit kann regelmäßig von geringeren Kosten für die Risikoübernahme bei Akteuren der öffentlichen Hand als bei privaten Wirtschaftssubjekten ausgegangen werden, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung erhöht. Bei kleinen Gebietskörperschaften ist allerdings zu berücksichtigen, dass die geringere Anzahl von Investitionsprojekten sowie von Steuerzahlern sowohl eingeschränkte Differenzierungsmöglichkeiten als auch eine eingeschränkte Risikostreuung bieten. Daher ist die generelle Feststellung geringerer Risikokosten der öffentlichen Hand differenzierter zu betrachten.[410]

Effizienz der Eigenerstellung

Auch bei öffentlichen Auftraggebern bietet die Eigenerstellung in der Regel wegen fehlender Wettbewerbsintensität geringere Effizienzanreize als die Fremdvergabe. Bei der Bewertung der relativen Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe öffentlicher und privater Auftraggeber stellt sich die zentrale Frage, ob öffentliche Auftraggeber generell geringere Effizienzanreize im Rahmen der Eigenerstellung haben, was eine geringere Produktivität bei der Leistungserstellung des öffentlichen im Vergleich zum privaten Sektor vermuten lassen würde.

Empirische Untersuchungen liefern keine klare Antwort auf die Frage zur relativen Produktivität bei der Leistungserstellung im öffentlichen und im privaten Sektor.[411] MÜHLENKAMP (2012) fasst nach der Zusammenstellung einer großen Anzahl einschlägiger Einzelstudien zu Effizienzunterschieden zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zusammen:

„Die in diesem Beitrag berücksichtigten Ergebnisse empirischer Studien aus einem Zeitraum von dreieinhalb Jahrzehnten sprechen auf den ersten Blick vielfach für einen klaren einzelwirtschaftlichen Effizienzvorsprung privater Unternehmen. Diese Sicht wird insbesondere von vielzitierten Übersichten wie die von MEGGINSON/NETTER (2001)[412] befördert. Bei seriöser und fundierter Betrachtung – mit dem damit verbundenen Ausscheiden von für Marktversagen irrelevanten Studien und Konzentration auf

[407] Vgl. BECKERS / KLATT (2008, S. 12).

[408] Vgl. VICKREY (1964).

[409] Vgl. ARROW / LIND (1970).

[410] Vgl. BECKERS / KLATT (2008, S. 11 ff.).

[411] Siehe u.a. BOARDMAN / VINING (1989); BORCHERDING / POMMEREHNE / SCHNEIDER (1982); MARTIN / PARKER (1997); MEGGINSON / NETTER (2001); POMMEREHNE (1990); SHIRLEY / WALSH (2000); VILLALONGA (2000); WILLNER (2001) und VINING / BOARDMAN (1992).

[412] Vgl. MEGGINSON / NETTER (2001).

die relevanten Effizienzmaße unter Berücksichtigung von Markt- und Regulierungskonstellationen mit modernen quantitativen Methoden – zeigt sich keine allgemeine Überlegenheit Privater." [413]

Inwieweit Akteure im öffentlichen Sektor im Vergleich zu Akteuren des privaten Sektors bei der Leistungserstellung geringere Effizienzanreize haben, kann nicht eindeutig feststellt werden. Jedoch muss eine eventuelle geringere Effizienz öffentlicher Akteure mit den Vorteilen generell geringerer Risikokosten der öffentlichen Hand abgewogen werden.

Bei Leistungen, die durch ihre Transaktionscharakteristika gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten sowie eine geringe Zunahme der Transaktionskosten bei einer Fremdvergabe vorweisen, ist es in der Regel auch im öffentlichen Sektor sinnvoll, auf die Fremdvergabe zurückzugreifen. Allerdings geht die Fremdvergabe öffentlicher Auftraggeber durch die institutionellen Vorgaben des Vergaberechts im Vergleich zum privaten Sektor grundsätzlich mit höheren Transaktionskosten einher. Insbesondere bei Leistungen mit hoher Zentralität und/oder schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit sowie geringen Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten ist durch die eingeschränkten Handlungsspielräume der Akteure im öffentlichen Sektor eine generell (noch) höhere Rationalität für die Eigenerstellung im Vergleich zum privaten Sektor abzuleiten.

4.1.2.2 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Vertragsumfangsgestaltung

Zur Beurteilung der Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Vertragsumfänge, wird die Frage, wie sich die institutionellen Rahmenbedingungen des öffentlichen Auftraggebers auf die Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten, auf die Transaktionskosten sowie auf die Wettbewerbsintensität der jeweiligen Vertragsumfänge auswirken, untersucht. Die langfristige Auswirkung einer möglicherweise vorhandenen (regionalen) Marktmacht einzelner Gebietskörperschaften auf die (lokale) Wettbewerbsintensität wird dabei zunächst ausgeblendet.[414]

Allgemeine Effekte der Vergabe nach vollständiger Planung

Infolge der vergleichsweise hohen Transaktionskosten der Ausschreibung kleinerer Leistungen bei öffentlichen Auftraggebern entsteht eine generell hohe Rationalität für die Nutzung großer Vertragsumfänge, was die Anzahl der Vergaben reduziert. Außerdem wird die Rationalität der Nutzung großer Vertragsumfänge bei öffentlichen Auftraggebern durch die Möglichkeit zum Nachprüfverfahren gesteigert, weil die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verfahrens generell mit der Anzahl der auszuschreibenden Lose steigt.

Die formellen Vorgaben und die Nachprüfmöglichkeit erhöhen allerdings auch die Transaktionskosten eines Auftragnehmerwechsels im Falle einer Schlechtleistung. Außerdem bestehen auch für öffentliche Auftraggeber durch das Vergaberecht geringe Handlungsspielräume, um gegen opportunistische

[413] MÜHLENKAMP (2012, S. 44).

[414] Die langfristige Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität durch die Ausgestaltung von Organisationsmodellen öffentlicher Auftraggeber wird vertieft in Abschnitt 5.1.2.1.2 diskutiert.

und/oder leistungsschwache Auftragnehmer in zukünftigen Vergaben zu diskriminieren. Diese Effekte führen bei öffentlichen Auftraggebern zu einer relativ größeren Abhängigkeit von einzelnen Auftragnehmern als bei privaten Auftraggebern, wodurch die Rationalität der Nutzung kleinerer Vertragsumfänge zur Abschwächung dieser generell höheren Abhängigkeitsgefahr steigt.

Aufgrund dieser gegenläufigen Effekte der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Vertragsumfänge können keine allgemeinen Empfehlungen abgeleitet werden. Allerdings ist bei Leistungen, die mit eingeschränkter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit sowie geringer Wettbewerbsintensität einhergehen, die Erhöhung der Abhängigkeitsgefahr durch die Vergabe großer Vertragsumfänge kritisch zu bewerten.

Auswirkungen bei vertraglicher Integration von Planung und Ausführung

Die vertragliche Integration von Planung und Ausführung stellt normalerweise eine Kombination von schlechter Kontrahierbarkeit und höherem Vertragsvolumen dar, was generell die Abhängigkeit vom Auftragnehmer erhöht. Durch die normalerweise eingeschränkte Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen stellt diese Kombination den öffentlichen Auftraggeber generell vor größere Herausforderungen als den privaten Auftraggeber, was die relative Vorteilhaftigkeit der vertraglichen Integration von Planung und Ausführung reduziert. Außerdem geht die geringe Kontrahierbarkeit mit schlechterer Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte einher.

Besonderheiten der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer

Bei der vertraglichen Integration von Planung und Ausführung erfolgt häufig eine Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer, der Teile der Leistung weiter an Nachunternehmer vergibt. Da private Akteure nicht an das Vergaberecht gebunden sind, erfolgt normalerweise die Nachunternehmervergabe außerhalb der institutionellen Vorgaben des Vergaberechts. Dies bietet dem öffentlichen Auftraggeber eine Möglichkeit, die Nachunternehmervergabe an den übergeordneten Auftragnehmer auszulagern und auf diese Weise die Vorgaben des Vergaberechts zu umgehen. Für den einzelnen öffentlichen Auftraggeber auf Einzelprojektebene, kann eine solche Umgehung des Vergaberechts in bestimmten Situationen ökonomisch rational sein, wobei allerdings die langfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität in der Region zu betrachten sind.

Die Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten bei Aufgabenbündelung durch einen großen Vertragsumfang wird generell nicht von den institutionellen Rahmenbedingungen des Auftraggebers beeinflusst, was dazu führt, dass die Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber in der Regel keinen Einfluss auf die Realisierbarkeit von Synergieeffekten bei Aufgabenbündelung haben.

Jedoch gehen große Vertragsumfänge häufig mit Nachunternehmervergaben oder Konsortialbildungen einher. Solche Vergaben sind grundsätzlich nur sinnvoll, wenn die möglichen Produktionskostenvorteile der Vergabe und der Steuerung von den Nachunternehmern sowie deren Schnittstellen zueinander die eventuell höheren Transaktionskosten ausgleichen. Dies führt zur bereits thematisierten Grundsatzfrage, ob Akteure im privaten Sektor eine höhere Effizienz in der Leistungserstellung als öffentliche Akteure erreichen. Bei der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer oder ein Kon-

sortium stellt sich die Frage, ob private Akteure größere Anreize zu einer effizienteren Vergabe und Steuerung von Nachunternehmern haben als öffentliche Akteure bei einer Einzellosvergabe. Ist dies der Fall, kann es bei öffentlichen Auftraggebern, trotz der mit einem höheren Vertragsumfang in der Regel einhergehenden negativen Auswirkungen auf die Transaktionskosten, eine vergleichsweise höhere ökonomische Rationalität für die Vergabe an einen übergeordneten Auftraggeber als bei privaten Auftraggebern geben.

Zur Bewertung der Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Vertragsumfänge im öffentlichen Sektor ist eine Abwägung zwischen den mit der gewählten Ausgestaltungsoption in Verbindung stehenden Produktions- und Transaktionskosten notwendig. Generell lassen sich keine eindeutigen Empfehlungen zu Vertragsumfängen bei öffentlichen Auftraggebern ableiten. Allerdings ist es auch bei öffentlichen Auftraggebern in der Regel sinnvoll, bei Leistungen, die durch ihre Transaktionscharakteristika gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten sowie eine geringe Zunahme der Transaktionskosten bei Aufgabenbündelung vorweisen, auf einen großen Vertragsumfang zurückzugreifen. Eine Aufgabebündelung führt jedoch bei öffentlichen Auftraggebern aufgrund der institutionellen Vorgaben des Vergaberechts im Vergleich zu Akteuren des Privatsektors zu weiteren Auswirkungen auf die Transaktionskosten. Dabei ist eine Abwägung zwischen möglichen Transaktionskosteneinsparungen durch die geringere Anzahl von Vergaben und durch die in der Regel mit der Vertragsumfangserhöhung einhergehende größere Abhängigkeit vom Auftragnehmer notwendig. Insbesondere Leistungen mit guter Kontrahier-, Nachvollzieh- und Bewertbarkeit bieten gute Voraussetzungen für die Anwendung großer Vertragsumfänge auch bei öffentlichen Auftraggebern. Dagegen wird die relative Vorteilhaftigkeit der Nutzung großer Vertragsumfänge bei Leistungen mit schlechter Kontrahier-, Nachvollzieh- und Bewertbarkeit bei öffentlichen Auftraggebern reduziert.

4.1.2.3 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene

Die Besonderheiten der öffentlichen Hand wirken sich auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells aus. Das Vergaberecht bildet dabei im Vergleich zum privaten Sektor einen weiteren institutionellen Rahmen für die öffentliche Beschaffung. Die Wirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells sind nicht eindeutig, jedoch lässt sich sagen:

- Bei Ausblendung möglicher Produktivitätsunterschiede besteht grundsätzlich eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung im öffentlichen Sektor im Vergleich zum Privatsektor. Insbesondere gilt dies bei Leistungen mit hoher Zentralität und/oder schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit sowie mit geringen Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten.
- Vertragsumfänge, die Planung und Ausführung vertraglich integrieren, gehen aufgrund der normalerweise schlechteren Kontrahierbarkeit sowie des größeren Vertragsvolumens zum Zeitpunkt der Vergabe bei öffentlichen Auftraggebern mit vergleichsweise großen Abhängig-

keitsproblemen einher, was deren relative Vorteilhaftigkeit reduziert. Außerdem reduzieren solche Vertragsumfänge die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, was bei öffentlichen Auftraggebern generell negativ zu bewerten ist.

In diesem Abschnitt ist bisher nur eine Diskussion der Wirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene geführt worden. Für eine vollumfängliche Analyse muss allerdings in Betracht gezogen werden, dass sowohl öffentliche als auch private Auftraggeber grundsätzlich wiederkehrend beauftragen und deshalb auch die Ausgestaltung des projektübergreifenden Organisationsmodells auf Multiprojektebene zu betrachten ist.[415]

4.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau

Auf Grundlage der bereits in Abschnitt 4.1 vorgestellten Erkenntnisse erfolgt in diesem Abschnitt eine Analyse der Ausgestaltungsoptionen von projektbezogenen Organisationsmodellen im deutschen Hochbausektor auf Einzelprojektebene. Hierbei wird auf die in Kapitel 2 vorgestellten Rahmenbedingungen des deutschen Hochbaus zurückgegriffen.

Zuerst erfolgt eine allgemeine Analyse ohne Bezug zu den Besonderheiten öffentlicher Bauherren, im Anschluss folgt eine Betrachtung der Auswirkungen eben dieser Besonderheiten auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene.

4.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)

4.2.1.1 Theoriegeleitete Analyse der Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle

Im Folgenden werden Organisationsmodelle im Hochbau als desintegriert bezeichnet, wenn eine vertragliche Trennung zwischen der Planung und der Bauausführung vorgenommen wird. Die Vergabe der Bauausführung findet dabei funktional getrennt von der Fertigstellung der Ausführungsplanung (HOAI-Phase 5) statt.[416]

Die Analyse der Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells wird in Anlehnung an Kapitel 2 getrennt nach produktiver Bauausführung, produktiver Planung und Steuerung/Koordination vorgenommen, wobei jeweils zuerst auf die Bauausführung eingegangen wird, da dieser in Hochbauprojekten traditionell aus mehreren Gründen, wie z.B. der finanziellen Bedeutung, eine zentrale Stellung zukommt und sich oftmals die Ausgestaltungen der Planung bzw. der Steuerung/Koordination aus den Gestaltungsentscheidungen der Bauausführung ergeben.

[415] Siehe Abschnitt 5.1.2 zur Wirkungsanalyse der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf Multiprojektebene.
[416] Vgl. Abschnitt 2.5.2.4.1

4.2.1.1.1 Ausgestaltungsoptionen der produktiven Bauausführung

4.2.1.1.1.1 Rationalität der Fremdvergabe produktiver Bauausführungsaufgaben

Die produktiven Bauausführungsaufgaben weisen durch den hohen Einsatzgrad nicht bauvorhabenspezifischer kapitalintensiver materieller Ressourcen generell ein hohes Potenzial zur Realisierung von Synergieeffekten auf. Insbesondere bei geringer Spezifität des Bauvorhabens existieren gute Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten über den Markt durch den Einsatz von Ressourcen in der Bauausführung, die zwar für die Bauausführung spezifisch sind, aber für das einzelne Bauvorhaben keine Spezifität aufweisen.

Generell zeichnen sich die produktiven Bauausführungsaufgaben bei einer Fremdvergabe nach Fertigstellung der Ausführungsplanung sowohl durch eine hohe ex ante Kontrahierbarkeit als auch im Laufe der Leistungserstellung durch eine gute Nachvollzieh- und Bewertbarkeit aus, was die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe weiter erhöht.

Bei den produktiven Bauausführungsaufgaben kann auf einen hohen Grad bereits vorhandenen expliziten Wissens in Form von Standards zurückgegriffen werden. Diese Standards ermöglichen gute Voraussetzungen zur transaktionskostengünstigen ex ante Vertragsausgestaltung sowie ex post Überwachung. Des Weiteren bieten diese Standards generell gute Möglichkeiten zur Aufteilung der Bauausführungsleistung in Einzellose, da sich damit die Schnittstellen zwischen den Losen sowohl transaktionskostengünstiger beschreiben als auch steuern und koordinieren lassen. Dies bietet für den Bauherrn gute Voraussetzungen, bei einer Fremdvergabe die Bauausführungsleistung in Einzellose aufzuteilen, was die generelle Ausgestaltungsvielfalt erhöht und damit die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe steigert.

Die Fremdvergabe produktiver Bauausführungsleistungen geht durch gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten sowie einer vergleichsweise geringen Zunahme von Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung mit klaren Vorteilen einher.

Aufgrund dieser eindeutigen Erkenntnisse bezüglich der Ausgestaltungsentscheidung zwischen Eigenerstellung oder Fremdvergabe in der produktiven Bauausführung wird im weiteren Verlauf dieses Projektberichts nicht mehr auf diese Ausgestaltungsoption eingegangen.

4.2.1.1.1.2 Vertragsumfang und Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe

4.2.1.1.1.2.1 Rationalität für Bündelung einzelner Gewerke bzw. Lose

Generell wird die Bündelung produktiver Bauausführungsaufgaben in Gewerken abgebildet. Die VOB/C definiert unterschiedliche Gewerke in der Bauausführung. Es können aber auch andere Gewerkeaufteilungen vorgenommen werden, die von der VOB/C abweichen.[417]

In diesem Abschnitt wird die Rationalität für die Bündelung einzelner Gewerke in der produktiven Bauausführung diskutiert. Im daran anschließenden Abschnitt erfolgt eine theoriegeleitete Analyse der

[417] Vgl. Abschnitt 2.4.1.2.1.2.

konkreten Ausgestaltungsoption der Einzel- bzw. der Generalunternehmervergabe von produktiven Bauausführungsaufgaben. Hier wird davon ausgegangen, dass die Leistungserstellung der produktiven Bauausführungsaufgaben in Eigenerstellung durch den beauftragten Auftragnehmer erfolgt.

Aufteilung in Teillose

Grundsätzlich ist im Hochbausektor eine geringe Rationalität für die Aufteilung der produktiven Bauausführungsaufgaben in Teillose abzuleiten. Zum einen geht die Aufteilung in Teillose mit schlechteren Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten einher, da durch die Wahrnehmung einer Leistung durch mehrere Akteure die Möglichkeit, auf die gleichen materiellen und immateriellen Ressourcen zurückgreifen zu können, reduziert wird. Zum anderen steigen die Transaktionskosten sowohl durch die größere Anzahl von Aktivitäten zur Suche, Auswahl und Vertragsausarbeitung, als auch durch die mit den Schnittstellen zwischen den Teillosen entstehenden Kontrahierungs- und Nachvollziehbarkeitsprobleme. Eine Aufteilung in Teillose führt allerdings in der Regel zu positiven Effekten im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität.

Eine Aufteilung der Gesamtleistung in Teillose im Hochbau ist in der Regel nur bei sehr großen Projekten sinnvoll, bei denen jedes Teillos die erforderliche Größe zur Realisierung bedeutender Synergieeffekte vorweist und die Wettbewerbsintensität durch die Aufteilung in Teillose signifikant zunimmt und/oder eventuell kritische Abhängigkeitsprobleme vom Auftragnehmer durch die Losaufteilung reduziert werden können. Insbesondere kann dies in Hochbauprojekten der Fall sein, bei denen mehrere freistehende Gebäude ohne signifikante technische Schnittstellen zueinander errichtet werden.

Bündelung von Fachlosen

Fachlose, die auf gleiche notwendige Ressourcen in der Leistungserstellung zurückgreifen, bieten ein vergleichsweise großes Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten bei einer Bündelung. Jedoch kann bei einer Betrachtung der Produktionskosten eine gewisse Aufteilung von Fachlosen sinnvoll sein, wenn trotz möglicher Synergieeffekte kleinere Auftragnehmer, durch z. B. einen höheren Spezialisierungsgrad, leistungsfähiger als große Auftragnehmer sind.

Durch die Bündelung von Fachlosen werden auch die Schnittstellen zwischen den jeweiligen Fachlosen integriert, womit die Notwendigkeit zur vertraglichen Beschreibung dieser Schnittstellen für den Bauherrn entfällt. In Deutschland ist grundsätzlich ein hoher technischer Standardisierungsgrad vorhanden, der sich auf Schnittstellen zwischen Gewerken im Hochbau bezieht. Standardbauten gehen daher in der Regel mit vergleichsweise geringer Rationalität für die Bündelung von Fachlosen einher, da der Zugriff auf etablierte Standards eine transaktionskostengünstige Beschreibung der jeweiligen Lose und deren Schnittstellen ermöglicht. Bei technisch komplexen Hochbauprojekten mit einem hohen Anteil neuer Technologien, die mit einem begrenzten Umfang technischer Standards einhergehen, weist die Bündelung von Fachlosen eine höhere Rationalität auf. Durch die Bündelung von Schnittstellen entfällt die Verantwortung des Bauherrn für die Beschreibung sowie die Steuerung- und Koordination der Schnittstellen, wodurch die Beschreib- und Nachvollziehbarkeit des finalen Gesamtprodukts als ausschlaggebend für die Höhe der anfallenden Transaktionskosten in den Fokus rückt.

Ein Gegenbeispiel zur generell besseren Kontrahierbarkeit durch die Reduktion von Schnittstellen bei einer Bündelung von Fachlosen bietet häufig die Baugrube in Hochbauprojekten. Durch die generell hohe Umweltunsicherheit bei der Erstellung geht dieses Los mit vergleichsweise hohen Kontrahierbarkeitsproblemen einher. Damit kann eine vertragliche Integration der Baugrube mit anderen Fachlosen negative Auswirkungen auf die Gesamtkontrahierbarkeit des Leistungsbündels haben. In solchen Fällen kann es für den Auftraggeber vorteilhaft sein, die Baugrube als separates Los zu vergeben.

Ein weiteres Argument für die Bündelung von Fachlosen ist aus Sicht des Bauherrn der reduzierte Steuerungs- und Koordinationsaufwand, weshalb die Bündelung von Fachlosen bei fehlenden bauherreninternen Ressourcen eine Alternative zur Vergabe mit Unterstützung durch einen Steuerer bietet.

Insbesondere steigenden Abhängigkeitsproblemen infolge einer Fachlosbündelung ist bei Um- und Weiterbauten eine besondere Relevanz beizumessen, weil die mit diesen Vorhaben einhergehende Umweltunsicherheit zum einen zu einer geringeren ex ante Beschreibbarkeit und zum anderen zu einer höheren ex post Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderungen führt.

Schließlich ist die Auswirkung der Bündelung von Fachlosen auf die Wettbewerbsintensität zu prüfen. Insbesondere im Hinblick auf die aktuelle Marktstruktur im deutschen Hochbausektor mit vielen kleinen- und mittleren Baufirmen sollte bei großen Bauvorhaben die Auswirkung der Bündelung von Fachlosen auf die Wettbewerbsintensität genauer analysiert werden.

Die im Rahmen des Projektes durchgeführten Fallstudien haben sehr unterschiedliche Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen aufgezeigt. Bei Gesprächen mit großen privaten Bauherren stellten sich unterschiedliche Strategien heraus. Ein Bauherr betrachtet die Vergabe mit einer Aufteilung in eine große Anzahl von Fachlosen als komparativen Vorteil. Durch vorhandene interne Ressourcen in der Steuerung und Koordination ermöglichte der Bauherr eine effiziente Steuerung vieler kleinteiliger Gewerke, wodurch er die positiven Wettbewerbseffekte der kleineren Fachlosaufteilung realisieren konnte. Ein anderer großer privater Bauherr verfolgte generell eine Strategie der kleinteiligen Vergabe mit späterer Verhandlung über eine mögliche Bündelung technisch und zeitlich nahstehender Gewerke in eine oder mehrere Arbeitsgemeinschaften. Mit dieser Strategie versuchte der Bauherr, nach eigener Aussage, die Vorteile der höheren Wettbewerbsintensität der Desintegration mit dem geringeren internen Steuerungs- und Koordinationsbedarf einer Bündelung zu kombinieren. Die Verhandlung über eine Bündelung nach der Auftragserteilung mit den beauftragten Auftragnehmern bot dem Bauherrn die Möglichkeit zu einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Bündelung in Abhängigkeit vom verlangten ARGE-Zuschlag.

Kasten 3: Fallstudienerkenntnisse zu Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen

Bei der Betrachtung der mit einer Bündelung von Fachlosen einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten lassen sich keine eindeutigen Empfehlungen für die Ausgestaltung ableiten. Allerdings können für einige Konstellationen von Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika tendenzielle Aussagen zur relativen Vorteilhaftigkeit von Bündelung bzw. Desintegration getroffen werden:

- Die getrennte Vergabe von Fachlosen eignet sich vor allem in Konstellationen, bei denen ein standardisiertes Hochbauprojekt in einem Markt mit eingeschränkter Wettbewerbsintensität

durch einen Bauherrn mit ausgeprägten Ressourcen zur Vergabe und Steuerung sowie mit bestehenden Beziehungen zu Auftragnehmern durchführt wird. In einer solchen Konstellation bestehen gute Möglichkeiten für den Auftraggeber, von den Wettbewerbsvorteilen und der geringeren Abhängigkeitsgefahr der desintegrierten Fachlosvergaben zu profitieren, ohne erhebliche Transaktionskosten infolge der höheren Schnittstellenzahl in Kauf nehmen zu müssen.

- Eine Bündelung von Fachlosen ist hingegen insbesondere in Konstellationen sinnvoll, in denen der Bauherr zwar ein begrenztes Maß interner Ressourcen besitzt, aber über ausreichendes Wissen, um die Auswahl und Überwachung des Auftragnehmers effizient durchzuführen, und über große zukünftige Bauvolumina verfügt. In einer solchen Konstellation bietet die Bündelung von Fachlosen dem Auftraggeber einen geringeren Steuerungs- und Koordinationsaufwand, wobei sich gleichzeitig die höhere Abhängigkeit vom Auftragnehmer durch die Anreizsetzung über zukünftige Bauvolumina reduzieren lässt.

Eine Zwischenlösung zur Bündelung oder getrennten Vergabe von Fachlosen bietet die Vergabe einer Vielzahl von Losen mit einer ex post Bündelung durch ARGE-Bildung der beauftragten Auftragnehmer. Diese Zwischenlösung ermöglicht die Beibehaltung einer hohen Wettbewerbsintensität in der Vergabe und ermöglicht gleichzeitig gewisse Reduktionsmöglichkeiten von Schnittstellen zwischen den jeweiligen Fachlosen, was den Steuerungs- und Koordinationsaufwand des Bauherrn in der Bauausführung reduziert. Allerdings verlangen die Auftragnehmer normalerweise für die nachträgliche Bildung einer ARGE und die damit einhergehende Übernahme sowohl von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben als auch Haftungsverantwortung einen Kostenzuschlag. Die Höhe dieses Zuschlages ist gegenüber den eventuellen Vorteilen für den Bauherrn durch die ARGE-Bildung abzuwägen.

Die Ableitung klarer Ausgestaltungsempfehlungen zur Bündelung von Fachlosen im deutschen Hochbau ist nicht möglich. Vielmehr ist eine Bewertung der mit der gewählten Ausgestaltung einhergehenden Auswirkungen auf die Produktions- und Transaktionskosten sowie die Wettbewerbsintensität im Einzelfall notwendig. Tendenziell lässt sich allerdings ableiten, dass Hochbauprojekte mit geringer Komplexität durch den hohen Grad institutioneller Rahmenbedingungen im deutschen Hochbausektor eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Fachlosaufteilung bieten.

4.2.1.1.1.2.2 Vorteilhaftigkeit von Einzel- bzw. Generalunternehmervergabe

In der Bauausführung gilt die Ausgestaltungsentscheidung zwischen Einzel- oder Generalunternehmervergabe als eine der zentralen Ausgestaltungsoptionen, zu der auch einige Beiträge in der deutschen baubetrieblichen Literatur zu finden sind.[418]

In diesem Abschnitt wird davon ausgegangen, dass bei der Generalunternehmervergabe keine Baufirma die gesamte Bauausführungsleistung in Eigenerstellung erbringt, sondern für mindestens einen Teil der Leistungserstellung auf Nachunternehmer zurückgreift. Dies setzt voraus, dass die Generalgegenüber der Einzelunternehmervergabe keine besseren Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten durch Bündelung produktiver Bauausführungsaufgaben bietet. Positive Auswirkungen auf die

[418] Siehe u.a. ČADEŽ (1998); ESCHENBRUCH (2009); RACKY (1997) und SCHRIEK (2002).

Produktionskosten durch die Generalunternehmervergabe können nur durch die Auswahl leistungsfähiger Nachunternehmer sowie durch Steuerungs- und Koordinationsvorteile entstehen.

Einordnung der Effekte der Generalunternehmervergabe

Infolge der vertraglichen Vereinbarung zur Erstellung der gesamten produktiven Bauausführungsleistung durch einen Generalunternehmer erfolgt eine sogenannte „Ebenenverschiebung“[419] da der Generalunternehmer die Aufgaben des Bauherrn im Hinblick auf Vergabe sowie Steuerung und Koordination übernimmt. Für den Bauherrn entfällt somit ein erheblicher Steuerungs- und Koordinationsaufwand, allerdings geht die Generalunternehmervergabe mit einem komplexen Überwachungsaufwand für den Bauherrn einher. Bei einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Generalunternehmervergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe müssen diese Effekte der Ebenenverschiebung sowohl auf die Produktions- als auch die Transaktionskosten berücksichtigt und dabei insbesondere auch die Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität analysiert werden.

Bewertung der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen

Wie bereits diskutiert, entstehen durch den Rückgriff auf Nachunternehmer und die damit in Verbindung stehende Aufteilung der produktiven Bauausführungsaufgaben auf unterschiedliche Akteure generell keine besseren Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten bei der Generalunternehmervergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe.

Die Voraussetzung der Akteure für die Erzielung von Produktionskosteneffekten in der Vergabe sowie in der Steuerung und Koordination ist eng mit den Akteurs- und Marktcharakteristika des Bauherrn bzw. seines Beraters (meist des Objektplaners oder Projektsteuerers) sowie des Generalunternehmers verknüpft. Dabei bietet die Generalunternehmervergabe gegenüber der Einzelunternehmervergabe gute Möglichkeiten zu Produktionskostenvorteilen, wenn:

- Der Generalunternehmer durch Erfahrung und Wissen bessere Möglichkeiten besitzt, auf leistungsfähigere Nachunternehmer zurückzugreifen. Wenn diese Nachunternehmer bereits in ähnlichen Konstellationen beim Generalunternehmer gearbeitet haben, können sich zusätzlich mögliche Lerneffekte positiv auf die Produktionskosten auswirken.
- Der Generalunternehmer auf umfangreicheres Wissen zur effizienten Vergabe sowie Steuerung und Koordination zurückgreifen kann und der Bauherr ihm harte Anreize zur Nutzung dieser Produktionskostenvorteile setzen kann.

Die Vereinbarung von harten Anreizen zur effizienten Vergabe sowie Steuerung und Koordination setzt in der Regel eine pauschale Vergütung und eine gute Kontrahierbarkeit der Leistung voraus.

Eine Alternative zur Generalunternehmervergabe bei fehlenden internen Ressourcen des Bauherrn bezüglich der Vergabe sowie der Steuerung und Koordination in Eigenerstellung bietet die Durchführung einer Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung durch einen Projektsteuerer. Wenn der be-

[419] Im Folgenden wird der Begriff "Ebenenverschiebung" verwendet, um Konstellationen zu beschreiben, bei denen der Auftragnehmer Aufgaben übernimmt, die originär im Bereich der Bauherrentätigkeit liegen.

auftragte Projektsteuerer auf ähnliches Wissen und Beziehungen wie der Generalunternehmer bei der Auswahl leistungsfähiger Nachunternehmer sowie bei der Steuerung und Koordination verfügt, können die eventuellen positiven Produktionskosteneffekte der Generalunternehmervergabe möglicherweise ausgeglichen werden. Für den Projektsteuerer bestehen allerdings in der Regel geringere Anreize zur effizienten Vergabe sowie Steuerung und Koordination als für den Generalunternehmer, da der Projektsteuerer normalerweise keine Haftung für die Leistung der beauftragten Auftragnehmer übernimmt sowie im Vergleich zum Generalunternehmer, der generell eine pauschale Vergütung bekommt, nicht vom Residualgewinn der Nachunternehmervergaben vergütet wird.

Bei Betrachtung der mit den unterschiedlichen Ausgestaltungsoptionen einhergehenden Transaktionskosten, führt die Generalunternehmervergabe zu ähnlichen Effekten wie die Bündelung von Fachlosen. Jedoch sind bei der Generalunternehmervergabe zusätzliche Effekte zu berücksichtigen:

- Zum einen verliert der Bauherr bei einer Generalunternehmervergabe normalerweise Kontroll- und Weisungsmöglichkeiten in der Nachunternehmervergabe. Die direkte Möglichkeit des Bauherrn zur Auswahl leistungsfähiger ausführender Unternehmen entfällt somit regelmäßig.
- Zum anderen geht die Generalunternehmervergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe mit einer höheren Abhängigkeit vom einzelnen Auftragnehmer einher, wodurch ein komplexerer Überwachungsbedarf entsteht. Dieser Überwachungsbedarf ist gegen den generell höheren Steuerung- und Koordinationsaufwand der Einzelunternehmervergabe abzuwägen.

Die vergleichsweise hohe Abhängigkeit vom Generalunternehmer stellt insbesondere bei ex post Leistungsänderungen eine mögliche Gefahr für den Bauherrn dar. Durch die regelmäßig fehlende Kostentransparenz der Nachunternehmerleistungen bietet die Generalunternehmervergabe häufig eine schlechtere Grundlage, um bei einer Nachverhandlung, die höhere Abhängigkeit zu reduzieren. Insbesondere bei Hochbauprojekten mit großer Umweltunsicherheit kann sich die mit der Generalunternehmervergabe einhergehende höhere Abhängigkeit negativ für den Bauherrn auswirken.

Allerdings führt auch die Beauftragung eines Projektsteuerers zur Durchführung der Einzelunternehmervergabe zu einer gewissen Abhängigkeit. Durch die regelmäßig schwachen Anreize zur effizienten Steuerung des Projektsteuerers ist eine Überwachung der Leistung des Projektsteuerers geboten, welche das nötige Wissen voraussetzt. Im Vergleich zum Generalunternehmer ist jedoch die Abhängigkeit vom Berater generell als geringer einzuschätzen, da sämtliche Verträge mit den leistungserstellenden Unternehmen im Namen des Bauherrn abgeschlossen werden.

Des Weiteren geht die Generalunternehmervergabe durch die Bündelung der produktiven Bauausführungsaufgabe mit weniger Detailausgestaltungsmöglichkeiten einher. Im Vergleich dazu bietet die Einzelunternehmervergabe die Möglichkeit, die Detailausgestaltung der Fremdvergabe individuell in Abhängigkeit der Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auszugestalten. Dies kann bei Losen mit sehr heterogenen Rahmenbedingungen von Vorteil sein.

Die Wahl zwischen der General- bzw. Einzelunternehmervergabe wirkt sich auf die Wettbewerbsintensität aus. Generell ist durch den größeren Vertragsumfang der Generalunternehmervergabe, von reduzierter Wettbewerbsintensität auszugehen. Vor allem bei sehr großen Hochbauprojekten sollte im

Hinblick auf die Vielzahl kleiner und mittlerer bauausführender Unternehmen die Auswirkung der Generalunternehmervergabe auf die Wettbewerbsintensität kritisch betrachtet werden.

Für Bauherren mit ausreichenden internen Kapazitäten zur Durchführung der Einzelunternehmervergabe in Eigenerstellung führt dieses Organisationsmodell in der Regel zu vergleichsweise geringen Transaktionskosten durch größere Flexibilität und geringere Abhängigkeitsgefahr. Falls diese internen Kapazitäten dem Bauherrn fehlen, sind keine eindeutigen Aussagen zu den relativen Transaktionskosten einer General- und einer Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung eines Projektsteuerers möglich. Tendenziell lässt sich aber sagen, dass bei Hochbauprojekten mit hoher Umweltunsicherheit (insbesondere bei komplexen Um- und Sanierungsbauten) die Einzelunternehmervergabe mittels Unterstützung eines Projektsteuerers mit vergleichsweise geringer Abhängigkeitsgefahr einhergeht.

Als Alternativlösung zwischen der Einzel- und Generalunternehmervergabe ist die Teilgeneralunternehmervergabe zu betrachten. Diese Lösung bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, den internen Aufwand für die Vergabe sowie die Steuerung und Koordination bei gleichzeitig höherer Ausgestaltungsflexibilität zu reduzieren. Diese Flexibilität eröffnet dem Bauherrn die Möglichkeit, den Vertragsumfang jedes Teilgeneralunternehmerloses sowie die Detailausgestaltung der Fremdvergaben in Abhängigkeit von den mit den Losen einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens zu gestalten. Besonders bei Bauherren mit fehlenden internen Ressourcen zur Einzelunternehmervergabe in Bauvorhaben mit sehr heterogenen Rahmenbedingungen in den Gewerkegruppen sind mögliche Vorteile einer Teilgeneralunternehmervergabe näher zu betrachten.

In Abhängigkeit der aktuellen Transaktions- und Marktcharakteristika kann sich die Rationalität für die Generalunternehmervergabe während der Erstellung eines Hochbauprojektes verändern. Ein privater Bauherr griff bei der Erstellung eines Hotel- und Bürogebäudes wie gewohnt auf die Generalunternehmervergabe zurück. Allerdings bekam er, wegen der hohen Umweltunsicherheit der Baugrube, die durch die Nähe zum Wasser und dem unterirdischen Schienenverkehr verursacht wurde, bei der ersten Ausschreibung nur sehr wenige Angebote für die Generalunternehmerleistung. Die angebotenen Preise lagen auch deutlich über der Kostenberechnung. Bei einer Auswertung der Vergabestrategie zeigte sich, dass den zur Angebotsabgabe aufgeforderten Generalunternehmern generell das Wissen im Umgang mit der hohen Umweltunsicherheit der Baugrube fehlte. Nach einer Aufteilung des Hochbauprojektes in zwei Lose, Baugrube und restliche Gewerke, wurden die restlichen Gewerke von der Umweltunsicherheit der Baugrube getrennt, wodurch die Kontrahierbarkeit der Leistung anstieg. Durch die Aufteilung der Gesamtleistung an zwei Teilgeneralunternehmer konnte der Bauherr eine viel höhere Wettbewerbsintensität für die restlichen Gewerken bewirken und somit das Projekt im Vergleich zu der zuerst angedachten Generalunternehmervergabe zu geringeren Kosten durchführen.

Kasten 4: Fallstudienerkenntnisse zur Rationalität für die Generalunternehmervergabe

4.2.1.1.1.3 Schlussfolgerungen

Die Ableitung allgemeingültiger Empfehlungen für die Ausgestaltungsoptionen der produktiven Bauausführungsaufgaben auf Einzelprojektebene ist vor dem Hintergrund der einzelnen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens und deren vielfältigen Auswirkungen auf die Produktions- und Transaktionskosten, die bei der Bewertung berücksichtigt werden

müssen, kaum möglich. Tendenzielle Aussagen zu bestimmten Kombinationen dieser Charakteristika lassen sich allerdings treffen.

Grundsätzlich bieten der vorhandene institutionelle Rahmen und die Marktstruktur im deutschen Hochbausektor auch kleinen Bauherren gute Voraussetzungen, bei Hochbauprojekten mit geringer Komplexität auf die Einzelunternehmervergabe zurückzugreifen, was somit eine Alternative zur Generalunternehmervergabe darstellt.

Jedoch sind sowohl die Einzel- als auch die Generalunternehmervergabe mit Vor- und Nachteilen verbunden, wodurch Zwischenlösungen, bei denen technisch und zeitlich naheliegende Fachlose gebündelt und in begrenzter Anzahl von „Bündeln" an Teilgeneralunternehmer vergeben werden, vorteilhafter sein können. Solche Lösungen bieten gute Möglichkeiten, im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe den internen Vergabe- sowie den Steuerungs- und den Koordinationsaufwand zu reduzieren und zudem die Schnittstellen naheliegender Fachlose zu integrieren. Außerdem zeichnet sich die Teilgeneralunternehmervergabe gegenüber der Generalunternehmervergabe durch bessere Möglichkeiten aus, sowohl die Abhängigkeitsgefahr zu reduzieren als auch die Wettbewerbsintensität zu steigern. Zu beachten ist, dass auch die Teilgeneralunternehmervergabe hohe Anforderungen an den Bauherrn in Bezug auf die interne Ressourcenausstattung und insbesondere auf das Wissen stellt.

4.2.1.1.2 Ausgestaltungsoptionen der produktiven Planung

In Deutschland werden generell die jeweiligen Planungsgewerke Objekt-, Tragwerks-, TGA-Planung und beratende Leistungen getrennt vergeben.[420] Allerdings besteht auch die Möglichkeit, einen Generalplaner zu beauftragen. Insbesondere in der Objektplanung mit der klaren Schnittstelle der erforderlichen Baugenehmigung bestehen gute institutionelle Voraussetzungen zu einer Beauftragung unterschiedlicher Akteure in der Entwurfs- und der Ausführungsplanung.

Dieser Abschnitt geht auf die idealtypischen Ausgestaltungsoptionen der produktiven Planung ein und diskutiert diese anhand der bereits vorgestellten idealtypischen Planerrollen im deutschen Hochbau.[421]

4.2.1.1.2.1 Objektplanung

In diesem Abschnitt erfolgt zunächst eine Diskussion der Rationalität der Ausgestaltungsoptionen in der Entwurfsplanung, direkt im Anschluss folgt eine Betrachtung der Ausgestaltungsoptionen in der Ausführungsplanung sowie deren vertraglicher Bündelung mit der Entwurfsplanung.

Entwurfsplanung

Die zur Durchführung einer Entwurfsplanung erforderlichen materiellen und vornehmlich immateriellen Ressourcen weisen in der Regel eine geringe Spezifität zu einzelnen Bauherren auf, wodurch sie sich für unterschiedliche Bauherren mit Bauprojekten ähnlicher Transaktionscharakteristika eignen. Diese geringe Spezifität notwendiger Ressourcen bietet gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über den Markt, was grundsätzlich die Vorteile der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstel-

[420] Siehe Abschnitt 2.5.

[421] Siehe Abschnitt 2.5.

lung erhöht. Diese Synergieeffekte sind aber im Vergleich zur produktiven Bauausführung wegen des eingeschränkten Umfangs erforderlicher kapitalintensiver materieller Ressourcen als deutlich kleiner einzuordnen. Für Bauherren mit sehr bauherrenspezifischen Hochbauprojekten bestehen geringere Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über den Markt, wodurch die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung steigt. Des Weiteren kommt der Objektplanung hohe Bedeutung bzw. Zentralität für das Gesamtprojekt zu, was die Vorteile der Eigenschaften der Eigenerstellung steigert.

Die produktive Planung weist Transaktionscharakteristika auf, die eine „Zwischenform" von Produkt und Dienstleistung charakterisieren. Durch die erforderliche enge Abstimmung mit dem Bauherrn während der Leistungserstellung weist sie Ähnlichkeiten zu einer Dienstleistung auf. Am Ende des Leistungserstellungsprozesses wird dem Bauherrn allerdings ein greifbares Produkt – die Planung – übergeben. Diese Kombination geht in der Regel mit geringer ex ante Kontrahierbarkeit der Leistung, aber vergleichsweise guten Bewertungsmöglichkeiten bezüglich der Planungsqualität nach der finalen Leistungserstellung einher. Während der Leistungserstellung ist jedoch aufgrund möglicher Anpassungswünsche des Bauherrn im Planungsverlauf von großer Umweltunsicherheit auszugehen.

In der Entwurfsplanung kann im deutschen Hochbausektor auf einen ausgeprägten institutionellen Rahmen zurückgegriffen werden. Insbesondere durch die Rahmenbedingungen der HOAI zu Vergütung und Leistungsbildern sowie durch technische Vorschriften und Standards wird die Fremdvergabe der Entwurfsplanung erleichtert. Zusätzlich bietet der geschützte Berufstitel „Architekt" einen Reputationseffekt, was die Unsicherheit über die Leistungsqualität der potenziellen Auftragnehmer bei einer Fremdvergabe weiter reduziert. Ferner wird durch die erforderliche Baugenehmigung der Entwurfsplanung eine entsprechende externe Qualitätsprüfung sichergestellt.

Die Betrachtung der Marktcharakteristika in Deutschland zeigt eine grundsätzlich hohe Wettbewerbsintensität bei unspezifischen Objektplanungsaufgaben.[422] Damit ist generell von einer großen Auswahl potenzieller Auftragnehmer auszugehen, was die Abhängigkeitsgefahr des Bauherrn von einzelnen Entwurfsplanern bei einer Fremdvergabe reduziert.

Die Entwurfsplanung geht durch hohe Kostenbeeinflussbarkeit mit hoher Zentralität für das Gesamtprojekt einher. Gleichzeitig trägt stellt sie aber nur einen relativ geringen Teil der Gesamtkosten des Projektes dar. Diese Voraussetzungen führen generell zu einer geringen Rationalität für den Bauherrn, mögliche Unsicherheit bezüglich der Auftragnehmerqualität durch eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Fokus auf Wettbewerbsintensität in Kauf zu nehmen, um Kosten zu sparen.[423]

Grundsätzlich ist es für den Bauherrn bei einer Fremdvergabe erstrebenswert, eine Detailausgestaltung zu wählen, die sowohl zur ex ante Einschränkung der Qualitätsunsicherheit potenzieller Auftrag-

[422] Im Jahresbericht 2010/2011 gibt die Bundesarchitektenkammer die Wettbewerbsintensität des Marktes für Architektur- und Stadtplanungsleistungen als sehr hoch an. „Eine langfristig niedrige Nachfrage, ein starker Konkurrenzdruck und ein Überangebot an Arbeitskräften kennzeichnen den Markt für Architektur- und Stadtplaungsleistungen." BUNDESARCHITEKTENKAMMER (2011, S. 11); Nach ARCHITECTS' COUNCIL OF EUROPE (2008) hat Deutschland mit 1,2 Architekten/1.000 Einwohner eine überdurchschnittliche Architektendichte im Vergleich zum europäischen Ausland. Zudem haben 80 % der Architekturbüros in Deutschland nur bis zu 3 Mitarbeiter.

[423] Eine solche Detailausgestaltung der Fremdvergabe in der Entwurfsplanung ist im Hinblick auf das zwingende Preisrecht der HOAI allerdings schwer durchführbar.

nehmer als auch zu hoher ex post Flexibilität führt. In diesem Zusammenhang ist regelmäßig die monokriterielle Vergabe mit dem Zuschlagskriterium Qualität vorteilhaft. Durch Rückgriff auf das zwingende Preisrecht der HOAI wird dem Bauherrn diese Detailausgestaltung erleichtert.

Zur Beurteilung der Leistungsqualität potenzieller Auftragnehmer ist die Reputation von hoher Bedeutung. Kann der Bauherr auf bestehende Beziehungen zu Entwurfsplanern aus bereits abgeschlossenen und/oder begonnenen Projekten zurückgreifen, bietet die Reputation eine bessere Möglichkeit, die Leistungsqualität des Auftragnehmers einzuschätzen. Außerdem begünstigt die erneute Beauftragung die Erzielung von Lerneffekten im Rahmen wiederkehrender Zusammenarbeit.

Es können keine allgemeingültigen Aussagen zu vorteilhaften Eigenschaften der Ausgestaltungsoptionen in der Entwurfsplanung getroffen werden. Grundsätzlich lässt sich allerdings ableiten, dass die hohe Reife institutioneller Rahmenbedingungen sowie die generell hohe Wettbewerbsintensität bei Entwurfsplanungsleistungen in Deutschland den Rückgriff auf die Fremdvergabe erleichtern. Insbesondere für Bauherren unspezifischer Bauvorhaben und mit fehlenden internen Entwurfsplanungsressourcen sowie einer hohen Volatilität in der Bauausführungshäufigkeit bietet die Fremdvergabe gute Möglichkeiten, Synergieeffekte über den Markt zu realisieren. Bei einer Fremdvergabe der Entwurfsplanungsleistung führt die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung zu verbesserten Möglichkeiten, die Qualitätsunsicherheit potenzieller Auftragnehmer zu reduzieren, gewisse Flexibilität in der Leistungserstellung zu gewährleisten sowie Lerneffekte zu erzielen.

Bei der Entscheidung für die Eigenerstellung oder die Fremdvergabe von Objektplanungsleistungen haben die Fallstudien im Rahmen des Projektes gezeigt, dass die in der Regel höhere künstlerische Reputation externer Planungsbüros eine zentrale Rolle einnimmt. Ein großer privater Bauherr, der für die Fremdnutzung baut, griff trotz vorhandener interner Objektplanungsressourcen in sämtlichen Großprojekten auf einen externen Objektplaner zurück. Dies begründete er mit der deutlich besseren Reputation externer Büros im Hinblick auf die architektonische Qualität. Allerdings wählte der Bauherr eine Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung. Von seinen letzten 14 durchgeführten großen Hochbauprojekten wurden 13 mit demselben Objektplanungsbüro umgesetzt. Nach Aussage des Bauherrn konnte er somit eine hohe künstlerische Reputation durch die Fremdvergabe gewährleisten und gleichzeitig große Flexibilität und die Erzielung von Lerneffekten sicherstellen.

Kasten 5: Fallstudienerkenntnisse zu Eigenerstellung oder Fremdvergabe der Objektplanung

Ausführungsplanung und Integration mit vorgelagerter Entwurfsplanung

VORTEILHAFTE EIGENSCHAFTEN IN DER LEISTUNGSERSTELLUNG

Die Ausführungsplanung weist im Hinblick auf vorteilhafte Eigenschaften in der Leistungserstellung große Ähnlichkeiten zur Entwurfsplanung auf, die hier deshalb nicht wiederholt werden. Jedoch erfordert die Erstellung der Ausführungsplanung im Vergleich zur Entwurfsplanung ein tieferes Wissen hinsichtlich der Bauausführung bzw. -überwachung. Bauherren, die auf vorhandenes internes Wissen aus diesen Aufgaben zurückreifen können, verfügen daher über vergleichsweise bessere Voraussetzungen für die Eigenerstellung.

INTEGRATION BZW. DESINTEGRATION MIT DER ENTWURFSPLANUNG

Für den Bauherrn bestehen die Möglichkeiten, entweder eine vertragliche Trennung zwischen der Entwurfs- und der Ausführungsplanung mit der Leistungserstellung durch zwei unterschiedliche Akteure oder eine Integration der Entwurfs- und der Ausführungsplanung vorzunehmen. Diese beiden Ausgestaltungsoptionen wirken sich unterschiedlich auf die mit der gewählten Lösung in Verbindung stehenden Produktions- und Transaktionskosten aus.

Eine Integration der Entwurfs- und der Ausführungsplanung bietet, durch die in der Entwurfsplanung bestehende Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Objektplaner, bessere Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten in der Ausführungsplanung als ein Rückgriff auf unterschiedliche Akteure. Zudem werden durch die Integration eine klare Verantwortlichkeiten für die gesamte Objektplanung festgelegt und die Transaktionskosten durch die reduzierte Vergabeanzahl gesenkt.

Die Transaktionscharakteristika der Objektplanung bieten aber generell geringe Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten bei der Bündelung von Entwurfs- und Ausführungsplanung, wodurch die relativen Produktionskostennachteile einer Desintegration als vergleichsweise gering sind.

Nach einigen Aussagen der im Rahmen des Projektes durchgeführten Fallstudien ist eine Spezialisierung der Objektplanungsbüros auf die Entwurfs- oder die Ausführungsplanung auf dem deutschen Objektplanermarkt zu beobachten. Vielen Planungsbüros, die eher auf die Entwurfsplanung spezialisiert sind, fehlt das erforderliche Ausführungswissen, um eine auf die Ausführung optimal abgestimmte Planung zu erstellen. Andere Büros, die sich auf die Ausführungsplanung spezialisiert haben, besitzen nicht die Erfahrung und/oder die Reputation, um gute Entwürfe zu erstellen. Eine Desintegration kann somit das Marktangebot im Hinblick auf leistungsstarke Auftragnehmer verbessern.[424]

Mit der normalerweise erforderlichen Baugenehmigung einer Planung existiert eine klare institutionell geregelte Schnittstelle zwischen Entwurfs- und Ausführungsplanung.[425] Dadurch entstehen gute Möglichkeiten, die Verantwortung zwischen den Planungsbereichen vertraglich zu regeln, weshalb die Beauftragung unterschiedlicher Akteure für die Entwurfs- und Ausführungsplanung vergleichsweise transaktionskostengünstig erfolgen kann.

Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit bietet die Beauftragung der Entwurfsplanung bis zur Genehmigung mit einer Option des Entwurfsplaners auf die Durchführung der darauf folgenden Ausführungsplanung. Durch diese Ausgestaltung gibt der Bauherr dem Planer gewisse Anreize zu hoher Leistungsqualität in der Entwurfsplanung, da er bei einer nicht zufriedenstellenden Leistung von der Opting-Out-Möglichkeit Gebrauch machen kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Sowohl für die Entwurfs- als auch die Ausführungsplanung bietet der hohe Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen in der Planung, insbesondere im Hinblick auf die HOAI und die erforder-

[424] Siehe Erkenntnisse aus den Fallstudien in Kasten 6.

[425] Gemäß HOAI schuldet der Entwurfsplaner dem Bauherrn eine genehmigungsfähige Entwurfsplanung, vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).

liche Baugenehmigung, sowie die vorhandene Marktstruktur mit einer großen Anzahl von Planungsbüros dem Bauherrn eine gute Grundlage für den Rückgriff auf die Fremdvergabe von Objektplanungsleistungen. Bei der Fremdvergabe bietet die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung in der Regel eine für den Bauherrn vorteilhafte Ausgestaltung, weil diese die Qualitätsunsicherheit potenzieller Auftragnehmer reduziert, gewisse Flexibilität in der Leistungserstellung gewährleistet sowie Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten hervorruft.

Durch die aufgrund der erforderlichen Baugenehmigung gut beschreibbare Schnittstelle zwischen Entwurfs- und Ausführungsplanung wird die Beauftragung unterschiedlicher Akteure für die beiden Phasen erleichtert, was zum Teil auch die zu beobachtende Spezialisierung der Objektplanungsbüros auf entweder Entwurfs- oder Ausführungsplanung erklärt.

Ein großer öffentlicher Bauherr griff bei großen Hochbauprojekten generell auf die Vergabe der Entwurfsplanung über einen Architektenwettbewerb zurück. Seine Erfahrung zeigte allerdings, dass die Leistungsqualität der für die Entwurfsplanung ausgewählten Planer häufig in Bezug auf die Ausführungsplanung mangelhaft war. Durch eine phasenweise Vergabe der Objektplanungsleistung hält sich der Bauherr offen, ob er vom durch den Architektenwettbewerb ausgewählten Entwurfsplaner auch die Ausführungsplanung erstellen lässt.

Nach Aussage der Bauherren im Rahmen der Fallstudien hat sich der Markt für Objektplanung in Büros, die entweder auf die Entwurfs- oder die Ausführungsplanung spezialisiert sind, aufgeteilt. Somit kann durch Neuvergabe nach der Genehmigungsplanung ein leistungsstärkerer Auftragnehmer ausgesucht werden, als im Fall einer gebündelten Vergabe sämtlicher Planungsphasen. Diese Lösung bietet dem Bauherrn außerdem eine größere Flexibilität und gewisse Möglichkeiten, dem Entwurfsplaner Leistungsanreize durch die Aussicht auf die Erstellung der Ausführungsplanung zu setzen.

Kasten 6: Fallstudienerkenntnisse zur Integration von Entwurfs- und Ausführungsplanung

4.2.1.1.2.2 Tragwerksplanung

Generell weist die Tragwerksplanung eine geringe Spezifität bezüglich einzelner Bauvorhaben aus. Insbesondere die erforderlichen materiellen und immateriellen Ressourcen bei der Erstellung der Tragwerksplanung können normalerweise bei unterschiedlichen Bauvorhaben eingesetzt werden und bieten somit gute Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten bei der Fremdvergabe.

Des Weiteren existiert durch die große Sicherheitsrelevanz der Tragwerksplanung eine Vielzahl technischer Standards und gesetzlicher Vorgaben. Diese sicherheitsrelevanten institutionellen Vorgaben bieten gleichzeitig eine Verbesserung der Kontrahierbarkeit der Leistung. Die Baugenehmigung ist als erforderliche Sicherheitsprüfung insbesondere auf die Tragwerksplanung ausgerichtet und stellt eine externe Qualitätskontrolle dar, was die Fremdvergabe generell erleichtert. Im Vergleich zur Objektplanung ist durch die geringe Spezifität und die ausgeprägten institutionellen Rahmenbedingungen eine hohe Rationalität für die Fremdvergabe abzuleiten.

4.2.1.1.2.3 TGA-Planung

Die TGA-Planung geht mit einer hohen und in den letzten Jahren zunehmenden Bedeutung bei Hochbauvorhaben einher. Durch den großen Anteil technischer Komponenten in Hochbauprojekten und die

zunehmende Bedeutung von z. B. dem Energieverbrauch eines Gebäudes nimmt die TGA-Planung eine sehr wichtige Rolle in der Planung ein.[426] Diese große Bedeutung, in Kombination mit einem generell knappen Marktangebot leistungsstarker TGA-Büros, schränkt in der Regel die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung in der TGA-Planung ein. Das bedeutet der Regel für den Bauherrn geringe Wahlmöglichkeiten bei der Beauftragung leistungsfähiger TGA-Planer. Dies führt zum einen zu reduzierten Möglichkeiten, bei einer Fremdvergabe in konstanten Teams zu arbeiten, um Lerneffekte zu erzielen und zum anderen erhöht es die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, da ein Auftragnehmerwechsel zu vergleichsweise hohen Transaktionskosten führt.

Des Weiteren bietet die Baugenehmigung im Bereich TGA eine geringere Möglichkeit zu externer Qualitätskontrolle als in der Objekt- und Tragwerksplanung, weil in der Baugenehmigung vergleichsweise wenig Fokus auf Funktionalität und Qualität der TGA-Planung gelegt wird, da in diesem Bereich weniger kodifiziertes Wissen existiert, auf das zurückgegriffen werden kann.

Generell ist eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung in der TGA-Planung im Vergleich zu anderen Planungsbereichen abzuleiten. Wenn auf die Fremdvergabe zurückgegriffen wird, bieten Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung, vor allem im Hinblick auf die Vergabe, Vorteile.

In den Projektfallstudien wurde der TGA-Planung von sämtlichen Bauherren, unabhängig von Größe und Branche, eine hohe Bedeutung im Hochbauprojekt zugesprochen. Wegen der hohen technischen Komplexität und der zunehmenden Bedeutung sogenannter „Lebenszykluskosten“ eines Gebäudes wurde ein weiteres Voranschreiten dieser Entwicklung der TGA-Planung von vielen Bauherren vorausgesagt. Die Bauherren schilderten in den Fallstudien, dass in der TGA-Planung ein sehr knappes Marktangebot besteht. Demnach sind sehr wenig TGA-Büros auf dem deutschen Markt in der Lage, eine qualitativ hochwertige Leistung zu erstellen. Dies führt dazu, dass die Möglichkeiten der Bauherren zum Rückgriff auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung sehr beschränkt sind. Durch die Knappheit des Marktangebotes bestehen sehr geringe Möglichkeiten, bei einer Fremdvergabe in konstanten Auftraggeber-Auftragnehmer-Teams zu arbeiten. Die Situation in der TGA-Planung mit einer Kombination aus hoher Komplexität, hoher Bedeutung und geringen Möglichkeiten zum Rückgriff auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung hat viele Bauherren veranlasst, eine Erhöhung der Eigenerstellungsquote anzustreben.

Kasten 7: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung der TGA-Planung

4.2.1.1.2.4 Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute

Beratungs- und Gutachterleistungen sind Leistungen, die mit Gutachtercharakteristika einhergehen und somit eine gewisse Neutralität in der Leistungserstellung voraussetzen. Damit ist die Eigenerstellung dieser Aufgaben häufig nicht zulässig oder ungeeignet. Außerdem gehen diese Leistungen in der Regel mit geringer Spezifität in Bezug auf das jeweilige Bauvorhaben sowie oftmals geringer Nut-

[426] Vgl. BALOW (2012, S. 1 ff.) und HEIDEMANN / ACHIM (2007, S. 3); Für institutionelle Vorgaben zum Energiebedarf für Heizung und Warmwasser im Gebäudebereich siehe Energieeinsparverordnung (EnEV), laut BMVBS ist das Ziel der EnEv 2009, den Energiebedarf für Heizung und Warmwasser im Gebäudebereich um etwa 30 % zu senken, vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2012) ; Siehe auch Kasten 7.

zungshäufigkeit bei einzelnen Bauherren einher, was bei externen Auftragnehmern zu Vorteilen von Aufbau und Erhalt des notwendigen Fachwissens zur Nutzung bei mehreren Bauherren führt.

4.2.1.1.2.5 Rationalität des Generalplaners

Die Ausgestaltungsoption zur Beauftragung eines Generalplaners weist viele Ähnlichkeiten zur Beauftragung eines Generalunternehmers für die produktive Bauausführung auf. Wie bei der Generalunternehmervergabe wird hier davon ausgegangen, dass kein Akteur die komplette Generalplanerleistung in Eigenerstellung erbringt, sondern auf Nachunternehmer zurückgreift. Demnach bestehen bei der Beauftragung eines Generalplaners keine besseren Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten durch eine Bündelung von Aufgaben. Es können allerdings positive Auswirkungen auf die Produktionskosten durch die Auswahl leistungsfähigerer Nachunternehmer und aufgrund bestehender Routinen in der effizienten Zusammenarbeit mit diesen entstehen. Zudem lassen sich Steuerungs- und Koordinationsvorteile generieren und die Transaktionskosten der Zusammenarbeit durch bestehende Beziehungsroutinen senken.

Durch die institutionellen Rahmenbedingungen der HOAI ist eine übergreifende Verantwortung des Objektplaners im Hinblick auf die Integration der Leistungen anderer an der Planung beteiligter Akteure sowie die Sicherstellung der übergreifenden Genehmigungsfähigkeit festgelegt.[427] Durch diese institutionellen Rahmenbedingungen erfolgt zudem eine gewisse Ebenenverschiebung der Steuerung und Koordination in der Planung vom Bauherrn auf den Objektplaner ohne explizite Beauftragung eines Generalplaners.

Der Generalplaner verpflichtet sich gegenüber dem Bauherrn zur Erstellung der gesamten produktiven Planungsleistung, womit es zu einer Ebenenverschiebung kommt, da der Generalplaner die Aufgaben des Bauherrn im Hinblick auf die Beauftragung der einzelnen Planungsakteure sowie zu einem gewissen Teil die beim Bauherrn anfallenden Aufgaben zur Steuerung und Koordination übernimmt. Für den Bauherrn entfällt somit zwar der Vergabeaufwand der einzelnen Planungsleistungen, jedoch geht die Generalplanervergabe mit einem komplexeren Überwachungsaufwand für den Bauherrn einher.

Bei einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Generalplanervergabe im Vergleich zur Einzelplanervergabe müssen diese Effekte der Ebenenverschiebung sowohl auf die Produktions- als auch auf die Transaktionskosten berücksichtigt und zusätzlich auch die Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität analysiert werden.

Die Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskosteneffekten in der Vergabe und in der Steuerung und Koordination ist eng mit den Akteurs- und Marktcharakteristika des Auftraggebers bzw. seines Projektsteuerers sowie des Generalplaners verknüpft.[428]

Die Generalplanervergabe bietet im Vergleich zur Einzelplanervergabe gute Voraussetzungen für niedrigere Produktionskosten, wenn:

[427] Siehe Leistungsphasen 2 bis 5 in Anlage 11 zu den §§ 33 und 38 Abs. 2 HOAI: Leistungen im Leistungsbild Gebäude und raumbildende Ausbauten sowie im Leistungsbild Freianlagen.

[428] Vgl. Abschnitt 4.1.1.

- Der Generalplaner durch Erfahrung und Wissen bessere Möglichkeiten besitzt, um auf leistungsfähigere Einzelplaner zurückzugreifen. Falls diese Einzelplaner bereits in ähnlichen Konstellationen beim Generalplaner gearbeitet haben, können sich zusätzlich mögliche Lerneffekte positiv auf die Produktionskosten auswirken.
- Der Generalplaner auf umfangreicheres Wissen zu einer effizienten Vergabe sowie Steuerung und Koordination der Einzelplaner zurückgreifen kann und der Bauherr ihm harte Anreize zur Realsierung dieser Produktionskostenvorteile setzen kann.

Diese möglichen positiven Auswirkungen auf die Produktionskosten müssen den mit der Generalplanervergabe in Verbindung stehenden Auswirkungen auf die Transaktionskosten gegenübergestellt werden. Zum einen bedeutet die Generalplanervergabe für den Bauherrn einen Verlust der Auswahl und Kontrolle der Vergabe von Einzelplanerleistungen. Zum anderen geht die Generalplanervergabe zwar mit reduziertem Steuerungs- und Koordinationsaufwand einher, allerdings ist die Abhängigkeit vom Generalplaner regelmäßig größer, was die Überwachungsanreize des Bauherrn erhöht.

Es muss allerdings beachtet werden, das der Aufwand zur Steuerung und Koordination der Einzelplaner auf Seite des Bauherrn häufig nicht völlig entfällt, da eine Abstimmung zwischen dem Bauherrn und den vom Generalplaner beauftragten Einzelplanern in der Regel während des Projektes notwendig ist. Die Generalplanervergabe geht generell auch mit einer Reduktion der gegenseitigen Überwachung der jeweils ausführenden Akteure einher. Die Nachunternehmer schließen einen Vertrag direkt mit dem Generalplaner ab, wodurch sie eher dem Generalplaner als dem Bauherrn verpflichtet sind. Die Funktion der gegenseitigen Überwachung der jeweiligen Einzelplaner im Sinne des Bauherrn wird damit eingeschränkt.

Im Vergleich zur individuellen Vergabe der jeweiligen Planungsleistungen bieten wenige Büros Leistungen als Generalplaner an, weshalb grundsätzlich mit einer gewissen Einschränkung des Marktangebotes bei einer Entscheidung für die Vergabe an einen Generalplaner zu rechnen ist.[429]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dem Objektplaner durch die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland eine gewisse Integrationsverantwortung in der Planung auch bei einer Einzelplanervergabe zugeordnet wird. Damit gehen die Vorteile der vertraglichen Bündelung dieser Verantwortung bei einem Generalplaner im Vergleich zur Einzelplanervergabe zum Teil verloren. Die relativen Vorteile in Bezug auf Steuerung und Koordination sind gegenüber den mit der Generalplanervergabe einhergehenden Nachteilen in Bezug auf Abhängigkeit, Kontrolle und Flexibilität abzuwägen.

Insgesamt wurden im Rahmen der Fallstudien das Marktangebot von Generalplanungsleistungen sowie das Interesse auf Seiten der Planer, als Generalplaner tätig zu sein, als eingeschränkt gekennzeichnet. Einige kleine Bauherren stellten allerdings in den Fallstudien die Beauftragung eines Gene-

[429] Siehe Kasten 8; Im Hinblick auf die Struktur der Architekturbüros in Deutschland mit 84 % aller Büros mit weniger als vier Vollzeitbeschäftigten, vgl. HOMMERICH / EBERS (2009), ist davon auszugehen, dass das Marktangebot für vollumfängliche Generalplanerleistungen im Vergleich zu einzelnen Planerleistungen geringer ist.

ralplaners als gute Möglichkeit zur Reduktion des internen Steuerungs- und Koordinationsbedarf dar. Durch den Generalplaner bekommt der Bauherr einen zentralen Ansprechpartner im Projekt, der die Verantwortung bzw. Haftung für die gesamte Planung übernimmt und gleichzeitig als Steuerer für den Bauherrn agiert. Viele Bauherren betrachteten die Beauftragung eines Generalplaners als ein mögliches Substitut zu einem externen Projektsteuerer.

Kasten 8: Fallstudienerkenntnisse zur Beauftragung eines Generalplaners

4.2.1.1.2.6 Schlussfolgerungen

Es lässt sich generell feststellen, dass durch den hohen Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen in der produktiven Planung in Deutschland sowohl der Rückgriff auf die Fremdvergabe als auch die Aufteilung der jeweiligen Leistungen auf unterschiedliche Einzelplaner im Hinblick auf die damit einhergehenden Transaktionskosten erleichtert wird. Übergreifende Empfehlungen für sämtliche produktive Planungsleistungen lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres ableiten.

4.2.1.1.3 Ausgestaltungsoptionen der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.1.1.3.1 Projektsteuerung

Einordnung der Projektsteuerungsaufgabe in unterschiedlichen Organisationsmodellen

Das Maß der beim Bauherrn anfallenden Steuerungs- und Koordinationsaufgaben unterscheidet sich erheblich in Abhängigkeit der Ausgestaltung des Organisationsmodells in den produktiven Planungs- und Bauausführungsaufgaben. Im Folgenden wird exemplarisch auf die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in den Randlösungen der Einzelplaner- in Verbindung mit der Einzelunternehmervergabe und der Generalplaner- in Verbindung mit der Generalunternehmervergabe eingegangen.

EINZELPLANER- IN VERBINDUNG MIT DER EINZELUNTERNEHMERVERGABE

Ein Organisationsmodell mit sowohl Einzelplaner- als auch Einzelunternehmervergabe geht mit einem hohen Anteil an Steuerungs- und Koordinationsaufgaben für den Bauherrn einher. Wegen der Losanzahl, entsteht in der Projektsteuerung im Hinblick auf die Ausschreibung der Leistung, die Auswahl der Auftragnehmer sowie die vertraglichen Beziehungen mit den ausgewählten Auftragnehmern ein großer Bedarf an ex ante Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. Im Leistungserstellungsprozess fällt im Bereich der Projektsteuerung ein hoher Steuerungs-, Koordinations- und Überwachungsbedarf der beauftragten Akteure und der Schnittstellen an, weil sie bei der Einzelplaner- und Einzelunternehmervergabe in der Regel im Verantwortungsbereich des Bauherrn bleiben.[430]

GENERALPLANER- IN VERBINDUNG MIT DER GENERALUNTERNEHMERVERGABE

Im Vergleich zu einem Organisationsmodell mit sowohl Einzelplaner- als auch Einzelunternehmervergabe geht das Organisationsmodell mit Generalplaner- und Generalunternehmervergabe wegen der

[430] Durch die festgelegte Koordinationsverantwortung des Objektplaners im Leistungsbild Gebäude und raumbildende Ausbauten sowie im Leistungsbild Freianlagen der HOAI werden einige Steuerungs- und Koordinationsaufgaben auch bei der Einzelplanervergabe an den Objektplaner abgegeben.

im Rahmen dieser Lösung stattfindenden Ebenenverschiebung mit einem erheblich reduzierten Umfang an Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in der Verantwortung des Bauherrn einher. Die Überwachungsverantwortung für den Generalplaner und den Generalunternehmer sowie für die Schnittstelle zwischen diesen beiden Akteuren bleibt allerdings im Verantwortungsbereich des Bauherrn. Dies hat zur Folge, dass bei einer Generalplaner- und Generalunternehmervergabe der Umfang an Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des Bauherrn erheblich reduziert wird. Allerdings wird die Überwachung des Generalplaners und des Generalunternehmers tendenziell durch die höhere Komplexität der Generalplaner- und der Generalunternehmerleistung erschwert und führt zu einem hohen Wissensbedarf in Bezug auf Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.

Ausgestaltungsoptionen

Die Projektsteuerung weist eine allgemein geringe Spezifität bezüglich unterschiedlicher Bauvorhaben auf. Allerdings ist die Projektsteuerung eine sehr personenbezogene Leistung zwischen den bei der Leistungserstellung involvierten Akteuren, wodurch sich gute Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten bei der Zusammenarbeit in konstanten Auftraggeber-Auftragnehmer-Teams ergeben.

Die Projektsteuerung geht generell mit einer geringen Kontrahierbarkeit der Leistung sowohl ex ante als auch ex post einher. Die Projektsteuerung wird zum größten Teil als eine reine Dienstleistung ausgeübt, wobei dem Bauherrn wenig greifbare Produkte nach der Leistungserstellung übergeben werden, was die ex post Bewert- und Nachvollziehbarkeit erheblich erschwert. Außerdem wird in der Leistungserstellung der Projektsteuerung auf ein großes Maß an implizitem Wissen zurückgegriffen, wodurch die Nachvollziehbarkeit der Leistung für Akteure ohne dieses implizite Wissen in der Regel nur schwer sicherzustellen ist.

Bei Leistungsanpassungen des Bauherrn in der Planung oder Bauausführung muss normalerweise auch die Leistung der Projektsteuerung angepasst werden, damit ist von einer hohen Umweltunsicherheit in der Leistungserstellung auszugehen. Weiterhin baut der Projektsteuerer im Laufe des Bauvorhabens implizites projektspezifisches Wissen auf, wodurch ein Austausch des Projektsteuerers in späteren Phasen des Bauvorhabens zu erheblichen Wechselkosten führt, was die Abhängigkeitsgefahr erhöht. Ferner geht die Projektsteuerung mit einer hohen Bedeutung für das Projekt einher, obwohl sie nur zu einem geringen Anteil der Gesamtkosten des Projektes beiträgt.

Im Vergleich zu den produktiven Planungsaufgaben ist der Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen in der Projektsteuerung in Deutschland nicht so weit fortgeschritten. Beispielsweise kann auf keine einheitliche Honorarordnung für die Vergütung oder keine einheitlichen Leistungsbilder zurückgegriffen werden. Außerdem ist der Berufstitel „Projektsteuerer“ nicht geschützt, was die Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität bei einer Fremdvergabe ansteigen lässt.

Bei einer Betrachtung der Transaktionscharakteristika sowie des institutionellen Rahmens der Projektsteuerung ist eine grundsätzlich hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung abzuleiten. Beim Rückgriff auf die Fremdvergabe bietet bei den vorhandenen Akteurscharakteristika die wiederkehrende Beauftragung gute Voraussetzungen zur Erzielung von Lerneffekten während gleichzeitig die Möglichkeiten zur Reduktion der Qualitätsunsicherheit verbes-

sert werden. Des Weiteren kann durch die Anreize zukünftiger Beauftragung die Gefahr einer opportunistischen Nutzung von projektspezifischem Wissen durch den Projektsteuerer geschmälert werden.

Bei der Nutzung der Einzelplanervergabe und/oder der Einzelunternehmervergabe kann bei fehlenden internen Ressourcen des Bauherrn ein externer Projektsteuerer eingesetzt werden, um Aufgaben, die sonst der Generalplaner bzw. Generalunternehmer wahrnehmen würde, zu erstellen. Dadurch eröffnet die Beauftragung eines externen Projektsteuerers für den Bauherrn weitere Ausgestaltungsoptionen in der Planung und der Bauausführung. Jedoch stellt sich die zentrale Frage, wie bei fehlendem implizitem Wissen des Bauherrn die Überwachung bei einer Fremdvergabe der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben sichergestellt werden kann. Hierzu bietet die gezielte Doppelbeauftragung von zwei unterschiedlichen Akteuren zur Wahrnehmung der Projektsteuerungsleistung eine Möglichkeit zur trilateralen Koordination. Die verbesserten Überwachungsmöglichkeiten einer solchen Doppelbeauftragung müssen allerdings mit den damit verbundenen Kosten abgewogen werden.

Sämtliche große private Bauherren, die im Rahmen der Fallstudien des Forschungsprojektes befragt wurden, sahen die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei großen Hochbauprojekten als ihre Kernkompetenz. Aufgrund dieser hohen Bedeutung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben verfolgten die Bauherren eine Strategie der fast hundertprozentigen Eigenerstellung in der Projektsteuerung und Bauüberwachung. Eine Fremdvergabe der Projektsteuerung und Bauüberwachung erfolgte in einem sehr geringen Umfang und dann fast ausschließlich mit dem Ziel, einen Lastausgleich über den Markt zu erreichen. Viele größere private Bauherren ordneten die Projektsteuerung und Bauüberwachung als ihren komparativen Vorteil ein, um durch die Möglichkeit zur Aufteilung des Hochbauprojektes in eine große Anzahl von Fachlosen, eine höhere Wettbewerbsintensität herbeizuführen und damit günstige Konditionen in jedem Einzellos zu erwirken.

Kasten 9: Fallstudienerkenntnisse zur Gestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.1.1.3.2 Bauüberwachung und Schnittstelle zur Projektsteuerung

Ausgestaltungsoptionen

Wie bei der Projektsteuerung geht die Bauüberwachung mit allgemein geringer Spezifität hinsichtlich unterschiedlicher Bauvorhaben, jedoch mit guten Voraussetzungen zur Erzielung von Lerneffekten bei einer Zusammenarbeit in konstanten Teams, einher. Des Weiteren ist die Bauüberwachung, wie die Projektsteuerung, generell mit einer geringen Kontrahierbarkeit der Leistung, einer hohen Zentralität und einer mit dem Voranschreiten der Bauausführung zunehmenden Abhängigkeit zum Auftragnehmer verbunden.

Die Bauüberwachung weist jedoch im Vergleich zur Projektsteuerung durch ihre explizite Berücksichtigung in der HOAI einen detaillierteren institutionellen Rahmen auf, was grundsätzlich als eine gute Grundlage für die Fremdvergabe anzusehen ist.

Tendenziell ist für die Bauüberwachung eine hohe Rationalität des Rückgriffs auf die Eigenschaften der Eigenerstellung abzuleiten. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine Fremdvergabe im Vergleich zur Projektsteuerung wegen des höheren Grades institutioneller Rahmenbedingungen besser.

Bündelung mit produktiven Planungsaufgaben

Zu den Aufgaben der Bauüberwachung gehören die Gewährleistung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sowie die Sicherstellung der Leistungserstellung gemäß den getroffenen vertraglichen Vereinbarungen. Damit kommt der Schnittstelle zwischen der Ausführungsplanung und der Bauüberwachung eine große Bedeutung zu. Bei vertraglicher Integration der Ausführungsplanung und der Bauüberwachung wird die Verantwortung für diese Schnittstelle einem einzelnen Akteur zugeordnet. Diese klare vertragliche Zuordnung bietet dem Bauherrn zum einen eine klare Verantwortung der Zuständigkeit im Fall von Ausführungsfehlern, die wegen einer fehlerhaften Ausführungsplanung passieren. Zum anderen muss das Wissen der Ausführungsplanung nicht an einen neuen Akteur in der Bauausführung weitergegeben werden.

Diese potenziellen Vorteile sind jedoch mit dem Nachteil einer integrierten Leistungserstellung und Überwachung durch einen Akteur abzuwägen. Bei vertraglicher Integration von Ausführungsplanung und Bauüberwachung überwacht der Bauüberwacher seine eigene Ausführungsplanung, wodurch er geringe Anreize hat, dem Bauherrn Fehler aus der Ausführungsplanung transparent darzustellen.

Trilaterale Koordination zwischen Bauüberwachung, Projektsteuerung und Bauherrn

Aufgrund der generell geringen Kontrahierbarkeit der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben ist eine effiziente Überwachung der Erstellung dieser Aufgaben insbesondere für Bauherren mit wenig implizitem Wissen in Bezug auf Hochbauprojekte schwierig. Eine Möglichkeit zur Reduktion der mit geringer Kontrahierbarkeit einhergehenden Gefahren ist eine gezielte Leistungsüberschneidung zwischen externem Bauüberwacher und externem Projektsteuerer. Dies bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, eine zweite Meinung in gewissen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einzuholen, wodurch sich Anreize für die Akteure etablieren lassen.

Die Fallstudien im Rahmen des Projektes zeigten unterschiedliche strategische Ausrichtungen im Hinblick auf die Bündelungsfragen sowohl zwischen Ausführungsplanung und Bauüberwachung als auch Bauüberwachung und Projektsteuerung.

Während einige Bauherren die vertragliche Integration von Ausführungsplanung und Bauüberwachung und damit eine Leistungserstellung durch einen einzelnen Auftragnehmer als selbstverständlich betrachteten, bevorzugten andere Bauherren eine Trennung der Auftragnehmer zwischen den zwei Aufgabentypen. Die Beauftragung unterschiedlicher Auftragnehmer in Ausführungsplanung und Bauüberwachung wurde mit der damit besseren Möglichkeit zur Reduktion von Anreizproblemen begründet. Nach Aussagen der Bauherren wurde damit vermieden, dass der Bauüberwacher die Ausführung seiner eigenen Planung überwacht, was zu Anreizen führen könnte, Fehler in der Ausführungsplanung gegenüber dem Bauherrn nicht transparent darzustellen.

Einige Bauherren betrachteten die Beauftragung sowohl eines externen Bauüberwachers als auch eines externen Projektsteuers als gute Möglichkeit zur wechselseitigen Überwachung. Insbesondere bei öffentlichen Bauherren mit eingeschränkten internen Ressourcen und einer allgemein hohen Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit wurde in einigen Fällen sowohl ein externer Bauüberwacher als auch ein externer Projektsteuerer beauftragt. Bei Nachträgen in der Bauausführung ließen die Bauherren diese sowohl vom externen Bauüberwacher als auch dem externen Projektsteuerer prüfen. Somit konnten die Bauherren zum einen die Auswirkungen ihrer zum Teil vorliegen-

den Wissensmängel zur Beurteilung der Nachtragsbewertung reduzieren und zum anderen wurden damit bessere Voraussetzungen zur Sicherstellung der Bewertungsobjektivität gewährleistet.

Ein privater Bauherr hatte nach einem attraktiven Angebot des Objektplaners sowohl die Bauüberwachung als auch die Projektsteuerung demselben Auftragnehmer übertragen. Nach eigener Aussage war dies keine vorteilhafte Konstellation, da eine wechselseitige Überwachung zwischen dem Bauüberwacher und dem Projektsteuerer nicht erfolgen konnte.

Kasten 10: Erkenntnisse der Fallstudien zur Bündelung sowohl von Ausführungsplanung und Bauüberwachung als auch von Bauüberwachung und Projektsteuerung

4.2.1.1.3.3 Vertragsdesign und -management

Generell werden der Vertragsumfang und die Vertragsart bei Fremdvergaben im Hochbausektor mittels eines expliziten Vertrags zwischen dem Bauherrn und dem beauftragten Auftragnehmer festgelegt. Die Ausarbeitung von für den Bauherrn vorteilhaften Vertragsausgestaltungen sowie die Sicherstellung der Einhaltung vertraglicher Vereinbarungen nehmen somit eine zentrale Rolle der Bauherrentätigkeit ein.

Das Vertragsdesign und -management weist generell eine geringe Spezifität bezüglich unterschiedlicher Bauvorhaben auf, wobei eine gute Möglichkeit zur wiederkehrenden Nutzung von juristischem Sachverstand in unterschiedlichen Hochbauprojekten vorliegt, was die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe steigert. Allerdings geht das Vertragsdesign und -management mit einer sowohl ex ante als auch ex post geringen Kontrahierbarkeit der Leistung einher, wodurch die Fremdvergabe der Leistung erschwert wird.

Bei der Leistungserstellung des Vertragsdesigns und -managements wird auf explizites sowie implizites Wissen zurückgegriffen. Die Möglichkeit zum Rückgriff auf explizites Wissen hängt von der Ähnlichkeit des jeweiligen Hochbauprojektes zu bereits durchgeführten Projekten des Bauherrn ab. Wenn der Bauherr ein Projekt, das im Hinblick auf Transaktionscharakteristika und Organisationsmodell große Überschneidungen zu bereits durchgeführten Projekten aufweist, umsetzt, bestehen bessere Möglichkeiten zur Wiederverwendung des Vertragsdesigns als bei der Realisierung eines neuen Projektes. Der Rückgriff auf ein bereits bestehendes Vertragsdesign geht in der Regel auch für Bauherren mit begrenzten juristischen Ressourcen mit guten Voraussetzungen zur Eigenerstellung einher.

Außerdem bietet die VOB/B dem Bauherrn Möglichkeiten, auf ein im ganzen Sektor anerkanntes Vertragsdesign in der Bauausführung zurückzugreifen, was die Voraussetzungen zur Eigenerstellung des Vertragsdesigns bei begrenzten juristischen Ressourcen des Bauherrn verbessert. Durch die fehlenden Standardverträge im deutschen Hochbau ist allerdings, insbesondere bei der Fremdvergabe von Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, ein relativ hohes Maß an implizitem Wissen bei der Ausgestaltung von Verträgen gefordert. Bei Nachverhandlungen des Vertrages oder bei Streitfällen zwischen dem Bauherrn und dem beauftragten Auftragnehmer ist in den Vertragsmanagementaufgaben der Rückgriff auf explizites Wissen vergleichsweise schwierig, wodurch bei fehlenden internen Ressourcen die Rationalität für die Fremdvergabe steigt.

Zudem setzt das Vertragsdesign und -management eine enge Abstimmung zwischen dem Bauherrn und dem ausführenden Akteur während der Leistungserstellung voraus, wodurch sich gute Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten bei der Zusammenarbeit in konstanten Teams ergeben. Bei Leistungsanpassungen des Bauherrn in der Planung oder Bauausführung müssen normalerweise auch die vertraglichen Vereinbarungen mit für die Leistungserstellung beauftragten Akteuren im Rahmen von Nachverhandlungen angepasst werden, weshalb eine hohe Umweltunsicherheit in der Leistungserstellung anzunehmen ist. Ferner macht das Vertragsdesign und -management nur einen geringen Anteil der Gesamtkosten des Projektes aus, wodurch die Rationalität für die wiederkehrende Zusammenarbeit in konstanten Teams zusätzlich erhöht wird.

Im Laufe des Bauvorhabens baut der Akteur sein implizites projektspezifisches Wissen für das Vertragsdesign und -management auf, womit ein Austausch des Akteurs in späteren Phasen des Bauvorhabens zu relativ hohen Wechselkosten führt, was die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer erhöht.

In Bezug auf das Vertragsdesign und -management ist eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung abzuleiten. Beim Rückgriff auf die Fremdvergabe bietet die wiederkehrende Beauftragung gute Voraussetzungen zur Erzielung von Lerneffekten, während gleichzeitig die Möglichkeit zur Reduktion der Qualitätsunsicherheit verbessert wird. Insbesondere für Bauherren mit begrenzten juristischen Ressourcen besteht eine generell hohe Rationalität für die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung, weil das erforderliche implizite Wissen bei Nachverhandlungen und in Streitfällen fehlt und generell nicht schnell aufgebaut werden kann.

4.2.1.1.3.4 Schlussfolgerungen

Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zeichnen sich durch Charakteristika aus, die eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung in der Leistungserstellung aufweisen. Insbesondere die hohe Zentralität, die geringe Kontrahierbarkeit, der Bedarf an Flexibilität während der Leistungserstellung sowie die im Vergleich zu den produktiven Planungsaufgaben wenig umfangreiche Grundlage institutioneller Rahmenbedingungen gehen mit Vorteilen für die Eigenschaften der Eigenerstellung einher.

Allerdings bietet die geringe Spezifität dieser Aufgaben, insbesondere bei Bauherren mit geringer Größe, gute Voraussetzungen für eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung.

4.2.1.1.4 Schlussfolgerungen zu desintegrierten Organisationsmodellen

Eine Analyse der Vielzahl von Ausgestaltungsoptionen bei desintegrierten Organisationsmodellen im Hochbau geht weit über die Frage der Einzel- oder Generalunternehmervergabe in der Bauausführung hinaus. Für eine vollumfängliche Analyse der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im deutschen Hochbausektor ist eine Betrachtung der jeweils idealtypischen Aufgabentypen und deren Schnittstellen notwendig.

Für die jeweils idealtypischen Aufgabentypen im Hochbau lassen sich keine allgemeingültigen eindeutigen Empfehlungen zu Ausgestaltungsoptionen ableiten. Es können jedoch Aussagen für bestimmte Konstellationen bei einer Betrachtung der mit der Leistung in Verbindung stehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens und einer Bewertung der mit den jeweiligen Lösungen einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten getroffen werden.

4.2.1.2 Theoriegeleitete Analyse der Rationalität und Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle

Im Folgenden werden projektbezogene Organisationsmodelle als integriert bezeichnet, wenn eine vertragliche Bündelung zwischen der Wahrnehmung einiger oder sämtlicher Planungsphasen und der Bauausführung vorgenommen wird.[431] Dabei findet die Vergabe der Bauausführung auf Grundlage einer unvollständigen Planung statt.

Die Analyse in diesem Abschnitt erfolgt in drei Schritten: Als Erstes wird die Generalunternehmervergabe inklusive der Wahrnehmung der Ausführungsplanung durch den Generalunternehmer diskutiert, danach erfolgt eine Analyse von Generalunternehmervergaben inklusive der Entwurfs- sowie der Ausführungsplanung. Als letztes werden die Besonderheiten sogenannter „GMP-Modelle“ betrachtet.

Wie im vorherigen Abschnitt wird auch hier davon ausgegangen, dass der beauftragte General- oder Totalunternehmer einige Leistungen an Nachunternehmer vergibt.

4.2.1.2.1 Übergreifende Analyse

Die Beauftragung integrierter Organisationsmodelle im Hochbau bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, eine vertragliche Integration produktiver Bauausführungsaufgaben und bestimmter produktiver Planungsaufgaben vorzunehmen. Diese Integration führt zu einem veränderten Verantwortungsbereich des Bauherrn. Es ist dabei zwischen Organisationsmodellen, die eine sehr frühe Vergabe vorsehen, und solchen, die „nur“ die Ausführungsplanung mit der produktiven Bauausführungsleistung integrieren, zu unterscheiden. In sehr frühen Vergaben ist wegen der in der Regel zunehmenden Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf mit einer erheblich schlechteren Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung im Vergleich zu desintegrierten Modellen zu rechnen. Wegen dieser schlechteren Kontrahierbarkeit der Leistung gehen die vertraglichen Vereinbarungen zur produktiven Bauausführungsleistung regelmäßig mit größerer Unvollständigkeit einher, wodurch generell die Bedeutung der Akteurscharakterstika des Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen steigt.

Integrierte Organisationsmodelle im Hochbau führen im Vergleich zu desintegrierten Modellen generell zu einem geringeren Bedarf des Bauherrn an Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, weil eine Ebenenverschiebung dieser Aufgaben an den Auftragnehmer stattfindet. Jedoch wird, durch die schlechtere Kontrahierbarkeit der Bauausführung sowie die generell höhere Komplexität der Leistung,

[431] Siehe Abschnitt 2.5.

die Überwachung erschwert, weshalb ein höheres Maß an Wissen auf Seiten des Bauherrn notwendig wird.

Außerdem bieten integrierte Organisationsmodelle grundsätzlich größere Anreize für die ausführenden Unternehmen, ihr Ausführungswissen in die Planung einfließen zu lassen. Generell gilt, dass je früher die Vergabe der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf erfolgt, desto größer ist die Möglichkeit zur Berücksichtigung des Ausführungswissens der bauausführenden Unternehmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die bauausführenden Unternehmen spezifisches Ausführungswissen besitzen, das eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung erlaubt, ist bei sehr komplexen Hochbauvorhaben, bei denen in der Planung und Bauausführung auf wenig explizites Wissen zurückgegriffen werden kann, vergleichsweise höher.

4.2.1.2.2 Analyse einzelner Modelle

4.2.1.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung

Bei der Bewertung möglicher Produktionskostenvorteile der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung bietet dieses Modell dem Generalunternehmer im Vergleich zum desintegrierten Organisationsmodell bessere Möglichkeiten und größere Anreize, sein Ausführungswissen in die Planung einzubringen, was zu einer verbesserten wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung führen kann. Diese Optimierungsmöglichkeit unterstellt jedoch implizit, dass das Ausführungswissen sehr spezifisch und nicht generell auch bei einzelnen Planungsakteuren vorhanden ist. In diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen durch die Berücksichtigung des Ausführungswissens des ausführenden Akteurs bereits in der Planung eher bei Hochbauvorhaben mit hoher technischer Komplexität und hohem Anteil an nicht standardisierten technischen Vorgehensweisen gegeben.

Des Weiteren kann, im Vergleich zur Generalunternehmervergabe nach vollständiger Ausführungsplanung, die zusätzliche Übernahme der Ausführungsplanung durch den Generalunternehmer zu möglichen Zeiteinsparungen führen, weil eine baubegleitende Planung beim Auftragnehmer erfolgen kann. Diese kann allerdings auch im Rahmen einer Einzelunternehmervergabe stattfinden, wodurch die relativen Zeitvorteile der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung reduziert werden oder gänzlich verloren gehen.

Im Rahmen der Ausführungsplanung werden die genauen Qualitäten und Mengen der Bauausführungsleistung festgelegt, wodurch die Kontrahierbarkeit der abgeschlossenen Bauausführungsplanung generell höher ist als in vorherigen Planungsphasen. Im Normalfall geht daher die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung mit einer reduzierten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe im Vergleich zu desintegrierten Organisationsmodellen einher. Eine mögliche Ausnahme bilden sehr standardisierte Bauvorhaben, die mittels Referenzprojekten frühzeitig eine gute globale Kontrahierbarkeit der Leistung ermöglichen. In solchen Vorhaben kann durch den Wegfall der vertraglichen Beschreibung der Schnittstelle zwischen der Ausführungsplanung und der Bauausführung eine generell bessere Kontrahierbarkeit erreicht werden. Dies gilt insbesondere, da die Schnittstelle zwischen der Genehmigungsplanung (HOAI-Phase 4) und der Ausführungs-

planung (HOAI-Phase 5) durch die erforderliche Baugenehmigung eine vergleichsweise gute Kontrahierbarkeit bietet.

Zur Etablierung von Anreizen zur Realisierung möglicher Steuerungs- und Koordinationsvorteile wird die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung in der Regel mit einer pauschalen Vergütung durchgeführt. Diese pauschale Vergütung trägt allerdings zu höheren Anreizen des Generalunternehmers bei, die Qualität in der Bauausführung auf Kosten des Bauherrn zu reduzieren. Im Vergleich zur Vergabe der Bauausführung nach der Ausführungsplanung besteht eine schlechtere explizite Beschreibbarkeit der Qualität, was die Möglichkeit zur opportunistischen Nutzung möglicher Informationsasymmetrien erhöht. Insbesondere bei Hochbauobjekten mit wenig Vergleichsobjekten und geringen Möglichkeiten zur Nutzung von auf Sektorebene festgelegten technischen Standards wird die Einhaltung der aus Sicht des Bauherrn vereinbarten Qualitätsstandards mittels einer juristischen Auseinandersetzung verschlechtert, wodurch die Bedeutung einer möglichen Durchsetzung impliziter Vereinbarungen des Bauherrn steigt.

Des Weiteren bietet die generell geringe Kontrahierbarkeit, die insbesondere auf fehlende positionsweise Leistungsbeschreibungen und Preise zurückzuführen ist, eine vergleichsweise schlechte Grundlage für Nachverhandlungen bei ex post Leistungsänderungen des Bauherrn. Zudem führt die Verlagerung der Ausführungsplanung an den Generalunternehmer zu einer höheren Abhängigkeit. Im Laufe des Projektes, insbesondere durch die Erstellung der Ausführungsplanung, erhöht sich das spezifische Projektwissen des Generalunternehmers, wodurch ein Auftragnehmerwechsel mit hohen Lernkosten eines neuen Auftragnehmers verbunden ist. Zusätzlich steigt die Abhängigkeitsgefahr im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe, da der große Leistungsumfang generell mit geringerer Wettbewerbsintensität einhergeht.

Die Betrachtung möglicher Vor- und Nachteile einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung zeigt, dass die Vorteilhaftigkeit dieser Lösung eng mit den im Rahmen des Bauvorhabens relevanten Transaktions- und Akteurscharakterstika verbunden ist. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere die Akteurs- bzw. Auftraggebercharakterstika eine zentrale Rolle zur Entfaltung möglicher Vorteile und zur Begrenzung möglicher Nachteile.

Mit der normalerweise reduzierten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe wird der Zugriff auf explizites Wissen erschwert, wodurch die Bedeutung von implizitem Wissen zunimmt. Dies erfolgt zum einen durch die nicht eindeutig festgelegte Qualität des Inputs, was eine monokriterielle Vergabe erschwert und somit Ressourcen bzw. implizites Wissen des Bauherrn zur Verhandlung und Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Planungsentwürfe erfordert. Zum anderen wird durch die verschlechterte ex ante Kontrahierbarkeit der Qualität eine Bewertung der tatsächlich erbrachten Qualitäten in der Bauausführung ohne implizites Wissen erschwert. Außerdem existieren aufgrund der fehlenden positionsweisen Planung und der damit fehlenden genauen Mengen und Preise eine schlechtere Grundlage für Nachverhandlungen, womit die Bedeutung von implizitem Wissen auf Seiten des Bauherrn bei solchen Verhandlungen steigt.

Infolge der reduzierten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung und dem damit in Verbindung stehenden reduzierten Vollständigkeitsgrad expliziter vertraglicher Vereinbarungen wird eine juristische Durchsetzung dieser Vereinbarungen für den Bauherrn generell erschwert. Dadurch ist der Möglichkeit des Bauherrn zur Durchsetzung impliziter Vereinbarungen durch Nutzung zukünftiger Bauvolumina als Anreiz für den Auftragnehmer eine größere Bedeutung beizumessen. Bei großen Bauvorhaben stehen bei der Nutzung einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung eher Auftragnehmer mittlerer und großer Größe zur Wahrnehmung des Auftrags zur Verfügung. Da diese Auftragnehmer in der Regel eine vergleichsweise geringere Abhängigkeit von einzelnen Bauherren haben, ist davon auszugehen, dass generell nur große Bauherren über gute Voraussetzungen verfügen, durch hohe zukünftige Bauvolumina die Einhaltung impliziter Vereinbarungen durchzusetzen.

Es ist keine eindeutige Rationalität für die Nutzung der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung abzuleiten. Allerdings lassen sich durch die zum Vergabezeitpunkt generell reduzierte Kontrahierbarkeit der Bauausführung sowie die große Abhängigkeit vom Auftragnehmer einige Transaktions- sowie Akteurscharakteristika ableiten, die bessere Voraussetzungen für eine vorteilhafte Nutzung der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung bieten.

Insbesondere bei sehr komplexen Hochbauprojekten, in denen nur eine begrenzte Anzahl ausführender Unternehmen das für die Planung notwendige spezifische Ausführungswissen besitzen, bietet die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung eine bessere Möglichkeit zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung. Dieser Vorteil muss allerdings gegen die vergleichsweise große Abhängigkeit infolge der in der Regel schlechten Kontrahierbarkeit abgewogen werden.

Des Weiteren kann auch bei sehr standardisierten Hochbauprojekten, die durch die Festlegung von Vergleichsprojekten frühzeitig eine gute Kontrahierbarkeit der Qualität erlauben und bei denen die Wahrscheinlichkeit zu erheblichen ex post Leistungsänderungen infolge von Umweltunsicherheit gering ist, im Vergleich zur Generalunternehmervergabe nach vollständiger Planung, die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung mit Zeitgewinnen einhergehen, ohne dass dafür erhebliche Transaktionskostennachteile in Kauf zu nehmen sind.

Grundsätzlich besitzen große Bauherren mit hohen zukünftigen Bauvolumina und dadurch guten Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sowie internem implizitem Wissen zur Auswahl und zur Überwachung des Generalunternehmers im Vergleich zu kleineren Bauherren bessere Voraussetzungen zur Reduktion der mit der Nutzung einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung in Verbindung stehenden Nachteile.

In den Fallstudien wurde von Seiten der Bauherren die Rationalität für die Anwendung einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung, die möglichen Zeitvorteile sowie die Verlagerung der Schnittstelle zwischen Ausführungsplanung und Bauausführung thematisiert. Kosteneinsparungen wurden nicht als zentrale Begründung für eine Anwendung dieses Organisationsmodells genannt. Insbesondere wurde die Schnittstelle zwischen der Ausführungsplanung und der Bauausführung von vielen Bauherren als steuerungs- und koordinationsintensiver als die Schnittstelle zwischen Genehmigungs- und Ausführungsplanung gesehen. Die mit der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung einhergehende Möglichkeit des Generalunternehmers zur Qualitätsreduktion auf Kosten

des Bauherrn wurde als zentraler Nachteil dieses Organisationsmodells gesehen. Im Hinblick auf diese Gefahr betrachten viele Bauherren die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung insbesondere bei standardisierten Neubauten als ein geeignetes Organisationsmodell, da es eine frühe Festlegung und bessere Vergleichbarkeit der Qualität erlaubt und somit die Kontrahierbarkeit der Leistung trotz fehlender vollständiger Planung erleichtert.

Kasten 11: Erkenntnisse der Fallstudien zur Anwendung integrierter Organisationsmodelle

4.2.1.2.2.2 Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung

Für den Bauherrn besteht die Möglichkeit, eine im Vergleich zur Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung größere vertragliche Integration von produktiven Planungs- und Bauausführungsaufgaben vorzunehmen, wodurch die Bauausführungsleistung inklusive ausstehender Planungsaufgaben in einer noch früheren Planungsphase vergeben wird. Eine solche weitergehende Integration kann mit Vorteilen einhergehen, wenn die Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung erhöht wird und/oder die Möglichkeiten zur Erzielung von Zeitgewinnen und/oder zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung gesteigert werden.

Eine mögliche Erhöhung der Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung durch eine noch frühere Vergabe der Bauausführungsleistung ist durch die generell bessere Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung im Laufe der Planung als Ausnahme zu betrachten. Nur bei Hochbauvorhaben mit ausgeprägter outputorientierter Kontrahierbarkeit, aber sehr schwer beschreib- und nachvollziehbaren Schnittstellen zwischen produktiven Planungs- und Bauausführungsaufgaben, bestehen Möglichkeiten zu einer verbesserten Kontrahierbarkeit infolge einer sehr frühen Vergabe der Bauausführungsleistung.[432]

Die für den Bauherrn mit früher Vergabe der Bauausführungsleistung im Regelfall einhergehenden zunehmenden Transaktionskosten infolge der verschlechterten Kontrahierbarkeit müssen gegen eventuelle Zeitgewinne und bessere Möglichkeiten zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung abgewogen werden. Dabei bestehen ähnliche Voraussetzungen für die Realisierung möglicher Zeitgewinne und ein vergleichbares Optimierungspotenzial wie bei der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung. Wie bei diesem Modell ist die Wahrscheinlichkeit zur Verwirklichung dieser Vorteile bei pauschaler Vergütung des Auftragnehmers größer. Die Auswirkungen einer pauschalen Vergütung des Auftragnehmers auf mögliche Fehlanreize des Auftragnehmers aus Sicht des Bauherrn infolge der generell verschlechterten Kontrahierbarkeit sind allerdings in der Regel als schwerwiegender einzuschätzen. Zum einen wird bei sehr früher Vergabe der Bauausführungsleistung die Abhängigkeit vom Auftragnehmer normalerweise erhöht, zum anderen wird die Möglichkeit zur juristischen Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen reduziert. Zur Reduktion dieser erhöhten Abhängigkeit bei gleichzeitiger Beibehaltung gewisser Anreize zur Erzielung von Zeitgewinnen und wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung bieten GMP-Modelle im Hochbau eine mögliche Detailausgestaltung der Fremdvergabe.

[432] Für eine Diskussion dieser Effekte im Rahmen von PPP siehe HART (2003).

4.2.1.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells

In diesem Projektbericht werden unter dem Begriff „GMP-Modelle“ projektbezogene Organisationsmodelle im Hochbau verstanden, die eine frühzeitige Vergabe der Bauausführungsleistung (in HOAI-Phase 3 oder früher) mit vertraglichen Vereinbarungen zu Opting Out[433], Transparenz und Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer während der Leistungserstellung sowie einer Vergütung gemäß eines Zielpreises kombinieren.[434]

Es besteht lediglich eine Rationalität des Bauherrn zur Nutzung von GMP-Modellen, wenn gute Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten durch Berücksichtigung von spezifischem Ausführungswissen der ausführenden Akteure bereits in der Planung vorliegen und/oder wenn das GMP-Modell mit einem erheblichen Zeitersparnispotenzial gegenüber anderen Modellen einhergeht. Die Möglichkeiten zur Erzielung solcher Vorteile stehen eng mit den Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakterstika im Rahmen des Bauvorhabens in Verbindung. Diese Voraussetzungen sind vergleichbar mit den Voraussetzungen zur Erzielung von Zeit- und Optimierungsvorteilen einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung und werden hier nicht wiederholt dargestellt.

Erforderliche Akteurscharakteristika des Bauherrn zur Realisierung möglicher Vorzüge von GMP-Modellen

GMP-Modelle sind eine Art Zwischenlösung, um die Vorteile eines großen Vertragsumfangs der Fremdvergabe mit der Flexibilität der Eigenschaften der Eigenerstellung zu kombinieren ohne dafür die Anreize des Auftragnehmers zur effizienten Leistungserstellung drastisch zu reduzieren.[435] Diese vertragliche Detailausgestaltung bedarf jedoch gewisser Akteurscharakteristika des Bauherrn, um erfolgreich zu sein.

RESSOURCEN DES BAUHERRN

Die vergleichsweise hohe vertragliche Komplexität von GMP-Modellen, die generell geringe Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftraggeber stellen hohe Anforderungen an das Wissen des Bauherrn. Zum einen erfordert die Ausarbeitung vertraglicher und für den Bauherrn vorteilhafter „Sondervereinbarungen“ im Rahmen von GMP-Modellen ein hohes Maß an Wissen. Daher ist die Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer nur sinnvoll, wenn der Bauherr auch das erforderliche Wissen zur Zusammenarbeit besitzt. Zum anderen kann der Bauherr nur gewinnbringend von der Vereinbarung zur Transparenz Gebrauch machen, wenn er die Ressourcen besitzt, um die vom Auftragnehmer bereitgestellten Informationen nachvollziehen und bewerten zu können. GMP-Modelle gehen durch die sehr frühzeitige Vergabe und die damit in der Regel schlechte Kontrahierbarkeit mit einer hohen Bedeutung des Auftragnehmers für den Projekterfolg

[433] Der Begriff „Opting Out“ bezeichnet die Option zur Beendigung der Vertragsbeziehung, die den beteiligten Akteuren auf Basis einer vordefinierten vertraglichen Regelung eingeräumt wird.

[434] Siehe Abschnitt 2.5.

[435] Siehe Abschnitt 2.5.2.4.2.

sowie einer hohen Abhängigkeit des Bauherrn vom Auftragnehmer einher, wodurch das Wissen zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers ex ante von sehr großer Bedeutung ist. Ferner setzt die Bewertung der Vorteilhaftigkeit eines Zielpreises im Vergleich zu einem Festpreis ein erhebliches Maß an Wissen des Bauherrn voraus.

ENTSCHEIDUNGSSCHNELLIGKEIT

Die Möglichkeit zur Erzielung von Zeitersparnissen im GMP-Modell ist u. a. durch das generelle Mitspracherecht des Bauherrn bei den jeweiligen Entscheidungen abhängig von der Entscheidungsschnelligkeit des Auftraggebers. In der Regel existieren nur bei Bauherren, die intern eine hohe Entscheidungsschnelligkeit vorweisen, gute Möglichkeiten zur Erzielung möglicher Zeitersparnisse in GMP-Modellen.

MÖGLICHKEIT ZUR EINHALTUNG IMPLIZITER VEREINBARUNGEN

GMP-Modelle gehen generell mit großer Moral-Hazard-Gefahr sowie mit hoher Abhängigkeit vom Auftragnehmer infolge geringer Kontrahierbarkeit und hoher Kosten eines Auftragnehmerwechsels einher. Die geringe Kontrahierbarkeit führt dazu, dass die Möglichkeiten zur juristischen Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen in der Regel erschwert werden, was zusätzlich durch die derzeitig wenigen Erfahrungen der Gerichte mit GMP-Modellen verstärkt wird. Dadurch steigt die Bedeutung von Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen, die generell hohe zukünftige Bauvolumina voraussetzen.

Die Auswertung einiger Beiträge der deutschen baubetrieblichen und baujuristischen Literatur zu GMP-Modellen zeigt die Entwicklung von einer generell positiven Wahrnehmung am Anfang des neuen Jahrtausends hin zu einer im Zeitablauf zunehmenden Skepsis gegenüber dem Erfolgspotenzial dieser Modelle. Die Auswahl der hier vorgestellten Beiträge der deutschen baubetrieblichen und baujuristischen Literatur zu GMP-Modellen soll als Beispiel für diese Entwicklung ohne Anspruch auf Vollständigkeit dienen.

Als einer der ersten umfangreichen deutschen baubetrieblichen Beiträge zum GMP zählt GRALLA (2001), der in seinem Buch „Garantierter Maximalpreis“ das GMP-Modell als ein Zukunftsmodell im deutschen Bausektor mit großem Potenzial für den Bauherrn einordnet:

„Zusätzlich wird aufgrund der Gewinnbeteiligung an Einsparungen und Optimierungen der Anreiz für die Baubeteiligten erhöht, im Hinblick auf ein größeres Einsparungsvolumen, verbunden mit einer Gewinnerhöhung einen effektiveren Beschaffungsprozess und eine optimale Auswahl an Produktionsmitteln zu treffen. Damit kann die Faktorallokation in der Wettbewerbsform GMP insgesamt als optimal angesehen werden.“[436]

„Die Höhe der Herstellungskosten wird im Gegensatz zu anderen Wettbewerbs- und Vertragsformen niedriger ausfallen. Die wesentlichen Faktoren dafür sind der Optimierungsprozess mit den darin enthaltenen Synergieeffekten, kombiniert mit den positiven Anreizen für die beteiligten Unternehmen, d.h. der Gewinnbeteiligung. Dadurch werden die Unternehmen enger an das Projekt gebunden, mit dem Effekt, dass sie mit großem Engagement versuchen, Optimierungen und Einsparungen zu erzielen. Dies wird sich in der Summe positiv auf die Herstellungskosten auswirken. Der Bauherr hat aufgrund

[436] GRALLA (2001, S. 167).

der Preisdeckelung eine große Kostensicherheit. Der GMP garantiert dem Bauherren einen pauschalierten Höchstpreis, der sich noch nach unten korrigieren, d.h. verringern kann."[437]

„Hinsichtlich der Integration innovativer Managementansätze ist der Wettbewerbs- und Vertragsform GMP eine gute Verwirklichung zu bescheinigen, die auf die Bedürfnisse einer modernen Bauwirtschaft ausgerichtet ist. […] Damit zählt die Wettbewerbs- und Vertragsform GMP zu den fortschrittlichsten Wettbewerbsformen, die auf die Bedürfnisse einer modernen Bauwirtschaft ausgerichtet ist."[438]

Bei einigen Baujuristen ist am Anfang des neuen Jahrtausends auch eine Hoffnung in das GMP-Modell als Lösungsmöglichkeit der häufig vorkommenden Konflikte auf dem deutschen Baumarkt zu spüren. Als Beispiel dafür dient z. B. OBERHAUSER (2000):

„Da der GMP-Vertrag dazu führen könnte, die derzeit schwierige Lage am Bau zu entspannen und eine sinnvolle Zusammenarbeit zu fördern, bleibt nur zu hoffen, daß sich der Idealfall des GMP-Vertrages durchsetzt und die Vertragsparteien den Vertrag entsprechend seiner Grundidee zu „leben" verstehen."[439]

In den Anfangsdiskussionen zum Potenzial des GMP-Modells steht die aus Sicht vieler Autoren vorliegende Notwendigkeit zur größeren Integration zwischen Planung und Bauausführung im deutschen Bausektor im Fokus. Bei einer Betrachtung der Perspektiven der Bauvertragsgestaltung fasst RACKY (2004) zusammen:

„Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Status quo der Bauvertragsgestaltung und -abwicklung erhebliches Konflikt- und, daraus abgeleitet, Optimierungspotenzial aufweist. Die momentan in der Praxis angewendeten konventionellen Prozessmuster entsprechen an einem sehr relevanten Punkt, nämlich der strikten Trennung von Planung und Ausführung, nicht mehr den eigentlichen Leitgedanken ihrer Grundlagen VOB und HOAI. Da diese Trennung, wie oben erläutert, einer optimierten Projektabwicklung jedoch häufig im Wege steht, sollten folglich die Prozessmuster den veränderten Randbedingungen angepasst werden."[440]

Ende des letzten Jahrzehnts sind in der baubetrieblichen und baujuristischen Literatur vermehrt kritische Stimmen zum Erfolg und Potenzial des GMP-Modells zu finden. Beispielsweise ordnen ELWERT / FLASSAK (2008) den Erfolg des Modells in Deutschland als sehr gering ein:

„Seit geraumer Zeit werden auch auf dem deutschen Markt neue Vertragsformen wie der GMP-Vertrag eingeführt und bereits vereinzelt eingesetzt. Insgesamt betrachtet ist der Erfolg jedoch nicht überzeugend. Die geforderte Art der Offenlegung und Kooperation ist allerdings für die am Bau Beteiligten noch recht ungewohnt, so dass hier unter Umständen erhebliches Entwicklungspotenzial besteht."[441]

Auch ESCHENBRUCH (2009) kommt zum Ergebnis, dass sich das GMP-Modell nicht auf dem deutschen Baumarkt durchgesetzt hat. Zum Großteil wegen der hohen Komplexität des Modells:

„Die Praxiserfahrung mit derartigen Modelgestaltungen führen zu vielschichtigen Ergebnissen. Zum Teil gibt es erfolgreich abgewickelte Modelle. Zum Teil sind Modellerfolge im Schützengraben der

[437] GRALLA (2001, S. 169).
[438] GRALLA (2001, S. 170).
[439] OBERHAUSER (2010, S. 1410).
[440] RACKY (2004, S. 22).
[441] ELWERT / FLASSAK (2008, S. 163).

unterschiedlichen Interessen stecken geblieben. Zweistufige Modelle etwa mit vorläufigem GMP, der in der Folgezeit verfeinert wird, haben sich praktisch als nicht handhabbar erwiesen."[442]

Weiter geht JATZKOWSKI (2010), die das GMP-Modell im deutschen Baumarkt für gescheitert erklärt:

„Nicht besonders überraschend ist es daher, dass juristische Praktiker den bisherigen Ansätzen zu kooperativen Vertragsmodellen, etwa Öffentliche-Private Partnerschaften (ÖPP) oder GMP-Verträge, inzwischen für gescheitert erklären."[443]

Kasten 12: Aussagen deutscher baubetrieblicher und -juristischer Literatur zu GMP-Modellen

Erkenntnisse zur Vorteilhaftigkeit des GMP-Modells

Auch wenn GMP-Modelle eine attraktive Kombination aus den Vorteilen des großen Vertragsumfangs der Fremdvergabe und der Flexibilität der Einzelunternehmervergabe darstellen können, setzt ihre Nutzung spezielle Auftraggebercharakteristika voraus, um diese Vorteile entfalten zu können. Im Hinblick auf die notwendigen Auftraggebercharakteristika, bieten GMP-Modelle eher mögliche Vorteile für große Bauherren mit ausgeprägter interner Ressourcenausstattung zur produktiven Planung sowie Steuerung und Koordination und sehr guten Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen. Für kleinere Bauherren mit wenig internem Wissen und fehlenden Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen gehen GMP-Modelle mit erheblichen Gefahren einher ohne dafür im Vergleich zu anderen Ausgestaltungsmöglichkeiten große potenzielle Vorteile als Ausgleich bieten zu können.

Der geringe Anwendungsgrad der GMP-Modelle in Deutschland wurde in den im Rahmen des Projektes durchgeführten Fallstudien bestätigt. Sehr wenige Bauherren behaupten, umfangreiche Erfahrungen mit GMP-Modellen zu haben. Als Begründung für die fehlenden Erfahrungen mit GMP-Modellen war eine allgemeine Skepsis gegenüber der Komplexität solcher Modelle festzustellen. Die wenigen Bauherren, die umfassende Erfahrungen mit GMP-Modellen hatten, sahen die Möglichkeit zu Kosteneinsparungen als sehr gering an. Als Rationalität für die Nutzung des Modells wurden die verbesserten Voraussetzungen, durch baubegleitende Planung eine schnellere Fertigstellung des Projektes zu erreichen, gesehen. Somit wurde die Anwendung von GMP-Modellen aus ökonomischer Sicht insbesondere bei Hochbauprojekten, bei denen der schnellen Fertigstellung eine hohe wirtschaftliche Bedeutung beigemessen wird, eingeordnet. Bei solchen Projekten bietet das GMP-Modell gute Voraussetzungen, die generell damit einhergehenden höheren Kosten durch die wirtschaftlich positiven Effekte der früheren Fertigstellung auszugleichen.

Nach Aussagen der Bauherren erfordert der erfolgreiche Einsatz des GMP-Modells ein hohes Maß an internen Ressourcen sowohl in der Planung als auch in der Steuerung und Koordination. Im Vergleich zur „klassischen" Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung liegen die potenziellen Vorteile des GMP-Modells in der engen Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer. Dies setzt ein hohes Maß an internem Wissen und hohe zukünftige Bauvolumina beim Bauherrn voraus, um im Projekt auf „Augenhöhe" mit dem Auftragnehmer agieren zu können.

Kasten 13: Erkenntnisse der Fallstudien zur GMP-Anwendung im deutschen Hochbau

[442] ESCHENBRUCH (2009, S. 58).

[443] JATZKOWSKI (2010, S. 85).

4.2.1.2.3 Schlussfolgerungen zu integrierten Organisationsmodellen

Integrierte Organisationsmodelle bieten gegenüber desintegrierten Organisationsmodellen generell bessere Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten durch wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung. Diese Möglichkeiten müssen allerdings gegen die häufig negativen Auswirkungen auf die Transaktionskosten infolge der bei integrierten Organisationsmodellen in der Regel reduzierten Kontrahierbarkeit und größeren Abhängigkeitsgefahr abgewogen werden.

Im Vergleich zu desintegrierten Organisationsmodellen besitzen eher große Bauherren die erforderlichen Akteurscharakteristika, um von Vorteilen der integrierten Organisationsmodelle zu profitieren und gleichzeitig die Gefahren infolge der reduzierten Kontrahierbarkeit der Leistung sowie der höheren Kosten für einen Auftragnehmerwechsel eindämmen zu können.

Für kleinere Bauherren, die nicht auf eine Einzelunternehmervergabe zurückgreifen wollen oder dies wegen fehlender interner Ressourcen nicht können, bietet häufig die Teilgeneral- oder die Generalunternehmervergabe funktional getrennt von der Planung durch ihre Kontrahierbarkeitsvorteile eine vergleichsweise vorteilhafte Alternative zu integrierten Organisationsmodellen im Hochbau.

4.2.1.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Für die Ableitung von Empfehlungen zu unterschiedlichen Ausgestaltungsoptionen der Organisationsmodelle im Hochbau muss eine Betrachtung der produktiven Bauausführungsaufgaben, der produktiven Planungsaufgaben und der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben sowie deren Interdependenzen vorgenommen werden.

Eine solche Analyse geht allerdings mit hoher Komplexität einher. Im Hinblick darauf, dass die empirischen Erkenntnisse zu den mit den jeweiligen Modellen in Verbindung stehenden Kosten keine Aussagen zur Feststellung von Kostenvorteilen einzelner Ausgestaltungsoptionen bieten, ist vielmehr eine Betrachtung der mit den jeweiligen Lösungen einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten im Rahmen einer Analyse der mit der Leistung in Verbindung stehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens notwendig.[444]

In diesem Abschnitt erfolgte eine Analyse der Ausgestaltungsfragen auf Einzelprojektebene. Allerdings müssen für eine vollumfängliche Analyse die Effekte der Ausgestaltungsoptionen auf Multiprojektebene hinsichtlich der langfristigen Strategieentscheidung des Bauherrn berücksichtigt werden. Insbesondere sind die mit der Entscheidung auf Einzelprojektebene in Verbindung stehenden Auswirkungen auf die langfristige Möglichkeit zum Aufbau und Erhalt von notwendigem internem Wissen beim Bauherrn zu beachten. Eine solche Analyse auf Multiprojektebene erfolgt in Kapitel 5.

4.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren

Auf Basis der bereits gewonnen Erkenntnisse zur Ausgestaltung von projektbezogenen Organisationsmodellen im Allgemeinen und im Hochbausektor im Besonderen findet in diesem Abschnitt eine

[444] Siehe Anhang in Abschnitt 4.3.

Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren statt. Wie im Kapitel 2 vorgestellt, unterscheiden sich Bauherren der öffentlichen Hand im Hinblick auf die Transaktions- und Akteurscharakteristika häufig von privaten Bauherren. Diese Unterschiede bilden die Grundlage für die Analyse in diesem Abschnitt.

In Anlehnung an die Gliederungsstruktur von Abschnitt 4.2.1 erfolgt zuerst eine Diskussion der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen in desintegrierten Organisationsmodellen. Im Anschluss daran folgt eine Analyse der Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Vorteilhaftigkeit der Nutzung integrierter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau.

4.2.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle

4.2.2.1.1 Produktive Bauausführung

Nach VOB/A gilt die Losaufteilung in der produktiven Bauausführung als Normvorgabe für öffentliche Bauherren. Die Praxistauglichkeit dieser Normvorgabe wird allerdings zum Teil hinterfragt.[445] In der Praxis wird jedoch für die Erstellung von öffentlichen Hochbauprojekten auch gelegentlich auf Generalunternehmermodelle unterschiedlicher Vertragstiefe zurückgegriffen.[446]

Durch den institutionellen Rahmen in Deutschland liegen generell gute Voraussetzungen für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe vor.[447] Dies gilt auch für öffentliche Bauherren. Allerdings wirken sich die Transaktionscharaktersika der Hochbauprojekte der öffentlichen Hand sowie die Akteurscharakteristika öffentlicher Bauherren auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten aus, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Generell gilt, dass mögliche Vorteile der Generalunternehmervergabe gegenüber der Einzelunternehmervergabe mit der prinzipiell zunehmenden Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer infolge des größeren Vertragsumfangs abgeglichen werden müssen. Durch das Vergaberecht ist im öffentlichen Sektor die Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sehr eingeschränkt, wodurch eine vergleichsweise reduzierte Möglichkeit öffentlicher Bauherren zur Minderung der Abhängigkeit vom Generalunternehmer bei einer Generalunternehmervergabe vorliegt. Durch diese eingeschränkte Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen ist eine geringe Rationalität für die Nutzung der Generalunternehmervergabe bei öffentlichen im Vergleich zu privaten Bauherren abzuleiten. Des Weiteren liegt aufgrund der häufig vorkommenden Leistungsänderungen nach Vergabe der Bauausführungsleistung bei öffentlichen Bauherren ein hoher Bedarf an Flexibilität in der Leistungserstellung vor und es sind gute Voraussetzungen für Nachverhandlungen erforderlich. Hierzu bietet die Einzelunternehmervergabe wegen der geringeren Abhängigkeit zu einzelnen Auftragnehmern generell eine bessere Position für öffentliche Bauherren bei erforderlichen Nachverhandlungen. Insbesondere gilt dies

[445] In einer Bekanntmachung eines Dienstleistungsvertrages stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie fest, dass „Das Problem, wie § 97 Abs. 3 GWB [Gebot der Losaufteilung] rechtssicher in die Praxis überführt werden kann, konnte bislang nicht gelöst werden. Sämtliche untersuchte Optionen erwiesen sich als nicht praxistauglich." BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2012, S. Punkt VI.3).

[446] Vgl. Abschnitt 2.6.2.

[447] Siehe Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

bei Um- und Weiterbauten aufgrund der hohen Umweltunsicherheit und der damit einhergehenden häufig vorkommenden Nachverhandlungen.

Infolge der Normvorgabe zur Einzelunternehmervergabe bei öffentlichen Bauvorhaben sind sowohl das explizite als auch das implizite Wissen öffentlicher Bauherren auf die Einzelunternehmervergabe ausgerichtet. Durch Pfadabhängigkeiten zum bestehenden Wissen bietet die Einzelunternehmervergabe generell bessere Voraussetzungen für eine effiziente und transparente Leistungserstellung. Durch den Rückgriff auf bestehendes Wissen wird eine bessere Vergleichbarkeit zu bereits durchgeführten Hochbauprojekten gewährleistet, was zum einen die Erzielung von Lerneffekten des öffentlichen Bauherrn erleichtert und zum anderen die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, wie z. B. Politiker, Rechnungshöfe und Medien, verbessert. Des Weiteren trägt die Vergabe der Einzelunternehmeraufträge in Eigenerstellung grundsätzlich zu einer vergleichsweise besseren Transparenz bei der Einzel- als bei der Generalunternehmervergabe bei.

Bis jetzt wurde implizit davon ausgegangen, dass der öffentliche Bauherr ausreichende Ressourcen besitzt, um die Einzelunternehmervergabe in Eigenerstellung durchzuführen. Wenn diese internen Kapazitäten nicht vorliegen, erfordert die Nutzung der Einzelunternehmervergabe die Beauftragung eines externen Projektsteuerers. Aufgrund dieser Notwendigkeit wird grundsätzlich die relative Vorteilhaftigkeit der Einzelunternehmervergabe gegenüber der Generalunternehmervergabe reduziert. Wenn ein externer Projektsteuerer für die Unterstützung der Einzelunternehmervergabe beauftragt wird, muss die generell höhere Abhängigkeit des Bauherrn vom Generalunternehmer mit der Abhängigkeit des Bauherrn vom Projektsteuerer bei einer Einzelunternehmervergabe abgewogen werden. Außerdem werden die Anreize des Projektsteuerers zu effizienter Steuerung und Koordination im Vergleich zu einem Generalunternehmer mit pauschaler Vergütung generell geringer sein.

Aufgrund der regelmäßig höheren Kosten und des größeren Zeitaufwandes infolge der Vorgaben zu formellen Vergaben bei öffentlichen Bauherren sowie der für die potenziellen Auftragnehmer eingeräumten Möglichkeit zum Nachprüfverfahren besteht auf Einzelprojektebene für den einzelnen öffentlichen Bauherrn eine im Vergleich zum privaten Bauherrn in der Regel höhere Rationalität für die Nutzung der Generalunternehmervergabe, um die Anzahl der Vergaben einzuschränken. Insbesondere bei hoher Dringlichkeit besteht aus Sicht des einzelnen öffentlichen Bauherrn eine noch höhere Rationalität für die Nutzung der Generalunternehmervergabe, weil damit die Nachunternehmervergaben ohne Bindung an das Vergaberecht erfolgen können und sich somit möglicherweise entsprechende Zeitgewinne erzielen lassen. Diese vergleichsweise hohe Rationalität des einzelnen Bauherrn zur Nutzung der Generalunternehmervergabe auf Einzelprojektebene muss mit der möglichen Auswirkung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region des Bauherrn auf der Auftraggeber- sowie auf Sektorebene abgewogen werden.[448]

Ein für den öffentlichen Bauherrn bedeutsamer Nachteil der General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe ist die mit dieser Ausgestaltung generell in Verbindung stehende hohe Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer. Diese Abhängigkeitsgefahr kann allerdings durch die Detailausgestaltung

[448] Siehe Abschnitt 5.1.2.1.2.

der Generalunternehmervergabe abgemildert werden. Insbesondere wenn die Generalunternehmervergabe auf Basis detaillierter positionsweiser Leistungsverzeichnisse mit positionsweisen Preisen erfolgt, bietet dies eine gute Grundlage für Nachverhandlungen infolge späterer Leistungsänderungen, was die juristische Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen erleichtert und somit die Abhängigkeitsgefahr reduziert. Des Weiteren können vertragliche Vereinbarungen von Nachverhandlungsregeln dazu beitragen, die Abhängigkeitsgefahr zu schmälern. Dazu ist allerdings eine Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses erforderlich.

Als Zwischenlösung der General- und der Einzelunternehmervergabe kann insbesondere bei großen Hochbauprojekten und bei fehlenden internen Ressourcen des öffentlichen Bauherrn eine Teilgeneralunternehmervergabe mit gewissen Vorteilen einhergehen. Diese Zwischenlösung bietet dem öffentlichen Bauherrn grundsätzlich gute Möglichkeiten, die kritisch zu bewertende Abhängigkeitsgefahr vom einzelnen Generalunternehmer zu reduzieren und gleichzeitig den internen Steuerungs- und Koordinationsbedarf einzuschränken. Die Teilgeneralunternehmervergabe kann besonders für den öffentlichen Bauherrn vorteilhaft sein, wenn die Generalunternehmervergabe mit geringer Wettbewerbsintensität einhergeht, was die Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer zusätzlich erhöht.

Durch eine Teilgeneralunternehmervergabe kann ein gewisser Teil der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an die jeweiligen Teilgeneralunternehmer weitergegeben werden. Damit wird nicht nur der Umfang der internen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben beim öffentlichen Bauherrn reduziert, sondern auch die Anzahl von Schnittstellen zwischen den Gewerken in der Verantwortung des öffentlichen Bauherrn verringert, was zu einer verbesserten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung beitragen kann. Gleichzeitig wird auch die Anzahl der beim öffentlichen Bauherrn durchzuführenden Vergaben reduziert.

Die Teilgeneralunternehmervergabe weist besondere Vorteile gegenüber der Einzelunternehmervergabe auf, wenn die Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung eines Projektsteuerers durchgeführt werden muss, da die Teilgeneralunternehmer grundsätzlich größere Anreize zur effizienten Steuerung als der Projektsteuerer haben. Der negative Einfluss auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte bei der Teilgeneralunternehmervergabe ist jedoch kritisch zu bewerten.

Nach Berücksichtigung der Auswirkung der Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn auf die Vorteilhaftigkeit der Einzel- bzw. Generalunternehmervergabe kann zusammengefasst werden, dass die Transaktions- und Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn grundsätzlich besser mit den Eigenschaften der Einzelunternehmervergabe übereinstimmen. Dies setzt allerdings eine ausreichende Ressourcenausstattung des öffentlichen Bauherrn voraus.[449] Insbesondere ist beim öffentlichen Bauherrn relativ zum privaten Bauherrn eine vergleichsweise höhere Rationalität zur Nutzung der Einzelunternehmervergabe bei Um- und Weiterbauten abzuleiten.

Bei bestimmten Kombinationen der mit dem Hochbauprojekt einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens ist allerdings eine mögliche Vorteilhaftig-

[449] Auf die Bedeutung der Ressourcenausstattung des Bauherrn wird vertieft in Abschnitt 5.2.1 eingegangen.

keit der General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe auf Einzelprojektebene auch beim öffentlichen Bauherrn nicht auszuschließen. Dies gilt vor allem bei standardisierten Neubauprojekten mit hoher Dringlichkeit, bei denen die Wahrscheinlichkeit für spätere Leistungsanpassungen als gering einzuschätzen ist und die General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe zu einer nicht erheblich reduzierten Wettbewerbsintensität führt. In Verbindung mit einer Leistungsbeschreibung mittels detaillierter positionsweiser Leistungsverzeichnisse und einer Vergütung nach positionsweisen Preisen kann so das Ausmaß der erhöhten Abhängigkeitsgefahr infolge des größeren Vertragsumfangs bei der Generalunternehmervergabe erheblich reduziert werden. Wenn der öffentliche Bauherr gleichzeitig nicht die erforderlichen internen Ressourcen zu einer Eigenerstellung der mit der Einzelunternehmervergabe einhergehenden Steuerungs- und Koordinationsaufgaben besitzt, wird durch die vergleichsweise Anreizschwäche sowie die Abhängigkeitsgefahr vom Projektsteuerer die Rationalität für die Generalunternehmervergabe weiter gesteigert.

Als Zwischenlösung, insbesondere bei größeren Neubauprojekten öffentlicher Bauherren, bei denen die Generalunternehmervergabe mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen und die Einzelunternehmervergabe mit einem schwer intern wahrzunehmenden Umfang von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einhergeht, kann die Teilgeneralunternehmervergabe dem öffentlichen Bauherrn eine vergleichsweise vorteilhafte Ausgestaltung bieten.

In vielen Fallstudien mit öffentlichen Bauherren wurde der Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe in der Bauausführung mit ihrer Stellung als Normvorgabe in der VOB/A begründet. Häufig erfolgte nach Aussagen der Bauherren die Wahl für die Einzelunternehmervergabe ohne Prüfung der relativen Wirtschaftlichkeit gegenüber anderen Organisationsmodellen.

Als Entscheidungskriterium im Falle einer Berücksichtigung der Generalunternehmervergabe als mögliche Alternative stand insbesondere die Dringlichkeit des Projektes im Vordergrund. In diesem Zusammenhang wurden meistens andere mögliche Eignungskriterien, wie z. B. die Komplexität des Projektes, weitgehend ausgeblendet. Aus Sicht dieser öffentlichen Bauherren bietet die General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe gewisse Zeitvorteile, da die Vergaben der einzelnen Lose durch den Generalunternehmer ohne Bindung an das Vergaberecht erfolgen können. Somit lassen sich sowohl die vorgegebenen Vergabefristen als auch ein mögliches Nachprüfverfahren umgehen. Insbesondere in vielen kleinen Gebietskörperschaften mit begrenzten internen Ressourcen wurde die Generalunternehmervergabe als das einzig realistische Modell in der Bauausführung zur Durchführung größerer Hochbauprojekte eingeordnet. Durch die fehlenden internen Ressourcen sahen sich diese Bauherren nicht mehr in der Lage, die große Anzahl von Einzellosvergaben einer Einzelunternehmervergabe zu steuern und zu koordinieren. Die Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung durch einen Projektsteuerer wurde nicht als realistische Alternative eingeordnet, da in diesem Modell die Einzellosvergaben noch zum Großteil intern gesteuert und koordiniert werden müssen.

Kasten 14: Fallstudienerkenntnisse zu Entscheidungskriterien öffentlicher Bauherren bei der Ausgestaltung produktiver Bauausführungsaufgaben

4.2.2.1.2 Produktive Planung

4.2.2.1.2.1 Rationalität der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe sowie Optionen zur Integration einzelner Planungsleistungen

4.2.2.1.2.1.1 Allgemein

Der grundsätzlich hohe Entwicklungsgrad institutioneller Vorgaben sowie die in der Regel geringe Spezifität sorgen in der produktiven Planung für gute Voraussetzungen für einen Rückgriff auf die Fremdvergabe. Jedoch besteht durch die geringe ex ante Kontrahierbarkeit der Leistung und die erforderliche Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und den Auftragnehmern im Leistungserstellungsprozess eine hohe Rationalität für die Nutzung von Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung. Insbesondere ist dabei die wiederkehrende Beauftragung vorteilhaft.[450]

Im Vergleich zum privaten Bauherrn sind die Möglichkeiten zu einer Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung beim öffentlichen Bauherrn eingeschränkt. Insbesondere die Möglichkeit zur gezielten wiederkehrenden Beauftragung ist reduziert, wodurch eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung in der produktiven Planung beim öffentlichen Bauherrn abzuleiten ist. Durch das Preisrecht der HOAI wird allerdings der Preiswettbewerb bei der Vergabe von Planungsleistungen eingeschränkt, was die Durchführung eines reinen Qualitätswettbewerbs in der Vergabe erleichtert und somit bessere Voraussetzungen auch beim öffentlichen Bauherrn für die Auswahl leistungsfähiger Auftragnehmer bietet. Wegen der definierten Schwellenwerte der VOF ist eine Unterscheidung zwischen Vergaben über und unter dem Schwellenwert notwendig. Bei kleinen Planungsleistungen unter dem Schwellenwert bestehen auch beim öffentlichen Bauherrn generell gute Voraussetzungen für eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung. Die Auswirkungen häufig intern vorhandener Regelungen in den jeweiligen Gebietskörperschaften bei Vergaben unter dem Schwellenwert sind allerdings zu berücksichtigen.

4.2.2.1.2.1.2 Objektplanung

Grundsätzlich liegen gute Voraussetzungen für einen Rückgriff auf die Fremdvergabe bei der Objektplanung vor. Allerdings weisen große Bauherren insbesondere mit spezifischen Bauvorhaben eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung in der Objektplanung auf.[451]

Auch große öffentliche Bauherren besitzen, durch ihre relativ guten Voraussetzungen zur Erzielung von internen Synergieeffekten, vergleichsweise bessere Voraussetzungen für die Eigenerstellung als kleine öffentliche Bauherren. Da große Bauherren normalerweise häufiger Objektplanungsleistungen über dem Schwellenwert der VOF beauftragen, wird die Nutzung von Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung eingeschränkt, wodurch eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung in der Objektplanung bei großen öffentlichen Bauherren abzuleiten ist.

[450] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.1.

[451] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.1.

Der kleine öffentliche Bauherr hat dagegen geringere Möglichkeiten zur Erzielung interner Synergieeffekte. Des Weiteren besitzt er durch zahlreiche kleine Planungsleistungen unter dem Schwellenwert bessere Möglichkeiten, auf eine wiederkehrende Beauftragung zurückzugreifen, wodurch eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Fremdvergabe in der Objektplanung festzustellen ist.

Die aus Transaktionskostensicht gute Voraussetzung für einen Auftragnehmerwechsel zwischen der Entwurfs- und der Ausführungsplanung bietet dem Bauherrn eine Möglichkeit zur Anreizsetzung für den Auftragnehmer in frühen Leistungsphasen und gleichzeitig zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer. Insbesondere für den öffentlichen Bauherrn mit vergleichsweise hoher Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer geht diese Möglichkeit zum optionalen Auftragnehmerwechsel zwischen der Entwurfs- und der Ausführungsplanung mit Vorteilen einher.

4.2.2.1.2.1.3 Tragwerksplanung

Generell besteht eine hohe Rationalität für einen Rückgriff auf die Fremdvergabe in der Tragwerksplanung. Dies ist auch beim öffentlichen Bauherrn in der Regel zutreffend. Nur bei sehr großen öffentlichen Bauherren mit bereits vorhandenen Ressourcen können Voraussetzungen existieren, die eine gewisse Rationalität für die Eigenerstellung bieten.

4.2.2.1.2.1.4 TGA-Planung

Die TGA-Planung weist wegen der Bedeutung, der Komplexität und der Knappheit des Marktangebotes eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung auf, die durch die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn weiter verstärkt wird. Bei der aktuellen Knappheit des Marktangebotes in der TGA-Planung bestehen große Möglichkeiten für den Auftragnehmer, den Auftraggeber bzw. Bauherrn auszusuchen. Durch die normalerweise formellen Vergaben beim öffentlichen Bauherrn und die damit einhergehenden Kosten des Auftragnehmers für die Angebotserstellung und die generell geringen Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten durch wiederkehrende Zusammenarbeit, ist von einer grundsätzlich geringeren Attraktivität des öffentlichen Bauherrn als Auftraggeber auszugehen. Dies führt zu einem noch knapperen Marktangebot für den öffentlichen als für den privaten Bauherrn und erhöht somit zusätzlich die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, womit die Rationalität für die Eigenerstellung steigt. Jedoch besteht die Frage, ob kleine öffentliche Bauherren das erforderliche Wissen in der TGA-Planung auf Multiprojektebene aufbauen und weiterentwickeln können.[452]

4.2.2.1.2.1.5 Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute

Auch beim öffentlichen Bauherrn besteht eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Fremdvergabe bei der Erstellung von Beratungs- und Gutachterleistungen. Zum einen geht die Fremdvergabe dieser Leistungen mit hoher Rationalität für den öffentlichen Bauherrn wegen der damit verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte einher. Zum anderen bietet die seltene Überschreitung des Schwellenwertes der VOF bei der Beauftragung von Beratungs- und Gutachter-

[452] Die Frage der langfristigen Ausgestaltung in der TGA-Planung wird in Abschnitt 5.1.2.1.1 vertieft diskutiert.

leistungen auch beim öffentlichen Bauherrn gute Möglichkeiten zum Rückgriff auf die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung, was für die Fremdvergabe spricht.

4.2.2.1.2.2 Rationalität des Generalplaners

Aufgrund des institutionellen Rahmens in Deutschland existieren grundsätzlich gute Voraussetzungen für die Beauftragung von Einzelplanern. Dies ist auch für den öffentlichen Bauherrn zutreffend. Für ihn reduziert die generell hohe Abhängigkeitsgefahr infolge großer Vertragsumfänge sowie die steigende Abhängigkeitsgefahr durch das in der Regel vergleichsweise knappe Marktangebot von Generalplanern im Vergleich zu Einzelplanern die Vorteilhaftigkeit der Beauftragung eines Generalplaners.

Dem kleinen öffentlichen Bauherrn mit begrenzten internen Ressourcen für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben kann die Beauftragung eines Generalplaners eine mögliche Alternative zur Beauftragung eines Projektsteuerers bieten. Dies ist besonders vorteilhaft, wenn der öffentliche Bauherr keine Erfahrung in der Zusammenarbeit mit einem Projektsteuerer hat, aber über Beziehungen zu einem oder mehreren Objektplanern verfügt, die die Aufgabe als Generalplaner übernehmen können.

Es lassen sich keine allgemeingültigen Empfehlungen für die Ausgestaltung der Planungsbereiche des öffentlichen Bauherrn ableiten. Allerdings bietet eine Betrachtung der jeweiligen Planungsbereiche unter Berücksichtigung der Größe des öffentlichen Bauherrn bzw. der internen Ressourcen die Möglichkeit zu tendenziellen Aussagen Insbesondere für große öffentliche Bauherren im Vergleich zu privaten Bauherren gleicher Größe besteht eine höhere Rationalität für die Eigenerstellung in der Objektplanung und der TGA-Planung. Kleine öffentliche Bauherren besitzen dagegen durch die generell geringe interne Ressourcenausstattung vergleichsweise schlechte Voraussetzungen für eine Eigenerstellung und haben durch die häufige Unterschreitung des Schwellenwertes der VOF bessere Möglichkeiten zu einer wiederkehrenden Beauftragung, wodurch die Rationalität der Fremdvergabe steigt.

Die Erkenntnisse der Fallstudien mit öffentlichen Bauherren zeigen ein sehr heterogenes Bild im Hinblick auf die interne Ressourcenausstattung in der Planung. Während einige öffentliche Bauherren fast auf ausschließliche Eigenerstellung in der Planung zurückgriffen, hatten andere öffentliche Bauherren gleicher Größe kaum interne Planungskapazitäten und mussten somit immer die Fremdvergabe nutzen. Bei Bauherren mit fehlenden internen Planungskapazitäten war ein genereller Abbau dieser Kapazitäten in den letzten Jahrzehnten festzustellen. Dieser Abbau wurde zum größten Teil mit dem politischen Ziel der Verschlankung der öffentlichen Verwaltung begründet. Jedoch wurde, insbesondere bei kleinen öffentlichen Bauherren, die Schwierigkeit zum Aufbau und Erhalt von internem Planungswissen bei einem geringen Bauvolumen, als eine weitere Begründung vorgebracht.

Beim Rückgriff auf die Fremdvergabe der Planung zeigten die Fallstudien, dass öffentliche Bauherren im Vergleich zu privaten Bauherren oft eine Fremdvergabe, die näher an der Marktlösung liegt nutzen. Während private Bauherren fast ausschließlich die Planungsleistung in einer Direktvergabe nach Verhandlungen mit einer begrenzten Anzahl von Büros vergaben, griffen öffentliche Bauherren häufiger auf einen Architektenwettbewerb oder eine öffentliche Ausschreibung zurück. Damit bestanden für öffentliche Bauherren geringe Möglichkeiten, auch bei einer Fremdvergabe in konstanten Auftraggeber-Auftragnehmer-Teams zu arbeiten. Als Extrembeispiel dieser Nähe der Fremdvergabe zur Marktlösung ist eine kleine Gebietskörperschaft hervorzuheben. Nach einem Korruptionsskandal durfte die Bauverwaltung nach politischen Vorgaben keinen Auftragnehmer in der Planung beauftragen, mit dem

sie in den letzten sechs Jahren bereits zusammengearbeitet hatte. Dadurch sollte die Korruptionsgefahr der wiederholten Zusammenarbeit eingeschränkt werden. Allerdings wurden die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Fremdvergabe nicht berücksichtigt.

Kasten 15: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung produktiver Planungsaufgaben bei öffentlichen Bauherren

4.2.2.1.3 Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.2.1.3.1 Projektsteuerung

In der Projektsteuerung ist im Hinblick auf die hohe Bedeutung und die geringe Kontrahierbarkeit ex ante und ex post sowie auf den vergleichsweise geringen Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen eine grundsätzlich hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung bei der Leistungserstellung abzuleiten.[453]

Im Vergleich zum privaten Bauherrn, der bei der Abwägung zwischen der Eigenerstellung und der Fremdvergabe auf eine Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung zurückgreifen kann, ist diese Möglichkeit beim öffentlichen Bauherrn durch das Vergaberecht erheblich eingeschränkt. Durch diese Beschränkung begrenzen sich die Ausgestaltungsoptionen in der Projektsteuerung über dem Schwellenwert der VOF auf die Wahl zwischen einer Eigenerstellung und einer Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nahe an der Marktlösung. Dies führt zu einer vergleichsweise hohen Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenerstellung beim öffentlichen Bauherrn, da die Eigenschaften der Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Marktlösung schlecht mit der hohen Bedeutung, der geringen Kontrahierbarkeit und den vergleichsweise geringen Entwicklungsgrad an institutionellen Rahmenbedingungen in der Projektsteuerung harmonieren.

Aufgrund der Normvorgabe der VOB/A zur Einzelunternehmervergabe im öffentlichen Bausektor, ist die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe in der Projektsteuerung in diesem Organisationsmodell gesondert zu betrachten. Normalerweise kommt den internen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des Bauherrn bei einer Einzelunternehmervergabe in der Bauausführung eine hohe Bedeutung im Projekt zu.[454] Aufgrund der in der Regel häufig vorkommenden Einzelunternehmervergabe beim öffentlichen Bauherrn ist von einer Erhöhung der Rationalität für die Eigenerstellung auszugehen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass beim öffentlichen Bauherrn aufgrund des Vergaberechts und der Normvorgabe zur Einzelunternehmervergabe in der Bauausführung eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung in der Projektsteuerung besteht.

4.2.2.1.3.2 Bauüberwachung

Für den großen Bauherrn besteht in der Bauüberwachung, wie auch in der Projektsteuerung, eine vergleichsweise hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung in der

[453] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.3.1.

[454] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

Leistungserstellung.[455] Jedoch wird, insbesondere durch die Vorgaben der HOAI zur Bauüberwachung, der Rückgriff auf die Fremdvergabe erleichtert. Wenn auf die Fremdvergabe zurückgegriffen wird, besteht eine hohe Rationalität für eine Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung. Wie bei der Projektsteuerung ist der Handlungsspielraum des öffentlichen Bauherrn durch das Vergaberecht zur Nutzung von Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung beschränkt, wodurch auch in der Bauüberwachung eine grundsätzlich hohe Rationalität für die Eigenerstellung besteht. Insbesondere beim großen öffentlichen Bauherrn mit guten Voraussetzungen zur Eigenerstellung in der Ausführungsplanung wird die Rationalität einer Eigenerstellung in der Bauüberwachung wegen der damit einhergehenden internen Schnittstellen zwischen dem Ausführungswissen aus der Bauüberwachung und der Ausführungsplanung verstärkt.

Die Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn haben auch eine Auswirkung auf die Vorteilhaftigkeit einzelner Bündelungsmöglichkeiten der Bauüberwachung sowohl mit produktiven Planungsaufgaben als auch mit der Projektsteuerung.

Grundsätzlich sind durch die generell höhere Abhängigkeitsgefahr des öffentlichen Bauherrn Bündelungen von Aufgaben kritisch zu betrachten. Allerdings besteht jedoch auch beim öffentlichen Bauherrn eine gewisse Rationalität für die vertragliche Bündelung zwischen der Bauüberwachung und der Ausführungsplanung. Hier muss eine Abwägung zwischen den Vorteilen der in der Regel höheren Objektivität in der Bauüberwachung und den mit der zusätzlichen Schnittstelle bei einer Desintegration einhergehenden Kosten für den öffentlichen Bauherrn stattfinden. Hierbei ist die Ableitung eindeutiger Ausgestaltungsempfehlungen nicht möglich. Für den öffentlichen Bauherrn besteht allerdings bei einer Bündelung eine hohe Rationalität für die vertragliche Möglichkeit zu einem Auftragnehmerwechsel nach der Ausführungsplanung, um Abhängigkeitsprobleme zu reduzieren und Leistungsanreize für den beauftragten Auftragnehmer zu etablieren.

Außerdem besteht auch die Möglichkeit zu einer Bündelung zwischen der Bauüberwachung und der Projektsteuerung. Eine solche Bündelung beim öffentlichen Bauherrn ist wegen der damit in Verbindung stehenden größeren Abhängigkeitsgefahr sowie der durch die Bündelung wegfallenden Möglichkeit zur gegenseitigen Überwachung in einer trilateralen Koordination sehr kritisch einzuordnen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die allgemein hohe Rationalität für einen Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung bei der Leistungserstellung von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben nach einer Betrachtung der Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn noch weiter verstärkt wird. Für große öffentliche Bauherren besteht eine grundsätzlich hohe Rationalität für die Durchführung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in Eigenerstellung. Kleinen öffentlichen Bauherren mit fehlenden internen Ressourcen zur Eigenerstellung , kann die Fremdvergabe allerdings eine sinnvolle Alternative bieten, insbesondere wenn der Schwellenwert der VOF nicht überschritten wird, wodurch die Direktvergabe und damit die Berücksichtigung von Reputation aus vergangener Zusammenarbeit erleichtert wird.

[455] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.3.2.

Wie in der Planung zeigten die Fallstudien mit öffentlichen Bauherren auch ein sehr heterogenes Bild im Hinblick auf interne Ressourcen für die Eigenerstellung der Projektsteuerung und der Bauüberwachung. In vielen Gebietskörperschaften war eine fast ausschließliche Eigenerstellung in der Projektsteuerung festzustellen, in anderen dagegen wurde auf die Fremdvergabe zurückgegriffen. Die hohe Fremdvergabequote in vielen Gebietskörperschaften wurde mit fehlenden internen Ressourcen zur Eigenerstellung der Projektsteuerung begründet. Dies wurde durch die Vorgaben der projektbezogenen Finanzmittel verstärkt. Nach Aussagen der Bauherren dürfen sie projektbezogene Finanzmittel nicht für einen Aufbau interner Steuerungskapazitäten nutzen. Eine Fremdvergabe dieser Leistung mit buchhalterischer Zuordnung zu den Sachkosten ist allerdings möglich.

In vielen kleinen Gebietskörperschaften wurde die Beauftragung eines Generalplaners bereits ab der Grundlagenermittlung als häufig verwendete Alternative zu externer Projektsteuerung genannt. In diesen Gebietskörperschaften lag die Auftragssumme der Generalplanervergabe meist unter dem Schwellenwert der VOF, was gute Voraussetzungen zu wiederkehrender Zusammenarbeit mit einer begrenzten Anzahl von Auftragnehmern ermöglicht. Viele Bauherren sahen die Vorteile der Generalplanervergabe gegenüber der Beauftragung eines externen Projektsteuerers in der klaren Verantwortung in der Planung sowie in der Möglichkeit, lokale Objektplaner, zu denen Beziehungen bestanden, als Generalplaner zu beauftragen.

Kasten 16: Erkenntnisse der Fallstudien zur Ausgestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei öffentlichen Bauherren

4.2.2.1.3.3 Vertragsdesign und -management

Nach § 1 Nr. 3 VOF ist die öffentliche Beauftragung von Rechtsberatung nicht durch die Vorgaben der VOF zu Vertragsart und Vergabekonstellation betroffen. Es besteht somit auch über dem Schwellenwert der VOF die Möglichkeit zu einer Direktvergabe für den öffentlichen Bauherrn. Durch diese Möglichkeit existieren beim Vertragsdesign und -management, im Vergleich zu den Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, verbesserte Möglichkeiten für den öffentlichen Bauherrn zum Rückgriff auf die Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung.

Infolge dieser Sonderregelung der Rechtsberatung in der VOF findet beim Vertragsdesign und -management eine Annäherung im Hinblick auf die internen Restriktionen zwischen privaten und öffentlichen Bauherrn statt. Die Bindung an das Vergaberecht bildet bei öffentlichen Bauherren allerdings bei den Bauausführungsaufgaben, den produktiven Planungsaufgaben und den weiteren Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einen anderen Rahmen für die Tätigkeit im Vertragsdesign und -management als bei privaten Bauherren, der sowohl baujuristisches als auch vergaberechtliches Wissen voraussetzt. Dieser Rahmen geht beim öffentlichen Bauherrn sowohl mit einer hohen Bedeutung der Aufgaben als auch mit einer Spezialisierung des Wissens der ausführenden Akteure auf das Vergaberecht einher, wodurch das Marktangebot leistungsfähiger Akteure geschmälert wird. Somit kann bei vorliegenden erforderlichen Ressourcen eine vergleichsweise höhere Rationalität für die Eigenerstellung bei öffentlichen als bei privaten Bauherrn abgeleitet werden. Allerdings existieren auch für den öffentlichen Bauherrn generell gute Vorausetzungen für den Rückgriff auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung, was auf Einzelprojektebene bei fehlenden internen Ressourcen des öffentlichen Bauherrn die Fremdvergabe erleichtert.

4.2.2.2 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle

4.2.2.2.1 Übergreifende Analyse

Die Beauftragung integrierter projektbezogener Organisationsmodelle im Hochbau bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, eine vertragliche Integration von produktiven Bauausführungsaufgaben und bestimmten produktiven Planungsaufgaben vorzunehmen sowie bessere Voraussetzungen zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung zu realisieren. Jedoch gehen integrierte Organisationsmodelle im Vergleich zu desintegrierten Modellen normalerweise, sowohl durch die generell schlechtere Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung als auch den größeren Vertragsumfang, mit einer höheren Abhängigkeit vom Auftragnehmer einher, wodurch die Bedeutung von internem Wissen und die Möglichkeit des Auftraggebers zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen steigt.[456] Wie beim privaten Bauherrn sollte der öffentliche Bauherr eine Anwendung integrierter Organisationsmodelle nur in Erwägung ziehen, wenn die generell negativen Auswirkungen auf die Transaktionskosten durch die Erzielung von Produktionskostenvorteilen ausgeglichen werden können.

Im Hinblick auf die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen geht die generell größere Abhängigkeit vom Auftragnehmer in integrierten Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren mit einer vergleichsweise größeren negativen Auswirkung auf die Vorteilhaftigkeit dieser Modelle als beim privaten Bauherrn einher. Die negative Auswirkung der Abhängigkeit beim öffentlichen Bauherrn ist eng mit der Ausgestaltung des integrierten Modells verknüpft. In Organisationsmodellen mit sehr früher Vergabe der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf wird die Abhängigkeitsgefahr vom Auftraggeber in der Regel gesteigert, wodurch solche Modelle noch größere potenzielle Probleme beim öffentlichen Bauherrn auslösen können. Des Weiteren bietet die normalerweise notwendige globale Leistungsbeschreibung integrierter Organisationsmodelle eine schlechtere Grundlage für eine gute Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, was beim öffentlichen Bauherrn im Hinblick auf die hohe Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit kritisch zu bewerten ist.

Die Möglichkeit zur Erzielung positiver Produktionskosteneffekte bei integrierten Organisationsmodellen hängt grundsätzlich nicht von den Akteurscharakteristika des Bauherrn ab und wird in diesem Abschnitt weitgehend ausgeblendet.

4.2.2.2.2 Analyse einzelner Modelle

4.2.2.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung

Im Hinblick auf die Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie die generell hohe Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer beim öffentlichen Bauherrn sind die bei einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung fehlenden festgelegten Qualitäten und Mengen der Bauausführungsleistung kritisch zu bewerten. Diese fehlende Grundlage verschlechtert sowohl die

[456] Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.

Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, weil ein direkter Vergleich zwischen beauftragter und erstellter Leistung erschwert wird, als auch die vertragliche Grundlage für Nachverhandlungen. Insbesondere für den öffentlichen Bauherrn, der durch seine eingeschränkten Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen vergleichsweise schlechte Voraussetzungen bei Nachverhandlungen hat, kann diese fehlende Grundlage zur Beschreibung genauer Qualitäten und Mengen nachteilig sein.

Des Weiteren sollte der öffentliche Bauherr, im Hinblick auf seine eingeschränkten Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen, die mit der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung in der Regel einhergehende große Abhängigkeitsgefahr kritisch betrachten. Vor allem kann die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung bei kleinen öffentlichen Bauherren mit einem begrenzten Maß an internen Ressourcen und mit für den Generalunternehmer geringer Bedeutung als Referenzprojekt zu einer erheblichen Abhängigkeitsgefahr führen.

Jedoch kann die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung auf Einzelprojektebene für den einzelnen öffentlichen Bauherrn mit eingeschränkten internen Ressourcen ex ante ein attraktives Organisationsmodell durch die klare Trennung von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen den planenden und ausführenden Akteuren vor und nach der Baugenehmigung darstellen. Diese mögliche Vorteilhaftigkeit muss allerdings mit den möglichen Ex-post-Nachteilen dieses Modells für den öffentlichen Bauherrn abgewogen werden.

Das Ausmaß dieser mit der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung einhergehenden negativen Auswirkungen beim öffentlichen Bauherrn steht allerdings in Relation zu den Transaktionscharakteristika des Hochbauprojektes. Bei Standardbauten, bei denen die Definition genauer Qualität und Mengen, durch die Festlegung von Referenzobjekten und den Rückgriff auf etablierte Standards, auch direkt nach der Baugenehmigung erleichtert wird, werden die Kontrahierbarkeitsprobleme des Modells reduziert, wodurch die relative Vorteilhaftigkeit auch für den öffentlichen Bauherrn steigt.

Wie beim privaten Bauherrn sollte auch der öffentliche Bauherr eine Anwendung der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung nur in Erwägung ziehen, wenn die generell negativen Auswirkungen auf die mit dem Modell in Verbindung stehenden Transaktionskosten durch mögliche Produktionskostenvorteile ausgegleichen werden. Die Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen bei einer Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung ist in der Regel von den Transaktionscharakteristika des Hochbauprojektes abhängig und stellt keinen Unterschied zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bauherrn dar.

4.2.2.2.2.2 Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung

Im Vergleich zur Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung geht die noch frühere Vergabe im Rahmen einer Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung in der Regel mit zusätzlichen negativen Auswirkungen sowohl auf die Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung als auch auf die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer einher. Im Hinblick auf die bereits im vorherigen Abschnitt diskutierten Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn und die damit einhergehende hohe Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte sowie die generell große Abhängigkeitsgefahr, sind diese Auswirkungen der Generalunternehmerver-

gabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung für den öffentlichen Bauherrn sehr kritisch zu bewerten.

Der Rückgriff auf die Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung ohne eine vertragliche Detailausgestaltung nach dem GMP-Modell bietet dem öffentlichen Bauherrn mögliche Vorteile in sehr komplexen Hochbauprojekten, in denen nur die ausführenden Unternehmen das erforderliche Wissen besitzen und die Leistung nur im Rahmen einer pauschalen Vergütung anbieten, um eine sinnvolle Planung erstellen zu können. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, sollte der öffentliche Bauherr genau prüfen, ob nicht die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung oder der Rückgriff auf desintegrierte Modelle vorteilhaftere Ausgestaltungen im Hinblick sowohl auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit als auch auf die Reduktionsmöglichkeit der Abhängigkeitsgefahr bieten, ohne dafür zu erheblichen Produktionskostennachteilen zu führen.

4.2.2.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells

Eine weitere Ausgestaltungsoption integrierter Organisationsmodelle bieten GMP-Modelle. Diese Modelle gehen mit einem gewissen Potenzial zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen durch eine frühzeitige Berücksichtigung von Ausführungswissen als auch durch eine Erzielung von Zeitgewinnen bei einer baubegleitenden Planung einher und bieten gleichzeitig dem Bauherrn durch vertragliche Detailausgestaltungen einige Möglichkeiten zur Reduktion der mit dem größeren Vertragsumfang in der Regel zunehmenden Abhängigkeitsgefahr. Die Entfaltung dieses vorhandenen Potenzials ist allerdings eng mit den Akteurscharakteristika des Bauherrn verbunden.[457]

Zum einen erfordert die erfolgreiche Nutzung von GMP-Modellen ein hohes Maß an internem Wissen des Bauherrn. Im Hinblick auf den zum Teil erheblichen Ressourcenabbau bei öffentlichen Bauherren[458] stellt sich die Frage, welche öffentlichen Bauherren interne Kapazitäten zur erfolgreichen Nutzung von GMP-Modellen besitzen. Die im Rahmen dieses Projektes gewonnenen Erkenntnisse aus dem privaten Bausektor zeigen, dass eine Anwendung der GMP-Modelle eher bei großen Bauherren mit erheblicher interner Ressourcenausstattung vorteilhaft sein wird.[459] Im Hinblick auf die Anwendung der GMP-Modelle beim öffentlichen Bauherrn sollte der mit dem Modell einhergehende Bedarf an internen Ressourcen in der Planung sowie Steuerung und Koordination kritisch analysiert werden.

Des Weiteren ist die mögliche Erzielung von Zeitgewinnen in GMP-Modellen durch das vereinbarte Mitspracherecht des Bauherrn bei bestimmten Entscheidungen eng mit der Entscheidungsschnelligkeit des Bauherrn verknüpft. Durch die Vorgaben der öffentlichen Hand zur Einhaltung formeller Entscheidungsprozesse ist diese Voraussetzung des öffentlichen Bauherrn zu hinterfragen.

Dem Auftraggeber bietet das GMP-Modell normalerweise eine vertragliche Möglichkeit zu einem Auftragnehmerwechsel durch die Opting-Out-Möglichkeit in definierten Phasen des Projektes. Diese Möglichkeit dient der Reduktion der Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer und als Leistungsanreiz

[457] Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

[458] Siehe Kasten 12 und Kasten 13.

[459] Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

für den Auftragnehmer. Im Vergleich zum privaten Bauherrn ist der öffentliche Bauherr beim Gebrauch dieser Möglichkeit an eine formelle Vergabe der noch ausstehenden Leistung zur vollständigen Projektrealisierung gebunden, was die Wechselkosten des öffentlichen Bauherrn erhöht.

Ferner geht das GMP-Modell, wie auch andere integrierte Organisationsmodelle, mit einer hohen Bedeutung der Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen und der Möglichkeit zur Berücksichtigung von Reputation in der Vergabe einher. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zum Rückgriff auf diese zwei Ressourcen gilt auch bei GMP-Modellen, dass die relative Vorteilhaftigkeit in der Regel beim öffentlichen Bauherrn geringer ist als beim privaten Bauherrn.

Die Anwendung der GMP-Modelle beim öffentlichen Bauherrn wirkt sich durch unterschiedliche Effekte auf die Möglichkeiten zur Sicherstellung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit aus. Zum einen bietet das GMP-Modell im Vergleich zur „klassischen" Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung eine bessere Transparenz durch die Vereinbarung zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit in der Leistungserstellung. Allerdings lässt sich die Wirkung im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte nicht eindeutig einordnen. Durch die Zusammenarbeit in der Leistungserstellung kann eine klare Nachvollziehbarkeit der Verantwortung unterschiedlicher Entscheidungen für außenstehende Dritte erschwert werden. Außerdem ist durch die fehlende umfangreiche Erfahrung mit GMP-Modellen im privaten Bausektor im Allgemeinen und im öffentlichen Bausektor im Besonderen eine geringe Grundlage an explizitem Wissen vorhanden[460], was die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zusätzlich erschwert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Anwendung der GMP-Modelle im öffentlichen Hochbau kritisch zu bewerten ist. Durch sowohl die Besonderheiten der öffentlichen Hand als auch fehlende interne Ressourcen weist der öffentliche Bauherr ungeeignetere Akteurscharakteristika für eine erfolgreiche Nutzung der GMP-Modelle als der private Bauherr auf. Außerdem müssen die im Vergleich zum Rückgriff auf desintegrierte Organisationsmodelle generell negativen Auswirkungen auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte in die Betrachtung einfließen.

Die Erkenntnisse der im Projekt durchgeführten Fallstudien zeigen einen geringen Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle bei öffentlichen Bauherren. Wenn auf ein integriertes Organisationsmodell zurückgegriffen wurde, kam in den meisten Fällen nur die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung in Frage. Die Erkenntnisse der Fallstudien zeigen allerdings in einigen Beispielen, dass die Nutzung der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung auch bei öffentlichen Bauherren erfolgreich durchgeführt werden kann.

In einem untersuchten Hochbauprojekt griff der öffentliche Bauherr auf die Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung zurück. Die Wahl dieses integrierten Organisationsmodells ist aufgrund fehlender interner Ressourcen zur Durchführung einer Einzelunternehmervergabe sowie nach einer Betrachtung der Transaktionscharakterstika des Projektes getroffen worden. Der standardisierte Hochbau mit klar definierten Qualitätsstandards bot dem Bauherrn eine frühzeitige Möglichkeit zur Festlegung der Qualität, was nach Aussage des Bauherrn, die Möglichkeit zur Anwendung der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung, ohne dafür einer großen Abhängigkeits-

[460] Siehe Kasten 12.

gefahr ausgeliefert zu sein, eröffnete. Durch die klare Schnittstelle zwischen Genehmigungs- und Ausführungsplanung ist es dem Bauherrn gelungen, seinen internen Steuerungs- und Koordinationsbedarf im Projekt zu reduzieren.

Kasten 17: Fallstudienerkenntnisse integrierter Organisationsmodeller öffentlicher Bauherren

4.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Die Ableitung allgemeingültiger eindeutiger Empfehlungen zur genauen Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Bausektor ist auf Einzelprojektebene kaum möglich, jedoch lassen sich nach der Betrachtung der Besonderheiten der öffentlichen Hand und der damit einhergehenden Auswirkungen auf die Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn einige Aussagen ableiten:

- Zum einen gehen desintegrierte Organisationsmodelle durch die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sowie die größere Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte mit ihrer in der Regel besseren Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe mit größeren Vorteilen beim öffentlichen im Vergleich zum privaten Bauherrn einher.
- Zum anderen ist die Rationalität für eine Eigenerstellung durch die eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit von Fremdvergaben mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung beim öffentlichen Bauherrn vergleichsweise größer als beim privaten. Dies gilt insbesondere für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in Hochbauprojekten, die durch ihre generell hohe Bedeutung im Projekt und schlechte Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit mit erheblichen Transaktionskosten infolge von Hold-Up, Adverse Selection und Moral Hazard bei einer idealtypischen Fremdvergabe mit Nähe an der Marktlösungen einhergehen. Außerdem bedingt die Konsistenz des desintegrierten Organisationsmodells ausreichende Ressourcen zur Steuerung und Koordination, was im Hinblick auf die Vorteilhaftigkeit dieses Modells beim öffentlichen Bauherrn auf Einzelprojektebene die Rationalität für die Eigenerstellung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben weiter erhöht.

Insbesondere im Hinblick auf die hohe Rationalität für die Eigenerstellung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben stellt sich die Frage der langfristigen Ausgestaltung von Organisationsmodellen beim öffentlichen Bauherrn zur Sicherstellung eines ausreichenden Maßes an erforderlichem internem Wissen für die Eigenerstellung. Auf die langfristige Ausgestaltung von Organisationsmodellen beim öffentlichen Bauherrn auf Multiprojektebene wird in Kapitel 5 vertieft eingegangen.

4.3 Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden privater und öffentlicher Bauvorhaben

Dieser Anhang enthält empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im deutschen Hochbau. Dabei erfolgt eine Unterteilung der vorhandenen Erkenntnisse nach den jeweils mit dem Organisationsmodell in Verbindung stehenden Projektkosten, der Projektdauer und den Nachträgen. Des Weite-

ren wird auf Erkenntnisse zu Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Bauvorhaben im Hinblick auf Projektkosten und Nachträge eingegangen.

Projektkosten

Es ist nur eine relativ kleine Anzahl empirischer Untersuchungen zu den Projektkosten in Abhängigkeit von der Wahl des Organisationsmodells im deutschen Hochbausektor durchgeführt worden. Diese Untersuchungen stellen keine eindeutigen Ergebnisse zu den Projektkosten fest.

BLECKEN / GRALLA (1998) stellen nach einer Zusammenfassung mehrerer Studien fest, dass eine genaue Aussage zu den Herstellkosten des Generalunternehmervertrages gegenüber dem Einheitspreisvertrag nicht möglich ist. Die empirische Auswertung zeigt, dass die „Herstellkosten bei GU-Verträgen gegenüber E.P.-Verträgen kostengünstiger bzw. 2 bis 5 % teurer. Eine gesicherte Datenbasis besteht dafür allerdings nicht".[461] Jedoch sehen BLECKEN / GRALLA (1998) gewisse Gesamtkostenvorteile der Generalunternehmervergabe im Vergleich zum Einheitspreisvertag wegen (geschätzt) geringerer Planungs- und Bauherrenkosten.[462]

WEEBER / BOSCH (2001) analysieren in einer Untersuchung sogenannte „Parallelausschreibungen", bei denen für den Bauherrn die Möglichkeit besteht, Preisangebote für unterschiedliche Organisationsmodelle des Bauprojektes vor der Durchführung einzuholen. Ein Vergleich der Kostenangebote bei einer Parallelausschreibung ist allerdings mit geringer Aussagekraft bezüglich der Gesamtkosten verbunden, weil die Unterschiede der bauherreninternen Kosten, der externen Kosten für Planung und Projektsteuerung, der Nachtragskosten und der Opportunitätskosten für die unterschiedlichen Höhen der Risikoübernahme durch den Auftragnehmer nicht in einem direkten Vergleich berücksichtigt werden können. In einer Parallelausschreibung Ende der neunziger Jahre zum Bau des Finanzamtes in Ludwigsburg wurden unterschiedliche Organisationsmodelle gleichzeitig ausgeschrieben. Die Parallelausschreibung ergab, dass die Fachlosvergabe an Einzelunternehmen zu den geringsten Realisierungskosten führte. Im Vergleich dazu war das günstigste Angebot für die Generalunternehmervergabe auf Basis eines Leistungsprogramms fünf Prozent teurer, allerdings mit einem vergleichsweise höheren Leistungsinhalt. Die Generalunternehmervergabe mit positionsweisen Leistungsverzeichnissen ging mit einem Aufpreis von 16 % einher. Auf die beiden Generalunternehmermodelle wurden neun bzw. vier Angebote abgegeben, insgesamt für alle Fachlose erhielt der Bauherr 334 Angebote. In einer weiteren Analyse mit einer Parallelausschreibung von zwölf Wohneinheiten wurden sowohl von Einzelunternehmen, die Angebote auf Fachlose abgaben, als auch von Generalunternehmern, die auf sämtliche Fachlose im Paket boten, Angebote eingeholt. Die Kombination der günstigsten Einzelunternehmer, die ein Gesamtangebot repräsentierte, war 18 % günstiger als das niedrigste Angebot eines Generalunternehmers. Bei dieser Parallelausschreibung hatten die Generalunternehmer keine Möglichkeiten, durch eine frühe Einbeziehung in die Planungsphase, die Planung zu optimieren.[463]

[461] BLECKEN / GRALLA (1998, S. 478).
[462] Vgl. BLECKEN / GRALLA (1998).
[463] Vgl. WEEBER / BOSCH (2001, S. 119 ff.).

Laut ESCHENBRUCH (2008) sind die relativen Gesamtkosten der General- oder Totalunternehmervergabe gegenüber der Einzelunternehmervergabe von der Baukonjunktur abhängig. In Zeiten rezessiver Baumärkte sind die Organisationsmodelle, die eine Vergabe an Nachunternehmer vorsehen, wie die General- und Totalunternehmervergabe, mit geringeren Gesamtkosten als die Vergabe an Einzelunternehmer verbunden. In ökonomisch vorteilhaften Zeiten auf dem Baumarkt sind diese Organisationsmodelle vergleichsweise teurer.[464] Der preisliche Unterschied in den jeweiligen Konjunkturphasen wird allerdings durch ESCHENBRUCH (2008) nicht beziffert.[465]

Projektdauer

RACKY (1997) stellt in einer deutschen Untersuchung von 14 Baumaßnahmen keine Auswirkung der Wahl des Organisationsmodells auf die Projektdauer in Abhängigkeit zur Brutto-Grundfläche pro Quadratmeter ab Erdgeschoss fest.[466]

Nachträge

In einer Untersuchung von elf Hochbauprojekten konnte in einer Analyse durch RACKY (1997) ein durchschnittliches Nachtragsvolumen von ca. fünf Prozent festgestellt werden. In sämtlichen Projekten kamen Nachtragsanpassungen in einer Höhe von 2,8 % bis 8,4 % vor. In diesem Zusammenhang konnte kein Unterschied des Nachtragsvolumens zwischen Projekten mit Einzel- und Generalunternehmervergabe festgestellt werden.[467]

Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Hochbauvorhaben

In einer empirischen Untersuchung zum Kostenvergleich zwischen öffentlichen und privaten Bauvorhaben untersuchen STOY ET AL. (2012) Kostendaten von über 2000 deutschen Hochbauobjekten aus den Jahren 1974 bis 2010, mit einem Schwerpunkt der Objekte in den Jahren 1995 bis 2009.[468] Die einfache Analyse (Two-Sample T-Test), ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Kosteneinflüsse bei öffentlichen und privaten Hochbauvorhaben, stellt einen signifikanten Kostenunterschied in Abhängigkeit von der Art des Bauherrn (öffentlich oder privat) dar, wobei öffentliche Bauvorhaben vergleichsweise teurer pro Quadratmeter Brutto-Grundfläche sind. Jedoch können unter Konstanthaltung der weiteren Kosteneinflussfaktoren, z. B. Gebäudetyp, keine signifikanten Kostenkennwertunterschiede hinsichtlich der Art des Bauherrn festgestellt werden. STOY ET AL. (2012) fassen zusammen „Abschließend kann somit festgestellt werden, dass unter Konstanthaltung der relevanten Kosteneinflüsse kein Kostenkennwertunterschied hinsichtlich der Art des Bauherrn nachweisbar ist.“[469]

[464] Nach ESCHENBRUCH (2008) wird dies durch die Möglichkeit des GU bzw. TU zur Vergabe an Tochterunternehmer erklärt, die bei bauwirtschaftlicher Rezession Probleme mit der Fixkostendeckung haben.
[465] Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 257).
[466] Vgl. RACKY (1997, S. 58).
[467] Vgl. RACKY (1997, S. 95).
[468] Vgl. STOY ET AL. (2012).
[469] STOY ET AL. (2012, S. 57).

Im Hinblick auf Unterschiede bei den Nachträgen zwischen öffentlichen und privaten Bauvorhaben, stellen BLECKEN / GRALLA (1998) in einer Zusammenstellung von Untersuchungsdaten von wenigen, professionellen Bauherren der Bereiche Ingenieur- und Industriebau dar, dass das genehmigte Nachtragsvolumen bei privaten Bauherren zehn Prozent und bei öffentlichen Bauherren 15 % betrug. Die Datenbasis ist allerdings zu klein für die Ableitung signifikanter Aussagen. Interessant an der Untersuchung ist der Unterschied zwischen den öffentlichen und privaten Bauherren bezüglich des von den ausführenden Firmen geltend gemachten Nachtragvolumens. Die öffentlichen Bauherren hatten in der Analyse Nachträge in einer Höhe von 40 % der Herstellkosten, die privaten Bauherren allerdings nur in einer Höhe von elf Prozent. BLECKEN / GRALLA (1998) erklären diesen hohen Unterschied mit den unterschiedlichen Strategien der ausführenden Firmen im Hinblick auf Nachträge bei öffentlichen und privaten Bauherren. Während die ausführenden Firmen bei öffentlichen Bauherren bei Nachträgen „viel fordern" werde bei privaten Bauherren „realistisch gefordert".[470]

Schlussfolgerungen

Eine Auswertung bisher durchgeführter[471] empirischer Analysen zu den Projektkosten, der Projektdauer und der Nachtragshäufigkeit in Abhängigkeit vom Organisationsmodell im deutschen Bausektor liefert keine eindeutigen Erkenntnisse, die als relevantes Entscheidungskriterium für die Ausgestaltung von Organisationsmodellen dienen können.

Dies liegt u. a. daran, dass bisher keine vollumfänglichen empirischen Analysen mit einer signifikanten Anzahl von Hochbauprojekten in Deutschland durchgeführt wurden, um relevante (Kosten-) Erkenntnisse zu den jeweiligen Organisationsmodellen liefern zu können. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine empirische Auswertung der tatsächlich anfallenden Kosten, im Hinblick sowohl auf Produktions- als auch Transaktionskosten, zu methodischen Schwierigkeiten führen würde, da beim Vergleich zwischen unterschiedlichen Organisationsmodellen im Hochbau, der unterschiedliche Leistungsinhalt der jeweiligen Modelle berücksichtigt und bewertet werden muss.[472]

Des Weiteren zeigen die vorhandenen empirischen Analysen zu Kostenunterschieden bei öffentlichen und privaten Bauvorhaben keine signifikanten Ergebnisse.

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die Entscheidung für die Anwendung eines bestimmten Organisationsmodells im deutschen Hochbau nicht auf Grundlage vorhandener empirischer Daten bezüglich der Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Modells getroffen werden kann. Vielmehr ist eine Analyse der mit den jeweiligen Modellen anfallenden Produktions- und Transaktionskosten in Abhängigkeit der mit dem Projekt einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens notwendig.

[470] Vgl. BLECKEN / GRALLA (1998, S. 478 f.).

[471] Die Auswahl ist beschränkt auf vier deutsche empirische Analysen, die den Autoren bekannt sind.

[472] Siehe hierzu auch u.a. RACKY (2009).

5 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene

5.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)

Im Gegensatz zur Einzelprojektebene werden auf der Multiprojektebene nicht nur die Auswirkungen der Ausgestaltungsentscheidungen hinsichtlich des Organisationsmodells des einzelnen Projektes, sondern auch im Hinblick auf zukünftige Projekte analysiert. Dabei ist ein Trade-off vorteilhafter Ausgestaltungen auf kurzfristiger Einzel- und auf langfristiger Multiprojektebene nicht auszuschließen.

Dieser Abschnitt ist in zwei Teile gegliedert: In 5.1.1 erfolgt eine allgemeine Analyse, im Anschluss folgt in 5.1.2. eine Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern.

5.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)

Aufgrund vorhandener Pfadabhängigkeiten bezüglich interner Ressourcen aus vergangenen und zukünftigen Projekten bzw. Leistungen[473] beziehen sich Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells grundsätzlich nicht nur auf das einzelne Projekt, sondern erfordern eine langfristige projektübergreifende Betrachtung. In diesem Abschnitt wird eine Grundlage zur Analyse von Ausgestaltungsoptionen der Organisationsmodelle auf Multiprojektebene zur späteren Anwendung auf konkrete Ausgestaltungsentscheidungen im deutschen Hochbau geschaffen.

5.1.1.1 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle

Bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen geht der Aufbau notwendiger auftraggeberinterner Ressourcen mit Kosten einher. Vorhandene interne Ressourcen können dabei zumeist bewahrt werden und in zukünftigen Projekten wieder zum Einsatz kommen. Allerdings nimmt die Qualität der internen Ressourcen, wie z. B. Wissen und Beziehungen, bei seltener Nutzung in der Regel im Zeitablauf ab. Im Gegensatz dazu können bei wiederkehrender Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen Synergieeffekte erzielt werden.

Die optimale Ausgestaltung eines Organisationsmodells wird durch eine Vielzahl von Faktoren und deren Interdependenzen beeinflusst.[474] Hierbei ist zwischen exogenen Faktoren, die außerhalb des Einflussbereiches des Auftraggebers liegen, und endogenen Faktoren, die durch den Auftraggeber beeinflussbar sind, zu unterscheiden. Endogene Einflussfaktoren können weiter in Faktoren, die durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells kurz bzw. langfristig veränderbar sind, und in Faktoren, für die dies nicht zutrifft, unterteilt werden.

[473] Im Weiteren wird zur Vereinfachung nur auf den Begriff „Projekt“ sowohl für das Projekt als auch für die einzelne Leistung zurückgegriffen.

[474] Vgl. Abschnitt 4.1.1.

Bei einem nicht standardisierten Leistungserstellungsprozess werden die exogenen Faktoren unterschiedlicher Projekte abweichen, wodurch die Ausgestaltung eines optimalen Organisationsmodells auf Einzelprojektebene nicht identisch ist. Jedoch werden auch bei einem standardisierten Leistungserstellungsprozess die Ausgestaltungparameter eines optimalen Organisationsmodells auf Einzelprojektebene durch die mit der Zeit zunehmende Umweltunsicherheit nicht konstant bleiben.

Infolge der bei der Ausgestaltung eines Organisationsmodells erforderlichen Ressourcen, die bei wiederkehrender Nutzung die Erzielung von Synergieeffekten erlauben, sowie der erforderlichen Ressourcen, die sich mit der Umweltunsicherheit im Zeitablauf verändern und projektübergreifend nicht identisch sind, kann es zu einem Trade-off zwischen optimaler Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene kommen. Danach ist ein Organisationsmodell auf Multiprojektebene konsistent, wenn die langfristige Ausgestaltung nach Berücksichtigung aktueller und durch das Organisationsmodell zukünftig möglicher endogener sowie exogener Einflussfaktoren mit den langfristigen Zielen des Auftraggebers harmoniert.

5.1.1.2 Einflussfaktoren auf die Konsistenz von Organisationsmodellen

5.1.1.2.1 Exogene Einflussfaktoren

Marktcharakteristika

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der einzelne Auftraggeber mit seinen Ausgestaltungsentscheidungen keinen Einfluss auf die Marktcharakteristika ausüben kann und diese daher als exogen zu betrachten sind. Nur in Ausnahmenfällen können (sehr) große Auftraggeber auf (sehr) kleinen Märkten Einfluss auf die Marktcharakteristika nehmen. Außerdem ist anzunehmen, dass die Marktcharakteristika dynamisch sind, deshalb in unterschiedlichen Projekten nicht identisch sein werden und im Zeitablauf nicht konstant bleiben.

Institutioneller Rahmen

Kurzfristig und im Alleingang hat der einzelne Auftraggeber einen (sehr) begrenzten Einfluss auf den institutionellen Rahmen im jeweiligen Sektorkontext, wobei dieser zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Projekt als exogen gegeben einzuordnen ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass der institutionelle Rahmen langfristig durch Veränderungen auf Sektorebene angepasst wird.

5.1.1.2.2 Einfluss des Projektportfolios

Durch die Entscheidung über die durchzuführenden Projekte werden auch die Transaktionscharakteristika der zu erbringenden Projekte beeinflusst. Hier ist zwischen Auftraggebern, die eine externe Nachfrage bedienen, und denen, die mit ihren Projekten einen internen Bedarf decken, zu unterscheiden. Der Auftraggeber, der eine externe Nachfrage bedient, besitzt vergleichsweise große Möglichkeiten, eine Spezialisierung vorzunehmen und Projekte auszuwählen, die besser mit den aktuellen externen und internen Einflussfaktoren harmonieren. Die Möglichkeit des Auftraggebers, der einen internen Bedarf deckt, sein Projektportfolio zu beeinflussen, ist im Vergleich dazu eingeschränkter. Damit kann

das Projektportfolio bei Auftraggebern, die eine externe Nachfrage bedienen, als endogen und bei Auftraggebern, die einen internen Bedarf decken, als exogen eingeordnet werden.

5.1.1.2.3 Endogene Einflussfaktoren

Endogene Einflussfaktoren sind durch den Auftraggeber direkt beeinflussbar. Jedoch ist dabei zu unterscheiden, ob der Einflussfaktor von der Ausgestaltung des Organisationsmodells langfristig beeinflusst wird oder nicht. Auch bei den endogenen Einflussfaktoren ist von einer gewissen Pfadabhängigkeit zur aktuellen Ressourcenausstattung auszugehen. Durch den häufig erforderlichen Zeitaufwand zum Aufbau interner Ressourcen können endogene Einflussfaktoren kurzfristig exogen sein.

Interne Ressourcen

MATERIELLE RESSOURCEN

Mit der Entscheidung, materielle Ressourcen für die Eigenerstellung entweder selbst zu beschaffen oder die Leistung über eine Fremdvergabe zu beziehen, hat der Auftraggeber Einfluss auf seine zukünftigen Ausgestaltungsmöglichkeiten von Organisationsmodellen. Da die Beschaffung materieller Ressourcen mit Kosten einhergeht, wird sie im Zeitpunkt Null Einfluss auf die zukünftige Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber der Fremdvergabe im Hinblick auf die Realisierung interner Synergieeffekte haben. Sobald die erforderlichen materiellen Ressourcen für die Eigenerstellung angeschafft wurden, wird die zukünftige Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung in der Regel erhöht, weil die Investition für erforderliche Ressourcen bereits getätigt ist. Somit sind die materiellen Ressourcen des Auftraggebers durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells langfristig beeinflussbar.

IMMATERIELLE RESSOURCEN

WISSEN

Insbesondere Wissen weist eine große Möglichkeit auf, als Ressource aus einem aktuellen Projekt in zukünftigen Projekten eingesetzt zu werden, wodurch die Ausgestaltungsentscheidung des Organisationsmodells einen großen Einfluss auf zukünftige Ausgestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf das Wissen des Auftraggebers ausübt. Die Ausgestaltungsentscheidung des Organisationsmodells im Zeitpunkt Null nimmt Einfluss auf alle Bestandsteile des Wissensbegriffs[475], weil Erfahrungen aus dem derzeitigen Projekt generell kodifiziert und/oder personengebunden gespeichert werden können und damit für einen wiederholten Einsatz in zukünftigen Projekten zur Verfügung stehen. Es ist anzunehmen, dass vorhandenem personengebundenem Wissen als Ressource im Vergleich zu kodifiziertem Wissen bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle eine höhere Bedeutung zuzuschreiben ist, weil es normalerweise nicht skalier- und nicht direkt übertragbar ist und somit mit größeren Pfadabhängigkeiten einhergeht.

[475] In Abschnitt 4.1.1.1.1.3.2 werden die Bestandteile des Wissensbegriffes näher erläutert.

REPUTATION DES AUFTRAGGEBERS

Über sein Verhalten im derzeitigen Projekt beeinflusst der Auftraggeber seine Reputation in zukünftigen Projekten. Dies gilt sowohl für die Reputation bei anderen, direkt in das Projekt involvierten Akteuren, als auch für die allgemeine Reputation des Auftraggebers. Wenn z. B. ein Auftraggeber in einem Projekt viel Wissen vorweist, werden andere Akteure höchst wahrscheinlich davon ausgehen, dass der Auftraggeber auch in zukünftigen Projekten mit ähnlichen Charakteristika über viel Wissen verfügt.

BEZIEHUNGEN ZU ANDEREN MARKTAKTEUREN

Mit der Ausgestaltungsentscheidung für das Organisationmodell legt der Auftraggeber fest, mit welchen Akteuren er arbeitet und in welcher Weise er dies tut. Durch die Zusammenarbeit zwischen dem Auftraggeber und den an der Leistungserstellung beteiligten Akteuren entstehen Beziehungen, deren Aufbau als spezifische Investition zu betrachten ist, die sowohl vom Auftraggeber als auch von den anderen an der Leistungserstellung beteiligten Akteuren getätigt wird. Diese spezifischen Investitionen werden insbesondere durch Lerneffekte erbracht, die sowohl eine effizientere Zusammenarbeit ermöglichen als auch zu einer Reduktion der Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität des Akteurs in zukünftigen Projekten beitragen. Auf diese Beziehungen bzw. Lerneffekte kann in der Regel später zurückgegriffen werden, was bei wiederkehrender Zusammenarbeit die Realisierung von Synergieeffekten aus spezifischen Investitionen erlaubt.

ZUKÜNFTIGE AUFTRAGSVOLUMINA

Wie bereits festgestellt, können zukünftige Auftragsvolumina des Auftraggebers als Anreiz für vertragskonformes Verhalten eingesetzt werden.[476] Es ist davon auszugehen, dass die Ausgestaltung des Organisationsmodells keinen direkten Einfluss auf die Höhe der zukünftigen Auftragsvolumina haben wird. Bei wiederkehrender Nutzung einer bestimmten Ausgestaltung steigt allerdings die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmter Auftragnehmer die erforderlichen Ressourcen für eine zukünftige Auftragswahrnehmung besitzt, wodurch das potenzielle Auftragsvolumen des Auftraggebers für den einzelnen Auftragnehmer erhöht wird.

INTERNE RESTRIKTIONEN

Auch interne Restriktionen, wie z. B. „Compliance-Regeln“, zählen zu den auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells wirkenden endogenen Einflussfaktoren. Da die grundsätzliche Rationalität von Restriktionen bzw. Regeln darin besteht, den Handlungsspielraum von Akteuren in bestimmten Situationen einzuschränken und somit eine Selbstbindung herbeizuführen, wird die Ausgestaltung des Organisationsmodells grundsätzlich keine Auswirkung auf die internen Restriktionen haben.[477]

5.1.1.2.4 Interdependenzen zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren

Wie in Abbildung 16 dargestellt, erfolgt die Ausgestaltung eines konsistenten Organisationsmodells in einem komplexen System exogener und endogener Einflussfaktoren, wobei die exogenen Faktoren

[476] Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.1.3.2.

[477] Vgl. KLATT (2011, S. 76) und OSTROM (2005, S. 18).

den Rahmen für die langfristige Ausgestaltung der endogenen Faktoren gemäß den langfristigen Zielen des Auftraggebers bilden.

Bei der Ausgestaltung des konsistenten Modells wird der Auftraggeber die aktuellen Marktcharakteristika, den institutionellen Rahmen und die vorhandenen internen Ressourcen berücksichtigen müssen. Langfristig werden die Marktcharakteristika und der institutionelle Rahmen meist interdependent beeinflusst, da Anpassungen des institutionellen Rahmens häufig als Reaktion auf veränderte Marktcharakteristika erfolgen.

Wie bereits diskutiert, muss der Auftraggeber bei der Ausgestaltung des aktuellen Organisationsmodells den Einfluss dynamischer exogener Einflussfaktoren auf zukünftige interne Ressourcen berücksichtigen. Insbesondere wird Einfluss auf das zukünftige Wissen des Auftraggebers genommen und somit dessen zukünftigen Ausgestaltungsmöglichkeiten stark beeinflusst. Des Weiteren wird der Aufbau von materiellen Ressourcen und von Beziehungen zu anderen Marktakteuren sowie der Reputation des Auftraggebers beeinflusst.

Zur Reaktion auf veränderte exogene Einflussfaktoren besteht für den Auftraggeber die Möglichkeit, entweder den Inhalt des Projektportfolios anzupassen oder die internen Ressourcen zu verändern. Allerdings können nur Auftraggeber, die einen direkten Einfluss auf ihr Projektportfolio haben, durch dessen Ausgestaltung die Transaktionscharakteristika der Projekte beeinflussen und somit solche realisieren, die besser im Einklang mit den vorhandenen internen Ressourcen stehen. Außerdem ermöglicht die Ausgestaltung des Projektportfolios bei heterogenen Marktcharakteristika und uneinheitlichen institutionellen Rahmenbedingungen auf unterschiedlichen Märkten, Projekte zu realisieren, die eine besser mit den intern vorhandenen Ressourcen harmonierende Ausgestaltung des Organisationsmodells erlauben.

Bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells wird der Auftraggeber nicht nur die vorhandenen exogenen und endogenen Einflussfaktoren beachten, sondern er muss auch mögliche Einschränkungen des Einsatzes interner Ressourcen bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells durch eventuelle interne Restriktionen berücksichtigen. Insbesondere bei Auftraggebern der öffentlichen Hand kann es aufgrund des Vergaberechts zu erheblichen Einschränkungen des zulässigen Einsatzes interner Ressourcen kommen. Bei privaten Auftraggebern kann dies allerdings auch durch Regeln, z. B. zu Compliance, vorkommen.[478]

[478] Für die Wirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene siehe Abschnitt 5.1.2.

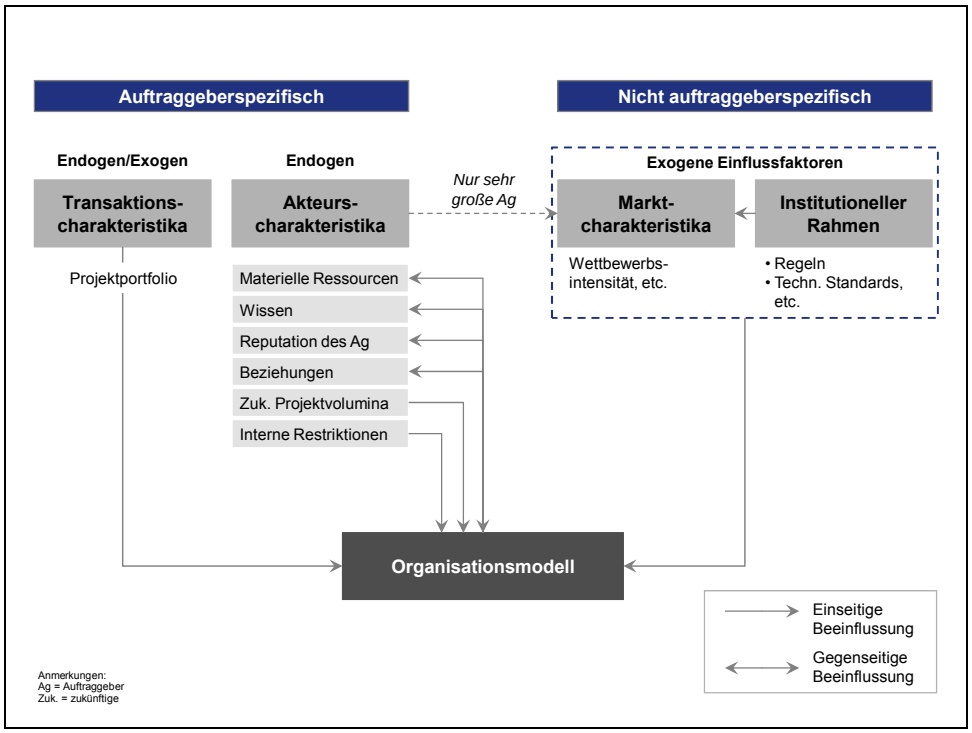


Abbildung 16: Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines konsistenten Organisationsmodells auf Multiprojektebene[479]

5.1.1.3 Abwägung zwischen Synergieeffekten und Flexibilität bei der Gestaltung konsistenter Organisationsmodelle

5.1.1.3.1 Bedeutung von Synergieeffekten und Flexibilität

Infolge der sich bei unterschiedlichen Projekten ändernden exogenen Einflussfaktoren sowie der im Zeitablauf dynamischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell wird es regelmäßig zum Trade-off zwischen der Erzielung von Synergieeffekten durch die wiederkehrende Nutzung bereits vorhandener Ressourcen und der Ausgestaltungsflexibilität zur Berücksichtigung der (optimalen) Konstellation exogener und endogener Einflussfaktoren im aktuellen Projekt kommen.

Aufgrund des Einflusses der aktuellen Ausgestaltung des Organisationsmodells auf zukünftige interne Ressourcen des Auftraggebers und damit auf zukünftige Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells geht die Ausgestaltung des konsistenten Modells mit einer Langfristorientierung einher. Es ist dabei nicht auszuschließen, dass die optimale Ausgestaltung auf Einzelprojektebene nicht im Einklang mit dem konsistenten Modell auf Multiprojektebene steht, wodurch ein Trade-off zwischen optimaler Ausgestaltung auf Einzel- und optimaler Ausgestaltung auf Multiprojektebene vorliegen kann. Insbesondere in größeren Organisationen mit einer Vielzahl von Organisationseinheiten besteht die Gefahr eines Gefangenendilemmas, in dem jede Einheit die für sich optimale Ausgestaltung an-

[479] Quelle: Eigene Abbildung.

strebt, ohne dabei die Auswirkungen auf Multiprojektebene zu berücksichtigen. Zur Erreichung eines konsistenten Modells können Regeln der Selbstbindung notwendig sein.[480]

Zur Gestaltung eines konsistenten Organisationsmodells muss der Auftraggeber den Einfluss der aktuellen Ausgestaltungsentscheidung auf die Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt zukünftiger interner Ressourcen berücksichtigen. Mit der Annahme begrenzter Rationalität von Akteuren ist davon auszugehen, dass der Auftraggeber nicht in der Lage ist, sämtliche zukünftige Entwicklungen der exogenen Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell perfekt zu antizipieren, weshalb der Auftraggeber Anreize hat, eine gewisse Flexibilität in seinen zukünftigen Ausgestaltungsoptionen für unerwartete Veränderungen exogener Einflussfaktoren zu gewährleisten. Die aktuelle Ausgestaltung des konsistenten Modells sollte deshalb zukünftige, durch nicht antizipierbare Änderungen der exogenen Einflussfaktoren erforderliche, interne Ressourcen zur Gewährleistung von Flexibilität berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodells sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene in einem komplexen System endogener und exogener Einflussfaktoren erfolgt. In einer dynamischen Welt mit sich ändernden Einflussfaktoren und unter der Annahme begrenzter Rationalität von Akteuren wird es zu Trade-offs sowohl zwischen kurz- und langfristigen Ausgestaltungen als auch zwischen Standardisierung des Organisationsmodells zur Erzielung von Synergieeffekten und zukünftiger Flexibilität kommen. Diese Trade-offs und mögliche Ausgestaltungsoptionen zu deren Eindämmung werden in den folgenden Abschnitten thematisiert.

5.1.1.3.2 Rationalität für die Nutzung interner Standardorganisationsmodelle

In einer fiktiven Welt, in der interne Ressourcen ohne Kosten auf- und abgebaut sowie erhalten werden können, würde der Auftraggeber nur die exogenen Einflussfaktoren beachten und seine internen Ressourcen danach anpassen, um ein konsistentes Organisationsmodell zu gestalten. In der Realität geht jedoch der Aufbau fehlender interner Ressourcen mit Kosten für den Auftraggeber einher. Damit hat der Auftraggeber Anreize, vorhandene, aber auch potenziell zukünftig notwendige interne Ressourcen bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die mit dem Auf- und Abbau sowie Erhalt interner Ressourcen einhergehenden Kosten bietet die wiederkehrende Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen in mehreren Projekten zum einen die Möglichkeit, über die Festlegung von Standardorganisationsmodellen Synergieeffekte zu realisieren. Zum anderen besteht bei einer auch zukünftig wiederkehrenden Nutzung einer bestimmten Ausgestaltung des Organisationsmodells die Voraussetzung, bereits vorhandene interne Ressourcen zu erhalten und weiter zu entwickeln, um darauf in zukünftigen Projekten zurückzugreifen. Damit ist es für den Auftraggeber möglich, eine langfristige Spezialisierung seiner internen Ressourcen auf eine bestimmte Ausgestaltung des Organisationsmodells vorzunehmen.

Insbesondere im Hinblick auf Wissen bietet die wiederkehrende Nutzung von Organisationsmodellen mit ähnlichen Ausgestaltungen große Vorteile für den Auftraggeber. Beim Rückgriff auf Organisationsmodelle mit ähnlicher Ausgestaltung lassen sich schneller Erfahrungen sammeln und somit kön-

[480] In Abschnitt 5.1.1.3.5 wird vertieft auf Selbstbindung eingegangen.

nen implizites Wissen bei einzelnen Personen sowie eine größere Basis expliziten Wissens einfacher aufgebaut werden. Durch die Vergesslichkeit des Individuums kann allerdings erworbenes implizites Wissen verloren gehen. Für dessen Erhalt ist eine regelmäßige Nutzung von Bedeutung, was bei der Anwendung von Standardausgestaltungen des Organisationsmodells einfacher sichergestellt werden kann. Insbesondere auf dynamischen Märkten mit sich schnell ändernden exogenen Einflussfaktoren ist eine kontinuierliche Anwendung und damit Weiterentwicklung des impliziten Wissens wichtig, um es aktuell und damit für den Auftraggeber relevant zu halten.

5.1.1.3.3 Abwägungen zwischen Synergieeffekten und Flexibilität

In einer fiktiven, vollständig statischen Umwelt mit zwischen Projekten und im Zeitablauf konstanten exogenen Einflussfaktoren würde eine wiederkehrende Nutzung einer bestimmten festgelegten Ausgestaltung des Organisationsmodells keine Nachteile für den Auftraggeber bedeuten. Die Umwelt ist allerdings in der Realität als dynamisch zu betrachten, wodurch sich die exogenen Einflussfaktoren sowohl im Zeitablauf als auch zwischen unterschiedlichen Projekten verändern. Durch die dynamische Umwelt kommt es bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen zu einer Abwägung zwischen der Ausgestaltungsflexibilität des Organisationsmodells im Hinblick auf mögliche Veränderungen exogener Einflussfaktoren und der Festlegung von Standardorganisationsmodellen zur Realisierung von Synergieeffekten. Dieser Trade-off ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines optimalen Organisationsmodells. Bei Veränderungen der exogenen Einflussfaktoren zur Realisierung eines bestimmten Projektes kann es für eine optimale Ausgestaltung notwendig sein, die endogenen Einflussfaktoren während der Projektrealisierung sowie zwischen unterschiedlichen Projekten anzupassen. Da diese Anpassungen in der Regel Kosten verursachen, kommt es zum Trade-off zwischen den mit einem nicht optimal ausgestalteten Organisationsmodell einhergehenden Opportunitätskosten und der Möglichkeit zu Kosteneinsparungen durch die Realisierung von Synergieeffekten bei wiederkehrender Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen. Unter der Annahme, dass das Potenzial zur Realisierung von Synergieeffekten bei wiederkehrender Nutzung einer festgelegten Ausgestaltung des Organisationsmodells nach Erreichung einer kritischen Größe mit der Anzahl der Projekte abnimmt, werden große Auftraggeber mit hoher Projektrealisierungshäufigkeit vergleichsweise bessere Voraussetzungen als kleine Auftraggeber haben, diesem Trade-off entgegenzuwirken.

5.1.1.3.3.1 Auswirkungen idealtypischer Akteurscharakteristika

Die relative Vorteilhaftigkeit der Standardisierung und der Flexibilität wird für einzelne Auftraggeber bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im Wesentlichen durch zwei Determinanten beeinflusst: das Projektportfolio und die Größe des Auftraggebers bzw. die Häufigkeit der Projektrealisierung.

Ausgestaltung des Projektportfolios

Auftraggeber, die die Möglichkeit haben, ihr Projektportfolio zu beeinflussen, besitzen die Voraussetzung, Projekte nach den vorliegenden Transaktions- und Marktcharakteristika sowie nach dem vorherrschenden institutionellen Rahmen auszusuchen. Für diese Auftraggeber besteht die Möglichkeit,

bei Veränderungen sowohl der exogenen als auch der endogenen Einflussfaktoren, Projekte auszusuchen, die mit Transaktions- und Marktcharakteristika sowie einem institutionellen Rahmen einhergehen, die besser mit den vorhandenen Akteurscharakteristika des Auftraggebers harmonieren. Somit kann der Auftraggeber im Hinblick auf Transaktions- und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen für einen homogeneren Inhalt des Projektportfolios sorgen, mit dem die Notwendigkeit zur Anpassung endogener Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell reduziert wird. Infolge der Ausgestaltung des Projektportfolios und der damit in Verbindung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten des Auftraggebers in Bezug auf die exogenen Einflussfaktoren ist eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells bei Auftraggebern festzustellen, die einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Projektportfolios haben.

Größe des Auftraggebers

Für große Auftraggeber bestehen vergleichsweise gute Möglichkeiten, durch die hohe Projektrealisierungshäufigkeit auf unterschiedliche Ausgestaltungen des Organisationsmodells spezialisierte interne Ressourcen aufzubauen und vorzuhalten. Bei diesen Auftraggebern wird in mehreren Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells gleichzeitig die kritische Größe zur Realisierung von Synergieeffekten sowie zur Beibehaltung und Weiterentwicklung interner Ressourcen erreicht. Dies setzt allerdings eine gewisse Mindesthomogenität des Projektportfolios voraus. Im Gegensatz dazu müssen kleine Auftraggeber kontinuierlich auf eine bestimmte (Standard-)Ausgestaltung des Organisationsmodells zurückgreifen, um diese kritische Größe zu erreichen, womit sie eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen aufweisen.

Schlussfolgerungen

Die Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells ist aus dem Einfluss auf das Projektportfolio sowie aus der Größe des Auftraggebers abzuleiten. Insbesondere für kleine Auftraggeber mit direktem Einfluss auf das Projektportfolio und somit besserer Möglichkeit, den Inhalt des Projektportfolios im Zeitablauf homogen zu halten, besteht eine normalerweise hohe Rationalität für die Festlegung eines Standardmodells.

Große Auftraggeber können hingegen durch ihre Größe in mehreren Organisationsmodellen gleichzeitig eine kritische Größe erreichen, die die Erzielung von Synergieeffekten durch wiederkehrende Nutzung interner Ressourcen erlaubt. Für große Auftraggeber mit einem sehr heterogenen Projektportfolio besteht somit eine vergleichsweise hohe Rationalität für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zum Rückgriff auf mehrere Organisationsmodelle. Allerdings gilt normalerweise, je homogener das Projektportfolio des Auftraggebers ist, desto geringer ist der Bedarf an Flexibilität zur Anwendung mehrerer Organisationsmodelle. Auch sehr große Auftraggeber, die ein homogenes Projektportfolio haben, auf dessen Inhalt sie direkt Einfluss nehmen können, haben eine vergleichsweise geringe Rationalität, interne Ressourcen für mehrere Modelle aufzubauen und haben somit normalerweise Anreize auf ein einzelnes Standardorganisationsmodell zurückgreifen.

Kleine Auftraggeber mit einem heterogenen Projektportfolio sind großen Abwägungsproblemen zwischen Standardisierung und Flexibilität ausgesetzt. Zur Bewältigung der komplexen Transaktionscharakteristika im Projektportfolio und gegebenenfalls der damit in Verbindung stehenden unterschiedlichen Marktcharakteristika und institutionellen Rahmenbedingungen benötigt der Auftraggeber eine Vielzahl unterschiedlicher interner Ressourcen. Jedoch sind seine Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen in mehreren Organisationsmodellen wegen der geringen Leistungshäufigkeit (sehr) eingeschränkt.

5.1.1.3.3.2 Auswirkungen der Häufigkeit bzw. der Möglichkeit zur Standardisierung

Wie häufig der Auftraggeber eine Leistung erstellt, hat auf Multiprojektebene eine direkte Auswirkung auf die Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodells. Grundsätzlich gilt, je häufiger eine Leistung erstellt wird, desto lohnenswerter wird der Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung. Durch die hohe Häufigkeit lassen sich Synergieeffekte der internen Ressourcen realisieren und durch den regelmäßigen Einsatz wird der Erhalt von Ressourcen, insbesondere von Wissen, vereinfacht.

Relative Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung und Fremdvergabe

Wie bereits festgestellt, verlangt die Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe eine Abwägung zwischen den mit den jeweiligen Lösungen in Verbindung stehenden Produktions- und Transaktionskosten unter Berücksichtigung der akteursspezifischen Detailausgestaltungsmöglichkeiten bei der Fremdvergabe.[481] Bei unspezifischen Leistungen stellt die Fremdvergabe für den Auftraggeber in der Regel auch bei hoher Leistungserstellungshäufigkeit eine vorteilhafte Lösung dar, weil die Möglichkeit zur auftraggeberübergreifenden Erzielung von Synergieeffekten gegeben ist. Für Auftraggeber mit sehr hoher Häufigkeit der Leistungserstellung bestehen allerdings bei der Fremdvergabe vergleichsweise geringe Produktionskostenvorteile, da sie auch bei Eigenerstellung bedeutsame interne Synergieeffekte realisieren können.

Mit steigender Spezifität der Leistung werden sowohl die Möglichkeiten zur Realisierung marktübergreifender Synergieeffekte geschmälert als auch die mit der Leistung einhergehenden Transaktionskosten bei einer Fremdvergabe gesteigert, was die Vorteilhaftigkeit der Eigenschaften der Eigenerstellung erhöht. Die Eigenschaften der Eigenerstellung können entweder über eine reine Eigenerstellung mittels eigener Ressourcen oder über eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung abgebildet werden.[482] Die relative Vorteilhaftigkeit dieser zwei Ausgestaltungen ist eng mit der Häufigkeit der Leistungserstellung und der Spezifität der Leistung verbunden. Bei sehr spezifischen, aber seltenen Leistungen besteht die Wahl zwischen für den Auftraggeber nicht optimalen Lösungen. Hierbei ist eine Abwägung zwischen den Kosten für den Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung und der Gefahr einer opportunistischen Nutzung der hohen Spezifität durch den Auftragnehmer bei einer Fremdvergabe erforderlich. In solchen Fällen spielen die Zentralität und/oder der monetäre Umfang der Leistung eine entscheidende Rolle. Normalerweise wird der Aufbau interner

[481] Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.
[482] Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.

Ressourcen für eine seltene Leistungserstellung nur bei Leistungen mit sehr hoher Zentralität und/oder großer monetärer Bedeutung lohnenswert sein. Ferner kann der Rückgriff auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung vorteilhafter sein, wenn die Leistungserstellung durch einen Auftragnehmer erfolgen kann, zu dem im Rahmen anderer Leistungen bestehende und zukünftige Beziehungen existieren. In einem solchen Fall kann das zukünftige Auftragsvolumen genutzt werden, um dem Auftragnehmer auch bei einer Leistung mit hoher Spezifität und geringer Häufigkeit Anreize für ein vertragskonformes Verhalten zu bieten.

Bei Leistungen, die mit Transaktions-, Akteurs und Marktcharakteristika sowie einem institutionellen Rahmen verbunden sind, die für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung sprechen, ist die Abwägung zwischen reiner Eigenerstellung und Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung sowohl eng mit der Größe des Auftragnehmers als auch mit der Homogenität des Projektportfolios und der damit in Verbindung stehenden Häufigkeit der Leistungserstellung verbunden. Für große Auftraggeber bestehen bessere Möglichkeiten, eine hohe absolute Häufigkeit der Leistungserstellung zu erreichen, um somit die kritische Größe zu überschreiten, bei der sich der Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur Eigenerstellung lohnt. Dies setzt allerdings eine gewisse Mindesthomogenität des Projektportfolios voraus.

Bei der Entscheidung zwischen reiner Eigenerstellung und Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung kommt Pfadabhängigkeiten eine zentrale Bedeutung zu. Wenn Investitionen in Ressourcen zur Eigenerstellung bereits getätigt sind, wird zum einen die Eigenerstellung zu vergleichsweise geringen Kosten führen, zum anderen wird zum Erhalt der bereits vorhandenen Ressourcen (insbesondere Wissen) eine wiederkehrende Nutzung erforderlich sein, weshalb die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung weiter steigt. Ferner ist bei der Entscheidung über den Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung der zukünftigen Häufigkeit eine hohe Entscheidungsrelevanz beizumessen. Um in der Zukunft eine kritische Größe zu erreichen, die eine Investition in Ressourcen für die Eigenerstellung lohnenswert macht, kann es für den Aufraggeber erforderlich sein, eine Spezialisierung seines Projektportfolios vorzunehmen sowie die Entscheidung zu treffen, sämtliche zukünftige Leistungen in Eigenerstellung zu erbringen. Diese erforderliche Selbstbindung der zukünftigen Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells schränkt die Flexibilität des Auftraggebers bei Veränderungen exogener Einflussfaktoren erheblich ein.

Jedoch wirkt sich die Häufigkeit der Leistungserstellung nicht nur auf die Vorteilhaftigkeit des Aufbaus interner Ressourcen zur Eigenerstellung auf, sondern auch auf die Möglichkeit zur Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung. Wenn eine Leistung häufig erstellt wird, kann das hohe zukünftige Auftragsvolumen als Anreiz für den Auftragnehmer eingesetzt werden, um ihn sowohl für vertragskonformes Verhalten zu motivieren als auch Lerneffekte in der wiederkehrenden Zusammenarbeit zu erzielen.

Kleine, eine seltene Leistungserstellung aufweisende Auftraggeber befinden sich bei spezifischen Leistungen oftmals in einem Dilemma. Weder bietet die Häufigkeit die Möglichkeit zum Aufbau interner Ressourcen für die Eigenerstellung, noch kann mit Hilfe zukünftiger Auftragsvolumina auf eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung zurückgegriffen werden. Für sol-

che kleinen Auftraggeber steht die Beauftragung eines Steuerers häufig als einzige Alternative zur Verfügung, um die oftmals vorhandenen, in Kombination mit hoher Spezifität zu einer erheblichen Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer führenden Kontrahierbarkeits- und Nachvollziehbarkeitsschwierigkeiten des Auftraggebers infolge fehlenden Wissens zu reduzieren.[483]

Große Auftraggeber mit sehr heterogenem Projektportfolio können hingegen – durch die Beauftragung eines einzelnen Auftragnehmers für unterschiedliche Leistungen – dem Auftragnehmer leistungsübergreifende Anreize zu vertragskonformem Handeln setzen, wobei die Schlechtleistung bei einer einzelnen Leistung mit der Gefahr der Beendigung der gesamten Vertragsbeziehung zum Auftraggeber einhergeht. Dies setzt allerdings voraus, dass die internen Restriktionen des Auftraggebers ein solches Handeln erlauben.

Ausgestaltung des Leistungs- und Vertragsumfangs

Auch die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Leistungsumfänge wird normalerweise von der Häufigkeit beeinflusst. Im Hinblick auf den Leistungsumfang wird die Eigenerstellung sehr großer Leistungsumfänge nur bei hoher Häufigkeit lohnenswert sein, da der große Umfang in der Regel hohe Investitionen in den Aufbau interner Ressourcen mit sich bringt. Bei Aufteilung der Leistung in mehrere Lose bestehen auch bei niedriger Häufigkeit bessere Möglichkeiten für den Auftraggeber, interne Ressourcen zur Eigenerstellung einiger Lose aufzubauen. Außerdem führen große Vertragsumfänge normalerweise zu einer höheren Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, wodurch der Möglichkeit zum Rückgriff auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung eine höhere Bedeutung zukommt. Generell verlangt der Rückgriff auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung eine hohe Beziehungshäufigkeit zum Auftragnehmer, weshalb große Vertragsumfänge eher bei einer hohen Häufigkeit vorteilhaft sein werden.

Schlussfolgerung

Eine hohe Häufigkeit der Leistungserstellung bietet dem Auftraggeber sowohl im Hinblick auf die Entscheidung bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe als auch auf die Festlegung des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs eine vergleichsweise größere Ausgestaltungsvielfalt, da die Häufigkeit sich sowohl positiv auf die Möglichkeit zur Erzielung interner Synergieeffekte bei der Eigenerstellung als auch auf den Rückgriff auf die Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung auswirkt. Des Weiteren bietet eine hohe Häufigkeit bessere Voraussetzungen zur Nutzung größerer Leistungs- und Vertragsumfänge, was die Ausgestaltungsvielfalt normalerweise weiter vergrößert. Eine hohe Häufigkeit infolge der damit in Verbindung stehenden Ausgestaltungsvielfalt erschwert somit die Ableitung konkreter Ausgestaltungsempfehlungen zu konsistenten Organisationsmodellen auf Multiprojektebene.

Bei geringerer Häufigkeit bietet die Fremdvergabe meist die einzig sinnvolle Lösung zur Leistungserstellung. Allerdings geht die geringe Häufigkeit in der Regel auch mit schlechteren Möglichkeiten zum

[483] Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3 für eine Diskussion hinsichtlich des Steuerers.

Rückgriff auf eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung einher, wodurch die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer steigt. Zur Reduktion der höheren Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, die insbesondere bei spezifischen Leistungen sehr groß sein kann, kann die Aufteilung der Leistung in mehrere Lose sowie die Beauftragung eines Steuerers mögliche vorteilhafte Ausgestaltungen des Organisationsmodells bieten.

5.1.1.3.4 Eignung von Mischstrategien

Im Hinblick auf die Ausgestaltungsoption bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe können sogenannte „Mischstrategien“ dem Auftraggeber eine Möglichkeit bieten, dem Trade-off zwischen der Realisierung von Synergieeffekten interner Ressourcen und der Ausgestaltungsflexibilität entgegenzuwirken. In diesem Projektbericht wird eine Mischstrategie als Wahrnehmung der Leistungserstellung einer konkreten Wertschöpfungsstufe und eines Aufgabentyps sowohl in Eigenerstellung als auch durch Fremdvergabe verstanden. Jedoch erfordert die Nutzung von Mischstrategien die Überschreitung einer gewissen Mindesthäufigkeit, da sonst der Aufbau interner Ressourcen zur Gewährleistung eines bestimmten Eigenerstellungsanteils nicht lohnenswert ist

Mischstrategien können insbesondere bei Leistungen vorteilhaft sein, die gute Voraussetzungen für die Erzielung von Synergieeffekten bei der Fremdvergabe vorweisen, aber auch zu hohen dafür anfallenden Transaktionskosten führen. In solchen Konstellationen kann der Auftraggeber durch einen gewissen Eigenerstellungsanteil das erforderliche Wissen für eine mögliche Reduktion der mit der Fremdvergabe in Verbindung stehenden Transaktionskosten sicherstellen, wodurch die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe steigt.

Des Weiteren bieten Mischstrategien dem Auftraggeber zum einen die Möglichkeit sicherzustellen, dass er erforderliche interne Ressourcen zur Realisierung interner Synergieeffekte durch die Eigenerstellung ausreichend auslastet und weiterentwickelt. Zum anderen kann er gleichzeitig Glättungseffekte der Auftragsspitzen über die Fremdvergabe realisieren sowie in einem gewissen Umfang auf weitere mögliche Vorteile der Fremdvergabe, wie z. B. geringere Produktionskosten, zurückgreifen. Durch die Erfahrungen des Auftraggebers sowohl mit der Eigenerstellung als auch der Fremdvergabe kann er bei einer Veränderung der exogenen Einflussfaktoren vergleichsweise kostengünstig den Eigenerstellungs- bzw. den Fremdvergabeanteil anpassen, um auf die neuen Gegebenheiten zu reagieren. Somit werden Pfadabhängigkeiten bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells abgemildert.

Weitere potentielle Vorteile bietet die Mischstrategie im Hinblick auf die Bewertung der Qualität und der Effizienz sowohl externer als auch interner Ressourcen. Die Mischstrategie führt regelmäßig zu Vergleichsmöglichkeiten zwischen der Effizienz der internen und externen Ressourcen, wodurch eine bessere Möglichkeit zur Anreizsetzung des internen Personals gegeben ist. Außerdem bestehen für den Auftraggeber durch das Wissen aus der Eigenerstellung in der Regel bei einer Fremdvergabe bessere Möglichkeiten, ex ante die Leistung zu beschreiben und die Leistungsqualität der potenziellen Auftragnehmer zu bewerten sowie ex post die tatsächliche Leistungsqualität des Auftragnehmers nachzuvollziehen.

5.1.1.3.5 Bedeutung von Selbstbindung

Durch den gelegentlich existierenden Trade-off zwischen Ausgestaltungen, die auf Einzelprojektebene optimal sind, aber auf Multiprojektebene suboptimal sein können, besteht die Gefahr eines Gefangenendilemmas. Insbesondere bei großen Auftraggebern mit mehreren Organisationseinheiten kann eine mögliche Kurzfristorientierung einiger Mitarbeiter, z. B. verstärkt durch eine variable Vergütung in Abhängigkeit vom einzelnen Projektergebnis zu starken individuellen Anreizen zur Nutzung einer auf Einzelprojektebene optimalen, aber auf Multiprojektebene suboptimalen Ausgestaltung kommen. Um dieses Dilemma aus Auftraggebersicht zu überwinden, ist es gegebenenfalls notwendig, eine Selbstbindung der Akteure beim Auftraggeber durch interne Restriktionen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen herbeizuführen.

5.1.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen

In der Diskussion zentraler Ausgestaltungsoptionen eines Organisationsmodells ist nicht nur eine einmalige projektbezogene Optimierung der Ausgestaltung zu betrachten, sondern es sollten vielmehr auch die zentralen Optionen zur Ausgestaltung auf Multiprojektebene analysiert werden.

Durch den Trade-off zwischen der Ausgestaltungsflexibilität des Organisationsmodells im Hinblick auf veränderte exogene Einflussfaktoren und der Nutzung von Standardorganisationsmodellen zur Realisierung von Synergieeffekten ist es sinnvoll, zur Einschätzung der langfristigen Vorteilhaftigkeit der Ausgestaltung die Effekte auf Multiprojektebene zu analysieren. Im Vordergrund sollte dabei stehen, welche Ausgestaltungsoption den langfristigen Zielen des Auftraggebers am besten gerecht wird. In der konkreten Analyse von Ausgestaltungen des Organisationsmodells auf Multiprojektebene sind sowohl die exogenen Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell als auch die internen Ressourcen sowie die internen Restriktionen des Auftraggebers zu berücksichtigen. Hierbei ist die Auswirkung eventueller interner Restriktionen auf den Aufbau und die Nutzung langfristiger Beziehungen bzw. Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen mit ausgewählten Marktakteuren sowie die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Reputation in aktuellen und zukünftigen Vergaben zu beachten.

Dieses komplexe System exogener und endogener auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle wirkender Einflussfaktoren erlaubt keine allgemeingültigen Empfehlungen zur vorteilhaften Ausgestaltung auf Multiprojektebene. Generell lässt sich allerdings sagen, dass eine hohe Häufigkeit der Leistungserstellung mit einer vergleichsweise großen Ausgestaltungsvielfalt einhergeht. Bei niedriger Häufigkeit hingegen sind in der Regel sowohl der Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung nicht lohnenswert als auch die Möglichkeit zum Rückgriff auf die Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung eingeschränkt, wodurch die Ausgestaltungsvielfalt von Organisationsmodellen erheblich reduziert wird.

5.1.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern

In Abschnitt 4.1.2.1.1 wurde die Auswirkung des Vergaberechts auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene ausführlich analysiert. Allerdings schränkt das Vergaberecht in der Regel auch die Möglichkeit des öffentlichen Auftraggebers zum Aufbau langfristiger interner Ressour-

cen ein, wie z. B. Beziehungen zu ausgewählten Marktakteuren sowie die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Reputation in aktuellen und zukünftigen Vergaben. Diese Einschränkungen haben eine direkte Auswirkung auf die konsistente Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene. Zusätzlich besitzen auch einzelne öffentliche Auftraggeber als vergleichsweise große Marktakteure einen gewissen Markteinfluss in einigen (kleinen) Regionen, weshalb die Förderung langfristiger Wettbewerbsintensität bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene berücksichtigt werden sollte.

5.1.2.1 Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle

Die Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber wirken sich durch mehrere Faktoren auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene aus, auf die in diesem Abschnitt eingegangen wird.

5.1.2.1.1 Auswirkung der Einschränkungen des Vergaberechts

Infolge der im Vergaberecht eingeschränkten Möglichkeiten zur Direktvergabe sowie zur Diskriminierung gegen einzelne Anbieter in öffentlichen Ausschreibungen bestehen für den öffentlichen Auftraggeber im Vergleich zum privaten Auftraggeber schlechte Voraussetzungen, zukünftige Auftragsvolumina als positiven Anreiz und/oder Drohung gegenüber den Auftragnehmern einzusetzen. In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit zum gezielten Aufbau langfristiger Beziehungen zu einigen Auftragnehmern erschwert, was das vorhandene Potenzial zur Erzielung von Lerneffekten durch wiederkehrende Zusammenarbeit schmälert. Des Weiteren lassen sich auch keine Einsparungen bei den Vergabekosten durch eine mögliche wiederkehrende Direktvergabe erzielen.

Ferner schränkt das Vergaberecht grundsätzlich die Nutzung von implizitem, aber für außenstehende Dritte nicht nachvollziehbarem, Wissen zur Bewertung der Leistungsqualität der Auftragnehmer aus vergangenen Beauftragungen zur Berücksichtigung von Reputation bei der Vergabe ein. Eine juristisch nicht nachweisbare, allerdings für den Auftraggeber nachvollziehbare, Schlechtleistung des Auftragnehmers im heutigen Projekt wird bei öffentlichen Auftraggebern eine vergleichsweise geringere Auswirkung für den Auftragnehmer als bei privaten Auftraggebern haben, was mit einer negativen Wirkung auf die Leistungsanreize des Auftragnehmers verbunden sein kann.

Aufgrund der Einschränkungen des Vergaberechts bestehen für den öffentlichen Auftraggeber im Vergleich zum privaten Auftraggeber beschränkte Möglichkeiten, auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung zurückzugreifen.

Leistungen, die grundsätzlich mit den Eigenschaften der Eigenerstellung harmonieren, können bei einer Überschreitung der jeweiligen Schwellenwerte beim öffentlichen Auftraggeber nur entweder als idealtypische Fremdvergabe mit Nähe an der Marktlösung oder als Eigenerstellung erbracht werden.[484] Im Vergleich zum privaten Auftraggeber ist die Ausgestaltungsvielfalt des öffentlichen Auftrag-

[484] Vgl. Abschnitt 4.1.2.1.1.

gebers damit eingeschränkt, was die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe in der Regel reduziert. Es kann durch diese eingeschränkte Ausgestaltungsvielfalt in der Fremdvergabe beim öffentlichen Auftraggeber eine vergleichsweise höhere Rationalität für die Eigenerstellung als beim privaten abgeleitet werden. Insbesondere gilt dies bei Leistungen mit hoher Zentralität und/oder schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit sowie mit geringen Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über die Fremdvergabe.

Infolge der eingeschränkten Spielräume, interne Ressourcen des öffentlichen Auftraggebers zur Reduktion der Abhängigkeit vom Auftragnehmer einzusetzen, ist eine vergleichsweise hohe Rationalität für die langfristige Nutzung kleinerer Vertragsumfänge beim öffentlichen Auftraggeber abzuleiten. Insbesondere lässt sich durch die langfristig eingeschränkten Möglichkeiten zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr von einem Auftragnehmer eine hohe Rationalität für die Sicherstellung einer guten Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung im Rahmen der Vergabe beim öffentlichen Auftraggeber feststellen. Dabei ist die Rationalität für die Vermeidung frühzeitiger Vergaben von Ausführungsleistungen mit schlechter Kontrahierbarkeit, bei denen die Kontrahierbarkeit bei späterer Vergabe steigt, beim öffentlichen Auftraggeber höher als beim privaten.

5.1.2.1.2 Berücksichtigung langfristiger Wettbewerbsintensität

Insbesondere in Regionen mit schwachem Privatsektor hat der einzelne öffentliche Auftraggeber durch seine relative Größe häufig eine gewisse Marktmacht. Mit der Ausgestaltung des Organisationsmodells übt der öffentliche Auftraggeber in solchen Fällen auch eine Wirkung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region aus. Es ist somit grundsätzlich im Interesse des öffentlichen Auftraggebers, die Wettbewerbsintensität auf Multiprojektebene zu fördern. Damit besteht in der Regel beim öffentlichen Auftraggeber eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Nutzung kleiner Vertragsumfänge, weil mit steigendem Vertragsumfang die Wettbewerbsintensität grundsätzlich abnimmt. Bei einer (häufig) wiederkehrenden Nutzung großer Vertragsumfänge kann die Stellung großer Unternehmen gegenüber kleinen Unternehmen verbessert werden und somit zur Reduktion der langfristigen Wettbewerbsintensität in der Region führen.

5.1.2.1.3 Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte

Die vergleichsweise hohe Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit beim öffentlichen Auftraggeber ist der Mehrdimensionalität der Ziele im öffentlichen Sektor sowie der Vielzahl der Akteure und der damit einhergehenden Anreizschwächen der Akteure zuzuschreiben.[485] Diese spiegelt sich auch im Vergaberecht wieder: Nach § 97, Nr. 2 GWB muss die Beschaffung öffentlicher Auftraggeber „im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren." erfolgen. Des Weiteren soll nach § 97, Nr. 5 GWB der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden. Die Überprüfung dieses Gebots setzt allerdings eine gewisse Vergleichbarkeit bzw. Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnung unterschiedlicher Angebote voraus.

[485] Siehe Abschnitt 3.3 für eine Diskussion der Mehrdimensionalität der Ziele im öffentlichen Sektor und der damit einhergehenden Anreizschwäche der Akteure.

Mit der Ausgestaltung des Organisationsmodells übt der Auftraggeber Einfluss auf die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, wie z. B. Rechnungshöfe, Medien und Bieter, aus. Diese externe Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte ist eng mit dem Grad an explizitem Wissen im Sektor verbunden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Organisationsmodelle, die den Rückgriff auf explizites Wissen erlauben, mit vergleichsweise hoher Nachvollziehbarkeit einhergehen. Durch den Rückgriff auf explizites Wissen zur Beurteilung des Handelns des öffentlichen Auftraggebers wird die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Akteure erleichtert und kann zu vergleichsweise geringen Kosten erfolgen.

Mit der Bedeutung expliziten Wissens zur Förderung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind Pfadabhängigkeiten bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen beim öffentlichen Auftraggeber zu berücksichtigen. Generell führen häufig angewendete Organisationsmodelle bei öffentlichen Auftraggebern zu höherer Nachvollziehbarkeit für außenstehende Akteure, da diese damit zum einen verbesserte direkte Vergleichsmöglichkeiten zwischen den jeweiligen Projekten erhalten und zum anderen auf aus Vorprojekten vorhandenes Wissen zur Beurteilung des Handelns des öffentlichen Auftraggebers und der Auftragnehmer im aktuellen Projekt zurückgreifen können.

Des Weiteren ist die Kontrahierbarkeit der Leistung zum Zeitpunkt der Vergabe von großer Bedeutung sowohl für die Transparenz als auch für die Nachvollziehbarkeit. Nach einer vollständigen Planung liegt normalerweise eine hohe Kontrahierbarkeit der auszuführenden Leistung vor, wodurch eine genaue Beschreibung der Qualitäten und Mengen möglich ist. Zum einen bestehen bei hoher Kontrahierbarkeit der auszuführenden Leistung verbesserte Möglichkeiten zur monokriteriellen Vergabe mit dem Zuschlagskriterium Preis, was die Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowohl der abgegebenen Angebote als auch der Zuschlagsentscheidung erleichtert. Zum anderen wird die Nachvollziehbarkeit der tatsächlichen Leistungserstellung im Vergleich zur beauftragten Leistungserstellung vereinfacht, da die Möglichkeit eines genauen Abgleichens zwischen gelieferten und beauftragten Qualitäten und Mengen besteht und somit der Spielraum für Beurteilungen auf Grundlage von implizitem bzw. personengebundenem Wissen eingeschränkt und die Aufdeckung von Korruption erleichtert werden. Im Hinblick auf die bei öffentlichen Auftraggebern große Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte ist eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Anwendung desintegrierter Organisationsmodelle beim öffentlichen Auftraggeber als Standardmodell festzustellen, weil dies in der Regel zu einer besseren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe führt.

BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012) analysieren die Kostenvergleichbarkeit unterschiedlicher Leistungsbereiche im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in PPP-Projekten. Insbesondere gehen sie auf die Abgrenzung und Beschreibung von Leistungsbereichen unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Schnittstellen ein. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich durch die Desintegration von Leistungsbereichen und eine getrennte Beschreibung der Leistungsinhalte die Handhabbarkeit der Informationen verbessert, weil die einzelnen Leistungsbereiche mit einem reduzierten Umfang von Eigenschaften und Randbedingungen einhergehen. Des Weiteren besteht für standardisierte Leistungsbereiche eine größere Anzahl abgerechneter Leistungen, dadurch erhöht sich die Verfüg-

barkeit von Vergleichsdaten. Ferner wird auf die Bedeutung einer möglichen Schnittstellenproblematik zwischen den Leistungsbereichen für die Vorteilhaftigkeit der Desintegration eingegangen. Wenn eine solche Schnittstellenproblematik vorliegt, können durch die Desintegration von Leistungsbereichen wichtige Eigenschaften oder Randbedingungen entweder unberücksichtigt bleiben oder mehrfach berücksichtigt werden, wodurch die Vorteile einer Gesamtbetrachtung möglicherweise steigen.[486]

Bei einer Übertragung dieser Erkenntnisse auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen beim öffentlichen Auftraggeber lässt sich ableiten, dass die Anwendung integrierter Organisationsmodelle, die die Leistungsbereiche Planung und Ausführung bündeln und generell zur Verschlechterung der Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung beitragen, in der Regel die Kostenvergleichbarkeit schmälert und somit zu reduzierter Nachvollziehbarkeit führt. Ausnahmen bilden sehr komplexe Projekte, bei denen die Desintegration der zwei Leistungsbereiche zu erheblichen Schnittstellenproblemen führen würde. Die Aufteilung der Ausführungsleistung in Teil- oder Fachlose in desintegrierten Organisationsmodellen hat allerdings keine direkte Wirkung auf die Kostenvergleichbarkeit, da die vollständige Planung und die damit festgelegten Qualitäten und Mengen dem Auftraggeber die Möglichkeit bieten, auf Grundlage der genauen Leistungsbeschreibung Kostenvergleiche zu unterschiedlichen ausgeführten Projekten durchzuführen. Stattdessen ist die Auswirkung der Aufteilung der Ausführungsleistung in Teil- oder Fachlose auf die Kostenvergleichbarkeit eng mit der Datenverfügbarkeit über die unterschiedlichen Ausgestaltungen verknüpft. Wenn beim öffentlichen Auftraggeber eine signifikant größere Anzahl von Kostendaten einer bestimmten Ausgestaltung vorliegt, wird der wiederkehrende Rückgriff auf diese Ausgestaltung zur Vereinheitlichung der Eigenschaften und Randbedingungen beitragen, was die Kostenvergleichbarkeit erhöht und somit die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte verbessert.

5.1.2.2 Rationalität für Festlegung von Standardorganisationsmodellen

Auch beim öffentlichen Auftraggeber existiert ein Trade-off zwischen der Nutzung von Standardorganisationsmodellen zur Realisierung von Synergieeffekten bei wiederkehrender Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen und der Flexibilität zur Anpassung des Organisationsmodells an Veränderungen externer Einflussfaktoren. Jedoch sind auch zusätzliche Einflussfaktoren zu berücksichtigen, die generell die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen erhöhen.

Zum einen ist im Hinblick auf die in der Regel vorliegende Anreizschwäche bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst einer genauen und nachvollziehbaren Arbeitsbeschreibung eine hohe Bedeutung beizumessen.[487] Durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen können Synergieeffekte bei wiederkehrender Nutzung expliziter Vorgaben zum Handeln einzelner Personen, wie z. B. Handbücher, erzielt werden. Zum anderen ist als zusätzliche Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells beim öffentlichen Auftraggeber die vergleichsweise große Bedeutung der Nachvollziehbarkeit der Leistung für außenstehende Dritte einzuordnen. Bei der Nutzung von Standardmodellen wird sowohl eine hohe Anzahl von Vergleichsprojekten im Zeitablauf erreicht als auch

[486] Vgl. BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012, S. 15 ff.).
[487] Vgl. Abschnitt 3.3.

der Aufbau expliziten und impliziten Wissens bei außenstehenden Akteuren erleichtert. Eine hohe Nachvollziehbarkeit der Vergabekammer ist vor allem von besonderer Bedeutung, weil der öffentliche Auftraggeber gegebenenfalls seine Vergabeentscheidung in einem Nachprüfverfahren verantworten muss. Bei der Anwendung von Standardorganisationsmodellen wird zusätzlich auch die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung öffentlicher Finanzmittel durch Politiker, Rechnungshöfe, Medien und Wähler vereinfacht.

Wie bei großen privaten Auftraggebern besitzen auch große öffentliche Auftraggeber bessere Möglichkeiten, unterschiedliche Organisationsmodelle zu betreiben, weil sie bessere Voraussetzungen haben, in mehreren Organisationsmodellen die kritische Größe zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen erreichen zu können. Auch bei großen öffentlichen Auftraggebern muss allerdings die regelmäßig reduzierte Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte bei der Nutzung einer Vielzahl von Organisationsmodellen berücksichtigt werden.

Außerdem kann die Festlegung von Standardorganisationsmodellen zu einer Selbstbindung führen, die die Förderung langfristiger Wettbewerbsintensität verbessert. Insbesondere bei großen öffentlichen Auftraggebern mit regionaler Marktmacht kann die Festlegung von Standardorganisationsmodellen, die die langfristige Wettbewerbsintensität fördern, zur Selbstbindung führen und somit eventuellen kurzfristigen Anreizen auf Einzelprojektebene entgegenwirken.

Die Festlegung von Standardorganisationsmodellen geht allerdings auch mit potenziellen Nachteilen im öffentlichen Sektor einher. Die Nutzung von Standardorganisationsmodellen reduziert die Flexibilität der Fremdvergabe und erhöht somit die Abhängigkeit von einzelnen Auftragnehmern. Insbesondere im Hinblick auf die vergleichsweise eingeschränkte Möglichkeit des öffentlichen Auftraggebers zur Reduktion einer hohen Abhängigkeitsgefahr ist diese Auswirkung kritisch zu bewerten. Auf sehr dynamischen Märkten kann ein Standardorganisationsmodell dazu führen, dass der öffentliche Auftraggeber nicht in der Lage ist, den Vertragsumfang anzupassen, um temporäre Effekte der Wettbewerbsintensität zu berücksichtigen, wodurch er sich einer höheren Abhängigkeitsgefahr ausgesetzt sieht.

Zu berücksichtigen sind zudem die potenziellen Effekte der Festlegung von Standardorganisationsmodellen auf die langfristigen Effizienzanreize und auf den Innovationsdruck des öffentlichen Auftraggebers. Durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen werden die Vergleichsmöglichkeiten in Bezug auf die Effizienz zu anderen Modellen eingeschränkt, was insbesondere im Hinblick auf die generelle Anreizschwäche der Akteure im öffentlichen Sektor eine negative Wirkung auf den Veränderungsdruck haben kann.

5.1.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Aus dem vorgestellten Analyserahmen bezüglich der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene bei öffentlichen Auftraggebern lassen sich keine allgemeingültigen eindeutigen Empfehlungen ableiten, allerdings können viele aus den Besonderheiten der öffentlichen Hand abgeleitete und bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene zu berücksichtige Aspekte aufzeigt werden.

Der Bedeutung einer hohen Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung sowie der Sicherstellung von internem Wissen beim öffentlichen Auftraggeber ist bei der Ausgestaltungsentscheidung zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit sowohl für den öffentlichen Auftraggeber selbst als auch für außenstehende Dritte zur Reduktion von opportunistischem Handeln (insbesondere der Korruptionsgefahr) der Akteure auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers und des beauftragten Auftragnehmers ein großer Wert beizumessen. Zur Erleichterung des Aufbaus und Erhalts von internem Wissen ist nicht nur beim öffentlichen Auftraggeber, sondern auch bei übergeordneten Instanzen, wie z. B. Rechnungshöfen oder bei Politikern, eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen auf Multiprojektebene abzuleiten.

Insbesondere bei Leistungen mit hoher Zentralität und/oder schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit sowie geringen Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über die Fremdvergabe besteht für den öffentlichen Auftraggeber durch seine reduzierte Möglichkeit zur Nutzung von Detailausgestaltungen bei der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung eine im Vergleich zum privaten Auftraggeber höhere Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenerstellung. Zur Sicherstellung des Aufbaus und Erhalts von internem Wissen bei Leistungen mit geringen Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über die Fremdvergabe sollte mindestens ein gewisser Teil an Eigenerstellung als Standardmodell in Erwägung gezogen werden.

Da die Vergabe der Ausführungsleistung nach Fertigstellung der vollständigen Planung generell zu einer besseren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung beiträgt, ist darüber hinaus zur Verbesserung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit die Nutzung desintegrierter Organisationsmodelle als Standardmodell beim öffentlichen Auftraggeber in der Regel vorteilhaft. Ferner führt diese vergleichsweise gute Kontrahierbarkeit zu einer umfangreichen Basis für Nachverhandlungen bei ex post Leistungsänderungen, was insbesondere im Hinblick auf die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Auftraggebers zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen und die damit einhergehende hohe Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer von großer Bedeutung ist. Zusätzlich ist zur Reduktion der relativ hohen Abhängigkeitsgefahr beim öffentlichen Auftraggeber eine große Rationalität für die Anwendung kleiner Vertragsumfänge abzuleiten, da diese generell zu einer geringen Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer führen.

5.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau

Zur Diskussion der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene im Hochbau wird in diesem Abschnitt auf die Ergebnisse der Analyse auf Einzelprojektebene aus Kapitel 4 sowie auf die in Abschnitt 5.1 gewonnen Erkenntnisse zur Multiprojektebene zurückgegriffen. Hierbei steht im Mittelpunkt, wie der Bauherr mit seiner aktuellen Ausgestaltungsentscheidung des Organisationsmodells Einfluss auf seine internen Ressourcen nehmen kann, um zukünftig vorteilhafte Ausgestaltungsoptionen zu ermöglichen und somit ein langfristig konsistentes Organisationsmodell zu gestalten. Es wird dabei vorausgesetzt, dass der Bauherr eine gewisse wiederkehrende Bauhäufigkeit aufweist, womit die Analyse auf Multiprojektebene relevant wird.

Dieser Abschnitt ist zweigeteilt: Zunächst erfolgt eine allgemeine Analyse ohne Bezug zum öffentlichen Bauherrn, woraufhin im Anschluss die Besonderheiten der öffentlichen Hand als Bauherr explizit berücksichtigt werden.

5.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)

In Abschnitt 4.2.1 konnten keine allgemeingültigen Empfehlungen hinsichtlich der Ausgestaltungen von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene für sämtliche Bauherren abgeleitet werden. Allerdings waren für einige Akteurscharakteristika einzelner Bauherren relativ eindeutige Ausgestaltungsempfehlungen möglich. Insbesondere ließen sich gewisse Akteurscharakteristika feststellen, die sich vorteilhaft auf die Ausgestaltungsvielfalt des Bauherrn von Organisationsmodellen auswirken. In diesem Abschnitt wird davon ausgegangen, dass der Bauherr durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells langfristig Einfluss auf seine Akteurscharakteristika nehmen kann und somit die Möglichkeit besitzt, für ihn vorteilhafte Charakteristika aufzubauen und zu erhalten.

5.2.1.1 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle und Determinanten ihrer Eignung

5.2.1.1.1 Endogene Einflussfaktoren und Pfadabhängigkeiten

Zur Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau nehmen die endogenen Ressourcen des Bauherrn eine zentrale Rolle ein. Hierbei ist eine Unterscheidung zwischen materiellen und immateriellen Ressourcen vorzunehmen. Während materielle Ressourcen im Hochbausektor, wie z. B. EDV-Programme für die Planung, vergleichsweise einfach angeschafft werden können, sind immaterielle Ressourcen, wie z. B. implizites Wissen, Beziehungen zu anderen Marktakteuren und die Reputation des Bauherrn, nur über einen längeren Zeitraum aufzubauen. Somit kommt der Analyse von Pfadabhängigkeiten zwischen vergangenen, aktuellen und zukünftigen Projekten des Bauherrn eine besondere Bedeutung zu.

Wie bereits definiert, ist ein Organisationsmodell auf Multiprojektebene konsistent, wenn der Bauherr bei der langfristigen Ausgestaltung diese Pfadabhängigkeiten unter Bezugnahme auf seine langfristige Zielsetzung berücksichtigt. Es kann dabei auch im Hochbausektor zu Abwägungen sowohl zwischen den Vorteilen von Ausgestaltungen auf Einzel- und Multiprojektebene als auch zwischen Flexibilität und Standardisierung kommen.

5.2.1.1.2 Externe Einflussfaktoren

Hochbauprojekte sind in der Regel Unikate, die an unterschiedlichen Fertigungsstätten erstellt werden. Somit sind die Transaktions- und Marktcharakteristika und gegebenenfalls auch die institutionellen Rahmenbedingungen zwischen verschiedenen Hochbauprojekten in der Regel nicht identisch.

Zur Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle ist davon auszugehen, dass der Bauherr die exogenen Einflussfaktoren berücksichtigt, um seine internen Ressourcen danach auszurichten. In diesem Abschnitt erfolgt, unter Rückgriff auf die Erkenntnisse aus Abschnitt 5.1.1 zu den Einflussfak-

toren konsistenter Organisationsmodelle, eine Einordnung der konkreten Einflussfaktoren des deutschen Hochbaus auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene.

Markt

Die Konjunktur im Hochbausektor korreliert mit der allgemeinen wirtschaftlichen Lage. Bei der Betrachtung der Bauvolumina im deutschen Hochbau zwischen 2004 und 2010 ist eine gewisse Volatilität festzustellen. In den Jahren 2005 und 2009 erlebte der deutsche Hochbau einen Rückgang um 2,3 % bzw. 0,8 % im Vergleich zum Jahr davor, während in den anderen Jahren jährliche Wachstumsraten von über 5 % zu verbuchen waren. Im Jahr 2010 wuchs der deutsche Hochbausektor um 13 %.[488] Anhand dieser Daten lässt sich schlussfolgern, dass die Marktcharaktersika als Einflussfaktor auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im deutschen Hochbau mittelfristig dynamisch sind und somit eine gewisse Flexibilität erfordern.

Des Weiteren ist durch die Vielzahl kleiner Unternehmen im deutschen Bausektor eine gewisse regionale Prägung der Marktcharakteristika anzunehmen.[489] Insbesondere in kleineren Regionen kann es bei Durchführung von Großprojekten zu schnellen Veränderungen der Marktcharakteristika kommen. Somit ist davon auszugehen, dass sich die Marktcharakteristika bei Hochbauprojekten in verschiedenen Regionen zu einem gegebenen Zeitpunkt unterscheiden können.

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland auch eine Veränderung der Marktstruktur des Bausektors in Bezug auf eine zunehmende Bedeutung kleinerer und mittlerer Firmen zu beobachten, was einen langfristigen Einfluss auf die Marktcharakteristika zur Folge hat.[490] Zusätzlich zu dieser Veränderung der Marktstruktur kommen auch technische Entwicklungen sowie neue oder veränderte institutionelle Vorgaben hinzu, die sich auf die Marktcharakteristika auswirken. Als Beispiel dafür ist auf die Entwicklung im Bereich der TGA hinzuweisen, bei der die Erhöhung der Relevanz der Lebenszykluskosten zu neuen Anforderungen an die Technik geführt und somit auch die Marktcharakteristika beeinflusst hat.

Institutioneller Rahmen

Der Hochbau ist grundsätzlich ein Sektor mit einem hohen Entwicklungsgrad der institutionellen Rahmenbedingungen, auf den bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle zurückgegriffen werden kann. Es ist anzunehmen, dass der institutionelle Rahmen in der Regel nur langfristig dynamisch ist, wobei die Entwicklung der Rahmenbedingungen generell über einen längeren Zeitraum in auftraggeber- und auftragnehmerübergreifender Zusammenarbeit stattfindet. Somit sind die meisten Anpassungen des institutionellen Rahmens für den einzelnen Bauherrn transparent, was die Möglichkeit zur frühzeitigen Anpassung der internen Ressourcen zur Ausgestaltung konsistenter projektübergreifender Organisationsmodelle ermöglicht.

[488] Vgl. Abschnitt 2.6.1.
[489] Vgl. Abschnitt 2.6.1.
[490] Vgl. Abschnitt 2.6.1.

Eine gewisse Ausnahme bilden Regeln und Standards im Bereich Energie und Umwelt, die zum Teil losgelöst vom Mitwirken der Akteure des Hochbausektors festgelegt werden, sich aber auf die institutionellen Rahmenbedingungen des Hochbaus auswirken.

Aufgrund der generell langfristigen und transparenten Anpassungen des institutionellen Rahmens wird der Einfluss einer möglichen (unerwarteten) Veränderung auf den Flexibilitätsbedarf bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Folgenden nicht berücksichtigt.

Projektportfolio

Das Projektportfolio und dessen Beeinflussbarkeit durch den Bauherrn sind bedeutende Faktor, die bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau eine entscheidende Rolle spielen. Dabei sind große Unterschiede zwischen unterschiedlichen Bauherren im deutschen Hochbau festzustellen.

Zum einen unterscheidet sich die Größe des Projektportfolios erheblich zwischen Bauherren, die nur unregelmäßig kleine Bauvorhaben durchführen, und z. B. großen Projektentwicklern, die mehrere Großprojekte gleichzeitig umsetzen. Zum anderen unterscheidet sich auch die Homogenität des Projektportfolios zwischen den Bauherren. Während einige Bauherren, insbesondere die, die eine externe Nachfrage bedienen, fast ausschließlich Neubauprojekte eines Gebäudetyps in einer bestimmten Lage, z. B. Bürogebäude oder Hotels in Großstädten, durchführen, weist das Projektportfolio anderer Bauherren eine viel größere Heterogenität auf, weil es sich sowohl auf Neu- als auch auf Um- und Erweiterungsbauten unterschiedlicher Größen und Gebäudetypen bezieht.

Außerdem sind auch hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten auf das Projektportfolio große Unterschiede festzustellen. Besonders für Projektentwickler, bei denen die Bauherrenfunktion im Mittelpunkt des Geschäftsmodells steht, bestehen große Einflussmöglichkeiten auf das Projektportfolio, was eine Spezialisierung auf bestimmte Gebäudetypen und/oder Regionen ermöglicht. Für andere Bauherren, bei denen die Bauherrenfunktion nur unterstützend zur Ausführung des Geschäftsmodells verstanden wird und somit die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau nur eine untergeordnete Rolle spielt, ist eine Homogenisierung des Projektportfolios im Hinblick auf Transaktionscharakteristika und Varianz der Bauhäufigkeit schwieriger.

5.2.1.1.3 Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen

Mit der großen Bedeutung interner Ressourcen für die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau und den damit einhergehenden Pfadabhängigkeiten sowie dynamischen externen Einflussfaktoren ist von einem grundlegenden Trade-off zwischen der Erzielung von Synergieeffekten und der Flexibilität bei der Gestaltung konsistenter Organisationsmodelle auszugehen. In diesem Zusammenhang wird eine Abwägung zwischen der Nutzung von Standardorganisationsmodellen und der Flexibilität zur Reaktion auf veränderte exogene Einflussfaktoren (insbesondere Marktcharakteristika) für den Auftraggeber erforderlich sein.

Beispielsweise setzt der Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe in der Bauausführung andere interne Ressourcen sowohl im Hinblick auf Steuerung und Koordination als auch auf Beziehungen zu

Auftragnehmern im Vergleich zum Rückgriff auf die Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung voraus. Somit erfordert die gleichzeitige Anwendung dieser beiden Organisationsmodelle bei einem Bauherrn unterschiedliche interne Ressourcen. Da Aufbau und Erhalt dieser Ressourcen auch im Hochbau mit Kosten verbunden sind, kommt es zur Abwägung zwischen den Opportunitätskosten der Durchführung eines Hochbauprojektes mit einem auf Einzelprojektebene nicht optimalen Organisationsmodell und den Kosten für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur Anwendung mehrerer paralleler projektbezogener Organisationsmodelle.

Die Festlegung eines Standardorganisationsmodells und die damit entstehende Möglichkeit zur Spezialisierung der internen Ressourcen, auf z. B. die Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung, eröffnen dem Bauherrn Voraussetzungen zur Erzielung von Synergieeffekten auf Multiprojektebene. Diese Nutzung eines Standardorganisationsmodells kann allerdings bei schnellen und bedeutsamen Veränderungen der Marktcharakteristika, die z. B. den Einsatz der Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung unvorteilhaft machen, zu erheblichen Problemen für den Bauherrn führen. In einer solchen Situation bestehen für den Bauherrn die Möglichkeiten, entweder das Hochbauprojekt mit dem aus Sicht der Marktcharakteristika unvorteilhaften Organisationsmodell der Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung durchzuführen oder auf andere Modelle umzustellen, ohne möglicherweise über die dafür erforderlichen internen Ressourcen zu verfügen.

Hinweise auf die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen im Hochbau bei einzelnen Bauherren können grundsätzlich aus der Ausgestaltung des Projektportfolios und der Bauhäufigkeit des Bauherrn abgeleitet werden. Hier verfügen insbesondere Projektentwickler, für die die Bauherrenfunktion im Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit steht, über gute Möglichkeiten, Einfluss auf die Ausgestaltung des Projektportfolios zu nehmen. Die Projektentwickler können dabei eine Spezialisierung auf Gebäudetypen, Projekttypen und/oder Regionen vornehmen, was für eine langfristige Homogenität des Projektportfolios im Hinblick auf die Transaktions- und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen sorgt und damit den Bedarf an zukünftiger Flexibilität des Organisationsmodells reduziert. Bauherren, die für den internen Bedarf bauen und die Bauherrenfunktion nicht im Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit sehen, haben hingegen geringere Ausgestaltungsmöglichkeiten des Projektportfolios, wodurch der Bedarf an der Nutzung mehrerer Organisationsmodelle vergleichsweise steigt. In diesem Zusammenhang wirkt sich insbesondere die Möglichkeit zur Fokussierung des Projektportfolios auf z. B. Neubauten im Vergleich zu einer Kombination von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten positiv auf die Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells aus.

Mit dem zentralen Einfluss der Häufigkeit auf die Möglichkeit zur Erzielung von Synergieeffekten wirkt sich die Bauhäufigkeit bzw. die Größe des Bauherrn auf die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen aus. Bauherren mit einer hohen Bauhäufigkeit erreichen in der Regel die kritische Größe gleichzeitig in mehreren Organisationsmodellen, z. B. sowohl für die Einzelunternehmervergabe als auch für die Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung, um den Erhalt und die Weiterentwicklung interner Ressourcen sicherzustellen. Somit haben

diese Bauherren eine vergleichsweise geringe Rationalität für die Festlegung eines einzelnen Standardorganisationsmodells.

Kleine Bauherren mit geringer Bauhäufigkeit, aber großer Heterogenität des Projektportfolios durch eine Mischung aus großen und kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauvorhaben unterschiedlicher Gebäudetypen, sind normalerweise umfangreichen Abwägungsproblemen ausgesetzt. Zur Erzielung von Synergieeffekten und zur Sicherstellung des Erhalts interner Ressourcen müssten diese Bauherren auf ein Standardorganisationsmodell setzen, allerdings führt die ausgeprägte Heterogenität des Projektportfolios zu einer hohen Rationalität für die Anwendung mehrerer Organisationsmodelle.

In den während des Forschungsprojektes durchgeführten Fallstudien mit privaten und öffentlichen Bauherren wurde die Bedeutung der Festlegung von einem oder einer kleinen Anzahl von Standardorganisationsmodellen deutlich. Bis auf einen sehr großen privaten Bauherrn hatten alle privaten Bauherren ein klar definiertes Standardorganisationsmodell, mit dem die Mehrheit der Projekte durchgeführt wurde. Die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen wurde dabei mit den für Aufbau und Erhalt interner Ressourcen anfallenden Kosten begründet.

Bei kleinen privaten Bauherren war häufig eine Spezialisierung auf bestimmte Projekttypen im Projektportfolio zu beobachten, wie z. B. Neubau von Hotels oder Bürogebäuden. Somit konnte eine hohe Homogenität des Projektportfolios gewährleistet werden, was die Festlegung eines Standardorganisationsmodells erleichterte. Der bereits erwähnte sehr große private Bauherr führte hingegen eine interne Spezialisierung seiner Ressourcen durch, indem die internen Mitarbeiter wiederkehrend mit einem bestimmten Organisationsmodell arbeiteten.

Kasten 18: Fallstudienerkenntnisse zur Festlegung von Standardorganisationsmodellen

5.2.1.2 Wirkung der Einflussfaktoren auf die Konsistenz von Organisationsmodellen

In diesem Abschnitt wird unter Rückgriff auf die Erkenntnisse zu Ausgestaltungsoptionen auf Einzelprojektebene aus Abschnitt 4.2.1 die Konsistenz unterschiedlicher Organisationsmodelle auf Multiprojektebene diskutiert. Dabei stehen die Wirkung der Einflussfaktoren und die Möglichkeit des Bauherrn, seine internen Ressourcen den aktuellen und zukünftigen externen Einflussfaktoren anzupassen im Mittelpunkt der Analyse.

5.2.1.2.1 Desintegrierte Organisationsmodelle

Der Rückgriff auf desintegrierte Organisationsmodelle im Hochbau erfordert eine andere interne Ressourcenausstattung des Bauherrn als der Rückgriff auf integrierte Organisationsmodelle. Hierbei existieren große Unterschiede in Art und Umfang der erforderlichen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im Verantwortungsbereich des Bauherrn zwischen den idealtypischen Ausprägungen.

5.2.1.2.1.1 Produktive Planung

Die produktive Planung geht grundsätzlich mit guten Voraussetzungen für die Nutzung der Fremdvergabe einher. Insbesondere bietet die Fremdvergabe kleinen Bauherren und Bauherren mit hoher Varianz der Bauhäufigkeit Möglichkeiten zur Realisierung von Glättungseffekten über den Markt, wo-

durch auf Einzelprojektebene eine hohe Rationalität für eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung abzuleiten ist.[491]

Auf Multiprojektebene bietet die wiederkehrende Beauftragung einer kleinen Anzahl von Planern dem Bauherrn in der Regel eine konsistente Ausgestaltung. Der Bauherr kann dadurch Beziehungen zu einzelnen Planern aufbauen und dies als interne Ressource auf Multiprojektebene nutzen. Diese Ressource vereinfacht für den Bauherrn die Einschätzung der Leistungsqualität der Planer und ermöglicht die Erzielung von Synergieeffekten durch wiederkehrende Zusammenarbeit in konstanten Auftraggeber-Auftragnehmer-Teams. Des Weiteren bietet es die Möglichkeit, zukünftige Bauvolumina als Anreiz für die beauftragten Planer zu vertragskonformem Handeln einzusetzen.

Allerdings gehen die produktiven Planungsaufgaben mit geringer Kontrahierbarkeit ex ante und daher mit Schwierigkeiten, die Leistungsqualität der Planer vor und während der Leistungserstellung zu beurteilen, einher, was den Bedarf an internem Wissen des Bauherrn auch bei der Fremdvergabe erhöht. Zur Sicherstellung dieses internen Wissens können Mischstrategien, insbesondere in der Objektplanung, auf der Multiprojektebene vorteilhaft sein. Durch eine gewisse Eigenerstellung der Planungsaufgaben stellt der Bauherr somit sicher, dass er das erforderliche Wissen sowie die Marktkenntnisse besitzt, um interne Ressourcen für eine effiziente Fremdvergabe vorzuhalten. Zusätzlich bietet die Mischstrategie eine höhere Flexibilität in der Ausgestaltung, da durch das bereits vorhandene interne Wissen, eine zukünftige Anpassung der Eigenerstellungsquote vereinfacht wird, falls sich die Marktcharakteristika ändern. Für kleine Bauherren besteht allerdings eine geringere Rationalität für die Anwendung von Mischstrategien, weil sie die kritische Bauhäufigkeit, zum Aufbau und Erhalt des erforderlichen internen Wissens für die Eigenerstellung meist nicht erreichen.

Insbesondere sehr kleine Bauherren, die durch ihre geringe Bauhäufigkeit keine dauerhaften Beziehungen zu Planern aufbauen können und auch keine zukünftig hohen Bauvolumina zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen besitzen, haben wegen ihrer fehlenden internen Ressourcen sehr eingeschränkte Möglichkeiten, auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zurückzugreifen. Zur Einschränkung einer möglichen opportunistischen Ausnutzung vorhandenerer Informationsasymmetrien zwischen dem Bauherrn und den beauftragten Planern, kann die Beauftragung eines Steuerers (häufig eines Projektsteuerers) zur Unterstützung des Bauherrn bei der Auswahl, Steuerung, Koordination und Überwachung von Planern eine Alternativlösung bieten, um fehlende interne Ressourcen auszugleichen.

Bei der Analyse konsistenter Organisationsmodelle in der produktiven Planung müssen allerdings vorhandene Pfadabhängigkeiten interner Ressourcen berücksichtigt werden. Bauherren, die bereits interne Kapazitäten zur produktiven Planung besitzen, haben eine vergleichsweise hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenerstellung, da dies keine neuen Investitionen zum Aufbau interner Ressourcen erfordert. Solche Bauherren müssen jedoch kritisch analysieren, ob die internen Kapazitäten kontinuierlich ausgelastet sind und ob die absolute Planungshäufigkeit eine ausreichende Basis zum Erhalt und zur Weiterentwicklung des internen Wissens bietet.

[491] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.

In der TGA-Planung ist es aufgrund des generell knappen Marktangebots an leistungsfähigen Planungsbüros auch für große Bauherren schwierig, auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zurückzugreifen.[492] Dies führt in der TGA-Planung zu einer vergleichsweise hohen Rationalität für die Eigenerstellung. Jedoch erfordert die Eigenerstellung eine bestimmte Mindesthäufigkeit. Im Hinblick auf die aktuell dynamische Entwicklung im TGA-Bereich ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung des internen Wissens erforderlich. Die TGA-Planung stellt somit insbesondere kleine Bauherren vor erhebliche Abwägungsprobleme, für die nur eingeschränkte Lösungsmöglichkeiten durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells auf Multiprojektebene existieren.

5.2.1.2.1.2 Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

Bei desintegrierten Organisationsmodellen bestehen grundsätzlich zwei unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen in der Bauausführung: Einzel- oder Generalunternehmervergabe ohne Planung. Die erfolgreiche Nutzung dieser beiden Modelle setzt unterschiedliche interne Ressourcen voraus und wirkt sich somit auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene aus.

Einzelunternehmervergabe

Auf Einzelprojektebene bietet die Einzelunternehmervergabe für den Bauherrn gute Möglichkeiten zur Flexibilität während der Leistungserstellung sowie eine geringe Abhängigkeitsgefahr von einzelnen Auftragnehmern, weshalb die Einzelunternehmervergabe häufig ein vorteilhaftes Modell bei Um- und Sanierungsbauten darstellt.[493] Die (erfolgreiche) Nutzung der Einzelunternehmervergabe setzt jedoch bestimmte interne Ressourcen voraus, welche bei der Analyse auf Multiprojektebene berücksichtigt werden müssen.

Infolge der mit der Anwendung der Einzelunternehmervergabe einhergehenden Vielzahl beauftragter Auftragnehmer und deren Schnittstellen zueinander ist dieses Organisationsmodell nur konsistent, wenn der Bauherr ausreichend interne Ressourcen zur effizienten Steuerung und Koordination sicherstellen kann. Diese internen Ressourcen liegen entweder im Rahmen der Eigenerstellung oder im Rahmen bestehender Beziehungen und zukünftiger hoher Bauvolumina zur Ermöglichung einer Fremdvergabe der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung vor. Große Bauherren besitzen generell vergleichsweise gute Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt umfangreicher interner Steuerungs- und Koordinationsressourcen, wodurch die Möglichkeit für die Anwendung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Organisationsmodell steigt. Kleinere Bauherren haben hingegen vergleichsweise schlechte Möglichkeiten zur Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination. Somit erfordert die Nutzung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Organisationsmodell bei diesen Bauherren den Rückgriff auf die Fremdvergabe von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung.

Wie bei den produktiven Planungsaufgaben kann die Mischstrategie bei Bauherren mit einer Mindestbauhäufigkeit auch in der Steuerung- und Koordination vorteilhaft sein. In diesem Zusammenhang

[492] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.3.

[493] Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

bestehen für den Bauherrn gute Voraussetzungen, internes Wissen für eine effiziente Fremdvergabe sicherzustellen und gleichzeitig für eine kontinuierliche Auslastung interner Kapazitäten zu sorgen. Außerdem wird damit auch die Flexibilität des Bauherrn erhöht, da er bei Veränderungen der Marktcharakteristika über gute Voraussetzungen verfügt, die Eigenerstellungsquote anzupassen.

Bei sehr kleinen Bauherren sind wegen der geringen Bauhäufigkeit allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen in Form von Beziehungen und zukünftigen Bauvolumina vorhanden. Beim Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe kann die gezielte Doppelbeauftragung in den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben für diese Bauherren sinnvoll sein, um durch eine gegenseitige Überwachung, zwischen z. B. dem Generalplaner und dem Projektsteuerer, fehlende interne Ressourcen zu kompensieren.

Generalunternehmervergabe ohne Planung

Im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe geht die Generalunternehmervergabe ohne Planung mit einem geringeren Maß an erforderlichen internen Steuerungs- und Koordinationsressourcen, dafür jedoch in der Regel mit einer höheren Abhängigkeitsgefahr, einher. Zur Reduktion dieser Abhängigkeitsgefahr sind die Sicherstellung interner Ressourcen zur Überwachung des Generalunternehmers sowie hohe zukünftige Bauvolumina zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen auf Multiprojektebene von großer Bedeutung. Die wiederkehrende Beauftragung einer kleinen Anzahl von Generalunternehmern zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr bietet somit Vorteile, die allerdings mit den negativen Wirkungen dieser Lösung auf die Wettbewerbsintensität abzuwägen sind. Da eine Generalunternehmervergabe einen sehr großen Anteil der Gesamtkosten eines Hochbauprojektes ausmacht, kann es trotzdem für den Bauherrn rational bzw. konsistent sein, auf eine punktuelle Beziehungshäufigkeit im Rahmen einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung zurückzugreifen.

Der Generalunternehmer führt meist nur sehr begrenzt produktive Bauausführungsaufgaben in Eigenerstellung durch und übernimmt damit zum Großteil die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, die bei einer Einzelunternehmervergabe sonst vom Bauherrn oder seinem Steuerer durchgeführt werden. Damit richtet sich die Überwachung vom Generalunternehmer vornehmlich auf seine Steuerungs- und Koordinationstätigkeit. Zur Sicherstellung eines konsistenten Organisationsmodells stellt sich somit die Frage, wie der Bauherr dieses erforderliche Wissen langfristig vorhält? Hierbei kann er entweder auf Steuerer mit Erfahrungen in der Einzelunternehmervergabe zurückgreifen oder interne Ressourcen zur gelegentlichen Durchführung von Einzelunternehmervergaben vorhalten. Durch letztere Möglichkeit stellt der Bauherr zum einen das erforderliche Wissen in Bezug auf dieses Organisationsmodell sicher und zum anderen baut er dahingehend eine Reputation auf, dass er die Möglichkeit besitzt, bei unvorteilhaften Angeboten einer Generalunternehmerausschreibung auf die Einzelunternehmervergabe umzustellen, was zu einer Disziplinierung der Generalunternehmer führen kann. Des Weiteren kann es durch die generell geringere Wettbewerbsintensität bei der Generalunternehmervergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe für den Bauherrn von Bedeutung sein, interne Ressourcen zur schnellen Umstellung auf die Einzelunternehmervergabe vorzuhalten, falls sich die Marktcharakteristika für die Generalunternehmervergabe ungünstig entwickeln.

Die Einzelunternehmervergabe stellt bei Um- und Sanierungsbauten häufig ein vorteilhaftes Organisationsmodell dar. Insbesondere für Bauherren mit heterogenem Projektportfolio aus Neu- sowie Um- und Erweiterungsbauten, können die Erfahrungen bzw. das Wissen aus den Einzelunternehmervergaben als Grundlage für die effiziente Anwendung der Generalunternehmervergabe ohne Planung bei dafür geeigneten (Neubau-)Projekten dienen.

Für sehr kleine Bauherren mit geringer Bauhäufigkeit existieren große Abwägungsprobleme bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle. Durch die geringe Bauhäufigkeit wird der Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination in der Regel nicht lohnenswert sein, wodurch der Rückgriff auf die Fremdvergabe dieser Aufgaben oder die Generalunternehmervergabe in Frage kommen. Der Bauherr muss dabei die generell hohen Abhängigkeitsprobleme bei der Generalunternehmervergabe mit der Anreizschwäche externer Projektsteuerung abwägen.

Im Rahmen des Projektes wurden Fallstudien mit Projektentwicklern unterschiedlicher Größe durchgeführt. Sämtliche Projektentwickler verfügten über interne Ressourcen zur Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination. Die Mehrheit der Projektentwickler hatte ein Standardorganisationsmodell, in dem der Umfang interner Ressourcen zur Eigenerstellung unter der Durchschnittsauslastung lag. Somit wurde ein hoher kontinuierlicher Auslastungsgrad sichergestellt. Bei vollausgelasteten internen Ressourcen griffen die Projektentwickler auf eine Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zurück. In der Regel arbeiteten die Projektentwickler immer wiederkehrend in der Fremdvergabe mit denselben externen Projektsteuerern zusammen, wodurch die Zusammenarbeit in konstanten Teams sichergestellt wurde.

Ein Projektentwickler griff allerdings auf eine andere Ausgestaltung zurück. Dieser Projektentwickler hielt interne Steuerungs- und Koordinationsressourcen zur Deckung der Maximalauslastung vor. Bei geringerer Auslastung bot er die internen Überkapazitäten auf dem Markt an. Somit konnte er nach eigener Aussage kontinuierlich die Wettbewerbsfähigkeit seiner internen Ressourcen überprüfen und musste fast nie auf externe Ressourcen für die Projektsteuerung zurückgreifen.

Kasten 19: Fallstudienerkenntnisse zur Ausgestaltung der Steuerung und Koordination bei Projektentwicklern

5.2.1.2.2 Abwägung zwischen desintegrierten und integrierten Organisationsmodellen

Integrierte Organisationsmodelle gehen wegen der in der Regel schlechteren Kontrahierbarkeit der Bauausführungsaufgaben sowie des großen Vertragsumfangs generell mit einer vergleichsweise hohen Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer einher. Die Anwendung integrierter Organisationsmodelle erfordert somit interne Ressourcen des Bauherrn zur Einschränkung dieser Gefahr, um konsistent zu sein. Es werden eher große Bauherren die erforderlichen internen Ressourcen dafür besitzen und somit über vergleichsweise gute Möglichkeiten zur Nutzung integrierter Organisationsmodelle als konsistentes Modell auf Multiprojektebene verfügen.

Des Weiteren hängt die Vorteilhaftigkeit der Anwendung integrierter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene von der Ausgestaltung des Projektportfolios ab. Durch die generell große Abhängigkeitsgefahr dieser Modelle sind sie bei Um- und Sanierungsbauten wegen der hohen Umweltunsicherheit in der Regel ungeeignet. Auch große Bauherren mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten werden daher normalerweise nicht ausschließlich auf integrierte Organisationsmodelle zurückgreifen kön-

nen, wodurch sie Anreize haben, interne Ressourcen für die Durchführung desintegrierter Modelle vorzuhalten und weiterzuentwickeln.

Für Bauherren mit einem hohen Anteil an Um- und Erweiterungsbauten im Projektportfolio kann es auch bei großen Neubauprojekten, deren Transaktionscharakteristika sich auf Einzelprojektebene grundsätzlich für die Anwendung eines integrierten Modells eignen, vorteilhaft sein, auf ihre vorhandenen internen Ressourcen zurückzugreifen und auch das große Projekt mit einem desintegrierten Organisationsmodell durchzuführen. Somit stellt der Bauherr die Erzielung von Synergieeffekten in Bezug auf seine bereits vorhandenen internen Ressourcen sicher. Bei sehr komplexen Hochbauvorhaben werden die zur Verfügung stehenden Ressourcen des Bauherrn normalerweise nicht mehr ausreichen, wodurch die Rationalität des Rückgriffs auf das integrierte Modell steigt.

Auch für Bauherren, die durch ein homogenes Projektportfolio großer Neubauten gute Voraussetzungen für die Anwendung eines integrierten Modells als Standardorganisationsmodell vorweisen, kann es sinnvoll sein, gewisse interne Ressourcen vorzuhalten, um schnell auf desintegrierte Modelle umstellen zu können. Somit stellt der Bauherr sicher, dass er die Abhängigkeit vom integrierten Modell, insbesondere bei einer ungünstigen Veränderung der Wettbewerbsintensität, reduziert.

Wie bereits festgestellt, setzt die erfolgreiche Nutzung von GMP-Modellen auf Einzelprojektebene in der Regel interne Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsressourcen sowie hohe zukünftige Bauvolumina voraus.[494] Zur Sicherstellung dieser Ressourcen werden interne Erfahrungen aus desintegrierten Modellen generell notwendig sein. Damit ist die Nutzung von GMP-Modellen eher bei großen Bauherren konsistent, da diese durch ihre hohe Bauhäufigkeit ausreichende interne Ressourcen zur Durchführung sowohl desintegrierter als auch integrierter Organisationsmodelle vorhalten können.

5.2.1.3 Beispiele konsistenter Organisationsmodelle in idealtypischen Konstellationen

Im deutschen Hochbausektor gibt es eine Vielzahl von Bauherren mit sehr unterschiedlichen Akteurscharakteristika. Eine Diskussion der langfristigen Strategieentscheidungen zur Ausgestaltung eines oder mehrerer konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene kann daher nur nach näherer Analyse der bauherrenspezifischen Akteurscharakteristika stattfinden. In diesem Abschnitt erfolgt eine Diskussion anhand der relevantesten Akteurscharakteristika für die langfristige Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau. Vor diesem Hintergrund wird auf zwei idealtypische Bauherrentypen zurückgegriffen.

Großer Bauherr mit heterogenem Projektportfolio

Infolge der Heterogenität des Projektportfolios besteht für den Bauherrn eine hohe Rationalität für den Aufbau interner Ressourcen zum Rückgriff auf mehrere unterschiedliche Organisationsmodelle. Dabei existieren für den Bauherrn aufgrund seiner Größe gute Möglichkeiten, die kritische Bauhäufigkeit in mehreren Organisationsmodellen gleichzeitig zu erreichen, um den Aufbau und Erhalt notwendiger

[494] Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

interner Ressourcen sicherzustellen. Somit bestehen für den Bauherrn vergleichsweise gute Voraussetzungen, dem durch die Heterogenität des Projektportfolios und durch die damit einhergehende Notwendigkeit zur Vielfalt von Ausgestaltungsmöglichkeiten vorhandenen Trade-off zwischen Flexibilität und der Erzielung von Synergieeffekten durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen entgegenzuwirken.

Weiterhin bietet die hohe Bauhäufigkeit des Bauherrn gute Voraussetzungen, notwendige Ressourcen zu Planung sowie Steuerung und Koordination entweder durch die Eigenerstellung oder durch die Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung aufzubauen. Somit bestehen für den Bauherrn gute Möglichkeiten, durch den Rückgriff auf Mischstrategien von den Synergieeffekten der Fremdvergabe zu profitieren und gleichzeitig notwendiges Wissen für eine effiziente Fremdvergabe sicherzustellen.

Durch das Vorhalten notwendiger Ressourcen wird der Bauherr gute Voraussetzungen für eine effiziente Steuerung und Koordination bei Einzelunternehmervergaben haben, aber zusätzlich auch durch seine hohe Bauhäufigkeit und das damit einhergehende Wissen über gute Möglichkeiten zur Reduktion der hohen Abhängigkeitsgefahr der Generalunternehmermodelle verfügen. Damit wird die Ableitung genauer Ausgestaltungen konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene erschwert.

Bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle ist für den großen Bauherrn mit einem heterogenen Projektportfolio von Bedeutung, dass er internes Wissen vorhält, um für die mit seinem Projektportfolio in Verbindung stehenden Transaktionscharakteristika geeignete Organisationsmodelle durchführen zu können. Allerdings ist davon auszugehen, dass es auch für diesen Bauherrn rational sein wird, sich auf eine begrenzte Anzahl von Standardorganisationsmodellen zu beschränken, da der zusätzliche Nutzen eines weiteren Modells häufig nicht die erforderlichen Kosten für Aufbau und Erhalt notwendiger interner Ressourcen übersteigt.

Kleiner Bauherr mit homogenem Projektportfolio

Zur Ableitung konsistenter Organisationsmodelle des kleinen Bauherrn mit homogenem Projektportfolio muss der Inhalt des Portfolios analysiert werden. Bei ausschließlich Um- und Sanierungsbauten im Portfolio besteht eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell. Durch die Festlegung dieses Standardmodells bekommt der kleine Bauherr bessere Möglichkeiten, notwendige interne Ressourcen zur effizienten Durchführung der Einzelunternehmervergabe aufzubauen und zu erhalten.

Bei einem Projektportfolio, das ausschließlich Neubauten enthält, eignen sich, abgeleitet aus den Transaktionscharakteristika, sowohl integrierte als auch desintegrierte Organisationsmodelle. Jedoch besteht für den kleinen Bauherrn mit homogenem Projektportfolio eine hohe Rationalität für die Festlegung von nur einem Standardorganisationsmodell. Jedoch wird durch die geringe Bauhäufigkeit des kleinen Bauherrn die Vorteilhaftigkeit integrierter Organisationsmodelle mit großem Vertragsumfang unwahrscheinlich sein, da keine internen Ressourcen zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen vorliegen. Außerdem wird die Notwendigkeit zur Festlegung eines Standardmodells den Aufbau und Erhalt

von Wissen aus anderen Modellen erschweren, was die zukünftige Flexibilität des Bauherrn reduziert und somit die Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer steigert.

Unabhängig von der Ausgestaltung des Organisationsmodells in der Bauausführung wird es auch für den kleinen Bauherrn von Bedeutung sein, dass er interne Ressourcen für die Steuerung und Koordination vorhält, um die Bauherrenrolle effizient wahrnehmen zu können. Im Vergleich zum großen Bauherrn wird seine Bauhäufigkeit in der Regel keine ausreichende Größe bieten, um sinnvoll diese Ressourcen aufbauen und erhalten zu können. Für den kleinen Bauherrn bietet somit die Beauftragung eines Steuerers eine rationale Ausgestaltungsoption. Durch die wiederkehrende Beauftragung von nur einem oder einer sehr begrenzten Anzahl von Steuerern lassen sich Lerneffekte erzielen und Anreize für ein vertragskonformes Handeln etablieren. Für sehr kleine Bauherren ohne Erfahrung aus dem Hochbau und mit fehlenden Beziehungen zu Steuerern kann bei einem großen Bauvorhaben die gezielte Doppelbeauftragung von zwei Steuerern, z. B. einem Generalplaner und einem Projektsteuerer, vorteilhaft sein, um eine trilaterale Koordination zu bewirken und somit die Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität des Steuerers sowie die Abhängigkeitsgefahr zu reduzieren.

5.2.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen

Die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau auf Multiprojektebene lässt sich nicht allgemeingültig bewerten. Jedoch bietet der angewendete Analyseansatz Möglichkeiten zur Ableitung konsistenter Organisationsmodelle für idealtypische Bauherren in Abhängigkeit ihrer Akteurscharakteristika, der aktuellen Transaktions- und Marktcharakteristika sowie der institutionellen Rahmenbedingungen. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, wie die Akteurscharakteristika des Bauherrn die Möglichkeit zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen bei der Festlegung eines oder mehrerer projektbezogener Standardorganisationsmodelle sowie die Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen beeinflussen.

5.2.2 Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren

Wie im privaten Hochbausektor erfordert die Ausgestaltung von Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren wegen der wiederkehrenden Bauhäufigkeit sowie der Pfadabhängigkeiten interner Ressourcen zwischen Hochbauprojekten eine Analyse auf Multiprojektebene. Allerdings ist der öffentliche Bauherr aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand durch andere Akteurscharakteristika gekennzeichnet und von komplexeren institutionellen Rahmenbedingungen betroffen als der private Bauherr, was sich auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene auswirkt.

In diesem Abschnitt wird die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene im öffentlichen Hochbau analysiert. Dabei wird auf die Erkenntnisse zum deutschen Hochbau aus Kapitel 2 sowie auf die bisherigen Analyseergebnisse zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzel- und Multiprojektebene zurückgegriffen.

5.2.2.1 Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die langfristige Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle

Im Wesentlichen unterscheiden sich die Transaktions- und Akteurscharakterstika sowie der institutionelle Rahmen des öffentlichen Bauherrn im Vergleich zum privaten Bauherrn durch folgende vier Besonderheiten, die alle eine Wirkung auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene haben:

- Geringerer Einfluss des einzelnen Bauherrn auf das Projektportfolio und damit einhergehende eingeschränkte Möglichkeiten zur Spezialisierung auf einzelne Projekttypen.
- Gewisser Einfluss auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region.
- Durch das Vergaberecht eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten interner Ressourcen bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle.
- Große Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte.

Diese Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn bilden die Analysegrundlage in diesem Abschnitt.

5.2.2.1.1 Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen

Im Vergleich zu privaten Bauherren bestehen bei öffentlichen Bauherren generell größere Abwägungsprobleme zwischen Flexibilität und der Erzielung von Synergieeffekten bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen. Diese Abwägungsprobleme werden zwar auch bei öffentlichen Bauherren mit zunehmender Bauhäufigkeit geschmälert, nichtsdestotrotz gehen sie mit einer vergleichsweise hohen Bedeutung für die Ausgestaltung konsistenter Modelle auf Multiprojektebene einher.

Zum einen führt die generell hohe Heterogenität des Projektportfolios mit einer Mischung aus großen und kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten unterschiedlicher Gebäudetypen bei öffentlichen Bauherren zu einer hohen Rationalität für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur gleichzeitigen Anwendung mehrerer Organisationsmodelle. Diese Rationalität muss mit den Vorteilen der Festlegung eines Standardorganisationsmodells in Bezug auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte abgewogen werden.

Zum anderen führen die eingeschränkten Möglichkeiten des Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen zu einer höheren Abhängigkeitsgefahr. Zur Reduktion dieser Gefahr ist eine hohe Flexibilität zur Berücksichtigung aktueller Marktcharakteristika von Vorteil, was gegen die Festlegung eines Standardorganisationsmodells spricht. Die eingeschränkten Möglichkeiten des Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen gehen allerdings auch mit einer hohen Bedeutung der juristischen Durchsetzung von Sanktionen gegen opportunistische Auftragnehmer einher, was die Rationalität für Standardorganisationsmodelle erhöht.

Weiterhin führt die Festlegung von Standardorganisationsmodellen zu einer Selbstbindung der Akteure und kann somit verwendet werden, um bestimmte Modellausgestaltungen festzulegen, die sich positiv auf die Wettbewerbsintensität in der Region auswirken.

Die grundsätzlich hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren[495] führt im Vergleich zu privaten Bauherren zu größeren Abweichungen im Hinblick auf die optimalen Ausgestaltungen auf Einzel- und Multiprojektebene. Wenn große Diskrepanzen zwischen der optimalen Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene vorliegen, können diese zu erheblichen Anreizproblemen im öffentlichen Bereich führen. Insbesondere gilt dies, wenn der öffentliche Bauherr interne Kapazitäten vorhält, um ein auf Einzelprojektebene optimales Organisationsmodell durchzuführen, aber dieses Modell auf Multiprojektebene wegen z. B. negativer Auswirkungen auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht konsistent ist. Durch diese Anreizprobleme kann es somit sinnvoll sein, Ausgestaltungen von Standardorganisationsmodellen eher durch formelle Regeln als durch Empfehlungen festzulegen, um dadurch die Selbstbindung zu stärken.

5.2.2.1.2 Konsistente Ausgestaltung der Aufgaben bzw. Organisationsmodelle

5.2.2.1.2.1 Desintegrierte Organisationsmodelle

5.2.2.1.2.1.1 Produktive Planung

Es wurde bereits festgestellt, dass bei einer Fremdvergabe produktiver Planungsaufgaben die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung und insbesondere die wiederkehrende Beauftragung generell eine konsistente Ausgestaltung auf Multiprojektebene darstellt.[496] Öffentliche Bauherren haben allerdings nach der Überschreitung des Schwellenwertes der VOF eingeschränkte Möglichkeiten zur Direktvergabe und somit auch zur wiederkehrenden Beauftragung. Jedoch können gebietsköperschaftsinterne Regelungen auch unter dem Schwellenwert der VOF eine einschränkende Wirkung auf die Nutzung einer wiederkehrenden Beauftragung haben. Auch bei einer regelkonformen wiederkehrenden Beauftragung unter dem Schwellenwert der VOF muss allerdings die mögliche negative Auswirkung einer solchen Ausgestaltung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region bei der Bewertung auf Multiprojektebene berücksichtigt werden.

Infolge dieser beschränkten Möglichkeiten zum Rückgriff auf eine wiederkehrende Zusammenarbeit und zur Anwendung einer Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah der Eigenerstellung erhöht sich beim öffentlichen Bauherrn die Rationalität für eine Eigenerstellung produktiver Planungsaufgaben. Die Konsistenz der Eigenerstellung auf Multiprojektebene ist aber von der Bauhäufigkeit bzw. der Größe des öffentlichen Bauherrn und dem Planungsbereich abhängig. Kleine öffentliche Bauherren weisen in der Regel keine ausreichende Bauhäufigkeit auf, um vollumfängliches internes Planungswissen für eine effiziente Eigenerstellung aufzubauen und zu erhalten. Damit bietet die Fremdvergabe diesem Bauherrn trotz eingeschränkter Möglichkeiten zur wiederkehrenden Beauftragung über dem Schwellenwert der VOF eine konsistente Ausgestaltung. Besonders ist dies der Fall, wenn eine häufige Unterschreitung des Schwellenwertes der VOF gute Voraussetzungen bietet, die wiederkehrende Beauftragung als interne Ressource zur Ausgestaltung konsistenter Modelle einzusetzen.

[495] Vgl. Abschnitt 5.1.2.2.

[496] Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1.1.

Jedoch ist es auch für große öffentliche Bauherren schwierig, die kritische Bauhäufigkeit in sämtlichen Planungsbereichen zu erreichen, um interne Ressourcen für eine effiziente Eigenerstellung sicherzustellen. Insbesondere bei Beratungs- und Gutachterleistungen wird es auf Multiprojektebene generell sinnvoll sein, auf die Fremdvergabe zurückzugreifen. Außerdem kann es im Hinblick auf eine variierende Bauhäufigkeit und zur Etablierung gewisser Vergleichsmöglichkeiten bezüglich der Effizienz der internen Ressourcen auch für große öffentliche Bauherren konsistent sein, zumindest zu einem gewissen Teil auf die Fremdvergabe zurückzugreifen.

Auch wenn die produktiven Planungsaufgaben durch den hohen institutionellen Entwicklungsgrad sowie durch das Preisrecht der HOAI dem öffentlichen Bauherrn vergleichsweise gute Voraussetzungen für den Rückgriff auf die Fremdvergabe auch über dem Schwellenwert der VOF bieten, setzt eine effiziente Fremdvergabe gewisse interne Ressourcen, insbesondere Wissen, voraus. Somit können Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren nur konsistent sein, wenn die erforderlichen internen Ressourcen für eine effiziente Fremdvergabe produktiver Planungsaufgaben sichergestellt werden können. Auch bei öffentlichen Bauherren können Mischstrategien eine konsistente Ausgestaltung auf Multiprojektebene nach Überschreitung einer bestimmten Bauhäufigkeit darstellen. Somit kann ein Mindestmaß an implizitem Wissen für produktive Planungsaufgaben durch die Eigenerstellung sichergestellt werden, auf das bei der Fremdvergabe zurückgegriffen werden kann.

Des Weiteren sind Pfadabhängigkeiten bei den internen Ressourcen zur Eigenerstellung in der produktiven Planung zu berücksichtigen. Hierzu können Anreizprobleme infolge kurzfristorientierter Akteure des öffentlichen Bereichs zu einer nicht konsistenten Ausgestaltung des Organisationsmodells auf Multiprojektebene führen. Häufig kommt es im Planungsbereich zur Abwägung zwischen kurzfristigen Personalkosteneinsparungen bzw. Kosten für den Aufbau nicht vorhandener interner Ressourcen und der langfristigen Auswirkung auf die Effizienz der Fremdvergabe bei fehlenden internen Ressourcen, insbesondere fehlendem implizitem Wissen. Durch fehlende Regeln zur Ausgestaltung des Organisationsmodells in den produktiven Planungsaufgaben besteht im Vergleich zu den produktiven Bauausführungsaufgaben eine geringere Selbstbindung der Akteure, was eine Ausgestaltung im Hinblick auf kurzfristige Personalkosteneinsparungen erleichtert. Hier besteht die Gefahr, dass die Notwendigkeit zur Sicherstellung ausreichender langfristiger interner Ressourcen für die Fremdvergabe übersehen wird und somit eine Ausgestaltung des Organisationsmodells im Planungsbereich gewählt wird, die zwar der kurzfristigen Zielorientierung dient, aber auf Multiprojektebene nicht konsistent ist.

5.2.2.1.2.1.2 Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

Mit der Einzelunternehmervergabe als Normvorgabe in der VOB/A ist die Mehrheit des kodifizierten Wissens, wie z. B. Handbücher und Vertragsmuster, im öffentlichen Bausektor auf diese Ausgestaltung ausgerichtet. Somit trägt eine wiederkehrende Nutzung der Einzelunternehmervergabe generell zu höherer Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte bei, weil eine Vielzahl an Vergleichsdaten vorliegt und das Handeln der öffentlichen Akteure anhand bestehender Handbücher und Arbeitsanweisungen einfacher nachvollzogen werden kann. Des Weiteren sorgt die generell hohe Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe in desintegrierten Organisa-

tionsmodellen für eine bessere Nachvollziehbarkeit sowohl bei der Auftragsvergabe als auch in eventuellen Nachverhandlungen. Somit bieten desintegrierte Organisationsmodelle und dabei insbesondere die Einzelunternehmervergabe aufgrund vorhandenen expliziten und impliziten Wissens im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte für den öffentlichen Bauherrn auf Multiprojektebene ein vergleichsweise vorteilhaftes Standardmodell.

Allerdings besteht nicht nur wegen der besseren Transparenz und Nachvollziehbarkeit eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe als Standardmodell für den öffentlichen Bauherrn. Die Einzelunternehmervergabe harmoniert aufgrund des generell hohen Anteils an Um- und Sanierungsbauten im Projektportfolio sowie der vergleichsweise hohen Abhängigkeitsgefahr mit den endogenen Einflussfaktoren des öffentlichen Bauherrn.[497] Außerdem wirkt sich die Einzelunternehmervergabe in der Regel positiv auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region aus.

Die Bedingung für die Nutzung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Organisationsmodell auf Multiprojektebene sind interne Ressourcen zur effizienten Steuerung und Koordination der Einzellose und deren Schnittstellen. Im Vergleich zum privaten Bauherrn bestehen für den öffentlichen Bauherrn eingeschränkte Möglichkeiten, diese Ressourcen über eine wiederkehrende Beauftragung eines externen Projektsteuerers oder Planers zu beschaffen, wodurch die Rationalität für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination für den öffentlichen Bauherrn steigt. Im Umkehrschluss ist die Konsistenz einer Festlegung der Einzelunternehmervergabe als Standardmodell mit Ausführung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben durch einen externen Projektsteuerer oder Planer mit einer Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Marktlösung kritisch zu hinterfragen.

Im Hinblick auf die notwendigen internen Ressourcen für die Anwendung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Modell beim öffentlichen Bauherrn geht das Modell mit Abwägungen zwischen langfristiger Effizienz und Möglichkeiten zu kurzfristigen Personalkosteneinsparungen einher. Bei dieser Abwägung besteht die Gefahr einer Kurzfristorientierung der Akteure im öffentlichen Sektor, bei der die notwendigen internen Ressourcen für die Einzelunternehmervergabe abgebaut werden ohne dafür die Auswirkung auf die langfristige Konsistenz zu hinterfragen.

Die im Rahmen dieses Forschungsprojektes durchgeführten Fallstudien mit öffentlichen Bauherren weisen darauf hin, dass in vielen Gebietskörperschaften interne Ressourcen zu Steuerung und Koordination abgebaut wurden, während trotzdem an der Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell festgehalten wird.[498] Dies kann dazu führen, dass die Einzelunternehmervergabe entweder ohne ausreichende interne Ressourcen für die Steuerung und Koordination oder mit Unterstützung eines Steuerers mit einer Detailausgestaltung nah an der Marktlösung durchgeführt wird, was sich negativ auf die Effizienz der Einzelunternehmervergabe auswirken kann. Bei fehlenden internen Ressourcen zur Steuerung und Koordination der Einzelunternehmervergabe sollte geprüft werden, ob nicht die Teil- oder die Generalunternehmervergabe (ohne Planung) nach Abwägung der Vor- und Nachteile dieser Lösungen eine wirtschaftlichere Ausgestaltung auf Multiprojektebene bietet.

[497] Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1.2.

[498] Siehe Kasten 21.

Auch wenn die Konsistenz der Einzelunternehmervergabe interne Ressourcen in der Steuerung und Koordination voraussetzt, kann der Rückgriff auf Mischstrategien auch für den öffentlichen Bauherrn vorteilhaft sein. Zum einen kann durch eine Fremdvergabe der Steuerung und Koordination Volatilität in der Bauhäufigkeit über den Markt geglättet werden. Zum anderen bietet die Fremdvergabe Vergleichsmöglichkeiten zwischen internen und externen Ressourcen und führt somit zu Anreizeffekten.

Eine mögliche Alternative stellt das Vorhalten interner Ressourcen in der Steuerung und Koordination dar, um Um- und Sanierungsbauten im Rahmen einer Einzelunternehmervergabe durch Steuerung und Koordination in Eigenerstellung umsetzen zu können. Das durch die Eigenerstellung aufgebaute Wissen kann somit eingesetzt werden, um bei standardisierten Neubauprojekten oder großen Um- und Sanierungsbauten, für die die internen Ressourcen nicht ausreichen, entweder auf eine externe Projektsteuerung und/oder die Teil- oder Generalunternehmervergabe zurückzugreifen. Somit sichert das vorhandene Wissen aus der Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination eine größere Ausgestaltungvielfalt desintegrierter Organisationsmodelle und ist eine Grundvoraussetzung zur Sicherstellung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene beim öffentlichen Bauherrn.

Vom Bundesrechnungshof (BRH) sind in den letzten Jahren vereinzelte Aussagen zur Qualität und Personalausstattung der Bauverwaltung getätigt worden. Der BRH stellte bereits im Jahr 2003 in einem Gutachten erste Hinweise fest, dass der Personalabbau in der öffentlichen Bauverwaltung auf der Bundesebene mit negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Fremdvergabe einhergeht:

„Derzeit untersucht der Bundesrechnungshof flächendeckend den Zusammenhang zwischen der Verschlankung der Bauverwaltungen, den mangelhaften Leistungen der freiberuflich Tätigen in den privatisierten Bereichen und der unzureichenden Kontrolle der freiberuflich Tätigen durch die Bauverwaltungen. Dabei ist aufgefallen, dass Baumängel häufig durch fehlerhafte Planungen oder unzureichende Objektüberwachung der freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure zu vertreten sind. Dies trifft auch auf fehlerhaft erstellte Kostenermittlungen, fehlerhafte Beschreibungen des Leistungsumfanges, vermeidbare Nachtragsvereinbarungen sowie fehlerhafte Abrechnungen zu. […]

Die Bauverwaltungen überwachen nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend die Leistungen der von ihnen beauftragten Architekten und Ingenieure. Die Mängel dieser Leistungen sowie regelwidriges Handeln der freiberuflich Tätigen werden häufig nicht erkannt. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen und Bemerkungen im Zusammenhang mit dem vermehrten Einsatz von freiberuflich Tätigen wiederholt darauf hingewiesen: Auch bei einer Verschlankung der Bauverwaltungen muss sichergestellt sein, dass sie ihre Bauherren- und Kontrollfunktionen uneingeschränkt wahrnehmen können. Mit dem Einschalten freiberuflich Tätiger darf kein zusätzliches finanzielles Risiko für den Bund verbunden sein“[499]

Auch bei einer nicht direkt auf den öffentlichen Hochbau gerichteten Analyse, kommt der BRH (2006) bei der Untersuchung des Einsatzes externer Berater in der Bundesverwaltung zu kritischen Erkenntnissen bezüglich der Fremdvergabe von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben:

„Es ist nicht zu verkennen, dass zunehmend knappere personelle Ressourcen die Verwaltung gerade dann mit gravierenden Personalengpässen konfrontieren, wenn über die Daueraufgaben hinaus größere Projekte zu betreuen oder komplexere Fragestellungen zu lösen sind. Im Regelfall aber sollte die Verwaltung in der Lage sein, im Rahmen sachgerechter Prioritätensetzung ausreichende personelle

[499] BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2003, S. 32 f.).

Kapazitäten auch für solche Aufgaben einzusetzen. Insbesondere größeren Dienststellen sollte es möglich sein, zeitlich begrenzte Projektorganisationen mit eigenem Personal zu bilden, um kurzfristig thematische Schwerpunkte setzen zu können. In keinem Fall kann jedoch allein der Mangel an eigener personeller Kapazität als sachgerechte Begründung dafür gelten, externe Kräfte hinzuzuziehen.

Im Hinblick auf die Qualifikation der Beschäftigten ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungspersonal ohnehin in der Lage sein müsste, für die Problemlösung wesentliche Tätigkeiten und Aufgaben zu übernehmen. Dies gilt auch dann, wenn externe Berater beauftragt werden. In aller Regel wird es nämlich unverzichtbar sein, dass eigene Kräfte die Tätigkeit der Berater begleiten und ihnen die notwendigen Informationen zugänglich machen. Häufig wird das eigene Personal ohnehin in der Lage sein müssen, die von Externen aufgezeigten Lösungen eigenständig umzusetzen.

Selbst wenn fachliches Know-how nur einmalig und befristet benötigt werden sollte, gilt es zu prüfen, inwieweit eine Qualifizierungsmaßnahme für eigenes Personal der externen Beratung vorzuziehen ist.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich nicht sinnvoll sein kann, Steuerungsaufgaben der Verwaltung wie das Erstellen der Leistungsbeschreibung, die Kontrolle eines externen Auftragnehmers und die Leistungsabnahme selbst auf Externe zu übertragen. Immer wieder ist bei Bundesbehörden zu beobachten, dass auch solche Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung an externe Kräfte übertragen werden. […]

Solcher Kernaufgaben darf sich eine Bundesbehörde nicht entledigen. Ohne die Fähigkeit, z. B. die Projektentwicklungen eigenständig zu bewerten und mit den angestrebten Zielen zu vergleichen, ist es auch nicht möglich, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzusteuern.

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes weisen darauf hin, dass die Steuerung und Kontrolle gerade bei komplexen Großprojekten nicht immer gewährleistet ist. Zugleich zeigen die Prüfungen, dass die Bundesbehörden die Kompetenz des eigenen Personals häufig unterschätzen oder aus anderen, nicht fachlichen Erwägungen heraus nicht nutzen."[500]

Es ist festzuhalten, dass die Bedeutung interner Ressourcen für die konsistente Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau vom BRH gelegentlich beleuchtet wird und somit erste Hinweise, die Akteuren des öffentlichen Hochbaus bekannt sein sollten, existieren, dass der Ressourcenabbau in der öffentlichen Hochbauverwaltung zum Teil zu weit gegangen ist. Allerdings lassen diese Erkenntnisse bisher Analysen zur Ableitung möglicher Gegenmaßnahmen vermissen.

Kasten 20: Aussagen des BRH zur Ressourcenausstattung der öffentlichen Bauverwaltung

5.2.2.1.2.2 Abwägung zwischen integrierten und desintegrierten Organisationsmodellen

Bei Abwägung integrierter und desintegrierter Organisationsmodellen ist die hohe Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells beim öffentlichen Bauherrn zu berücksichtigen. Hier steht im Vordergrund der Analyse, welches Organisationsmodell im Hinblick auf die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn für eine konsistente Ausgestaltung auf Multiprojektebene sorgt.

Integrierte Modelle gehen mit einer höheren Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer einher und sind somit nur eine konsistente Lösung, wenn der Bauherr interne Ressourcen zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr besitzt. In diesem Zusammenhang schränkt das Vergaberecht die Konsistenz des integrierten Modells generell ein, da auch große öffentliche Bauherren nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben, zukünftige Bauvolumina zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen einzusetzen.

[500] BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2006, S. 23 f.).

Bei einer Abwägung der Konsistenz des integrierten und des desintegrierten Organisationsmodells als Standardmodell beim öffentlichen Bauherrn wirkt sich zum einen die Heterogenität des Projektportfolios mit einem hohen Anteil an Um- und Sanierungsbauten in Kombination mit der Abhängigkeitsgefahr des öffentlichen Bauherrn negativ auf die Konsistenz des integrierten Modells aus. Zum anderen hat das integrierte Organisationsmodell durch die generell schlechte Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe negative Wirkungen auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte. Diese negative Wirkung wird durch das aktuell geringe Maß an explizitem Wissen aus integrierten Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren in Deutschland verstärkt. Ferner ist die mögliche negative Wirkung auf die Wettbewerbsintensität in der Region bei Festlegung eines integrierten Modells als Standardmodell zu berücksichtigen.

Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass integrierte Modelle vereinzelt, insbesondere bei hoher Dringlichkeit und/oder bei guten Voraussetzungen für eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung, auch für den öffentlichen Bauherrn auf Einzelprojektebene Vorteile bieten können. Jedoch stellt, unter Berücksichtigung der aktuellen Transaktions- Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens im öffentlichen Hochbau, das integrierte Organisationsmodell in der Regel kein konsistentes Standardorganisationsmodell auf Multiprojektebene für den öffentlichen Bauherrn dar.

Die Fallstudien mit öffentlichen Bauherren verdeutlichten, dass die Ausgestaltung des Organisationsmodells nicht immer aus Konsistenzkriterien bezüglich der Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens, sondern häufig nach politischen Zielvorgaben erfolgte.

Insbesondere wurde dies bei den internen Ressourcen öffentlicher Bauherren für die produktive Planung und in der Steuerung und Koordination deutlich. Nach eigenen Aussagen hat eine Mehrheit der öffentlichen Bauherren in den letzten Jahren hier einen großen Personalabbau vollzogen, was zu einer deutlichen Erhöhung der Fremdvergabequote geführt hat. In gewissen Gebietskörperschaften existierten keine oder nur eingeschränkte interne Ressourcen zur Eigenerstellung produktiver Planungs- sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. Nach Aussagen der Interviewpartner erfolgte dieser Personalabbau eher auf Basis poltischer Zielvorgaben zum Personalabbau als aufgrund einer rückläufigen Bauhäufigkeit und/oder einer Erhöhung der Effizienz in der Bauverwaltung.

Auch bei der Wahl zwischen integrierten bzw. desintegrierten Organisationsmodellen fiel die Entscheidung nach Aussagen der Interviewpartner gelegentlich auf Grundlage politischer Wünsche. Hier wurde häufig eine Betrachtung geeigneter Organisationsmodelle nach Berücksichtigung der Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens ausgeblendet. Dies führte dazu, dass Hochbauprojekte mit einem Organisationsmodell durchgeführt wurden, das nicht im Einklang mit den Transaktionscharakteristika sowie den internen Ressourcen des Bauherrn stand.

Kasten 21: Fallstudienerkenntnisse zur Ressourcenausstattung öffentlicher Bauherren

5.2.2.2 Beispiele konsistenter Organisationsmodelle idealtypischer öffentlicher Bauherren

Großer öffentlicher Bauherr (insbesondere Bund, Länder und große Städte)

Für große öffentliche Bauherrn existieren durch die hohe Bauhäufigkeit gute Voraussetzungen, um interne Ressourcen aufzubauen und zu erhalten und damit auf mehrere Organisationsmodelle gleich-

zeitig zurückgreifen zu können. Somit bestehen auch gute Voraussetzungen, die durch die Heterogenität des Projektportfolios vorteilhafte Ressourcenvielfalt in der Ausgestaltung des Organisationsmodells vorzuhalten. Im Vergleich zum großen privaten Bauherrn müssen allerdings die Besonderheiten der öffentlichen Hand und die damit hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen zur Gewährleistung hoher Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit berücksichtigt werden.

In der produktiven Planung besteht durch Einschränkungen des Vergaberechts über dem Schwellenwert der VOF eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung. Jedoch kann es auch für den großen öffentlichen Bauherrn sinnvoll sein, auf die Fremdvergabe zurückzugreifen, um bei Volatilität in der Bauhäufigkeit von Glättungsmöglichkeiten über die Fremdvergabe zu profitieren sowie Vergleichsmöglichkeiten zwischen internen und externen Ressourcen zu etablieren, um somit eine Anreizsetzung zur Förderung der internen Effizienz zu implementieren. Die hohe Bauhäufigkeit bietet dadurch gute Voraussetzungen, bestimmte Planungskapazitäten intern vorzuhalten, um auf Mischstrategien zurückzugreifen.

Außerdem wird es beim sehr großen öffentlichen Bauherrn kaum sinnvoll sein, in allen Planungsbereichen interne Kapazitäten aufzubauen und zu erhalten, da die notwendige Häufigkeit in vielen Bereichen nicht erreicht wird, um den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen sicherzustellen.

Infolge der Rahmenbedingungen des Vergaberechts wird der große öffentliche Bauherr vergleichsweise schlechte Möglichkeiten haben, seine hohe Bauhäufigkeit und die damit einhergehenden zukünftigen Bauvolumina als interne Ressource zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen und somit zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer einzusetzen. Damit fehlt ihm eine entscheidende Ressource, um auf integrierte Organisationsmodelle als ein konsistentes Standardmodell auf Multiprojektebene zurückzugreifen.

Der Nutzung desintegrierter Organisationsmodelle als Standardorganisationsmodell wird hingegen nur konsistent sein, wenn interne Ressourcen für die effiziente Steuerung und Koordination vorhanden sind. Durch die Vorgaben des Vergaberechts wird der große öffentliche Bauherr auch nur eingeschränkte Möglichkeiten für die Nutzung einer Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung haben, was die Rationalität für die Eigenerstellung in der Projektsteuerung und der Bauüberwachung erhöht. Wie bei den produktiven Planungsaufgaben, ist allerdings zu prüfen, ob nicht auf Multiprojektebene die Mischstrategie eine wirtschaftlichere Lösung als die ausschließliche Eigenerstellung darstellt.

Die gelegentliche Anwendung integrierter Modelle, in Konstellationen, bei denen sehr gute Voraussetzungen zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung und/oder große Dringlichkeit vorliegen, ist jedoch nicht auszuschließen. Aufgrund der Größe des Bauherrn, ist zu prüfen, ob er nicht die Voraussetzungen erfüllt, um gewisse Mitarbeiter nur für „Sonderprojekte“ abzustellen und somit implizites Wissen für die Durchführung solcher Organisationsmodelle als „Ausnahme“ vom Standardorganisationsmodell vorzuhalten. Die Gefahr einer solchen „Mischlösung“ besteht allerdings darin, dass die Vorgabe zur Nutzung nur bei „sinnvollen Projekten“ aus dem politischen Bereich aufgeweicht werden kann, um durch eine Verlagerung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben auf den General- oder

Totalunternehmer interne kurzfristorientierte Personalkosteneinsparungen im Bereich Projektsteuerung und Bauüberwachung durchzuführen. Die gelegentliche Nutzung integrierter Modelle setzt somit eine bestimmte Selbstbindung voraus, um die langfristige Konsistenz des Standardorganisationsmodells beim großen öffentlichen Bauherrn sicherzustellen.

Kleiner öffentlicher Bauherr (insbesondere Landkreise und Kommunen)

Der kleine öffentliche Bauherr ist durch die generell hohe Heterogenität seines Projektportfolios und häufig geringe Bauhäufigkeit ausgeprägten Abwägungsproblemen zwischen Flexibilität und Standardisierung zur Erzielung von Synergieeffekten ausgesetzt. Während die Heterogenität des Projektportfolios für einen Rückgriff auf eine große Anzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells spricht, geht die geringe Bauhäufigkeit mit der Notwendigkeit einher, die Anzahl der Ausgestaltungen einzuschränken, um Voraussetzungen für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen auf Multiprojektebene zu schaffen.

Im Hinblick auf die geringe Bauhäufigkeit wird es für den kleinen öffentlichen Bauherrn nicht konsistent sein, vollumfängliche interne Ressourcen für die Eigenerstellung produktiver Planungsaufgaben vorzuhalten. In der Regel wird der Rückgriff auf die Fremdvergabe als Standardorganisationsmodell dem kleinen öffentlichen Bauherrn eine konsistente Ausgestaltung der produktiven Planungsaufgaben bieten. Die Rationalität für die Fremdvergabe als Standardorganisationsmodell wird zudem durch den hohen institutionellen Entwicklungsgrad in der produktiven Planung sowie durch den Rückgriff auf die Honorarordnung der HOAI erhöht, was die monokriterielle Vergabe erleichtert und somit auch für den öffentlichen Bauherrn, die Möglichkeit zu einer Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenstellung verbessert. Des Weiteren werden viele Fremdvergaben produktiver Planungsaufgaben unter dem Schwellenwert der VOF liegen, was die Möglichkeit auch für den kleinen öffentlichen Bauherrn zum Rückgriff auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung und insbesondere zur wiederkehrenden Beauftragung eröffnet. In diesem Zusammenhang müssen allerdings mögliche negative Auswirkungen auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region berücksichtigt werden.

Jedoch wird die Konsistenz der Fremdvergabe produktiver Planungsaufgaben nur gewährleistet sein, wenn internes implizites Wissen vorliegt, um eine effiziente Steuerung und Koordination der Auftragnehmer sicherzustellen. Der kleine öffentliche Bauherr sollte deswegen prüfen, ob nicht Voraussetzungen existieren, die eine gewisse Eigenerstellung – insbesondere in der Objektplanung – erlauben. Somit kann der Aufbau und Erhalt von internem implizitem Planungswissen für eine effiziente Steuerung und Koordination der Fremdvergabe langfristig sichergestellt werden.

Aufgrund seiner geringen Bauhäufigkeit und Bindung an das Vergaberecht besitzt der kleine öffentliche Bauherr eingeschränkte interne Ressourcen, um die mit einem integrierten Organisationsmodell einhergehende hohe Abhängigkeitsgefahr vom General- oder Totalunternehmer zu reduzieren. Somit stellen integrierte Organisationsmodelle für kleine öffentliche Bauherren auf Multiprojektebene kaum eine konsistente Ausgestaltung dar, weshalb desintegrierte Organisationsmodelle als konsistentes Standardorganisationsmodell in den Fokus rücken.

Die Konsistenz des desintegrierten Organisationsmodells als Standardmodell – insbesondere die Konsistenz der Einzelunternehmervergabe – setzt allerdings umfangreiche interne Kapazitäten zur effizienten Steuerung und Koordination voraus. Wie bei den produktiven Planungsaufgaben wird eine gewisse Eigenerstellung in der Projektsteuerung und in der Bauüberwachung vorteilhaft sein, um für internes implizites Wissen zur Sicherstellung der Konsistenz des desintegrierten Organisationsmodells als Standardmodell zu sorgen.

Infolge des generell großen Anteils an Um- und Sanierungsbauten im Projektportfolio sowie der großen Abhängigkeitsgefahr bei ex post Leistungsänderungen besteht eine hohe Rationalität für eine Anwendung der Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell beim kleinen öffentlichen Bauherrn. Hierbei kann der Aufbau und Erhalt interner Ressourcen in einem für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination bei Einzelunternehmervergaben bei Um- und Sanierungsbauten erforderlichen Maß, eine konsistente Ausgestaltung bedeuten. Somit kann auf das aus Um- und Sanierungsbauten gewonnene Wissen des Bauherrn zur Steuerung und Koordination zurückgegriffen werden, um bei großen Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten entweder einen externen Projektsteuerer zu beauftragen und/oder die Generalunternehmer- oder Teilgeneralunternehmervergabe zu nutzen.

Diese Ausgestaltung des Standardorganisationsmodells beim kleinen öffentlichen Bauherrn wird bei einer Mehrheit der Hochbauprojekte gute Voraussetzungen für eine hohe Effizienz sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene sowie für eine vergleichsweise gute Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte sorgen. Zu Problemen können allerdings sehr große und/oder komplexe Projekte führen, die beim kleinen öffentlichen Bauherrn mit einer sehr geringen Bauhäufigkeit einhergehen. In solchen (Groß-)Projekten werden weder das Maß der internen Ressourcen noch das vorhandene implizite Wissen für die Größe bzw. die Komplexität des Projektes geeignet sein. In solchen Projekten eines kleinen öffentlichen Bauherrn lassen sich keine konsistenten Organisationsmodelle auf Multiprojektebene ableiten, weshalb die Ausgestaltung anhand der exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf Einzelprojektebene erfolgen muss und mögliche institutionellen Lösungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen betrachtet werden sollten.

5.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Der Aufbau konsistenter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbausektor erfordert eine langfristig bewusste Ausgestaltung interner Ressourcen, wobei Abwägungen zwischen optimaler Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene sowie zwischen Flexibilität und Standardisierung notwendig sind.

Infolge der Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn, die sowohl den Einsatz interner Ressourcen einschränken als auch weitere Ziele bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte mit sich bringen, ist für öffentliche Bauherren eine vergleichsweise hohe Rationalität für den Rückgriff auf desintegrierte Organisationsmodelle und insbesondere für die Nutzung der Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell abzuleiten. Vor allem durch die große Bedeutung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei der Einzelunternehmervergabe sowie durch die eingeschränkte Anwendungsmöglichkeit der Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung beim

öffentlichen Bauherrn steigt im Vergleich zum privaten Bauherrn die Rationalität für die Eigenerstellung in der Projektsteuerung und Bauüberwachung.

Die Konsistenz dieses Standardorganisationsmodells setzt allerdings ausreichende interne Ressourcen voraus. Eine erhebliche Gefahr für die langfristig konsistente Ausgestaltung besteht, wenn dieser Bedarf ausgeblendet wird, um z. B. kurzfristige Personalkosteneinsparungen in den Hochbauverwaltungen zu erzielen. Eine solche Kurzfristorientierung kann sowohl zu kurzfristigen Problemen führen als auch die langfristige Konsistenz des desintegrierten Organisationsmodells gefährden und daher den öffentlichen Bauherrn mittel- bis langfristig dazu zwingen, auf Organisationsmodelle zurückzugreifen, die nicht im Einklang mit den Transaktions-, Akteuers- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen des öffentlichen Bausektors stehen.

5.3 Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau in Großbritannien und Schweden

Ziel des Ausblicks ins Ausland

Öffentliche Hochbauvorhaben werden weltweit durchgeführt und bieten somit gute Vergleichsmöglichkeiten der in unterschiedlichen Ländern genutzten Organisationsmodelle. In diesem Exkurs wird als Ausblick auf Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau im Ausland auf Erkenntnisse aus Großbritannien und Schweden zurückgegriffen. Der Exkurs stellt einen Überblick zum aktuellen Stand und zur institutionellen Entwicklung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau im Ausland dar und soll als Vergleich sowie zur Einordnung der deutschen Organisationsmodelle dienen.

Vergaberecht der Europäischen Union und nationale Unterschiede im Hochbausektor

Die Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge regelt wie die Vergabe öffentlicher Bauaufträge innerhalb der Mittgliedstaaten der Europäischen Union (EU) durchzuführen ist. Eine Bindung an diese Richtline besteht für die Mitgliedstaaten nur bei Überschreitung der definierten Schwellenwerte. Die Richtlinie beinhaltet u. a. Vorgaben zu diesen Schwellenwerten und zum Vergabeverfahren sowie Vorschriften über die Veröffentlichung und die Transparenz. Jedoch werden keine Vorgaben zum Vertragsumfang und zur Vertragsart gemacht. Die Vergabe öffentlicher Aufträge in den Mitgliedsstaaten wird durch nationale Gesetze und Verordnungen geregelt, wobei die definierten Schwellenwerte der Richtlinie 2004/18/EG berücksichtigt werden müssen.

Trotz der einheitlichen Richtline zur Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb der EU existieren Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten in den nationalen Gesetzen und Verordnungen. Beim Vergleich von Deutschland, Großbritannien und Schweden bildet nur das deutsche Vergaberecht Verordnungen für Vergaben von Bauaufträgen unter dem Schwellenwert der Richtlinie 2004/18/EG ab. Des Weiteren sind nur im deutschen Vergaberecht Verordnungen zum Vertragsumfang und zur Vertragsart bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge zu finden.

Großbritannien

In „The Public Contracts Regulations 2006“ mit nachfolgenden Novellierungen finden sich die Regeln zur Vergabe öffentlicher Aufträge in England, Wales und Nordirland. Das Gesetz gilt für öffentliche Bau- und Lieferaufträge sowie freiberufliche Leistungen, wobei es keine unterschiedlichen Verordnungen für die jeweiligen Auftragsarten gibt. Die Anwendung des Gesetzes ist nur bei öffentlichen Aufträgen über den Schwellenwerten der Richtlinie 2004/18/EG verpflichtend. Im Bereich öffentlicher Bauaufträge werden keine Vorgaben zu Vertragsart und Vertragsumfang gemacht, wodurch der öffentliche Bauherr das Organisationsmodell ohne Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben festlegen kann.

UNTERSUCHUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZU ORGANISATIONSMODELLEN IM ÖFFENTLICHEN HOCHBAU

Die Auswertung einer Auswahl der in den letzten zwei Jahrzehnten durchgeführten staatlichen Untersuchungen zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbausektor in Großbritannien zeigt eine Fokussierung auf die Nutzung großer Vertragsumfänge und sogenannter „Partneringmodelle“. Allerdings sind in den letzten Jahren vereinzelte Hinweise in den öffentlichen Untersuchungen zu finden, die auf einige Nachteile dieser Ausrichtung hinweisen.

Im Jahr 1991 wurde Sir Michael Latham beauftragt, einen Bericht über die Lage im britischen Bausektor zu erstellen. Im finalen Untersuchungsbericht aus dem Jahr 1994 wurde die Lage im Bausektor als nicht zufrieden stellend und mit großen Effizienzproblemen behaftet beschrieben. Zur Verbesserung gibt der Projektbericht 30 Empfehlungen ab, wie der Bausektor reformiert werden kann. Insbesondere wird die Bedeutung des öffentlichen Bauherrn für diese Reform hervorgehoben. LATHAM (1994) schlägt eine stärkere Integration von Planung und Bauausführung vor und sieht großes Potenzial insbesondere im Partnering. Dabei wird Partnering als „[...] contractual arrangement between the two parties for either a specific length of time or for an indefinite period. The parties agree to work together, in a relationship of trust, to achieve specific primary objectives by maximizing the effectiveness of each participant's resources and expertise. It is not limited to a particular project.“ verstanden.[501] Bei der Einführung von Partneringansätzen im britischen Bausektor wird dem öffentlichen Bauherrn eine bedeutende Rolle zugesprochen.[502]

Aufbauend auf dem „Latham Report“ gibt der sogenannte „Egan Report – Rethinking Construction“[503] aus dem Jahr 1998 weitere Empfehlungen zur Reform des britischen Bausektors ab. Auch von EGAN (1998) wird der britische Bausektor als ineffizient und problemreich beschrieben. Insbesondere der hohe Fragmentierungsgrad wird als problematisch eingeordnet. Wie der „Latham Report“ empfiehlt auch EGAN (1998), das Standardorganisationsmodell auf die Anwendung integrierter Modelle im Rahmen von Partnering und Rahmenverträgen umzustellen. Die Einsparmöglichkeiten einer solchen Umstellung werden dabei als bedeutend bezeichnet.[504] Es wird dem öffentlichen Bauherrn empfohlen, eine führende Rolle zu übernehmen, um die Anwendung solcher Organisationsmodelle im Bausektor

[501] LATHAM (1994, S. 62).
[502] Vgl. LATHAM (1994).
[503] Vgl. EGAN (1998).
[504] Laut Report können Kosteinsparungen von ca. zehn Prozent jährlich erreicht werden, vgl. EGAN (1998, S. 16).

weiter zu stärken. Jedoch wird auch kurz auf die Gefahren solcher Ausgestaltungen im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität eingegangen: „The radical changes required in the culture of the construction industry are likely to mean that there will be fewer but bigger winners. The Task Force's view is that those companies with the right culture deserve to thrive. Cut-throat price competition and inadequate profitability benefit no-one. For the sake of the long-term health of the industry and its clients we wish to see a culture of radical and sustained improvement in performance enabled in UK construction."[505]

Mit den Latham und Egan Reports wurde in Großbritannien die Umstellung der Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren eingeleitet. Statt desintegrierter Organisationsmodelle mit öffentlichen Ausschreibungen in den Mittelpunkt der Tätigkeit des öffentlichen Bauherrn zu setzen, wurde die Nutzung des integrierten Modells im Rahmen von Partnering oder Rahmenverträgen gefördert. Diese Umstellung wurde durch die „Achieving Excellence in Construction Initiative" im Jahr 1999 verstärkt, mit dem Ziel die Empfehlungen der Latham und Egan Reports bei öffentlichen Bauherren umzusetzen.[506]

Die Ausrichtung auf integrierte Organisationsmodelle wird auch in den Richtlinien des „Office of Government Commerce" aus dem Jahr 2007 deutlich. In dem Bericht „Procurement and Contract Strategies – Achieving Excellence in Construction Procurement Guide"[507] wird dem öffentlichen Bauherrn empfohlen, hauptsächlich entweder „PFI" (PPP), „Prime Contracting" (Totalunternehmervergabe inklusive Übernahme der Kostenhaftung für erste Betriebsphasen) oder „Design & Build" (Total- oder Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung) als Standardorganisationsmodelle auf Multiprojektebene bei öffentlichen Bauprojekten zu etablieren.[508] Die Anwendung integrierter Organisationsmodelle wird als Voraussetzung eingeordnet, um eine hohe Wirtschaftlichkeit öffentlicher Bauprojekte gewährleisten zu können. In diesem Zusammenhang wird die Anwendung desintegrierter Modelle explizit als Ausnahme empfohlen, auf die nur bei einer signifikant besseren Wirtschaftlichkeit zurückgegriffen werden soll: „Traditional contract strategies, where the design and construction are provided separately, should only be used where it can be clearly demonstrated that this approach will provide better value for money than the preferred integrated procurement routes highlighted above."[509] In den Richtlinien wird die Nutzung von Rahmenverträgen mit einer begrenzten Anzahl von Auftragnehmern als auf Multiprojektebene vorteilhaft für den öffentlichen Bauherrn beschrieben. Hierbei sollen die Rahmenverträge dazu dienen, Kosten und Zeit zu sparen, indem die öffentliche Beschaffung beschleunigt, das Arbeitsverhältnis zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer durch eine wiederkehrende Zusammenarbeit verbessert wird und bessere Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten zustande kommen.[510]

In den letzten Jahren sind in den öffentlichen Untersuchungen vereinzelte Hinweise auf kritische Stimmen zur Umstellung auf die hauptsächliche Anwendung integrierter Organisationsmodelle im

[505] EGAN (1998, S. 31).

[506] Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2003).

[507] Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007).

[508] Jedoch wird die Verwendung von PFI bei Projekten mit Kapitalkosten unter £ 20 Mio. kritisch gesehen und daher in „kleineren" Projekten nicht direkt empfohlen.

[509] OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007, S. 7).

[510] Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007).

Rahmen von Partnering und Rahmenverträgen zu finden. Beispielsweise stellen HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010)[511] bei einer Untersuchung des infrastrukturellen Tiefbaus fest, dass die Projektkosten in Großbritannien mehr als 15 Jahre nach dem „Latham Report" höher als in den europäischen Nachbarländern sind.[512] Laut der Untersuchung tragen mehrere Faktoren zu den hohen Kosten in Großbritannien bei, u. a. werden auch Faktoren hervorgehoben, die teilweise auf den generell hohen Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle zurückzuführen sind. Zum einen wird die häufige Anwendung von Nachunternehmervergaben als ein Hemmnis für Investitionen in langfristig produktionssteigernde Maßnahmen gesehen. Zum anderen wird kritisiert, dass der öffentliche Bauherr nicht immer das Organisationsmodell nach der Risikoeinstellung der Auftragnehmer ausgestaltet und somit die aktuelle Wettbewerbsintensität bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells nicht ausreichend berücksichtigt. Im Gegensatz zu den Latham und Egan Reports werden Partneringansätze und Rahmenverträge nicht explizit als effiziente Maßnahmen zur Senkung der Projektkosten betont.[513]

Die eher neutrale Einstellung zu Partneringansätzen wird in einer Untersuchung des HOUSE OF COMMONS TREASURY COMMITTEE (2011) zur Effizienz der PFI-Projekte bzw. PPP-Projekte in Großbritannien bestätigt. Die Untersuchung kommt zum Erkenntnis, dass keine Beweise für die Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten gegenüber konventionellen Fremdvergaben weder im Hinblick auf Qualität noch auf Kosten vorliegen.[514] Auch in der „Government Construction Strategy" aus dem Jahr 2011 finden sich Hinweise, dass der hohe Nutzungsgrad von Rahmenverträgen auch mit Nachteilen einhergehen kann. Zwar hätten die Rahmenverträge geholfen, im öffentlichen Bausektor ausführende Unternehmen und öffentliche Bauherren zur engeren Zusammenarbeit zu bewegen, allerdings hat es auch zu einer Einschränkung der Wettbewerbsintensität, insbesondere durch reduzierte Möglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen direkt vom öffentlichen Bauherrn beauftragt zu werden, geführt. Es wird angeregt, Rahmenverträge nur anzuwenden, wenn die Vorteile durch die wiederkehrende Zusammenarbeit die Nachteile durch die Wettbewerbseinschränkungen kompensieren. Nichtsdestotrotz wird dem öffentlichen Bauherrn weiterhin empfohlen, auf Organisationsmodelle als Standardmodell zurückzugreifen, die eine Verzahnung von Planung und Bau sicherstellen. Die Wirkung solcher Modelle auf die Wettbewerbsintensität wird nicht thematisiert. Außerdem wird die Bedeutung der Kompetenz des öffentlichen Bauherrn für die Implementierung der Strategie betont.[515]

Zusammenfassend stellt die Auswertung einen gewissen Wandel von großer Euphorie bezüglich des Erfolgspotenzials der Nutzung von Partnering und Rahmenverträgen zu vermehrten Hinweisen auf negative Auswirkungen solcher Modelle auf die Wettbewerbsintensität dar. Allerdings wird auch in neueren Untersuchungen auf die Vorteilhaftigkeit integrierter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau zur Sicherstellung einer effizienten Beschaffung hingewiesen.

[511] HM Treasury ist vergleichbar mit dem deutschen Bundesfinanzministerium.
[512] Vgl. HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010).
[513] Vgl. HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010).
[514] Vgl. HOUSE OF COMMONS TREASURY COMMITTEE (2011).
[515] Vgl. CABINET OFFICE (2011).

FALLSTUDIENERKENNTNISSE

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden sechs Fallstudien mit Akteuren des öffentlichen Hochbaus in Großbritannien durchgeführt. Diese Anzahl stellt somit keine repräsentative Auswahl dar. Die Fallstudien bestätigen den empfohlenen hohen Nutzungsgrad von Total- und Generalunternehmervergaben inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung im Rahmen langfristiger (bis zu vierjähriger) Rahmenverträge. In der Regel hat jede Gebietskörperschaft in Großbritannien langfristig ausgelegte Rahmenverträge mit einer begrenzten Anzahl von Total- oder Generalunternehmern. Es besteht zudem die Möglichkeit, auf regionale und überregionale Rahmenverträge zurückzugreifen. Generell wird darauf sowohl bei Neubauprojekten als auch bei Umbau- und Erweiterungsprojekten gesetzt.

Es gibt unterschiedliche Ausgestaltungen der Rahmenverträge, aber allen gemeinsam ist der Rückgriff auf integrierte Organisationsmodelle. Nach der Grundlagenermittlung wird das Projekt an die Auftragnehmer innerhalb des Rahmenvertrages ausgeschrieben. Der Zuschlag erfolgt nach einem Wettbewerb zwischen den Auftragnehmern des Rahmenvertrages oder nach einer bestimmten Zuteilungsfolge. Viele Rahmenverträge beinhalten die Möglichkeit, bei Überschreitung festgelegter Kostenkennwerte durch die Rahmenvertragspartner, das Projekt außerhalb des Rahmenvertrag auszuschreiben.

Infolge der frühzeitigen Vergabe werden weitere Planungsdetails in Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Bauherrn und dem beauftragten Auftragnehmer ausgearbeitet. Die Zusammenarbeit und die Vergütung erfolgen generell nach dem Prinzip des GMP-Konzeptes. Nach Aussagen der Interviewpartner trägt dieses Organisationsmodell auf Multiprojektebene zu einer verbesserten Zusammenarbeit in konstanten Teams bei, was gewisse Lerneffekte fördert und dem Auftragnehmer größere Anreize zu einer qualitativ hochwertigen Leistung setzt.

Der Umstellungsprozess hin zum Standardorganisationsmodell auf Multiprojektebene mit dem Fokus auf wiederkehrender Zusammenarbeit erfolgte über die letzten 15 Jahre und war nach Aussagen der Interviewpartner mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Grundsätzlich zeigen die Fallstudien eine hohe Zufriedenheit mit der heutigen Ausgestaltung von Organisationsmodellen, allerdings bestand die generelle Meinung, dass die Einführung großer Rahmenverträge tendenziell zu geringerer Wettbewerbsintensität und zu einer schwächeren Stellung der Nachunternehmer geführt hat. Ein Kostensenkungseffekt durch Rahmenverträge konnte von den Interviewpartnern nicht bestätigt werden.

Schweden

Das schwedische Vergaberecht findet sich im Gesetz „Lag (2007:1091) om offentlig upphandling“. Die Regelungen des Vergaberechts sind nur über dem Schwellenwert der Richtlinie 2004/18/EG verpflichtend anzuwenden. Es besteht ein einheitliches Vergaberecht für sämtliche öffentliche Aufträge außerhalb der Gebiete der Trinkwasser- und Energieversorgung sowie des Verkehrs, wobei keine Trennung in unterschiedliche Vergabe- und Vertragsordnungen zwischen Bau- und Lieferaufträgen sowie freiberuflichen Leistungen vorgenommen wird. Es werden nur gesetzliche Vorgaben zur Einhaltung der Grundsätze des Vergaberechts und zum Vergabeverfahren gemacht. Es existieren keine Angaben zu Vertragsart und Vertragsumfang. Somit steht es dem öffentlichen Bauherrn in Schweden frei, das Organisationsmodell zur Durchführung eines Hochbauprojektes selbst auszugestalten.

UNTERSUCHUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZU ORGANISATIONSMODELLEN IM ÖFFENTLICHEN HOCHBAU

Die Betrachtung offizieller Untersuchungen und Empfehlungen zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau in Schweden in den letzten zwei Jahrzehnten zeigt ein sehr heterogenes Bild, bei dem sich Empfehlungen sowohl für große Vertragsumfänge und die Nutzung sogenannter „Partneringansätze“ als auch für die Aufteilung in eine Vielzahl von Einzellosen wiederfinden.

In einem Gutachten der schwedischen Wettbewerbsbehörde aus dem Jahr 1996 wird der Wettbewerb im schwedischen Bausektor untersucht.[516] In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung großer Vertragsumfänge und globaler Leistungsbeschreibungen für eine Erhöhung des Industrialisierungsgrades im Bausektor und somit zur Senkung der Baukosten hervorgehoben. Weiter wird dem öffentlichen Bauherrn empfohlen, seine Verantwortung als großer Bauherr wahrzunehmen, in dem er u. a. neue innovative Organisationsmodelle auf dem schwedischen Baumarkt einführt.[517]

In einem Gutachten des Bundes von 2000 wird festgestellt, dass der schwedische Bausektor von wenig Wettbewerb und hohen Kosten geprägt ist.[518] Zur Behebung dieser Situation werden unterschiedliche Empfehlungen im Hinblick auf Organisationsmodelle im öffentlichen Bausektor gegeben. Allerdings gehen die Empfehlungen nicht eindeutig in eine einheitliche Richtung und zeigen dabei auch eine gewisse fehlende Konsistenz. Zum einen wird die Aufteilung in Lose als vorteilhafte Lösung zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität gesehen. Jedoch wird zum anderen empfohlen, dass eine Integration von Planung, Bau und Betrieb in sämtlichen Projekten stattfinden soll. Des Weiteren wird dem öffentlichen Bauherrn geraten, Partneringmodelle auszuprobieren. Als wichtiger Faktor für die vorteilhafte Ausgestaltung von Organisationsmodellen werden ausreichende Kapazitäten und Wissen des öffentlichen Bauherrn hervorgehoben.[519]

Aufbauend auf dem Gutachten des Bundes von 2000 wird in einem weiteren Gutachten des Bundes aus dem Jahr 2002 festgestellt, dass der öffentliche Bauherr generell zu wenig Wissen besitzt, um den Wettbewerb im nationalen Bausektor effizient fördern zu können.[520] Insbesondere wird dabei mehr übergreifende Unterstützung im Rahmen europaweiter Vergaben gefordert. Weiterhin wird empfohlen, eine gemeinsame staatliche Police für öffentliche Bauherren zu erarbeiten. Ein großes Potenzial wird insbesondere der Übertragung von Ideen aus dem „Rethinking-Construction-Bericht“[521] aus Großbritannien, der sich u. a. für eine frühzeitige Integration ausführender Unternehmen in der Planung ausspricht, auf schwedische öffentliche Bauherren zu übertragen, eingeräumt

Ein Projektbericht des schwedischen Bundesamts für Bauwesen aus dem Jahr 2004 geht auf die Frage ein, ob die Anwendung eines bestimmten Organisationsmodells im öffentlichen Hochbau zu geringeren Kosten führt. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, dass keine Beweise für einen Kostenvorteil eines bestimmten Organisationsmodells abzuleiten sind. Vielmehr setzt kostengünstiges Bauen

[516] Vgl. WIGREN (1996).
[517] Vgl. WIGREN (1996).
[518] Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2000).
[519] Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2000).
[520] Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2002).
[521] Vgl. EGAN (1998).

ausreichende Ressourcen des Bauherrn voraus. Jedoch wird hervorgehoben, dass im Rahmen eines Beispielprojektes mittels einer Einzelunternehmervergabe die Kosten erheblich gesenkt werden konnten, weshalb dem öffentlichen Bauherrn empfohlen wird, die regelmäßige Anwendung der Einzelunternehmervergabe zu prüfen.[522]

Auf die Bedeutung des Vertragsumfangs im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität im Bausektor wird auch in einem Gutachten der schwedischen Wettbewerbsbehörde aus dem Jahr 2006 eingegangen.[523] Öffentlichen Bauherren wird dabei empfohlen, den Vertragsumfang des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene so auszugestalten, dass eine ausreichende Wettbewerbsintensität gewährleistet wird. Außerdem wird auf die Bedeutung öffentlicher Bauherren für die Wettbewerbsintensität auf Multiprojekt- und Sektorebene eingegangen. Dabei sind im Gutachten einige Hinweise auf die positive Auswirkung kleinerer Vertragsumfänge auf die langfristige Wettbewerbsintensität zu finden.[524] Zusammenfassend lässt sich bei der Auswertung einer Auswahl staatlicher Untersuchungen zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau in Schweden kein eindeutiger Konsens der Empfehlungen feststellen. Im Vordergrund der Untersuchungen steht die generell geringe Wettbewerbsintensität im schwedischen Bausektor. Die Empfehlungen hinsichtlich der Anwendung von Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren gehen allerdings in unterschiedliche Richtungen. Es finden sich sowohl Empfehlungen für eine größere Integration von Planung und Bau als auch Hinweise auf eine hohe Kosteneffizienz infolge höherer Wettbewerbsintensität bei der Einzelunternehmervergabe. Sämtlichen Untersuchungen gemeinsam ist jedoch der Hinweis auf eine ausreichende Ressourcenausstattung des öffentlichen Bauherrn als Voraussetzung zur effizienten Wahrnehmung der Bauherrentätigkeit.

FALLSTUDIENERKENNTNISSE

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden acht Fallstudien mit öffentlichen Bauherren auf kommunaler Ebene und Bundesebene in Schweden durchgeführt. Wie in Großbritannien stellen die Erkenntnisse wegen der geringen Anzahl der Fallstudien keine repräsentative Auswahl dar.

Die Fallstudien zeigen, dass aufgrund fehlender institutioneller Vorgaben bezüglich des anzuwendenden Organisationsmodells in der Praxis des öffentlichen Hochbausektors in Schweden eine große Vielfalt von Organisationsmodellen existiert. Es ist dem einzelnen öffentlichen Bauherrn selbst überlassen, das Organisationsmodell festzulegen. Diese Festlegung erfolgt nach Aussagen der Interviewpartner normalerweise nicht nach Vorgaben und Richtlinien, sondern nach persönlichen Präferenzen der zuständigen Akteure beim öffentlichen Bauherrn. Durch diese Ausgestaltungsfreiheit kann kein auftraggeberübergreifendes Standardmodell identifiziert werden. Auf kommunaler Ebene ist jedoch ein hoher Nutzungsgrad von General- oder Totalunternehmermodellen festzustellen. Dies wurde mit häufig fehlenden internen Ressourcen zur Durchführung der Einzelunternehmervergabe begründet.

[522] Vgl. BOVERKET (2004).
[523] Vgl. HEDELIN (2006).
[524] Vgl. HEDELIN (2006).

Unabhängig von der föderalen Ebene wird in der Regel in der produktiven Planung sowie in der Steuerung und Koordination auf langfristige Rahmenverträge mit einer begrenzten Anzahl von Auftragnehmern zurückgegriffen. Durch diese Rahmenverträge wird eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung erreicht, die die wiederkehrende Zusammenarbeit zwischen konstanten Akteuren ermöglicht.

Allen föderalen Ebenen gemeinsam ist der in den letzten Jahrzehnten erfolgte Abbau interner Ressourcen zur Steuerung und Koordination, was nach Aussagen der Interviewpartner durch eine erhöhte Nutzung von Rahmenverträgen bei der Projektsteuerung und durch die häufige Anwendung integrierter Organisationsmodelle kompensiert wurde.

Fazit

Eine Betrachtung der Organisationsmodelle des öffentlichen Hochbaus in Großbritannien und Schweden zeigt eine andere Standardausgestaltung auf Multiprojektebene als in Deutschland. Während in Deutschland durch die VOB/A Normvorgaben zur Ausgestaltung des Organisationsmodells existieren, ist es in Großbritannien und Schweden dem öffentlichen Bauherrn freigestellt, das Organisationsmodell selbst auszugestalten. Die Erkenntnisse der Fallstudien deuten darauf hin, dass der Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbausektor in diesen Ländern deutlich höher als in Deutschland ist.

Sowohl in Großbritannien als auch in Schweden sind in den offiziellen Untersuchungen Hinweise auf einen Trade-off zwischen Vorteilen der wiederkehrenden Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und den Auftragnehmern und den damit einhergehenden Nachteilen im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität im öffentlichen Bausektor zu finden. Bei einer Bewertung der Erkenntnisse aus Großbritannien und Schweden unter Berücksichtigung der heutigen Praxis in Deutschland kann keine Grundlage für eine generelle Empfehlung eines höheren Nutzungsgrades integrierter Organisationsmodelle im Rahmen von Partnering und Rahmenverträgen auch im deutschen öffentlichen Hochbau abgeleitet werden. Allerdings zeigen die Erkenntnisse aus beiden Ländern, dass die Sicherstellung ausreichender interner Ressourcen im öffentlichen Hochbau eine Voraussetzung für die Konsistenz von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene unabhängig der Ausgestaltung darstellt.

6 Fazit und weiterer Forschungsbedarf

Die Analyse der Organisationsmodelle im privaten und öffentlichen Hochbau in Deutschland hat gezeigt, dass die Ausgestaltung des Organisationsmodells auf der Einzel- und der Multiprojektebene in einem komplexen System zahlreicher Einflussfaktoren mit unterschiedlichen Interdependenzen erfolgt, was die Ableitung allgemeingültiger Empfehlungen erschwert. Vielmehr ist eine Einzelbetrachtung der Auswirkung der spezifischen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auf die mit dem gewählten Organisationsmodell einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten notwendig. Vor dem Hintergrund dieser Komplexität ließ sich feststellen, dass die Ausgestaltung von Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand, unter anderen Rahmenbedingungen als bei privaten Bauherren erfolgt und somit einer gesonderten Analyse bedarf. Dabei ist hervorzuheben, dass Erkenntnisse zu Organisationsmodellen aus dem privaten Hochbausektor nicht direkt auf den öffentlichen Bauherrn übertragbar sind, sondern dass eine gesonderte Prüfung im öffentlichen Kontext unabdingbar ist.

Im Mittelpunkt dieses Berichts stand die Analyse der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzel- und Multiprojektebene im öffentlichen Hochbau unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn. Es hat sich gezeigt, dass Abwägungsprobleme zwischen der optimalen Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene existieren. Durch die wiederkehrende Projektrealisierung öffentlicher Bauherren sowie die Zielsetzung der langfristigen Ausgabenminimierung im öffentlichen Bereich muss die Diskussion der Konsistenz von Organisationsmodellen auf der Einzelprojektebene um die Betrachtung der einzelprojektübergreifenden Multiprojektebene im Hinblick auf langfristige Strategieentscheidungen unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten erweitert werden.

In diesem Projektbericht konnte eine ausgeprägte Vorteilhaftigkeit des Rückgriffs auf ein Standardorganisationsmodell oder zumindest eine begrenzte Anzahl davon im öffentlichen Hochbau auf Multiprojektebene abgeleitet werden. Dies ist durch die mit dem Standardorganisationsmodell einhergehenden verbesserten Voraussetzungen zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur effizienten Durchführung von Hochbauprojekten sowie durch die erhöhte Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zu begründen. Es wurde dabei festgestellt, dass das Standardorganisationsmodell auf Multiprojektebene nicht immer im Einklang mit der konsistenten Ausgestaltung auf Einzelprojektebene steht, wodurch es zu erheblichen Abwägungsproblemen zwischen der kurz- und langfristigen Konsistenz kommen kann. Zur Einschränkung von Anreizkonflikten infolge dieser Abwägungsprobleme und zur Sicherstellung langfristiger Effizienz im öffentlichen Hochbau bietet die Selbstbindung auf Multiprojektebene zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen eine Lösungsalternative.

In Anbetracht der Bedeutung von Standardorganisationsmodellen im öffentlichen Hochbau wurden in diesem Projektbericht nach Berücksichtigung der Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens öffentlicher Bauherren Ausgestaltungsempfehlungen abgeleitet. Dabei war festzustellen, dass aufgrund der Heterogenität des Projektportfolios, der eingeschränkten Möglichkeiten zur Reduktion von Abhängigkeiten von einzelnen Auftragnehmern, der aktuellen Marktcharakteristika und des institutionellen Rahmens in Deutschland sowie der großen Bedeutung der

Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte viel für die Anwendung desintegrierter Organisationsmodelle, die mit einer vertraglichen Trennung zwischen Planung und Bauausführung einhergehen, als Standardmodell im öffentlichen Hochbau spricht.

Allerdings setzt die langfristige Konsistenz desintegrierter Organisationsmodelle interne Ressourcen für eine effiziente Steuerung und Koordination voraus. Erkenntnisse der Fallstudien im Rahmen dieses Forschungsprojektes, bestätigt durch Aussagen des BRH, deuten auf einen in vielen Gebietskörperschaften zu weit gegangenen Ressourcenabbau in der Bauverwaltung hin, der zu erheblichen Ineffizienzen im öffentlichen Hochbau geführt hat. Die Analyse im Rahmen dieses Projektberichts hat gezeigt, dass bei öffentlichen Bauherren, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand, eine im Vergleich zu privaten Bauherren höhere Rationalität für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination besteht. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die mehrfach in den Fallstudien geschilderte politische Zielsetzung einer Verschlankung der öffentlichen Bauverwaltung die langfristige Konsistenz des Organisationsmodells nicht aufs Spiel setzen darf, weil sonst die Gefahr besteht, dass kurzfristigen Personalkosteneinsparungen höhere langfristige Realisierungskosten gegenüberstehen. Insbesondere besteht im politischen Bereich bezüglich des hohen Ausgabenvolumens im öffentlichen Hochbau in Zeiten knapper öffentlicher Mittel die Notwendigkeit, eine langfristige Perspektive auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen zu entwickeln, in der die Sicherstellung notwendiger interner Ressourcen, unter Berücksichtigung langfristiger Pfadabhängigkeiten, zur Gewährleistung der dauerhaften Konsistenz von Standardorganisationsmodellen im Mittelpunkt steht.

In Anbetracht der in diesem Projektbericht aufgezeigten Bedeutung von sowohl Standardorganisationsmodellen als auch ausreichender Ressourcenausstattung im öffentlichen Hochbau besteht weiterer Forschungsbedarf zum einen im Hinblick auf die Untersuchung des Ausmaßes des Ressourcenabbaus in der öffentlichen Bauverwaltung und vor allem dessen Auswirkungen auf die Konsistenz der Organisationsmodelle auf Multiprojektebene. Durch die Vielfalt der Ausprägungen der Ressourcenkürzungen im öffentlichen Hochbau kann dabei auf gute Vergleichsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften zurückgegriffen werden. Zum anderen sollte das Potenzial gebietskörperschaftsübergreifender Zusammenarbeit im Hinblick auf die Bündelung der Bauhäufigkeit öffentlicher Bauherren zur Sicherstellung einer kritischen Größe zur Spezialisierung interner Ressourcen auf unterschiedliche Organisationsmodelle und somit zur Erhöhung der Flexibilität im öffentlichen Hochbau näher betrachtet werden.

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. (1970): The Market for Lemons, in: Quarterly Journal of Economics, 84, 3, 488–500.

Alchian, A. / Demsetz, H. (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization, in: The American Economic Review, 62, 5, 777–795, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/1815199.

Alchian, A. / Woodward, S. (1988): The firm is dead; long live the firm: a review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism, in: Journal of Economic Literature, 1988, 1, 65–79.

Ambrosius, G. (2009): Standards und Standardisierung in der Perspektive des Historikers - vornehmlich im Hinblick auf netzgebundene Infrastrukturen. In Gerold Ambrosius (Ed.): Standardisierung und Integration europäischer Verkehrsinfrastruktur in historischer Perspektive. Baden-Baden.

Architects' Council of Europe (2008): The Architectural Profession in Europe, online abzurufen unter: http://www.bak.de/userfiles/bak/datenfakten/ACE%20sector%20study/sector_study_final_part_one.pdf, letzte Aktualisierung am: 05.01.2009, zuletzt geprüft am: 23.08.2012.

Arrow, K. / Lind, R. (1970): Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions, in: The American Economic Review, 60, 3, 364–378, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/1817987.

Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung (2009): Untersuchungen zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. Köln.

Balow, J. (2012): Systeme der Gebäudeautomation. Ein Handbuch zum Planen, Errichten, Nutzen. Karlsruhe.

Barney, J. (1996): The Resource-Based Theory of the Firm, in: Organization Science, 7, 5, 469.

Battis, U. / Krautzberger, M. / Löhr, R.-P. (2009): Baugesetzbuch – BauGB, 11. Auflage, München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2012): Oberste Baubehörde, online abzurufen unter: http://www.stmi.bayern.de/bauen/stbv/obb/, zuletzt geprüft am: 08.08.2012.

Beckers, T. / Brenck, A. / Gehrt, J. / Klatt, J. (2009): Wissensmanagement auf Seiten der öffentlichen Hand bei der Beschaffung nach dem PPP-Ansatz. Eine ökonomische Analyse der Projekt- und der Programmebene - (unveröffentlicht).

Beckers, T. / Gehrt, J. / Klatt, J. (2009): Leistungs- und Vergütungsanpassungen bei PPP-Projekten. Berlin.

Beckers, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. (2011): Organisations- und Betreibermodelle für Verkehrstelematikangebote. Untersuchungsansatz sowie beispielhafte Analyse von Verkehrsinformationsdiensten - (unveröffentlicht).

Beckers, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. (2012): Ein Untersuchungsansatz für Systemgüter, online abzurufen unter: http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-de/forschung/working%20paperreihe/beckers_gizzi_jaekel_2012-ein_untersuchungsansatz_fuer_systemgueter.pdf, letzte Aktualisierung am: 31.05.2012, zuletzt geprüft am: 27.06.2012.

Beckers, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. / Klatt, J. (2010): Sichere Intelligente Mobilität - Testfeld Deutschland. Kostenabschätzung für Einführungsszenarien und Betreibermodelle. Berlin.

Beckers, T. / Klatt, J. (2008): Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes, online abzurufen unter: http://www.psm.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-de/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsfaktoren_des_ppp-ansatzes.pdf, letzte Aktualisierung am: 17.02.2009, zuletzt geprüft am: 14.06.2012.

Beckers, T. / Klatt, J. / Zimmermann, T. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) - Eine (institutionen-)ökonomische Analyse. In Gerold Ambrosius: Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme - Kontexte - Perspektiven, vol. 57. 1st ed. Edited by Christina Schaefer, Ludwig Theuvsen. Baden-Baden: Nomos, 245–289.

Beckers, T. / Wagemann, F. / Klatt, J. (2012): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben: Herausforderungen und Lösungsoptionen - (unveröffentlicht).

Berner, F. / Kochendörfer, B. / Schach, R. (2007): Grundlagen der Baubetriebslehre, in: Grundlagen der Baubetriebslehre 1.

Bielefeld, B. (2011): Kommentar zur VOB/C. Mit Bildbeispielen für Ausschreibung und Abrechnung. Wiesbaden.

Blasberg, G. (2005): Verkürzung der Projektdurchlaufzeit im Bauwesen. Zürich.

Blecken, U. / Bielefeld, B. (2005): Bauen in Deutschland. Handbuch für Architekten und Ingenieure. Basel [u.a.].

Blecken, U. / Gralla, M. (1998): Entwicklungstendenzen in der Organisation des Bauherrn, in: Bautechnik, 7, 472–482.

Blind, K. (2008): Benefits of Standardization and Areas to be Improved.

Blind, K. / Jungmittag, A. / Mangelsdorf, A. (2011): Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Normung. Berlin.

Boardman, A. / Vining, A. (1989): Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises, in: Journal of Law and Economics, 32, 1, 1–33, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/725378.

Borcherding, T. / Pommerehne, W. / Schneider, F. (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from 5 Countries, in: Zeitschrift für Nationalekonomie, 127–156.

Borowicz, F. (2001): Strategien im Wettbewerb um Kompatibilitätsstandards. Frankfurt am Main.

Boverket (2004): Från två till 120 anbud. En rapport från Gårdstensbostäder om sänkta byggkostnader och lägre hyror vid upphandling av ombyggnad av flerbostadshus i Göteborg : [rapport Boverket april 2004]. Karlskrona.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2012): BBR Homepage, online abzurufen unter: http://www.bbr.bund.de/cln_032/sid_3E534B70036E7501E16590D16FE8B552/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true, zuletzt geprüft am: 08.08.2012.

Bundesarchitektenkammer (2011): Jahresbericht 2010 / 2011 zur 83. Bundeskammerversammlung, online abzurufen unter: http://www.bak.de/Portals/_Rainbow/infomaterial/2790-0/Jahresbericht_Endfassungohnelinks.pdf.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2001): Hochbau des Bundes. Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen; Empfehlungen der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Stuttgart [u.a.].

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2003): Hochbau des Bundes Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumassnahmen des Bundes Wirtschaftlichkeit bei Baumassnahmen. Stuttgart.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006): Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung: Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung.

Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2011): Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft 2011, online abzurufen unter: http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/76464/publicationFile/50917/bericht-zur-lage-der-perspektive-der-bauwirtschaft-2011.pdf, zuletzt geprüft am: 29.02.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2005): Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, online abzurufen unter: http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/35470/publicationFile/1117/rbbau-19-at.pdf, zuletzt geprüft am: 17.09.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008a): Sind Nebenangebote innovativ? Bewertung von Nebenangeboten, online abzurufen unter:

http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2008/ON142008.html, zuletzt geprüft am: 07.06.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008b): Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes, online abzurufen unter: http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/72754/publicationFile/45520/vhb-2008-lesefassung-austauschseiten.pdf, zuletzt geprüft am: 17.09.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): BMVBS - Energieeinsparverordnung, online abzurufen unter: http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/EnergieeffizienteGebaeude/Energieeinsparverordnung/energieeinsparverordnung_node, zuletzt geprüft am: 29.08.2012.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Bekanntmachung Dienstleistungsauftrag. Nr: 2012/S 83-136423.

Buysch, M. (2003): Schnittstellenmanagement für den schlüsselfertigen Hochbau. Wuppertal.

Cabinet Office (2011): Government Construction Strategy, online abzurufen unter: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Government-Construction-Strategy_0.pdf, letzte Aktualisierung am: 31.05.2011, zuletzt geprüft am: 10.08.2012.

Čadež, I. (1998): Risikowertanalyse als Entscheidungshilfe zur Wahl des optimalen Bauvertrags. Düsseldorf.

Carmichael, H. (1983): Self-enforcing contracts, shirking, and life cycle incentives, in: Journal of Economic Perspectives, 1983, 3, 65–83.

Carroll, S. / Gaston, R. (1981): Occupational Restrictions and the Quality of Service Received: Some Evidence, in: Southern Economic Journal, 47, 4, 959–976.

Choi, D. / Lee, H. / Sung, T.-K. (2011): Research Profiling for Standardization and Innovation, in: Scientometrics, 2011, 88, 259–278.

Coase, R. (1937): The Nature of the Firm, in: Economia, 4, 16, 386–405.

Conner, K. / Prahalad, C. (1996): A Resource-Based Theory of the Firm: Knowledge versus Opportunism, in: Organization Science, 7, 5, 477–501.

Crocker, K. / Masten, S. (1996): Regulation and administered contracts revisited: lessons learned from transaction-cost economics for public utility regulation, in: Journal of Regulatory Economics, 1996, 1, 5–39.

David, P. (1987): Some New Standards for the Economics of Standardisation in the Information Age. In Partha Dasgupta, Paul Stoneman (Eds.): Economic Policy and technological performance. Proceedings. Cambridge.

David, R. / Han, S.-K. (2004): A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics, in: Strategic Management Journal, 2004, 25, 39–58.

Der Spiegel (2012): Elbphilharmonie, online abzurufen unter: http://www.spiegel.de/thema/elbphilharmonie/, letzte Aktualisierung am: 21.08.2012, zuletzt geprüft am: 27.08.2012.

Die Deutsche Bauindustrie (2000): Baustatistisches Jahrbuch 2000. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2002): Baustatistisches Jahrbuch 2002. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2005): Baustatistisches Jahrbuch 2004/2005. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2006): Baustatistisches Jahrbuch 2006. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2008): Baustatistisches Jahrbuch 2008. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2009): Baustatistisches Jahrbuch 2009. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2011): Baustatistisches Jahrbuch 2011. Frankfurt am Main.

Die Deutsche Bauindustrie (2012): Baustatistisches Jahrbuch 2012. Frankfurt am Main.

Diederichs, C. (1999): Führungswissen für Bau- und Immobilienfachleute. Bauwirtschaft, Unternehmensführung, Immobilienwirtschaft, privates Baurecht. Berlin.

Diederichs, C. (2005): Führungswissen für Bau- und Immobilienfachleute 1: Grundlagen. Berlin.

Dimitri, N. / Piga, G. / Spagnolo, G. (2006): Handbook of procurement. Cambridge, UK, New York.

DIN (2000): Economic Benefits of Standardization: Summary of Results. Berlin.

DIN (2011): Kleines 1x1 der Normung. Berlin.

Dixit, A. (1996): The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Policy Perspective. Cambridge, MA, USA.

Dixit, A. (1998): The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective. Cambridge (Mass.).

Dyer, J. / Singh, H. (1998): The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizationel Competitive Advantage, in: Academy of Management Review, 23, 4, 860–879.

Edquist, L. (2014): Organisationsmodelle im öffentlichen und privaten Hochbau - Eine institutionenökonomische Analyse, unveröffentlichtes Manuskript.

Egan, J. (1998): Rethinking Construction, online abzurufen unter: http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/PublicAffairs/RethinkingConstruction.pdf, letzte Aktualisierung am: 26.06.2003, zuletzt geprüft am: 09.08.2012.

Eitelhuber, A. (2008): Partnering in der Bau- und Immobilienwirtschaft. Projektmanagement- und Vertragsstandards in Deutschland. Edited by Klaus Eschenbruch. Stuttgart: Kohlhammer.

Elwert, U. / Flassak, A. (2008): Nachtragsmanagement in der Baupraxis. Grundlagen - Beispiele - Anwendung. Wiesbaden.

Erlei, M. / Sauerland, D. / Leschke, M. (2007): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.

Eschenbruch, K. (2008): Projektmanagement und Projektsteuerung. Handbuch zur Leistung, Vergabe, Vergütung und Haftung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. Neuwied.

Eschenbruch, K. (2009): Aktuelle Entwicklungen bei der bauvertraglichen Strukturierung von Großprojekten: Die Alternativen zum GU-Einsatz auf Basis konventioneller Pauschalverträge im Praxistest. In Peter Racky (Ed.): Kooperationsorientierte Projektabwicklung im Hochbau. Ansätze und Beispiele für die Effizienzsteigerung beim Zusammenwirken von Bauherren und Bauausführenden. Kassel.

Fares, M. (2006): Renegotiation Design and Contract Solutions to the Hold-Up Problem, in: Journal of Economic Surveys, 20, 5, 731–756.

Farrell, J. / Gallini, N. (1988): Second-Sourcing as a Commitment: Monopoly Incentives to Attract Competition, in: The Quarterly Journal of Economics, 103, 4, 673–694.

Felsö, F. (2008): Procurement of intermediary services: Interpreters in the Netherlands. In Research Institute in Economics and Econometrics Amsterdam (RESAM) (Ed.): Enhancing best practices in public procurement: Proceedings of the 3rd International Public Procurement Conference. 3rd International Public Procurement Conference, 28.08.2008 - 30.08.2008, 441–466.

Foss, N. (1996): Knowledge-based Approaches to the Theory of the Firm: Some Critical Comments, in: Organization Science, 7, 5, 470–476.

Franke, H. / Kemper, R. / Zanner, C. / Grünhagen, M. (2007): VOB-Kommentar – Bauvergaberecht, Bauvertragsrecht, Bauprozessrecht, 3. Auflage, München.

Freistaat Bayern (2011): VHB Bayern - Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Bauleistungen durch Behörden des Freistaates Bayern, online abzurufen unter: http://www.innenministerium.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/themen/vergabe_vertragswesen/vergabe_bauauftraege/vhb_2012_04_.pdf, zuletzt geprüft am: 08.08.2012.

Gehrt, J. (2010): Flexibilität in langfristigen Verträgen. Eine ökonomische Analyse des vertraglichen Nachverhandlungsdesigns bei PPP-Projekten. Wiesbaden.

Gilo, D. / Porat, A. (2006): The Hidden Roles of Boilerplate and Standard-Form Contracts: Strategic Imposition of Transaction Costs, Segmentation of Consumers, and Anticompetitve Effects, in: Michigan Law Review, 104, 983–1032.

Gralla, M. (2001): Garantierter Maximalpreis. GMP-partnering-Modelle; ein neuer und innovativer Ansatz für die Baupraxis. Stuttgart.

Grant, R. (1996): Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm, in: Strategic Management Journal, 17, 109–122.

Grimm, V. (2007): Sequential versus Bundle Auctions for Recurring Procurement, in: Journal of Economics, 90, 1, 1–27.

Grimm, V. / Pacini, R. / Spagnolo, G. / Zanza, M. (2006): Division into lots and competition in procurement. In Nicola Dimitri, Gustavo Piga, Giancarlo Spagnolo (Eds.): Handbook of procurement. Cambridge, UK, New York.

Grütze, D. (2007): Bau-Lexikon. München.

Hart, O. (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, in: Economic Journal, 113, 486, C69, online abzurufen unter: http://ideas.repec.org/a/ecj/econjl/v113y2003i486pc69-c76.html.

Hedelin, J. (2006): Bättre konkurrens i bostadsbyggandet! Stockholm.

Heidemann / Achim (2007): Architekten und Fachingenieure und Facharchitekten - was wir tun müssen, damit Gebäude in Zukunft funktionieren. In Technische Gebäudeausrüstung VDI-Gesellschaft (Ed.): Koexistenz oder Integration? Tagung Stuttgart, 21. November 2007. Düsseldorf.

HM Treasury / Infrastructure UK (2010): Infrastructure Cost Review: Main Report.

Holmstrom, B. (1982): Moral Hazard in Teams, in: The Bell Journal of Economics, 13, 2, 324–340, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/3003457.

Hommerich, C. / Ebers, T. (2009): Analyse der Büro- und Kostenstruktur der freiberuflich tätigen Mitglieder der Architektenkammern, online abzurufen unter: http://www.bak.de/userfiles/bak/datenfakten/architektenbefragungen/Analyse%202008/Bericht%20%28Bund%29.pdf, letzte Aktualisierung am: 15.01.2010, zuletzt geprüft am: 23.08.2012.

House of Commons Treasury Committee (2011): Private Finance Initiative, online abzurufen unter: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf, letzte Aktualisierung am: 04.08.2011, zuletzt geprüft am: 10.08.2012.

Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main (1999): Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Polier, online abzurufen unter: http://www.frankfurt-main.ihk.de/imperia/md/content/pdf/berufsbildung/weiterbildung/rechtsvorschrift/Gepr_IM_Polier_Rechtsverordnung.pdf, letzte Aktualisierung am: 15.04.1999, zuletzt geprüft am: 07.06.2012.

Jatzkowski, A. (2010): Brüchiges Fundament, in: JUVE Rechtsmarkt, 12, 85–89.

Jensen, M. / Meckling, W. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, 3, 305–360.

Jensen, M. / Meckling, W. (1994): The Nature of Man, in: Journal of Applied Corporate Finance, 7, 2, 4–19.

Johnston, J. (2006): The Return of Bargain: An Economic Theory of How Standard-Form Contracts Enable Cooperative Negotiation Between Businesses And Consumers, in: Michigan Law Review, 104, 857–897.

Kamien, M. / Vincent, D. (1991): Price Regulation and Quality of Services. Nothwestern Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science Working Paper 920.

Kandel, E. / Lazear, E. (1992): Peer Pressure and Partnerships, in: Journal of Political Economy, 100, 4, 801–817, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/2138688.

Kapellmann, K. (2004): Schlüsselfertiges Bauen. Rechtsbeziehungen zwischen Auftraggeber, Generalunternehmer, Nachunternehmer. Düsseldorf.

Kapellmann, K. / Langen, W. (2007): Einführung in die VOB/B. Basiswissen für die Praxis; [mit Text VOB 2006: Teil A (Basisparagrafen), Teil B, DIN 18299]. Neuwied.

Kattenbusch, M. / Kuhne, V. (2002): Nachtragsbearbeitung in Bauunternehmen im Ergebnis einer statistischen Erhebung, in: Baumarkt + Bauwirtschaft, 4, 42–43.

Klatt, J. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen. Baden-Baden.

Klein, B. (2000): The Role of Incomplete Contracts in Self-Enforcing Relationships, in: Revue d'Economie Industrielle, 92, 92, 67–80.

Klemperer, P. (1987): Markets with Consumer Switching Costs, in: The Quarterly Journal of Economics, 102, 2, 375–394.

Klemperer, P. (2004): Auctions. Theory and practice. Princeton.

Kochendörfer, B. / Viering, M. / Liebchen, J. (2004): Bau-Projekt-Management. Grundlagen und Vorgehensweisen. Stuttgart; Leipzig; Wiesbaden.

Koeble, W. / Zahn, A. (2009): Die neue HOAI 2009. Text, Synopse, amtliche Begründung, Einführung. Neuwied.

Kogut, B. / Zander, U. (1992): Knowledge of the Firm, Combinative Capabilities, and the Replication fo Technology, in: Organization Science, 3, 3, 383–397.

Kratzenberg, R. (2004): Perspektiven des Vergaberechts in Hinblick auf die Anwendung innovativer Bauvertragsformen. In Peter Racky (Ed.): Partnerschaftliche Vertragsmodelle für Bauprojekte. 3. IBW-Symposium, 17. September 2004 an der Universität Kassel. Kassel.

Landesrechnungshof Brandenburg (2008): Jahresbericht 2008, online abzurufen unter: http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab_6900/6946.pdf, letzte Aktualisierung am: 21.11.2008, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2008): Jahresbericht 2008, Teil 1, online abzurufen unter: http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Berichte/08a.pdf, letzte Aktualisierung am: 03.11.2008, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Langen, W. / Schiffers, K.-H. (2005): Bauplanung und Bauausführung, Düsseldorf.

Latham, M. (1994): Constructing the Team - finale Report. London.

Leiblein, M. (2003): The Choice of Organizational Governance Form and Performance: Predictions from Transaction Cost, Resource-based, and Real Options Theories, in: Journal of Management, 29, 6, 937–961.

Leland, H. (1979): Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards, in: Journal of Political Economy, 87, 6, 1328–1346.

Macher, J. / Richman, B. (2006): Transaction cost economics: an assessment of empirical research in the social sciences.

Martin, S. / Parker, D. (1997): The impact of privatisation. Ownership and corporate performance in the UK. London, New York.

Masten, S. (1996): Case studies in contracting and organization. New York.

Masten, S. / Saussier, S. (2002): Econometrics of contracts: an assessment of developments in the empirical literature on contracting. In E. Brousseau, J.-M Glachant (Eds.): The Economics of Contracts: Theory and Applicaton. Cambridge.

McAfee, R. / McMillan, J. (1986): Bidding for contracts: a principal-agent analysis, in: RAND Journal of Economics, 1986, 17, 326–338.

McAfee, R. / McMillan, J. (1988): Incentives in government contracting. Toronto, Buffalo, London.

Megginson, W. / Netter, J. (2001): From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: Journal of Economic Literature, 39, 2, 321–389, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/2698243.

Meran, G. / Enseleit, D. / Löffelmann, P. / Mertes, R. / Schramm, C. / Schwarze, R. (2002): Statusbericht 2000plus Architekten / Ingenieure. Berlin.

Meran, G. / Schwarze, R. (2005): Can Minimum Prices Assure the Quality of Professional Services? DIW Discussion Paper 531. Berlin.

Michel-Quapp, U. (2009): Öffentliches Baurecht von A - Z. Berlin.

Milgrom, P. (2004): Putting auction theory to work. [from the pioneer of spectrum auction design for economics, business, finance]. Cambridge [u.a.].

Milgrom, P. / Roberts, J. (1992): Economics, organizations, and management. New Jersey.

Mitchell, V.-W. (1994): Problems and Risks in the Purchasing of Consultancy Services, in: The Service Industries Journal, 14, 3, 315–339.

Mowery, D. / Oxley, J. / Silverman, B. (1996): Strategic Alliances and Interfirm Knowledge Transfer, in: Strategic Management Journal, 17, 77–91.

Mühlenkamp, H. (2012): Zur relativen (In-) Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen. Unternehmensziele, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde. In Gerold Ambrosius: Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme - Kontexte - Perspektiven. 1st ed. Edited by Christina Schaefer, Ludwig Theuvsen. Baden-Baden: Nomos, 21–47.

Mütze, M. (2009): Immobilieninvestitionen. Die Rückkehr der Vernunft. Freiburg, Br, Berlin, München [u.a.] Planegg.

Nickerson, J. (2005): Toward a Positioning-Economizing Theory of Strategy. Working Paper. St. Louis.

Nickerson, J. / Zenger, T. (2004): A Knowledge-Based Theory of the Firm - The Problem-Solving Perspective, in: Organization Science, 15, 6, 617–632.

Niedersächsischer Landesrechnungshof (2010): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, online abzurufen unter: http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_16_2500/2001-2500/16-2500.pdf, letzte Aktualisierung am: 06.05.2010, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

North, D. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, New York.

Oberhauser, I. (2010): Der Bauvertrag mit GMP-Abrede – Struktur und Vertragsgestaltung, in: Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht (BauR), 4, 1397–1410.

Office of Government Commerce (2003): Achieving Excellence in Construction, Procurement Guide. Initiative into action.

Office of Government Commerce (2007): Procurement and contract strategies. Achieving Excellence in Construction Procurement Guide.

Ostrom, E. (2005): Understanding institutional diversity. Princeton.

Ostrom, E. / Schroeder, L. / Wynne, S. (1993): Institutional Incentives and Sustainable Development - Infrastructure Policies in Perspective. Boulder, San Francisco, Oxford.

Pitlik, H. (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. Frankfurt am Main ;, New York.

Pletter, R. (2010): Das Tollhaus. In *Die Zeit,* 22, 27.05.2010, 15–18.

Pommerehne, W. (1990): Genügt bloßes Reprivatisieren? In Detlef Aufderheide (Ed.): Deregulierung und Privatisierung. Stuttgart.

Pott, W. (2011): Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure). Kommentar. Essen.

Preuss, N. / Schoene, L. (2010): Real Estate und Facility-Management. Aus Sicht der Consultingpraxis. Berlin, Heidelberg.

Racky, P. (1997): Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Festlegung der Vergabeform. Düsseldorf.

Racky, P. (2004): Status quo und Perspektiven der Bauvertragsgestaltung aus baubetrieblicher Sicht. In Peter Racky (Ed.): Partnerschaftliche Vertragsmodelle für Bauprojekte. 3. IBW-Symposium, 17. September 2004 an der Universität Kassel. Kassel.

Racky, P. (2009): Empfehlung zur Vorgehensweise beim Vorliegen des Entscheidungsproblems "Fachlosweise Vergabe oder Generalunternehmervergabe?" aus Bauherrensicht. In Christoph Motzko (Ed.): Festschrift anlässlich des 30-jährigen Bestehens des Instituts für Baubetrieb der Technischen Universität Darmstadt. Baubetriebliche Aufgaben. Düsseldorf.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2010): Ergebnisbericht 2010, online abzurufen unter: http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/2866/Gesamtdokument%20Ergebnisbericht%202010_verlinkt.pdf, letzte Aktualisierung am: 21.10.2010, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2009): Jahresbericht 2009, online abzurufen unter: http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2009/JB2009.pdf, letzte Aktualisierung am: 12.10.2009, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Rechnungshof des Saarlandes (2009): Jahresbericht des Saarlandes 2009 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2008, online abzurufen unter: http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Jahresbericht2009.pdf, letzte Aktualisierung am: 18.06.2010, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Richter, R. / Furubotn, E. (2010): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen.

Rindfleisch, A. / Heide, J. (1997): Transaction cost analysis: past, present, and future applications, in: Journal of Marketing, 1997, 61, 30–54.

Roodhooft, F. / van Abbeele, A. (2006): Public procurement of consulting services: Evidence and comparison with private companies, in: International Journal of Public Sector Management, 19, 5, 490–512.

Sächsischer Rechnungshof (2011): Jahresbericht 2011, online abzurufen unter: http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2011/JB2011-Band_II.pdf, letzte Aktualisierung am: 26.09.2011, zuletzt geprüft am: 16.08.2012.

Sangenstedt, H. (2009): HOAI 2009. Rechtstext und praxisnahe Einführung. Berlin [u.a.].

Schmitz, P. (2001): The Hold-Up Problem and Incomplete Contracts: A Survey of Recent Topics in Contract Theory, in: Bulletin of Economic Research, 53, 1, 1–17.

Schriek, T. (2002): Entwicklung einer Entscheidungshilfe für die Wahl der optimalen Organisationsform von Bauprojekten. Analyse der Bewertungskriterien Kosten, Qualität, Bauzeit und Risiko. Berlin.

Schumann, J. / Meyer, U. / Ströbele, W. (2007): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. Mit 15 Tabellen. Berlin [u.a.].

Schuppener, B. (2012): Kommentar zum Handbuch Eurocode 7, München.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt - Berlin (2012): Rechtsvorschriften - ABau / Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt - Berlin, online abzurufen unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/abau/, zuletzt geprüft am: 08.08.2012.

Shapiro, C. (1986): Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing, in: Review of Economic Studies, 1986, 843–862.

Shirley, M. / Walsh, P. (2000): Public versus private ownership. The current state of the debate.

Siemon, K. (2007): Baukosten bei Neu- und Umbauten. Planung und Steuerung. Wiesbaden.

Simcoe, T. (2005): Open Standards and Intellectual Property Rights.

Slowak, A. (2008): Standard-setting capabilities in industrial automation: a collaborative process, in: Journal of Innovation Economics, 2, 2, 147.

Sommer, H. (2009): Projektmanagement im Hochbau. 35 Jahre Innovationen bei Drees & Sommer. Berlin, Heidelberg.

Spender, J.-C. (1996): Making Knowledge the Basis of a Dynamic Theory of the Firm, in: Strategic Management Journal, 17, 45–62.

Statens offentliga utredningar (2000): Från byggsekt till byggsektor. Slutbetänkande från Byggkostnadsdelegationen. Stockholm.

Statens offentliga utredningar (2002): Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn: betänkande. Stockholm.

Statistisches Bundesamt (2011): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2011. Wiesbaden.

Stemmer, M. / Wierer, K.-G. (1997): Rechtsnatur und zweckmäßige Gestaltung von Projektsteuerungsverträgen, in: Baurecht: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 935–947.

Stoy, C. / Hagmann, C. / Dursun, O. / Freund, H.-P. (2012): Kostenvergleich öffentliche Baumaßnahmen – Private Bauvorhaben, online abzurufen unter: http://www.bbsr.bund.de/nn_21268/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/3Rahmenbedingungen/2012/Kostenvergleich/Endbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Endbericht.pdf, letzte Aktualisierung am: 23.02.2012, zuletzt geprüft am: 03.07.2012.

Sturm, R. (2005): Föderalismus. Eine Einführung. Baden-Baden.

Svorny, S. (1999): Licensing, Market Entry Regulation.

Swann, G. / Watts, T. (2000): Visualisation Needs Vision: The Pre-Paradigmatic Character of Virtual Reality. In S. Woolgar (Ed.): The Virtual Society? Oxford.

Swann, P. (2000a): Ökonomie der Normung. Abschlussbericht für die Direktion Normen und technische Vorschriften Department of Trade and Industry.

Swann, P. (2000b): The Economics of Standardization. Final Report for Standards and Technical Regulations Directorate Department of Trade and Industry. Manchester.

Swann, P. (2010): The Economics of Standardization: An Update. Manchester.

Teece, D. (1998): Capturing Value from Knowledge Assets: The New Economy, Markets for Know-How and Intangible Assets, in: California Management Review, 40, 3, 55–79.

Teece, D. / Pisano, G. / Shuen, A. (1997): Dynamic Capabilities and Strategic Management, in: Strategic Management Journal, 18, 7, 509–533, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/3088148.

Terdenge, H.-G. (1981): Projektsteuerung gem. § 31 HOAI als Möglichkeit der Rationalisierung, in: Bauwirtschaft, 419.

Tirole, J. (1999): Incomplete Contracts: Where do we stand?, in: Econometrica, 67, 4, 741–781.

Vickrey, W. (1964): Principles of Efficiency – Discussion, in: American Economic Review – Papers and Proceedings, 54, 3, 88–96.

Villalonga, B. (2000): Privatization and efficiency: Differentiating ownership effects from political, organizational., in: Journal of Economic Behavior & Organization, 42, 1, 43, online abzurufen unter: http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=2950137&site=ehost-live.

Vining, A. / Boardman, A. (1992): Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise, in: Public Choice, 73, 2, 205–239, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/30025543.

Weeber, H. / Bosch, S. (2001): Vergabeverfahren und Baukosten. Stuttgart.

Weimann, J. (2009): Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung. Berlin, Heidelberg.

Wernerfelt, B. (1984): A Resource-based View of the Firm, in: Strategic Management Journal, 5, 171–180.

West, J. (2001): Proprietary vs. Open Standards in the Network Era.

Wigren, A. (1996): Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens. Stockholm.

Williamson, O. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 22, 2, 233–261, online abzurufen unter: http://www.jstor.org/stable/725118.

Williamson, O. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen.

Williamson, O. (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transactions Cost Economics Perspective, in: The Journal of Law, Economics and Organization, 15, 1, 306–342.

Williamson, O.E. (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, in: Journal of Law Economics and Organization, 15, 1, 306–342.

Willner, J. (2001): Ownership, efficiency, and political interference, in: European Journal of Political Economy, 17, 4, 723–748, online abzurufen unter: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268001000532.

Wirth, A. / Pfisterer, C. / Schmidt, A. (2011): Privates Baurecht praxisnah. Grundlagen mit Fallbeispielen für Architekten und Ingenieure. Wiesbaden.

Verzeichnis der Gesprächspartner

Bekemeier, Lothar (Immobilienmanagement Kreis Herford): Gespräch am 14.03.2011 in Herford.

Berg, Michael (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) **Körner, Heiko** (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) / **Reichhardt, Karina** (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Gespräch am 10.05.2011 in Berlin.

Blöcker, Hans-Werner (Bauindustrieverband Schleswig-Holstein): Gespräch am 19.01.2011 in Berlin.

Börner, Ute (Gemeindeverwaltung Stahnsdorf): Gespräch am 22.06.2011 in Stahnsdorf.

Dale, Chris (Local Partnerships UK, Großbritannien): Telefongespräch am 30.08.2011.

Drill, Thomas (Köster GmbH): Gespräch am 10.03.2011 in Berlin.

Feddersen, Eckhard (feddersenarchitekten) / **Sprickmann-Kerkerinck, Ute** (feddersenarchitekten): Gespräch am 08.03.2011 in Berlin.

Fudickar, Klaus (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) / **Flucke, Peter** (eins bis neun gesellschaft von architekten und ingenieuren mbh): Gespräch am 16.02.2011 in Berlin.

Geall, Peter (Essex County Council, Großbritannien) / **Keeling, Greg** (Essex County Council, Großbritannien): Gespräch am 11.08.2011 in Chelmsford, Großbritannien.

Grenz, Dietmar (Siedtmann & Grenz Berlin): Gespräch am 06.01.2011 in Berlin.

Grotheer, Hans (Amt für Bauordnung und Hochbau, Hamburg): Gespräch am 26.07.2011 in Hamburg.

Gudmundsson, Bjarni (Lidingö Kommun, Schweden): Gespräch am 26.04.2011 in Lidingö, Schweden.

Harris, Phil N. (Worcestershire County Council, Großbritannien): Telefongespräch am 14.12.2011.

Haslehner, Roland (Boston Consulting Group GmbH): Telefongespräch am 18.02.2011.

Henriksson, Gunnar (Akademiska Hus, Schweden): Gespräch am 27.04.2011 in Uppsala, Schweden.

Hoffmann, Jörg (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Gespräch am 19.04.2011 in Berlin.

Hoffmann, Jürgen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Gespräch am 15.06.2011 in Bonn.

Huismann, Johannes (SKE GmbH): Gespräch am 05.04.2011 in Mannheim.

Hüper, Axel-Björn (DB Projektbau GmbH) / **Schriek, Thomas** (DB Projektbau GmbH): Gespräche am 07.02.2011 und 14.04.2011 in Berlin.

Iding, Andreas (Goldbeck GmbH): Gespräch am 11.03.2011 in Bielefeld.

Ilke, Lennart (Bauabteilung Uppsala Universität, Schweden): Gespräch am 22.02.2011 in Uppsala, Schweden.

Ioannou, John (Cabinet Office, Großbritannien): Gespräch am 05.10.2011 in London, Großbritannien.

Jäger, Gabriele (Staatliches Baumanagement Hannover) / **Aper, Hans-Gerd** (Staatliches Baumanagement Hannover): Gespräch am 28.07.2011 in Hannover.

John, Norbert (Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen): Gespräch am 07.06.2011 in Potsdam.

Kästle, Theodor (Gebäudemanagement Stadt Freiburg): Gespräch am 29.06.2011 in Freiburg im Breisgau.

Knocke, Vanja (Statens Fastighetsverk, Schweden): Telefongespräch am 22.06.2011.

Königstein, Markus (R+V Versicherung AG) / **Waldforst, Aron** (R+V Versicherung AG): Gespräch am 07.04.2011 in Wiesbaden.

Körtgen, Manfred A. (Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH): Gespräch am 15.02.2011 in Berlin.

Lange, Klaus (Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH): Gespräch am 06.04.2011 in Berlin.

Link, Andreas (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) / **Kabas, Gerd** (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) / **Weber, Regina-Maria** (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Gespräche am 19.05.2011 und 17.11.2011 in Berlin.

Martens, Gisela (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin) / **Mehser, Detlef** (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin): Gespräch am 21.06.2011 in Berlin.

Maschmeier, Karl-Heinz (Kommunaler Immobilienservice KIS, Potsdam): Gespräch am 16.08.2011 in Potsdam.

Meister, Rainer (omniCon Gesellschaft für innovatives Bauen mbH): Gespräch am 21.01.2011 in Berlin.

Möller, Thomas (HOCHTIEF Solutions AG) / **Haase, Tanja Antonia** (HOCHTIEF Construction AG): Gespräch am 21.04.2011 in Hamburg.

Nilsson, Bengt (Statens Fastighetsverk, Schweden): Gespräch am 29.04.2011 in Stockholm, Schweden.

Öhult, Leif (Solna Kommun, Schweden): Gespräch am 27.04.2011 in Solna, Schweden.

Perschel, Thomas (ECE Projektmanagement G.m.b.H. & Co. KG): Gespräch am 07.06.2011 in Hamburg.

Prucker, Marlies (Stadt Cottbus, Fachbereich Immobilien): Gespräch am 01.08.2011 in Cottbus.

Ratcliffe, Colin (National Audit Office, Großbritannien): Gespräch am 04.10.2011 in London, Großbritannien.

Rösch, Benno (d & b Bau GmbH): Gespräch am 17.05.2011 in Neustadt an der Weinstraße.

Schneider, Thomas (ERGO Versicherungsgruppe AG): Gespräch am 24.01.2011 in Düsseldorf.

Schriek, Thomas (DB Projektbau GmbH): Gespräch am 26.05.2011 in Leipzig.

Schwacke, Martin (Bauabteilung, Technische Universität Berlin): Gespräch am 13.04.2011 in Berlin.

Schweneker, Olaf (Schweneker Immobilien GmbH): Gespräch am 11.03.2011 in Löhne.

Sellschopf, Carsten (HOCHTIEF Solutions AG, HTP Projektentwicklung) / **Jäkel, Bernd** (HOCHTIEF Solutions AG): Gespräch am 26.05.2011 in Berlin.

Sievert, Andreas (Gemeinde Schwielowsee): Gespräch am 07.07.2011 in Schwielowsee.

Silva, Sarah (Improvement & Efficiency South East, Hampshire County Council, Großbritannien): Telefongespräch am 03.10.2011.

Söderhäll, Lisbeth (Statens Fastighetsverk, Schweden): Gespräch am 16.06.2011 in Stockholm, Schweden.

Stöwhaas, Peter (Krebs und Kiefer GmbH): Gespräch am 18.01.2011 in Berlin.

Trunk, Reiner (Oberfinanzdirektion Karlsruhe): Gespräch am 29.06.2011 in Freiburg im Breisgau.

Uddgren, Anders (Uppsala Kommun, Schweden): Gespräch am 28.04.2011 in Uppsala, Schweden.

Vettel, Frank (Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf): Gespräch am 22.06.2011 in Berlin.

Volk , Marcus (STRABAG Real Estate GmbH): Gespräch am 29.03.2011 in Köln.

von Strauss und Torney, Falko (Freie Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa) / **Trottnow, Kay Markus** (Freie Hansestadt Bremen, Die Senatorin für Finanzen, Immobilienwirtschaft und -management): Gespräch am 08.07.2011 in Bremen.

Westphal, Birgit (Westphal Architekten BDA): Gespräch am 27.01.2011 in Bremen.

Wiese, Guido (LIP Ludger Inholte Projektentwicklung GmbH): Gespräch am 30.06.2011 in Berlin.

Nicht aufgeführt sind Gespräche und Workshops mit den Projektbeiräten und Konsortialpartnern im Rahmen des Forschungsprojektes.