

Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen 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 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)

Kurzbericht zum Projekt „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)“

Das Forschungsprojekt 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 liegt bei den Autoren.

07. August 2013

1 Ziel der Forschungsaufgabe

Thematische Einordnung

In diesem Endbericht des im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ geförderten Forschungsprojektes „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau“ (im Folgenden „Projektbericht“) werden Organisationsmodelle für die Projektrealisierung durch private und öffentliche Bauherren im Hochbau analysiert.

Organisationsmodelle werden dabei aus zwei interdependenten Perspektiven betrachtet, wobei sich die Einzelprojektebene auf Modelle zur Realisierung einzelner Hochbauprojekte bezieht, während die Multiprojektebene auf langfristig konsistente Modelle projektübergreifender Strategien zur Umsetzung von Hochbauvorhaben ausgerichtet ist. Ein Organisationsmodell auf Einzelprojektebene beinhaltet daher neben den Entscheidungen über die Integration oder Desintegration von Planungs-, Steuerungs- und Bauausführungsaufgaben sowie über die Eigenerstellung oder Fremdvergabe dieser Leistungen auch die damit einhergehende vertragliche Detailausgestaltung konkreter Hochbauprojekte. Ein Organisationsmodell auf Multiprojektebene umfasst dagegen die Strategieentscheidungen zur langfristigen projektübergreifenden Umsetzung der Hochbauvorhaben eines Bauherrn.

Diese langfristige Ausrichtung privater und öffentlicher Bauherren ist der Wahl einzelprojektbezogener Organisationsmodelle vorgelagert, wobei bereits Entscheidungen über den Aufbau, Erhalt oder Abbau interner Ressourcen der Bauherren unter Berücksichtigung der für die spätere Umsetzung konkreter Hochbauvorhaben als relevant angesehenen einzelprojektbezogenen Organisationsmodelle getroffen werden. Die letztlich zur Realisierung von Hochbauprojekten verwendeten Organisationsmodelle wirken sich wiederum auf die Ressourcenausstattung der Bauherren aus und beeinflussen somit die Möglichkeiten der Ausgestaltung langfristiger Organisationsmodelle auf Multiprojektebene. Vor diesem Hintergrund werden die Interdependenzen der betrachteten Einzel- und Multiprojektebenen deutlich.

Motivation und aktueller Bezug

In Deutschland findet derzeit eine intensive Diskussion über die Realisierung öffentlicher (Hoch-) Bauvorhaben statt, die durch Probleme bei einigen größeren Projekten angestoßen worden ist. Dabei wird auch thematisiert, inwieweit Effizienzsteigerungspotentiale durch die Anwendung stärker integrierter Modelle bzw. durch den frühzeitigen Einbezug ausführender Unternehmen in der Planung (u.a. auch im Rahmen sogenannter Guaranteed-Maximum-Price-Modelle (GMP-Modelle)) möglich sind. Die Vorteilhaftigkeit solcher Modelle ist allerdings zu hinterfragen und vor allem bezüglich der Übertragbarkeit auf den öffentlichen Hochbau hinsichtlich der Besonderheiten der öffentlichen Hand zu prüfen.¹

¹ Die Besonderheiten der öffentlichen Hand beziehen sich u.a. auf die Bindung öffentlicher Auftraggeber an spezielle institutionelle Vorgaben, wobei insbesondere die Regelungen des Vergaberechts zur öffentlichen Auftragsvergabe im Vordergrund stehen. Des Weiteren sind spezielle Charakteristika hinsichtlich der Risikokosten und Effizienzreize sowie besondere Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu berücksichtigen.

2 Durchführung der Forschungsaufgabe

Für die Analyse von Organisationsmodellen im privaten und öffentlichen Hochbau in Deutschland wird insbesondere auf die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) zurückgegriffen. Die ursprünglich auf Fragestellungen innerhalb des privaten Sektors ausgerichtete NIÖ, kann, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Bereichs, auch auf den öffentlichen Sektor angewendet werden. Zur Analyse konkreter Fragestellungen des Hochbausektors auf Basis der NIÖ sind Kenntnisse in Bezug auf die vorherrschenden Transaktions-, Akteurs-, und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen im deutschen Hochbau notwendig. Durch die Auswertung baubetrieblicher und baujuristischer Literatur sowie die Durchführung von insgesamt 47 Fallstudien mit öffentlichen und privaten Bauherren in Deutschland und 15 Fallstudien mit öffentlichen Bauherren in Großbritannien und Schweden konnten im Rahmen des Projektes entsprechende Sektorkenntnisse gewonnen werden, die in die Analyse eingeflossen sind. Darüber hinaus wurden diese durch die Projektpartner ergänzt, vor allem durch die Expertise baubetrieblicher Art von Herrn Prof. Dr. Kochendörfer sowie baujuristischer Art von Frau Dr. Mertens und Herrn Dr. Götze.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ergebnisse der Analyse von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene

Die im Rahmen des Projektberichts durchgeführte Untersuchung der einzelprojektbezogenen Organisationsmodelle im deutschen Hochbausektor zeigt, dass deren Ausgestaltung auf Einzelprojektebene in einem komplexen System verschiedener und zum Teil interdependenter Einflussfaktoren erfolgt. Es ist daher die Betrachtung der Auswirkungen der projektspezifischen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auf die mit einem Organisationsmodell einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten nötig, um Empfehlungen zur Vorteilhaftigkeit der Modellansätze zu treffen. Aufgrund der Vielzahl möglicher Ausprägungen dieser Charakteristika lassen sich kaum allgemeingültige Aussagen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene ableiten, es können aber durchaus zumindest tendenzielle Aussagen zu Ausgestaltungsmöglichkeiten in der Planung, der Projektsteuerung und der Bauausführung getroffen werden.

In der Planung werden durch den hohen Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen, wie z.B. der HOAI oder technischer Standards, sowohl der Rückgriff auf die Fremderstellung als auch die Aufteilung der jeweiligen Leistungen auf unterschiedliche Einzelplaner erleichtert. Demgegenüber weisen die Projektsteuerungs- und Koordinationsaufgaben Charakteristika auf, die eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenerstellung dieser Leistungen erkennen lassen.

Grundsätzlich bieten der vorhandene institutionelle Rahmen und die Marktstruktur im deutschen Hochbausektor gute Voraussetzungen, um bei Hochbauprojekten mit geringer Komplexität auf die Einzelunternehmervergabe zurückzugreifen. Jedoch sind sowohl die Einzel- als auch die Generalunternehmervergabe mit Vor- und Nachteilen verbunden, weshalb Zwischenlösungen, bei denen technisch und zeitlich naheliegende Fachlose gebündelt und in einer begrenzten Anzahl von „Bündeln“ an Teilgeneralunternehmer vergeben werden, Vorteile bieten können.

Organisationsmodelle, die eine frühzeitige Vergabe der Bauausführungsleistung vor der Ausführungsplanung vorsehen, bieten in der Regel bessere Möglichkeiten zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung, weil der General- oder Totalunternehmer über bessere Voraussetzungen und größere Anreize verfügt, sein Ausführungswissen in die Planung einzubringen. Dieses Optimierungspotenzial unterstellt jedoch implizit, dass das Ausführungswissen sehr spezifisch ist und nicht auch bei bestimmten Planungsakteuren vorliegt. Diese Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen durch Einbringung des spezifischen Wissens des bauausführenden Akteurs bereits in der Planung liegt eher bei Hochbauvorhaben mit hoher technischer Komplexität und großem Anteil an nicht standardisierten technischen Vorgehensweisen vor. Der Vorteil der Integration von Planung und Bauausführung ist jedoch mit einer vergleichsweise großen Abhängigkeit infolge der regelmäßig schlechten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung bei frühzeitiger Vergabe abzuwägen. Grundsätzlich verfügen große Bauherren mit hohen zukünftigen Bauvolumina und somit guten Möglichkeiten zur Nutzung impliziter Vereinbarungen² sowie mit ausgeprägtem internem Wissen bezüglich der Auswahl und Überwachung von General- oder Totalunternehmern im Vergleich zu kleinen Bauherren über bessere Voraussetzungen zur Reduktion der Nachteile frühzeitiger Vergaben.

Im Hinblick auf die Umsetzung von GMP-Modellen ist festzustellen, dass diese zwar eine Kombination aus den Vorteilen des großen Vertragsumfangs der Fremdvergabe und der Flexibilität der Einzelunternehmervergabe darstellen könnten, aber dass deren Nutzung spezielle Auftraggebercharakteristika zur Erzielung dieser Vorteile erfordert. Von daher sind GMP-Modelle eher für große Bauherren mit sowohl ausgeprägter interner Ressourcenausstattung zur Planung, Steuerung und Koordination als auch sehr guten Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen von Vorteil. Für kleine Bauherren, die nicht über diese Voraussetzungen verfügen, gehen GMP-Modelle mit erheblichen Gefahren einher, ohne im Vergleich zu anderen Ausgestaltungsmöglichkeiten größere Vorteile zu bieten.

Obwohl auch im öffentlichen Hochbau die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene von den Charakteristika des Einzelfalls abhängt und die Erarbeitung allgemeingültiger Aussagen zur Modellausgestaltung schwierig ist, lassen sich im Hinblick auf die Besonderheiten der öffentlichen Hand und die damit einhergehenden Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn einige konkrete Erkenntnisse ableiten. Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sowie der Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, bieten Organisationsmodelle mit einer Vergabe der Bauausführungsleistung nach der Ausführungsplanung bei der öffentlichen Hand in der Regel eine bessere Kontrahierbarkeit dieser Leistung und größere Vorteile als bei privaten Bauherren.

Die Anwendung von GMP-Modellen ist im öffentlichen Hochbau kritisch zu betrachten, da der öffentliche Bauherr, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand und der fehlenden internen Ressourcen, Akteurscharakteristika aufweist, die sich im Vergleich zu privaten Bauherren für eine erfolg-

² Der Begriff der „impliziten Vereinbarung“ stammt aus der „Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen“, einem Teilbereich der NIÖ. Er bezeichnet Vereinbarungen, die von den beteiligten Akteuren auch ohne formale und juristisch durchsetzbare Verträge aufgrund von Anreizen zur zukünftigen Zusammenarbeit oder drohender Sanktionen eingehalten werden und somit implizite Geltung entfalten; vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.).

reiche Nutzung der GMP-Modelle weniger eignen. Außerdem müssen in diesem Zusammenhang die insbesondere gegenüber dem Rückgriff auf die Einzel- oder die Generalunternehmervergabe ohne Planung als negativ einzuordnenden Auswirkungen der GMP-Modelle auf die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte berücksichtigt werden.

Beim öffentlichen Bauherrn erscheint im Übrigen in einzelnen Planungs- und Steuerungsbereichen eine Eigenerstellung unter Berücksichtigung der beschränkten Nutzungsmöglichkeit von wiederkehrender Beauftragung einzelner Auftragnehmer vorteilhafter als bei privaten Bauherren. Dies gilt vor allem für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in Hochbauprojekten, die durch ihre generell hohe Bedeutung für das Gesamtprojekt und ihre schlechte Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit enge Zusammenarbeit zwischen Bauherr und Auftragnehmern erfordern.

Ergebnisse der Analyse von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene

Auf Multiprojektebene lassen sich für Bauherren im öffentlichen Hochbau Vorteile der Nutzung eines projektbezogenen Standardorganisationsmodells oder maximal einer begrenzten Anzahl davon ableiten. Dies ist auf die guten Voraussetzungen des Standardorganisationsmodells zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur effizienten Durchführung von Hochbauprojekten sowie durch die hohe Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zurückzuführen.

Im öffentlichen Hochbau existieren vor dem Hintergrund ausgeprägter Heterogenität des Projektportfolios, beschränkter Möglichkeiten zur Reduktion der Abhängigkeit von einzelnen Auftragnehmern, aktueller Marktcharakteristika und des institutionellen Rahmens in Deutschland sowie der großen Bedeutung der Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, im Vergleich zu privaten Bauherren, Vorteile des Rückgriffs auf die Einzel- oder Generalunternehmervergabe ohne Planung als Standardmodell.

Die langfristige Konsistenz dieses Standardmodells setzt allerdings ausreichende interne Ressourcen der Bauherren für eine effiziente Steuerung und Koordination voraus. Erkenntnisse aus den im Rahmen dieses Forschungsprojektes durchgeführten Fallstudien sowie Aussagen des Bundesrechnungshofes deuten in diesem Kontext auf einen in vielen Gebietskörperschaften zu weit vorangetriebenen Ressourcenabbau in der Bauverwaltung hin.

Die Analyse im Rahmen dieses Projektberichts zeigt, dass bei öffentlichen Bauherren im Vergleich zu privaten Auftraggebern, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand, mehr für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination spricht. Auf Basis dieser Erkenntnis ist darauf hinzuweisen, dass die mehrfach in den Fallstudien geschilderte politische Zielsetzung einer Verschlinkung der öffentlichen Bauverwaltung die langfristige Konsistenz des Organisationsmodells auf Multiprojektebene der öffentlichen Bauherren nicht aufs Spiel setzen sollte, weil sonst die Gefahr besteht, dass kurzfristige Personalkosteneinsparungen zu höheren Realisierungskosten bei Hochbauvorhaben führen. Insbesondere im Hinblick auf das hohe Ausgabenvolumen im öffentlichen Hochbau ist zu empfehlen, eine langfristige Perspektive für die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf sowohl der Einzelprojektebene als auch vor allem auf der Multiprojektebene zu entwickeln, die die Existenz notwendiger interner Ressourcen unter Berücksichtigung langfristiger Pfadabhängigkeiten zur Gewährleistung dauerhafter Effizienz in der Hochbaubeschaffung sicherstellt.