

Organisationsmodelle im öffentlichen und privaten Hochbau

Eine institutionenökonomische Analyse

vorgelegt von

M. Sc. Volkswirt, M. Sc. Politikwissenschaftler

Love Erik Edquist

geb. in Uppsala, Schweden

an der Fakultät VII – Wirtschaft & Management
der Technischen Universität Berlin

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Wirtschaftswissenschaften

- Dr. rer. oec. -

genehmigte Dissertation

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Prof. Dr. Karsten Neuhoff
Gutachter: Prof. Dr. Thorsten Beckers
Gutachter: Prof. Dr. Christian von Hirschhausen
Gutachter: Prof. Dr. Bernd Kochendörfer

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 24. Februar 2017

Berlin, 2017

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	ii
Inhaltsverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	x
Tabellenverzeichnis	xi
Verzeichnis der Kästen	xii
Abkürzungsverzeichnis	xiii
Vorbemerkung: Angaben zur Entstehung der Dissertation im Kontext eines öffentlich geförderten Forschungsprojektes sowie zum Eigenanteil bei der vorliegenden Dissertation	xvi
1 Einleitung	1
2 Grundlagen sowie Untersuchungsfokus und -ansatz	6
2.1 Grundlagen des Hochbaus in Deutschland	6
2.1.1 Definition, Abgrenzung und Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes	6
2.1.2 (Transaktions-)Charakteristika von Hochbauprojekten	8
2.1.3 Akteurscharakteristika – Bauherren und Projektportfolios.....	11
2.1.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus	13
2.1.5 Marktcharakteristika des deutschen Hochbaus.....	19
2.2 Untersuchungsansatz zur Analyse von Organisationsmodellen.....	21
2.2.1 Überblick und Definitionen.....	21
2.2.2 Untersuchungsrahmen	23
2.2.3 Einflussfaktoren	26
2.3 Organisationsmodelle im deutschen Hochbau	26
2.3.1 Aufgaben, Phasen und Rollen	27
2.3.2 Idealtypische Organisationsmodelle	35
2.3.3 Aktuelle Marktentwicklung	42
2.4 Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn.....	43
2.4.1 Besondere Fragstellungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau	43
2.4.2 Zu berücksichtigenden Einflussfaktoren und Charakteristika.....	44
2.4.3 Bestehender institutioneller Rahmen.....	46
3 Grundlegende ökonomische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen	51
3.1 Theoretische Ansatzpunkte der Neuen Institutionenökonomik zur Analyse von Organisationsmodellen.....	51
3.1.1 Analysegegenstand der Neuen Institutionenökonomik	51
3.1.2 Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung	53
3.1.3 Transaktionskostentheorie.....	56
3.1.4 Theorie unvollständiger Verträge.....	61
3.1.5 Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen	64
3.1.6 Positive Prinzipal-Agent-Theorie	66
3.2 Weitere mit der Neuen Institutionenökonomik in Verbindung stehende theoretische Erkenntnisse zur Analyse von Organisationsmodellen	67

3.2.1	Resource-Based-, Know-How- und Relational-View	67
3.2.2	Ausschreibung und Wettbewerbsintensität	69
3.2.3	Standards.....	70
3.3	Institutionenökonomische Erkenntnisse zu Besonderheiten bei der Analyse von Organisationsmodellen im öffentlichen Sektor	75
3.4	Schlussfolgerungen.....	78
4	Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene	81
4.1	Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)	82
4.1.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug auf Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)	82
4.1.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern.....	123
4.2	Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau	129
4.2.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren).....	130
4.2.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren.....	161
4.3	Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden zwischen privaten und öffentlichen Bauvorhaben.....	177
5	Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene	181
5.1	Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)	181
5.1.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber).....	181
5.1.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern.....	195
5.2	Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau	202
5.2.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren).....	202
5.2.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren.....	216
5.3	Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau aus Großbritannien und Schweden.....	227
6	Fazit und weiterer Forschungsbedarf.....	236
	Literaturverzeichnis	238
	Verzeichnis der Gesprächspartner	248

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	ii
Inhaltsverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	x
Tabellenverzeichnis	xi
Verzeichnis der Kästen	xii
Abkürzungsverzeichnis	xiii
Vorbemerkung: Angaben zur Entstehung der Dissertation im Kontext eines öffentlich geförderten Forschungsprojektes sowie zum Eigenanteil bei der vorliegenden Dissertation	xvi
1 Einleitung	1
2 Grundlagen sowie Untersuchungsfokus und -ansatz.....	6
2.1 Grundlagen des Hochbaus in Deutschland	6
2.1.1 Definition, Abgrenzung und Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes	6
2.1.2 (Transaktions-)Charakteristika von Hochbauprojekten	8
2.1.2.1 Merkmale.....	8
2.1.2.2 Projekttypen	9
2.1.3 Akteurscharakteristika – Bauherren und Projektportfolios.....	11
2.1.3.1 Private und öffentliche Bauherren.....	11
2.1.3.2 Bau für Eigen- oder Fremdnutzung.....	12
2.1.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus	13
2.1.4.1 Öffentliches Baurecht.....	13
2.1.4.2 Privates Baurecht.....	15
2.1.4.2.1 Vertragliche Regeln.....	15
2.1.4.2.1.1 BGB-Werkvertragsrecht	15
2.1.4.2.1.2 VOB	15
2.1.4.2.2 Leistungsbilder nach HOAI	16
2.1.4.2.3 Technische Standards	17
2.1.4.2.4 Vergütungsstandards.....	18
2.1.4.2.5 Qualifikationsstandards.....	18
2.1.5 Marktcharakteristika des deutschen Hochbaus.....	19
2.2 Untersuchungsansatz zur Analyse von Organisationsmodellen.....	21
2.2.1 Überblick und Definitionen.....	21
2.2.2 Untersuchungsrahmen	23
2.2.3 Einflussfaktoren	26
2.3 Organisationsmodelle im deutschen Hochbau	26
2.3.1 Aufgaben, Phasen und Rollen	27
2.3.1.1 (Idealtypische) Aufgaben	27
2.3.1.2 Phasenmodelle im Allgemeinen und der HOAI-Ansatz im Speziellen.....	27
2.3.1.3 Grundlegende Rollen	29
2.3.2 Idealtypische Organisationsmodelle.....	35
2.3.2.1 Systematisierungsansatz	35
2.3.2.1.1 Desintegrierte Organisationsmodelle.....	35

2.3.2.1.2	Integrierte Organisationsmodelle	38
2.3.2.2	Zentrale (Detail-)Ausgestaltungsmöglichkeiten	39
2.3.3	Aktuelle Marktentwicklung	42
2.4	Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn	43
2.4.1	Besondere Fragstellungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau	43
2.4.2	Zu berücksichtigenden Einflussfaktoren und Charakteristika	44
2.4.3	Bestehender institutioneller Rahmen	46
2.4.3.1	Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder	46
2.4.3.2	Vergaberecht	47
2.4.3.2.1	Überblick	47
2.4.3.2.2	Vergabe- und Vertragsordnungen	48
2.4.3.2.2.1	VOF	48
2.4.3.2.2.2	VOB/A	48
2.4.3.2.3	Nachprüfverfahren	49
2.4.3.3	Standardisierung durch Vergabehandbücher und Richtlinien	49
3	Grundlegende ökonomische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen	51
3.1	Theoretische Ansatzpunkte der Neuen Institutionenökonomik zur Analyse von Organisationsmodellen	51
3.1.1	Analysegegenstand der Neuen Institutionenökonomik	51
3.1.2	Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung	53
3.1.3	Transaktionskostentheorie	56
3.1.4	Theorie unvollständiger Verträge	61
3.1.5	Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen	64
3.1.6	Positive Prinzipal-Agent-Theorie	66
3.2	Weitere mit der Neuen Institutionenökonomik in Verbindung stehende theoretische Erkenntnisse zur Analyse von Organisationsmodellen	67
3.2.1	Resource-Based-, Know-How- und Relational-View	67
3.2.2	Ausschreibung und Wettbewerbsintensität	69
3.2.3	Standards	70
3.3	Institutionenökonomische Erkenntnisse zu Besonderheiten bei der Analyse von Organisationsmodellen im öffentlichen Sektor	75
3.4	Schlussfolgerungen	78
4	Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene	81
4.1	Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)	82
4.1.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug auf Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)	82
4.1.1.1	Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Ausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe	83
4.1.1.1.1	Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe	83
4.1.1.1.1.1	Eigenerstellung	84
4.1.1.1.1.2	Fremdvergabe	85
4.1.1.1.1.3	Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe	86
4.1.1.1.1.3.1	Transaktionscharakteristika	86
4.1.1.1.1.3.2	Akteurscharakteristika	90
4.1.1.1.1.3.3	Marktcharakteristika	94
4.1.1.1.1.3.4	Institutioneller Rahmen	95

4.1.1.1.1.4	Empfehlungen zur idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe....	96
4.1.1.1.2	Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe unter Berücksichtigung von Detailausgestaltungsmöglichkeiten bei der Fremdvergabe	97
4.1.1.1.2.1	Detailausgestaltung der Fremdvergabe und deren Eignung.....	97
4.1.1.1.2.2	Auswirkung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten auf die Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe	100
4.1.1.1.3	Einbezug von (Projekt-)Steuerern und deren Auswirkung auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe	101
4.1.1.1.4	Schlussfolgerung.....	103
4.1.1.2	Leistungs- und Vertragsumfang bei Fremdvergaben sowie damit einhergehende Ausgestaltungsoptionen	103
4.1.1.2.1	(Ausführungs-)Leistungen nach vollständiger Planung	104
4.1.1.2.1.1	Vertragsumfang bei der Leistungserstellung durch Auftragnehmer ohne Einbezug von Nachunternehmern	104
4.1.1.2.1.1.1	Produktionskosten.....	105
4.1.1.2.1.1.2	Transaktionskosten	106
4.1.1.2.1.1.3	Wettbewerbseffekte.....	112
4.1.1.2.1.1.4	Schlussfolgerungen.....	113
4.1.1.2.1.2	Besonderheiten bei Nachunternehmervergabe und Konsortialbildung....	113
4.1.1.2.1.3	Auswirkung des (Projekt-)Steuerers auf die Leistungs- bzw. Vertragsumfangsgestaltung.....	117
4.1.1.2.2	Integration von Planung und Ausführung.....	117
4.1.1.2.2.1	Auswirkungen auf die Kontrahierbarkeit und die Realisierung von Zeitgewinnen und Kostenvorteilen	117
4.1.1.2.2.2	Detailausgestaltung bei vertraglicher Integration von Planungs- und Ausführungsleistung	120
4.1.1.2.3	Schlussfolgerungen.....	121
4.1.1.3	Übergreifende Schlussfolgerungen.....	123
4.1.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern.....	123
4.1.2.1	Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe	124
4.1.2.1.1	Auswirkungen des Vergaberechts	124
4.1.2.1.2	Weitere Besonderheiten.....	125
4.1.2.2	Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Vertragsumfangsgestaltung	126
4.1.2.3	Übergreifende Schlussfolgerung.....	129
4.2	Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau	129
4.2.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren).....	130
4.2.1.1	Analyse der Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle	130
4.2.1.1.1	Ausgestaltungsoptionen der Bauausführung	130
4.2.1.1.1.1	Rationalität der Fremdvergabe von Bauausführungsaufgaben.....	130
4.2.1.1.1.2	Vertragsumfang und Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe.....	131
4.2.1.1.1.2.1	Rationalität für die Bündelung einzelner Gewerke bzw. Lose.....	131
4.2.1.1.1.2.2	Vorteilhaftigkeit von Einzel- bzw. Generalunternehmervergabe	134
4.2.1.1.1.3	Schlussfolgerungen	137
4.2.1.1.2	Ausgestaltungsoptionen der Planung	138
4.2.1.1.2.1	Objektplanung.....	138
4.2.1.1.2.2	Tragwerksplanung	142
4.2.1.1.2.3	TGA-Planung	143
4.2.1.1.2.4	Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute	143
4.2.1.1.2.5	Rationalität des Generalplaners	144

4.2.1.1.2.6	Schlussfolgerungen	146
4.2.1.1.3	Ausgestaltungsoptionen der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben	146
4.2.1.1.3.1	Projektsteuerung.....	146
4.2.1.1.3.2	Bauüberwachung und Schnittstelle zur Projektsteuerung.....	148
4.2.1.1.3.3	Vertragsdesign und -management	150
4.2.1.1.3.4	Schlussfolgerungen	151
4.2.1.1.4	Übergreifende Schlussfolgerungen.....	151
4.2.1.2	Analyse der Rationalität und Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle ...	152
4.2.1.2.1	Übergreifende Aspekte	152
4.2.1.2.2	Einzelne Modelle	153
4.2.1.2.2.1	Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung	153
4.2.1.2.2.2	Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung	155
4.2.1.2.2.3	General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells.....	156
4.2.1.2.3	Schlussfolgerungen.....	160
4.2.1.3	Übergreifende Schlussfolgerungen.....	160
4.2.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren.....	161
4.2.2.1	Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle.....	161
4.2.2.1.1	Bauausführung.....	161
4.2.2.1.2	Planung	165
4.2.2.1.2.1	Rationalität der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe sowie Optionen zur Integration einzelner Planungsleistungen.....	165
4.2.2.1.2.1.1	Grundsätzliche Aspekte	165
4.2.2.1.2.1.2	Objektplanung	165
4.2.2.1.2.1.3	Tragwerksplanung.....	166
4.2.2.1.2.1.4	TGA-Planung.....	166
4.2.2.1.2.1.5	Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute	166
4.2.2.1.2.2	Rationalität des Generalplaners	167
4.2.2.1.2.3	Schlussfolgerungen	167
4.2.2.1.3	Steuerungs- und Koordinationsaufgaben	168
4.2.2.1.3.1	Projektsteuerung.....	168
4.2.2.1.3.2	Bauüberwachung.....	169
4.2.2.1.3.3	Vertragsdesign und -management	170
4.2.2.1.4	Schlussfolgerungen.....	171
4.2.2.2	Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle	171
4.2.2.2.1	Übergreifende Aspekte	171
4.2.2.2.2	Einzelne Modelle	172
4.2.2.2.2.1	Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung	172
4.2.2.2.2.2	Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung	173
4.2.2.2.2.3	General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells.....	174
4.2.2.2.3	Schlussfolgerungen.....	176
4.2.2.3	Übergreifende Schlussfolgerungen.....	176
4.3	Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden zwischen privaten und öffentlichen Bauvorhaben.....	177
5	Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene	181
5.1	Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)	181
5.1.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)....	181

5.1.1.1	Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen	182
5.1.1.2	Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle	186
5.1.1.2.1	Bedeutung von Synergieeffekten und Flexibilität	186
5.1.1.2.2	Rationalität für die Nutzung interner Standardorganisationsmodelle	187
5.1.1.2.3	Abwägungen zwischen Synergieeffekten und Flexibilität sowie Bedeutung der Größe des Auftraggebers	188
5.1.1.2.3.1	Auswirkungen idealtypischer Akteurscharakteristika	189
5.1.1.2.3.2	Auswirkungen der Häufigkeit bzw. der Möglichkeit zur Standardisierung	190
5.1.1.2.4	Eignung von Mischstrategien	194
5.1.1.2.5	Bedeutung von Selbstbindung	194
5.1.1.3	Übergreifende Schlussfolgerungen	195
5.1.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern	195
5.1.2.1	Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle	196
5.1.2.1.1	Auswirkungen der Einschränkungen des Vergaberechts	196
5.1.2.1.2	Berücksichtigung langfristiger Wettbewerbsintensität	197
5.1.2.1.3	Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte	197
5.1.2.2	Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen	199
5.1.2.3	Übergreifende Schlussfolgerungen	201
5.2	Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau	202
5.2.1	Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)	202
5.2.1.1	Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle und Determinanten ihrer Eignung	202
5.2.1.2	Wirkung der Einflussfaktoren auf die Konsistenz von Organisationsmodellen	207
5.2.1.2.1	Desintegrierte Organisationsmodelle	207
5.2.1.2.1.1	Planung	207
5.2.1.2.1.2	Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben	209
5.2.1.2.2	Abwägung zwischen desintegrierten und integrierten Organisationsmodellen	211
5.2.1.3	Beispiele für konsistente Organisationsmodelle in idealtypischen Konstellationen	212
5.2.1.4	Übergreifende Schlussfolgerungen	214
5.2.2	Analyse mit Bezug zu öffentlichen Bauherren	216
5.2.2.1	Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die langfristige Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle	216
5.2.2.1.1	Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen	216
5.2.2.1.2	Konsistente Ausgestaltung der Aufgaben bzw. Organisationsmodelle	217
5.2.2.1.2.1	Desintegrierte Organisationsmodelle	217
5.2.2.1.2.1.1	Planung	217
5.2.2.1.2.1.2	Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben	219
5.2.2.1.2.2	Abwägung zwischen integrierten und desintegrierten Organisationsmodellen	222
5.2.2.2	Beispiele für konsistente Organisationsmodelle idealtypischer öffentlicher Bauherren	224
5.2.2.3	Übergreifende Schlussfolgerungen	227
5.3	Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau aus Großbritannien und Schweden	227
6	Fazit und weiterer Forschungsbedarf	236
	Literaturverzeichnis	238

Verzeichnis der Gesprächspartner 248

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht zur Kapitelstruktur der Arbeit	5
Abbildung 2: Jährliches Bauvolumen (2005-2014) im deutschen Hochbau (je Sparte in € Mrd.)	8
Abbildung 3: Überblick über den Untersuchungsansatz	22
Abbildung 4: Darstellung der fünf Phasen der AHO (2009) und der neun Phasen der HOAI	29
Abbildung 5: Übersicht der Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik	52
Abbildung 6: Ergebnisse des Modells von HART (2003).....	63
Abbildung 7: Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells (nach Leistungsumfang)	81
Abbildung 8: Ausgestaltungsparameter des Organisationsmodells.....	83
Abbildung 9: Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe.....	84
Abbildung 10: Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (nach Ausprägung der Faktorspezifität und der Häufigkeit einer Transaktion)	90
Abbildung 11: Empfehlungen zum Rückgriff auf Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe	97
Abbildung 12: Detailausgestaltungsparameter der Fremdvergabe.....	98
Abbildung 13: Ausgestaltung der idealtypischen Detailausgestaltungen der Fremdvergabe	99
Abbildung 14: Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung	105
Abbildung 15: Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines Organisationsmodells auf Multiprojektebene	182

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Struktur der Unternehmen (1995-2013) im deutschen Baugewerbe	20
Tabelle 2: Europäischer Vergleich der Marktstruktur im Baugewerbe im Jahr 2013 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien	21

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1: Modell von HART (2003) – Anwendungsbeispiel der Theorie unvollständiger Verträge	63
Kasten 2: Theorie der Teamproduktion.....	116
Kasten 3: Empirischen Beobachtungen zu Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen	133
Kasten 4: Empirische Beobachtungen zur Rationalität für die Generalunternehmervergabe	137
Kasten 5: Empirische Beobachtungen zu Eigenerstellung oder Fremdvergabe der Objektplanung ..	140
Kasten 6: Empirische Beobachtungen zur Integration von Entwurfs- und Ausführungsplanung.....	142
Kasten 7: Empirische Beobachtungen zur Ausgestaltung der TGA-Planung	143
Kasten 8: Empirische Beobachtungen zur Beauftragung eines Generalplaners.....	146
Kasten 9: Empirische Beobachtungen zur Gestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben	148
Kasten 10: Empirische Beobachtungen zur Bündelung sowohl von Ausführungsplanung und Bauüberwachung als auch von Bauüberwachung und Projektsteuerung.....	150
Kasten 11: Empirische Beobachtungen zur Anwendung integrierter Organisationsmodelle.....	155
Kasten 12: Aussagen deutscher baubetrieblicher und -juristischer Literatur zu GMP-Modellen.....	159
Kasten 13: Empirische Beobachtungen zur GMP-Anwendung im deutschen Hochbau	160
Kasten 14: Empirische Beobachtungen zu Entscheidungskriterien öffentlicher Bauherren bei der Ausgestaltung von Bauausführungsaufgaben.....	165
Kasten 15: Empirische Beobachtungen zur Ausgestaltung von Planungsaufgaben bei öffentlichen Bauherren	168
Kasten 16: Empirische Beobachtungen zur Ausgestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei öffentlichen Bauherren	170
Kasten 17: Empirische Beobachtungen integrierter Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren ...	175
Kasten 18: Empirische Beobachtungen zur Festlegung von Standardorganisationsmodellen	207
Kasten 19: Empirische Beobachtungen zur Ausgestaltung der Steuerung und Koordination bei Projektentwicklern	211
Kasten 20: Aussagen des BRH zur Ressourcenausstattung der öffentlichen Bauverwaltung	222
Kasten 21: Empirische Beobachtungen zur Ressourcenausstattung öffentlicher Bauherren	223

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	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRH	Bundesrechnungshof
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
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

Vorbemerkung: Angaben zur Entstehung der Dissertation im Kontext eines öffentlich geförderten Forschungsprojektes sowie zum Eigenanteil bei der vorliegenden Dissertation

Die vorliegende Arbeit basiert auf Forschungsarbeiten, die von mir im Kontext der Forschungsinitiative „ZukunftBau“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, geförderten Forschungsprojektes „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)“ am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der Technischen Universität Berlin durchgeführt wurden. Die Ergebnisse des Forschungsprojektes wurden im Endbericht „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)“ dokumentiert.¹

In diesem Zusammenhang weise ich auf die folgenden vier Punkte hin:

- Teile der vorliegenden Dissertation sind – teils über längere Passagen wortgleich – in den Endbericht des AKM-Hochbau-Projektes eingeflossen. In diesem Kontext verweise ich darauf, dass in dem AKM-Hochbau-Endbericht auch bezüglich der dortigen zentralen Kapitel darauf hingewiesen wird, dass diese aus einer ersten Entwurfsfassung meiner Dissertationsschrift stammen.
- Prof. Dr. Thorsten Beckers hat meine Forschungsarbeiten als Projektleiter des Forschungsvorhabens AKM-Hochbau begleitet. Prof. Dr. Bernd Kochendörfer hat Expertise zu baubetrieblichen Fragen in das AKM-Hochbauprojekt eingebracht und damit einhergehend einzelne Teile meiner Forschungsarbeiten begleitet.
- Tobias Zimmermann hat gemeinsam mit mir das AKM-Hochbau-Projekt bearbeitet und auch an der Erstellung des Endberichts im Allgemeinen und an dem Kapitel 3 („Theoretische Basis für die Analyse von Organisationsmodellen“) dieses Endberichts im Speziellen mitgewirkt. In der vorliegenden Dissertationsschrift sind in Kapitel 3 umfangreich Inhalte und zum Teil auch Textteile aus dem Kapitel 3 des AKM-Hochbau-Endberichts eingeflossen. Insofern haben in gewisser Hinsicht sowohl Tobias Zimmermann als auch ich substantielle Beiträge für das Kapitel 3 in der vorliegenden Dissertationsschrift geleistet. Ansonsten sind die substanziellen Beiträge zu den (anderen) Kapiteln sowie zu Konzept, Inhalt und Methoden dieser Arbeiten grundsätzlich mir zuzurechnen.

¹ Vgl. BECKERS / EDQUIST / ZIMMERMANN (2013): Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau), siehe u. a. <https://www.baufachinformation.de/literatur.jsp?bu=2013109006535>. Der Bericht wurde im Rahmen der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung veröffentlicht. (Aktenzeichen: SF – 10.08.18.7 – 10.2 / II 2 – F20-09-1-267)

- Im Rahmen des Forschungsprojektes fand eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Bernd Kochendörfer und John-Albert Giebelhausen (beide zum Zeitpunkt der Forschungsinitiative KVL Bauconsult GmbH) sowie Dr. Susanne Mertens und Dr. Stephan Götze (beide zum Zeitpunkt der Forschungsinitiative HFK Rechtsanwälte) zu baubetrieblichen und juristischen Aspekten im Hochbau statt. Ihre Expertise hat somit die in dieser Arbeit durchgeführten Analysen beeinflusst und zum Gelingen der Arbeit in einem nicht unerheblichen Ausmaß beigetragen. Insbesondere hat die Zusammenarbeit mit den genannten Personen zu bestimmten Einschätzungen und Überlegungen zu baubetrieblichen und juristischen Fragen geführt, die in die (institutionen-)ökonomischen Analysen eingegangen sind und ausschließlich von mir beantwortet werden.

Love Erik Edquist, August 2016

1 Einleitung

Thema, Ziel und aktueller Bezug der Arbeit sowie zentrale Fragestellungen

Im Jahr 2014 betrug das Investitionsvolumen des öffentlichen Hochbaus ca. € 18 Mrd.² bzw. ungefähr 1,5 % der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand.³ Somit stellt der Finanzierungsbedarf öffentlicher Hochbauvorhaben in Deutschland einen bedeutenden Ausgabenposten öffentlicher Haushalte dar. Immer wieder stehen daher Probleme bei solchen Projekten insbesondere im Hinblick auf Kosten- und Terminüberschreitungen im Fokus der Öffentlichkeit. In den letzten Jahren sorgten beispielsweise die Schwierigkeiten bei der Erneuerung des Bahnhofs in Stuttgart, dem Bau der Elbphilharmonie in Hamburg und des Flughafens Berlin Brandenburg für kontroverse Diskussionen.⁴

Die Planung und Errichtung eines Hochbauobjektes umfasst eine sehr große Anzahl an unterschiedlichen Aufgaben, die alle direkt oder indirekt voneinander abhängig sind. In der Regel wird im Rahmen eines Hochbauprojekts für die Aufgabenerledigung auf eine Vielzahl von Akteuren zurückgegriffen. Hieraus ergibt sich eine große Anzahl an Schnittstellen. Der Bauherr hat u. a. zu entscheiden, wie er die anfallenden Aufgaben bündelt bzw. integriert, mit welcher Koordinationsform⁵ und vertraglichen Ausgestaltung dies erfolgt sowie auf welche Art er die Aufgabenerledigung koordiniert und überwacht, um die anfallenden Gesamtkosten des Hochbauprojektes aus Produktions- und Transaktionskosten zu minimieren. Diese Ausgestaltungsfragen stehen in enger Verbindung mit den (institutionen-) ökonomischen Abwägungen zur Integration oder Desintegration von Aufgaben(-Bereichen), zu Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie dazu einem opportunistischen Handeln des Agenten durch Risikoübertragung und Monitoring entgegenzuwirken. Trotz umfangreicher sektorenunabhängiger (institutionen-)ökonomischer Erkenntnisse zu diesen Ausgestaltungsfragen sind sowohl aus dem privaten als auch aus dem öffentlichen Hochbau zahlreiche Beispiele vorhanden, bei denen die unzureichende Vertragsausgestaltung sowie Koordination und Überwachung zu stark steigenden Kosten und großen Verspätungen geführt haben.⁶

Im Hochbau existieren unterschiedliche idealtypische Ausgestaltungsoptionen zur Realisierung von Bauprojekten. Im Vergleich zum privaten Hochbau wird dieser Optionsraum für den öffentlichen Bau-

² Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 83).

³ Eigene Berechnung anhand von Daten des DIW (BERLIN) und des STATISTISCHEN BUNDESAMTS, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 83) und STATISTISCHES BUNDESAMT (2015, S. 254).

⁴ Für einen Überblick zum Bau der Elbphilharmonie Hamburg siehe u.a. DER SPIEGEL (2014) und PLETTER (2010), ZUR Erneuerung des Bahnhofs in Stuttgart siehe u. a. STUTTGARTER ZEITUNG (2014) und zum Bau des Flughafens Berlin Brandenburg siehe u. a. BERLINER MORGENPOST (2014).

⁵ Die Koordinationsform definiert die Art der Austauschbeziehung zwischen Akteuren (Governance Structure). Idealtypische Koordinationsformen sind Marktbezug, Eigenerstellung und Hybridlösungen, vgl. z. B. WILLIAMSON (1979).

⁶ FLYVJBERG (2014, S. 10) zeigt, dass Probleme mit Termin- und Kostenüberschreitungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor bei Großprojekten, darunter auch im Hochbau, vorkommen. Als Beispiel dafür im privaten Hochbau in Deutschland kann u. a. auf die Probleme beim Bau des neuen ADAC-Gebäudes an der Hansastraße in München hingewiesen werden, siehe hierzu MÜNCHENER MERKUR (2014).

herrn jedoch durch vergaberechtliche Vorgaben erheblich eingeschränkt. In Deutschland unterliegt die Organisation und Durchführung von öffentlichen Bauprojekten dem gesetzlichen Rahmen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). In Teil A der VOB wird festgelegt, dass öffentliche Bauleistungen in der Regel in Teil- oder Fachlose aufzuteilen und zu Einheitspreisen in einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben sind. In den letzten zehn bis fünfzehn 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 die Planung thematisiert wurde, was in der Regel die Aufteilung in Fachlose erschwert.⁷

Im Hinblick auf diese Vorschläge stehen in dieser Arbeit zwei grundlegende Themen im Vordergrund:

- Zunächst erfolgt eine grundsätzliche Untersuchung von Organisationsmodellen im privaten und öffentlichen Hochbau in Deutschland und deren Eignung bzw. Konsistenz in Abhängigkeit von den mit dem Hochbauprojekt vorliegenden Transaktions-, Markt- und Akteurscharakteristika sowie bei dem institutionellen Rahmen und im Kontext von Opportunismus, Abhängigkeitskonstellationen und Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftssubjekten. Dabei definiert ein Organisationsmodell die institutionelle Ausgestaltung hinsichtlich der Durchführung und Koordination der im Rahmen eines (Hochbau-)Projektes anfallenden Aufgaben und beinhaltet die Entscheidungen bezüglich der Aufgabenbündelung und der Koordinationsform sowie deren konkrete (vertragliche) Ausgestaltung durch Institutionen,⁸ wobei analysiert wird, welche Erkenntnisse die (institutionen-)ökonomische Theorie zu einer effizienten Ausgestaltung von Organisationsmodellen liefert, untermauert mit konkreten Erfahrungen aus der Praxis.
- Des Weiteren wird auf die Besonderheiten des öffentlichen Hochbaus eingegangen, woraus Empfehlungen zur Eignung von Organisationsmodellen in diesem Bereich abgeleitet werden. Dabei wird insbesondere die Frage des frühzeitigen Einbezuges bauausführender Unternehmen in die Planung im öffentlichen Hochbau analysiert.

Organisationsmodelle werden in dieser Arbeit aus zwei interdependenten Perspektiven analysiert, indem die grundlegende Betrachtung auf der Einzelprojektebene zur Realisierung einzelner Hochbauvorhaben in einem zweiten Schritt um die Untersuchung langfristig konsistenter Organisationsmodelle auf der projektübergreifenden Multiprojektebene erweitert wird. Während die Einzelprojektebene so-

⁷ Siehe u.a. GRALLA (2001, S. 170 ff.) und KRATZENBERG (2004).

⁸ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 1); Als Institutionen werden normalerweise handlungskanalisierende Regeln oder Verträge sowie Mechanismen zu ihrer Durchsetzung verstanden, die sowohl formellen als auch informellen Charakter haben können, vgl. KLATT (2011, S. 94) und REINKE (2014, S. 106 f.). Beispiele davon sind u. a. OSTROM (2005, S. 3), die Institutionen definiert als "prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions" und NORTH (1990, S. 3), der Institutionen beschreibt als "the rules of the game in a society" und als "humanly devised constraints that shape human interaction". In dieser Arbeit umfassen Institutionen zum einen die Koordinationsform (z. B. Abstimmung innerhalb der „hierarchischen“ Organisation eines Akteurs oder über wettbewerbliche (Markt-)Mechanismen) sowie zum anderen sowohl formelle oder informelle Regel als auch Verträge zwischen einzelnen Akteuren. Für eine detaillierte Darstellung siehe Abschnitt 2.2.2.

wohl 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.

Methodik und Vorgehen

In dieser Arbeit wird für die Analyse von Organisationsmodellen im privaten und öffentlichen Hochbau in Deutschland ein aus vier Elementen bestehender Untersuchungsansatz verwendet. Zum ersten wird ein Untersuchungsrahmen aufgestellt, der eine detaillierte Analyse von Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells im Hochbau erlaubt. Zum zweiten werden die Einflussfaktoren bzw. die mit einem Hochbauprojekt einhergehenden Transaktions-, Markt- und Akteurscharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen auf die Eignung des Organisationsmodells dargestellt. Als drittes Element werden 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 und der Verwaltung, auch auf den öffentlichen Sektor übertragen. Der NIÖ werden theoretische Ansätze zur Analyse von Opportunismus, Abhängigkeitskonstellationen und Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftssubjekten zugerechnet. Sie bietet somit eine Grundlage für die Untersuchung der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle in diesem Kontext.⁹ Als viertes Element werden das Zielsystem bzw. die Bewertungskriterien festgelegt, das im Zusammenspiel mit den ökonomischen Theorien eine Beurteilung der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle ermöglicht. Insbesondere für den Aufbau des konkreten Untersuchungsrahmens sowie für die Einordnung der theoretischen Erkenntnisse werden empirische Erfahrungen aus den Bereichen des Baubetriebs und des (Bau-)Rechts berücksichtigt. Im Rahmen der Arbeit sind in diesem Zusammenhang 58 empirische Beobachtungen bei privaten und öffentlichen Akteuren des Hochbausektors durchgeführt worden, deren Erkenntnisse in die Analyse der Organisationsmodelle eingeflossen sind.¹⁰

Die Untersuchungen erfolgen 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 sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene abgeleitet. Dabei stehen Empfehlungen für den öffentlichen Bauherrn, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors, im Vordergrund der Arbeit.

⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 253).

¹⁰ Siehe „Verzeichnis der Gesprächspartner“ im Anhang für eine Auflistung sämtlicher empirischer Beobachtungen.

Aufbau der Arbeit

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

Kapitel 2 dient als Einführung in den deutschen Hochbausektor, wodurch die Grundlagen für die weitere Analyse gelegt werden. Der Analysegegenstand „Hochbau“ wird eingegrenzt, die Charakteristika von Hochbauprojekten erläutert sowie eine Kategorisierung von Bauherren vorgenommen. Ferner werden die allgemeinen institutionellen Rahmenbedingungen im deutschen Hochbau vorgestellt, bevor im Folgenden ein Ansatz zur Untersuchung von Organisationsmodellen in diesem Sektor dargestellt wird. Schließlich wird auf die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn, vor allem im Hinblick auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen, eingegangen.

KAPITEL 3 (GRUNDLEGENDE ÖKONOMISCHE ERKENNTNISSE ZU ORGANISATIONSMODELLEN)

In Kapitel 3 werden grundlegende ökonomische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen vorgestellt, die als Fundament für die spätere Analyse konkreter Ausgestaltungsfragen auf Einzel- und Multiprojektenebene dienen. Zunächst werden relevante theoretische Erkenntnisse erläutert, 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 für den öffentlichen Sektor und die (Wirtschafts-) Politik dargestellt werden.

KAPITEL 4 (AUSGESTALTUNG KONSISTENTER ORGANISATIONSMODELLE AUF EINZELPROJEKTEBENE)

Kapitel 4 geht, unter Berücksichtigung der Analysegrundlagen der vorigen beiden Kapitel, 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.

KAPITEL 5 (AUSGESTALTUNG KONSISTENTER ORGANISATIONSMODELLE AUF MULTIPROJEKTEBENE)

Unter Einbeziehung der zuvor gewonnenen Erkenntnisse auf Einzelprojektebene analysiert Kapitel 5 die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektenebene. Dabei wird unter Berücksichtigung der auf Multiprojektenebene relevanten Determinanten für die Ausgestaltung von Organisationsmodellenderen langfristige Eignung diskutiert. Die Gliederung in Kapitel 5 entspricht dem Vorgehen in Kapitel 4, weil auch hier sukzessive die Besonderheiten der öffentlichen Hand sowie der Bezug zum Hochbausektor berücksichtigt werden. Darüber hinaus beinhaltet Kapitel 5 auch einen ergänzenden Exkurs zu den Organisationsmodellen des öffentlichen Hochbaus in Großbritannien und Schweden.

KAPITEL 6 (FAZIT UND WEITERER FORSCHUNGSBEDARF)

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

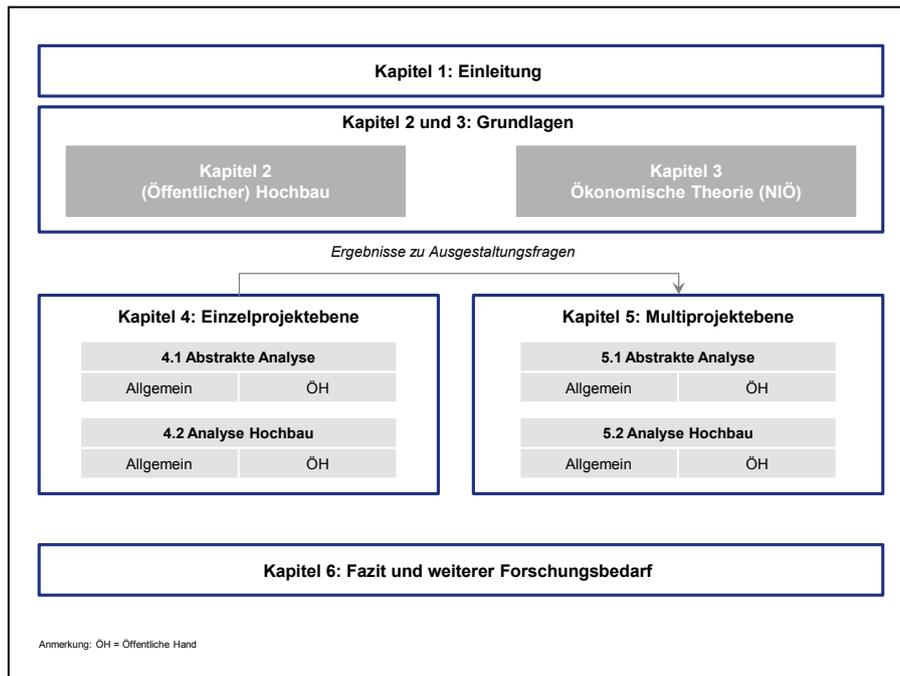


Abbildung 1: Übersicht zur Kapitelstruktur der Arbeit

2 Grundlagen sowie Untersuchungsfokus und -ansatz

In diesem Kapitel erfolgt eine Einführung in den deutschen Hochbausektor, die eine Grundlage für die spätere Analyse von Organisationsmodellen im Hochbau sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojekt-ebene darstellt. Zunächst wird in Abschnitt 2.1 eine einführende Betrachtung des deutschen Hochbaus vorgenommen. Außerdem werden die zentralen Begrifflichkeiten dieser Arbeit abgegrenzt und die Grundlagen des deutschen Hochbaus vorgestellt. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die generellen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika und die Vorstellung des allgemeinen institutionellen Rahmens des Hochbausektors in Deutschland. In Abschnitt 2.2 wird dann ein Untersuchungsansatz zur Analyse von Organisationsmodellen eingeführt. Darauf aufbauend wird in Abschnitt 2.3 auf Organisationsmodelle im deutschen Hochbau eingegangen und ein Systematisierungsansatz vorgestellt, der die Abgrenzung in des- und integrierte Organisationsmodelle ermöglicht. Abschließend wird in Abschnitt 2.4 auf die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn und die damit einhergehenden Fragestellungen im Hinblick auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen eingegangen. Insbesondere der institutionelle Rahmen öffentlicher Bauherren wird hier vertieft dargestellt. Auf diese in Kapitel 2 gewonnen Erkenntnisse greifen in Kapitel 4 und 5 die konkreten Analysen des Hochbausektors zurück.

2.1 Grundlagen des Hochbaus in Deutschland

In diesem Abschnitt wird zuerst der Untersuchungsgegenstand Hochbau definiert und eingegrenzt sowie auf dessen wirtschaftliche Bedeutung in Deutschland eingegangen. In den darauf folgenden Abschnitten wird ein grundlegendes Verständnis für die wichtigsten Einflussfaktoren auf die institutionellen Ausgestaltungsentscheidungen des Organisationsmodells aufgebaut, die sowohl die Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika als auch den institutionellen Rahmen des deutschen Hochbaus beinhalten. Auf diese Einflussfaktoren wird später im Rahmen des Untersuchungsansatzes in Abschnitt 2.2 zurückgegriffen.

2.1.1 Definition, Abgrenzung und Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes

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.¹¹

¹¹ Als Ausnahme gelten einheitlich dem Tiefbau zugeordnete Verkehrsanlagen; vgl. GRÜTZE (2007, S. 126).

Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

In dieser Arbeit werden nur die Planungs- und Bauausführungsphasen betrachtet, womit die Finanzierung, der Erhalt und der Betrieb von Hochbauwerken weitgehend ausgeblendet werden. Nicht betrachtet werden demzufolge auch sogenannte Public-Private-Partnership-Modelle (PPP-Modelle),¹² 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.¹³

Im Fokus der Analyse stehen Organisationsmodelle zur Umsetzung von Hochbauprojekten mit Bezug zu den Phasen der Planung und Bauausführung.¹⁴ In den Vordergrund rücken dabei nicht nur die Größe des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sondern auch die konkrete Detailausgestaltung der jeweiligen Leistungs- bzw. Vertragsumfänge. 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 Lose 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 bestimmten Leistung bezieht, was auch als vertikale Integration bzw. Desintegration definiert wird. Die Breite bezieht sich auf die Integration bzw. Desintegration von Aufgaben auf einer bestimmten Wertschöpfungsstufe, und wird auch als horizontale Integration bzw. Desintegration bezeichnet.

Bedeutung des Hochbaus in Deutschland

Nach Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) betrug das deutsche Hochbauvolumen im Jahr 2014 € 302 Mrd.¹⁵ Aufgrund seiner geschätzt ca. 1,5 Mio. Beschäftigten wird dem deutschen Hochbau zudem eine große Bedeutung als Arbeitgeber zugesprochen.¹⁶

Das Bauvolumen im Hochbausektor lässt sich, wie in Abbildung 2 dargestellt, in öffentlichen und gewerblichen Hochbau sowie Wohnungsbau unterteilen. Das Bauvolumen im öffentlichen Hochbau betrug 2014 € 18,3 Mrd. und damit ca. sechs Prozent des gesamten Hochbauvolumens. Gegenüber

¹² Im deutschen Sprachgebrauch wird auch der Begriff „Öffentliche-Private-Partnerschaften“ (ÖPP) verwendet.

¹³ Für eine Definition von PPP-Modellen siehe BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012).

¹⁴ Siehe Kapitel 1 und Abschnitt 2.2.1. für die in dieser Arbeit verwendete Definition eines Organisationsmodells.

¹⁵ Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 83); Zur Einordnung der Bedeutung des Hochbaus in Deutschland: Im Jahr 2014 betrug das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) € 2.904 Mrd., vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2015, S. 321).

¹⁶ Eigene Berechnung anhand von Daten des BUNDESINSTITUTS 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).

2005 ist es um € 3,8 Mrd.¹⁷ oder ca. 26 % gestiegen.¹⁸ Mit einem Anteil von ca. 1,5 % an den gesamten öffentlichen Ausgaben aller föderalen Ebenen im Jahr 2014 ist der öffentliche Hochbau ein bedeutender Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte.¹⁹

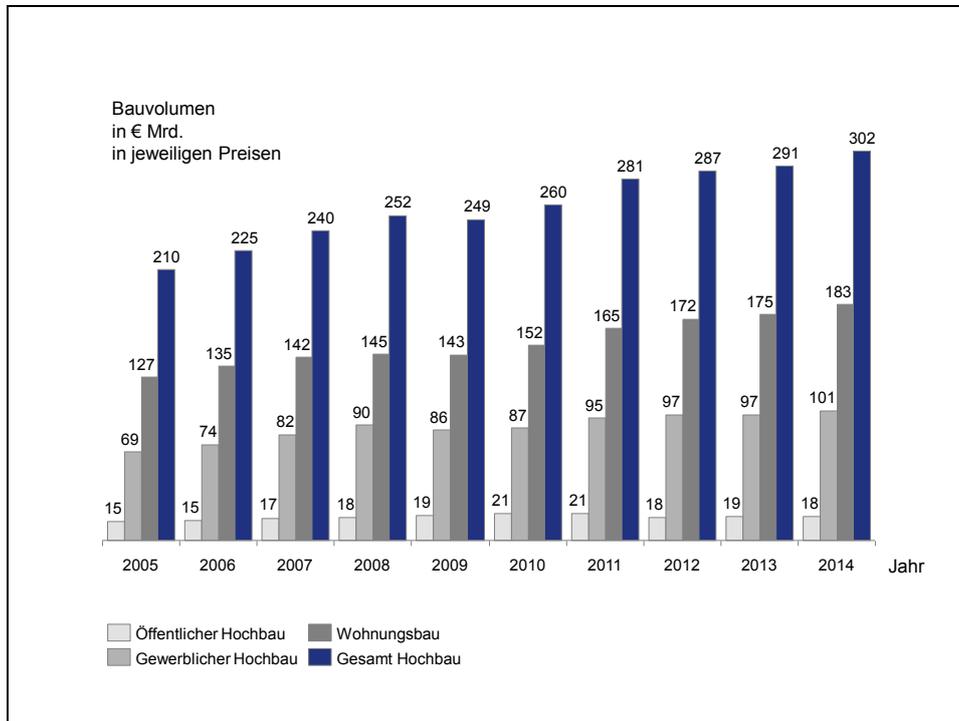


Abbildung 2: Jährliches Bauvolumen (2005-2014) im deutschen Hochbau (je Sparte in € Mrd.)²⁰

2.1.2 (Transaktions-)Charakteristika von Hochbauprojekten

In diesem Abschnitt werden sowohl die grundlegenden Merkmale von Hochbauprojekten vorgestellt als auch eine Einordnung in unterschiedliche Projekttypen vorgenommen. Diese Unterscheidungsattribute von Hochbauprojekten stellen die Transaktionscharakteristika dar, die bei der Analyse der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle eine zentrale Rolle spielen.

2.1.2.1 Merkmale

Die Planung und Errichtung von Hochbauwerken weisen grundsätzlich Merkmale auf, die sich von industrieller Serienproduktion unterscheiden, weil sie generell unter Rahmenbedingungen erfolgen, die sich hinsichtlich des Ausgangspunktes, der Durchführung und der Zielsetzung durch Einmaligkeit,

¹⁷ Nicht inflationsbereinigt.

¹⁸ Vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 83).

¹⁹ Eigene Berechnung anhand von Daten des DIW (Berlin), vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2014, S. 83) und des Statistischen Bundesamts, vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2015, S. 254).

²⁰ Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von Daten des DIW (Berlin), vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 83).

Komplementarität und projektspezifische Organisation auszeichnen. Zudem werden Hochbauwerke grundsätzlich an wechselnden Fertigungsstätten erbracht.²¹

Zur Errichtung eines Hochbauwerkes wird eine große Anzahl technischer Komponenten und Aufgaben eingesetzt, die sich komplementär ergänzen. Dieses System wird bis zum Abschluss des Hochbauprojektes in zwei Hauptphasen entwickelt: in der Planung und in der darauf folgenden Bauausführung.²²

Für die mit einem Hochbauprojekt verbundenen Projektkosten gilt in der Regel, dass die Beeinflussbarkeit umso größer ist, je früher der Zeitpunkt im Projektverlauf ist. Bei den ersten Planungsüberlegungen ist sie am höchsten, nimmt dann jedoch 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.²³

Aufgrund der Vielzahl technischer Komponenten und Aufgaben bzw. deren sich komplementär ergänzender Beziehungen zueinander sowie des häufig langen Zeitraumes²⁴ zwischen den ersten Planungsüberlegungen und der Fertigstellung von Hochbauprojekten, ist es schwierig bzw. nur zu prohibitiv hohen Kosten möglich, ex ante einen Vertrag über die Realisierung eines großen Hochbauprojektes zu erstellen, bei dem keine nachträglichen Anpassungen notwendig sind. Empirische Untersuchungen bestätigen diese häufig bestehende Notwendigkeit zu Anpassungen ex-post durch sogenannte Nachträge. So wurde in einer von KATTENBUSCH / KUHNE (2002) durchgeführten empirischen Auswertung von 33 Bauunternehmen mit jährlichen Bauleistungssummen zwischen € 4 Mio. und € 1 Mrd. die Häufigkeit von Nachträgen untersucht.²⁵ Im Durchschnitt kamen Nachträge in 75 % aller Aufträge vor und steigerten die Auftragssumme um elf Prozent.²⁶ In einer weiteren Untersuchung von RACKY (1997) zu 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.²⁷

2.1.2.2 Projekttypen

Der Hochbau umfasst eine Vielzahl von Projekttypen, die sich im Hinblick auf ihre Charakteristika unterscheiden. Die Projekttypen können nach der Art des Vorhabens unterteilt werden. Generell wird

²¹ Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 3 f.).

²² Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 16 ff.). Dies vorausgesetzt, dass die Zielformulierung des zu errichtenden Objektes festgelegt ist.

²³ Vgl. SANGENSTEDT (2009, S. 9).

²⁴ 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.

²⁵ Vgl. KATTENBUSCH / KUHNE (2002, S. 42 f.).

²⁶ Vgl. KATTENBUSCH / KUHNE (2002, S. 42 f.).

²⁷ Vgl. RACKY (1997, S. 95); Die Merkmale eines Hochbauprojektes und deren Auswirkungen auf die Gestaltungsoptionen bezüglich des projektbezogenen Organisationsmodells werden in Abschnitt 4.2.1 vertieft diskutiert.

dabei zwischen Neu-, Um- und Erweiterungsbau unterschieden.²⁸ Bei einem Neubau handelt es sich um ein Vorhaben, das durch den Neubaucharakter keine oder wenige Schnittstellen zu bestehenden Bausubstanzen aufweist. Im Gegensatz dazu muss bei Um- oder Erweiterungsbauten auf der Basis einer bestehenden Bausubstanz geplant und gebaut werden. Generell gilt, dass Um- und Erweiterungsbau im Vergleich zum Neubau von einer höheren Komplexität²⁹ ist, weil die Schnittstellen zu bestehenden Bausubstanzen vor der tatsächlichen Bauausführung in der Regel kaum vollumfänglich beschreibbar sind.³⁰

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.³¹

Außerdem wird im Rahmen der jeweiligen Vorhaben und Gebäudekategorien häufig eine weitere Unterscheidung nach der Projektgröße vorgenommen, wobei Parameter wie monetärer und zeitlicher Umfang sowie die Anzahl der beteiligten Akteure betrachtet werden.

Durch die Gegebenheiten der Projekttypen wird auch die vorhandene 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.³²

²⁸ Beispielsweise werden in den Richtlinien zur Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zwischen Neu-, Um-, Erweiterungsbauten unterschieden, vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2005).

²⁹ Auf den Begriff "Komplexität" wird detailliert in Abschnitt 3.1.3 eingegangen.

³⁰ Für eine Diskussion der Besonderheiten der Planung bzw. der Kostenberechnung beim Bauen im Bestand siehe SIEMON (2007, S. 130 ff.).

³¹ Vgl. SOMMER (2009, S. 4 f.).

³² Auf die Bedeutung von Komplexität bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen wird in Abschnitt 4.1.1 näher eingegangen.

2.1.3 Akteurscharakteristika – Bauherren und Projektportfolios

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

In dieser Arbeit 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“ benutzt.³³

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 gegebenenfalls einzelne delegierbare Bauherrenaufgaben an externe Akteure.³⁴

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

2.1.3.1 Private und öffentliche Bauherren

Definitionen und Abgrenzung

In der Arbeit werden die Begriffe „öffentlicher Bauherr“ sowie „öffentlicher Auftraggeber“ für sämtliche Auftraggeber verwendet, die nach § 98 Nr. 1 bis 6 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bei der Beauftragung einer (Bau-)Leistung zur Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnungen³⁵ verpflichtet sind, Hierunter fallen z. B.:

- Gebietskörperschaften und deren Sondervermögen (Bund, Länder, Städte, Gemeinden, Landkreise, etc.).
- 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 sind, werden in dieser Arbeit als „private Bauherren bzw. private Auftraggeber“ bezeichnet.

³³ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 72).

³⁴ Zur Abgrenzung des Aufgabenspektrums des Bauherren/Auftraggebers siehe ESCHENBRUCH (2008, S. 72 ff.).

³⁵ 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 in diesem Kapitel später vorgestellt werden.

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.³⁶

Im Vergleich zum privaten Sektor, dem diese eindeutige Zielorientierung unterstellt wird, ist im öffentlichen Bereich in der Regel eine Mehrdimensionalität der Ziele anzunehmen.³⁷ Allerdings wird in dieser Arbeit 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 finden sich demnach auch als Vorgabe für die Beschaffung auf allen föderalen Ebenen wieder.³⁸

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 insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte setzen.³⁹

2.1.3.2 Bau für Eigen- oder Fremdnutzung

Eine wichtige Unterteilung der Akteurscharakteristika besteht auch in der Unterscheidung zwischen Bauherren, die für ihre Eigennutzung bauen und solchen, die vornehmlich Objekte für die Fremdnutzung errichten, wie z. B. Projektentwickler. Während Bauherren, die vornehmlich für die Fremdnutzung bauen, über Einflussmöglichkeiten zur Anpassung ihres Projektportfolios an die aktuell vorherrschenden Rahmenbedingungen verfügen und sich je nach Situation auf unterschiedliche Projekttypen fokussieren können, wird das Projektportfolio der für den Eigennutz errichtenden Bauherren durch den kurz- bis langfristigen Eigenbedarf bestimmt.

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. Als Beispiel für einen Besteller ist im öffentlichen Bereich die Politik, z. B. in Form eines Ministeriums, zu nennen. Für einen Umsetzer ist im privaten Sektor ein mit der Umsetzung eines Hochbauvorhabens beauftragter Projektentwickler exemplarisch. Zusätzlich muss in diesem Zusammenhang vom eigentlichen Nutzer bzw. Bedarfsträger unterschieden werden, der das Hochbau-

³⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 65).

³⁷ Vgl. KLATT (2011, S. 65); Auf die Mehrdimensionalität der Ziele der unterschiedlichen Akteure des öffentlichen Auftraggebers wird vertieft in Abschnitt 3.3 eingegangen.

³⁸ Beispielsweise verpflichtet § 7 BHO zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserstellung des Bundes.

³⁹ Auf die Besonderheiten öffentlicher Bauherren wird in Abschnitt 4.2.2 vertieft eingegangen.

werk nach Fertigstellung tatsächlich nutzt, dabei aber nicht zwangsläufig zuvor auch Bauherr im Sinne eines Bestellers oder Umsetzers ist.

In dieser Arbeit wird im Folgenden nicht zwischen dem Besteller und dem Umsetzer unterschieden, sondern generell vom Bauherrn bzw. Auftraggeber gesprochen, wenn es um denjenigen Akteur geht, der in einem Hochbauprojekt die Bauherrenfunktion wahrnimmt.

2.1.4 Institutionelle Rahmenbedingungen des Hochbaus

Der institutionelle Rahmen des Hochbaus ist ein wichtiger Einflussfaktor, das eine zentrale Rolle bei der Analyse von Organisationsmodellen spielt. Aus diesem Grund stellt dieser Abschnitt die institutionellen Vorgaben des Hochbausektors vor, um so eine Basis für die spätere Analyse zu schaffen.

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“⁴⁰, das durch das Merkmal der Über-Unter-Ordnung geprägt wird. Demgegenüber erfasst das private Baurecht die Rechtsverhältnisse der an einem Bauprojekt beteiligten Akteure auf der Ebene der Gleichordnung.⁴¹

Diese institutionellen Rahmenbedingungen im Hochbau bilden u. a. die Grundlage für die Abgrenzung grundlegender Rollen im Hochbausektor, auf die in Abschnitt 2.3.1.3 eingegangen wird.

Neben den formalen Rechtsregeln haben sich im Laufe der Zeit institutionelle Vorgaben in Form von 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.

2.1.4.1 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.⁴² Durch die institutionelle Vorgabe der Genehmigung wird auch eine externe Qualitätsprüfung der Planung vorgenommen, was für den Bauherrn bereits vor der eigentlichen Bauausführung zur Reduktion der Unsicherheit im Hinblick auf die Qualität der beauftragten Planer⁴³ dienen kann. Nach Abschluss der Bauausführung sind für durch die Landesbauordnung definierte Bauleistungen baurechtliche bzw. behördliche Abnahmen durchzuführen. Diese Ab-

⁴⁰ WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

⁴¹ Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).

⁴² Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

⁴³ 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.

nahmen erfolgen durch die Bauaufsichtsbehörde oder durch von ihr beauftragte Sachverständige, was für den Bauherrn eine zusätzliche externe Qualitätsprüfung der Planung und Bauausführung nach Fertigstellung der Leistung bedeutet.⁴⁴ Diese Abnahmen sind jedoch nicht mit der rechtsgeschäftlichen 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.

Das öffentliche Baurecht wird in das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht unterteilt.⁴⁵ 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 Gesamttraum der Bundesrepublik in Teilräume ein, die durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne abgebildet werden. Nach § 1 ROG gilt es als Ziel, zur Vermeidung von Konflikten die Anforderungen der jeweiligen Räume aufeinander abzustimmen, sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Bauleitplanung

Die Bauplanleitung soll auf der Ebene der Städte und Kommunen die städtebauliche Entwicklung steuern. Aus der Flächennutzungsplanung werden Bebauungspläne entwickelt, die regeln, welche Vorgaben zu erfüllen sind, um eine Baugenehmigung für ein konkretes Bauprojekt zu erhalten bzw. welche Projekte ohne eine Baugenehmigung durchgeführt werden können. 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. Es dient der Abwendung von Gefahren für die Allgemeinheit, die durch das Vorhaben entstehen könnten. Zum Bauordnungsrecht gehören auch länderspezifische technische Baubestimmungen. Diese

⁴⁴ Vgl. BATTIS / KRAUTZBERGER / LÖHR (2009).

⁴⁵ In diesem Abschnitt wird nur ein kurzer Überblick zum öffentlichen Baurecht gegeben, für eine ausführliche Darstellung wird u. a. auf BATTIS / KRAUTZBERGER / LÖHR (2009) verwiesen.

⁴⁶ Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 4).

technischen Baubestimmungen einzuhalten, liegt in der Verantwortung der Planer und der bauausführenden Akteure.⁴⁷

2.1.4.2 Privates Baurecht

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

2.1.4.2.1 Vertragliche Regeln

2.1.4.2.1.1 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 als Gegenleistung zur Erstellung des definierten Werkes zu einer vereinbarten Vergütung verpflichtet.⁴⁹ Im BGB umfasst der Vertragstyp Werkvertrag nicht nur Bauwerke, sondern trifft auch 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 abänderbar sind.

2.1.4.2.1.2 VOB

Einordnung

Im deutschen Hochbau nimmt die das Werkvertragsrecht des BGB ergänzende VOB einen zentralen Platz 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.⁵⁴ 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

⁴⁷ Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 29 ff.).

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 Die VOB/A wird in detailliert in Abschnitt 2.4.3.2.2.2 vorgestellt.

Länder, sonstige öffentliche Auftraggeber, kommunale Spitzenverbände sowie Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik in paritätischer Zusammensetzung an.⁵⁵

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 öffentlich-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.⁵⁶ Insofern 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 anerkannte Regeln der Technik dar. Diese gelten auch grundsätzlich beim Abschluss eines reinen BGB-Vertrages, wenn nicht explizit anders vereinbart.⁵⁷

2.1.4.2.2 Leistungsbilder nach HOAI

Für Architekten und Ingenieure mit Sitz im Inland spielt die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) eine bedeutende Rolle. Die HOAI definiert Mindest- und Höchstsätze für die Vergütung zwischen dem Auftraggeber und den Architekten und Ingenieuren.⁵⁸ Sie 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.⁵⁹

⁵⁵ Vgl. WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 2).

⁵⁶ Vgl. KAPPELLMANN / LANGEN (2007, S. 39 f.).

⁵⁷ Vgl. KAPPELLMANN / LANGEN (2007, S. 42).

⁵⁸ Ausgenommen vom zwingenden Preisrecht sind nach § 3 Abs. 1 HOAI sogenannte Beratungsleistungen, die in Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 HOAI dargestellt werden.

⁵⁹ Vgl. § 3 HOAI und WIRTH / PFISTERER / SCHMIDT (2011, S. 3).

2.1.4.2.3 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-Normen sowie die auf europäischer Ebene entwickelten sogenannten Eurocodes, die speziell für das Bauwesen etabliert wurden.

Die 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 in Verträgen grundsätzlich die Einhaltung von DIN-Normen festgeschrieben, was die Beschreib- und Nachvollziehbarkeit technischer Gegebenheiten erleichtert. Ihre Einhaltung führt in juristischen Auseinandersetzungen häufig zu einer Beweislastumkehr. Grundsätzlich gilt, dass derjenige, der die Anforderungen der DIN-Normen eingehalten hat, nicht schuldhaft gehandelt hat.⁶⁰ 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.⁶¹

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.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 über ihre Brauchbarkeit erforderlich. Dieser Nachweis wird in den Landesbauordnungen und dem Bauproduktengesetz festgelegt. Als solcher dient die Einhaltung bautechnischer DIN-Normen und/oder die Zulassung oder das Prüfzeichen des Deutschen Instituts für Bautechnik.⁶⁴

Insgesamt kann festgehalten werden, dass in Deutschland im Bereich Planen und Bauen ein grundsätzlich hoher Normierungs- und Standardisierungsgrad erreicht wird, der eine breite Basis an kodifiziertem Wissen darstellt, auf das die Akteure im Sektor zurückgreifen können.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. MICHEL-QUAPP (2009, S. 115 f.).

⁶¹ Vgl. KAPPELLMANN / LANGEN (2007, S. 42).

⁶² Vgl. SCHUPPENER (2012).

⁶³ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 68).

⁶⁴ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 69).

⁶⁵ Für eine Darstellung der wichtigsten Normen und technischen Richtlinien siehe u. a. DIN (2011).

2.1.4.2.4 Vergütungsstandards

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

- Für Architekten und Ingenieure gilt die HOAI als zwingendes Preisrecht bei der Beauftragung von bestimmten Planungsleistungen. Sie legt gesetzliche Mindest- und Höchstsätze für die Vergütung fest.
- Bei der Beauftragung von Bauausführungsleistungen ist im Gegensatz dazu zwischen dem privaten Auftraggeber und dem Auftragnehmer eine freie Preisvereinbarung erlaubt.⁶⁶
- Rechtsanwälte sind nach den Vorgaben des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) zu beauftragen, es stellt in diesem Bereich somit einen Standard für die Vergütung dar.
- Bei der Beauftragung externer Projektsteuerungsleistungen gilt kein zwingendes Preisrecht, soweit der Projektsteuerer nicht typische Architektenleistungen 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.⁶⁷

2.1.4.2.5 Qualifikationsstandards

Sogenannte Qualifikationsstandards bieten die Möglichkeit zu einer gewissen Reduktion der Qualitätsunsicherheit bei einer Anstellung oder einer Fremdvergabe. In Deutschland sind die Berufstitel „Architekt“, „Beratender Ingenieur“, „Stadtplaner“, „Landschaftsarchitekt“ und „Innenarchitekt“ durch die jeweiligen Kammern geschützt.⁶⁸ 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 erhält man durch die Eintragung bei der Kammer.⁶⁹

Im Gegensatz zu den bereits benannten Berufstiteln ist der Titel „Projektsteuerer“ in Deutschland nicht geschützt, weshalb es jedem freisteht, eine Leistung als Projektsteuerer anzubieten.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. GRALLA (2001, S. 171).

⁶⁷ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 216 ff.).

⁶⁸ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 92).

⁶⁹ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 191 f.).

⁷⁰ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 96 ff.).

Zusätzlich zu den geschützten Berufstiteln 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.⁷¹

2.1.5 Marktcharakteristika des deutschen Hochbaus

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

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 zu beobachten. Für den aktuelleren Zeitraum 2009 bis 2013 ist eine vergleichbare Entwicklung bei der Anzahl der Beschäftigten als auch beim Umsatzanteil festzustellen.

⁷¹ Beispiele für diese Zertifizierungen sind u. a. „DIN ISO 9001 Bauwesen“, „Fachunternehmen nach FW 601“, „Fachunternehmen nach W 601“ und „Fachunternehmen nach GW 301/302“.

Tabelle 1: Struktur der Unternehmen (1995-2013) im deutschen Baugewerbe⁷²

Jahr	Nach Anzahl der Beschäftigten im Unternehmen								
	Zahl der Unternehmen (in %)			Zahl der Beschäftigten (in %)			Umsatz (in %)		
	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
2010	98,6	1,3	0,1	75,6	16,5	7,9	64,3	21,6	14,1
2011	98,6	1,3	0,1	76,9	15,5	7,6	64,7	21,0	14,3
2012	98,6	1,3	0,1	77,2	15,2	7,6	65,2	20,6	14,2
2013	98,7	1,2	0,1	77,5	14,8	7,7	65,8	20,1	14,1
95 bis 13 ⁷³	+1,1	-1,1	0,0	+8,2	-3,0	-5,3	+8,2	-6,4	-1,8
09 bis 13 ⁷⁴	0,0	0,0	0,0	+1,8	-1,8	-0,1	+3,4	-2,4	-1,0

Laut Tabelle 2 haben mittlere und große Unternehmen im deutschen Baugewerbe im Vergleich zu den großen europäischen Ländern Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien, mit Ausnahme von Italien, eine geringere Bedeutung. Insbesondere der Umsatzanteil großer Unternehmen mit 250 Beschäftigten und mehr ist im deutschen Baugewerbe im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien und Spanien geringer. Diese geringere Bedeutung mittlerer und großer Unternehmen⁷⁵ spiegelt sich auch im Verhältnis von Anzahl der Unternehmen und ihrem Umsatzanteil wieder. In Deutschland machen diese Unternehmen 1,3 % aller Unternehmen aus und verantworten dabei 34,2 % des Gesamtumsatzes. In Großbritannien ist dieses Verhältnis mit einer Quote von 0,8 % zu 46,8 % knapp doppelt so hoch.

⁷² Quelle: Eigene Abbildung anhand von Daten aus den baustatistischen Jahrbüchern 2000, 2002, 2004/2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 und 2014, 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), DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2012); DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2013), DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2014), DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2015) UND DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016).

⁷³ Angaben als Deltabetrachtung zwischen den angegebenen Jahren in Prozentpunkten.

⁷⁴ Angaben als Deltabetrachtung zwischen den angegebenen Jahren in Prozentpunkten.

⁷⁵ Unternehmen mit mehr als 49 Beschäftigten.

Tabelle 2: Europäischer Vergleich der Marktstruktur im Baugewerbe im Jahr 2013 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien⁷⁶

	Nach Anzahl der Beschäftigten im Unternehmen (Jahr 2013)								
	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	77,5	14,8	7,7	65,8	20,1	14,1
Frankreich	99,6	0,3	0,1	74,1	10,8	15,1	67,5	12,6	19,9
Großbritannien	99,2	0,7	0,1	63,3	15,1	21,6	53,2	18,3	28,5
Italien	99,7	0,2	0,1	90,0	6,7	3,3	79,1	12,4	8,5
Spanien	99,6	0,3	0,1	78,3	9,0	12,7	61,5	14,3	24,2

2.2 Untersuchungsansatz zur Analyse von Organisationsmodellen

In diesem Abschnitt wird zunächst in 2.2.1 ein Überblick über den in dieser Arbeit verwendeten Untersuchungsansatz zur Analyse von Organisationsmodell gegeben. Dabei werden der Analysegegenstand „Organisationsmodell“ definiert und die einzelnen Elemente des Untersuchungsansatzes dargestellt. Anschließend wird in Abschnitt 2.2.2 eine vertiefte Darstellung des Untersuchungsrahmens vorgenommen, bei der insbesondere auf die Bestandteile des Organisationsmodells zur Planung und Errichtung eines Bauvorhabens unter Berücksichtigung der Zusammenhänge dieser Bestandteile eingegangen wird. In Abschnitt 2.2.3 wird abschließend kurz die Einflussfaktoren eingeordnet.

2.2.1 Überblick und Definitionen

Für die Analyse idealtypischer Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen im Hochbau sowie zur Beantwortung weiterer Fragen dieser Arbeit wird ein Untersuchungsansatz angewendet, der in ähnlicher Form bereits bei vergleichbaren Themenstellungen zur Anwendung gekommen ist.⁷⁷ Dabei umfasst das Organisationsmodell die institutionelle Ausgestaltung hinsichtlich der Durchführung und Koordination der im Rahmen eines (Hochbau-)Projektes anfallenden Aufgaben und beinhaltet die Entscheidungen bezüglich der Aufgabenbündelung und der Koordinationsform sowie deren konkrete (vertragliche) Ausgestaltung durch Institutionen.⁷⁸

⁷⁶ Quelle: Eigene Abbildung anhand von Daten aus dem Baustatistischen Jahrbuch 2016, vgl. DIE DEUTSCHE BAUINDUSTRIE (2016, S. 95).

⁷⁷ Der in dieser Arbeit angewendete Untersuchungsansatz wurde von der Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der TU Berlin zur Analyse von Systemgütern entwickelt; vgl. für eine ausführliche Darstellung BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012). Vgl. für die Anwendung eines ähnlichen Ansatzes im Bereich der Verkehrstelematik BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2011) und vgl. im Bereich öffentlicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge REINKE (2014). Der Autor bedankt sich bei den Kollegen des Fachgebiets Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der TU Berlin für die Diskussionen und das Feedback bei der Ausarbeitung des Untersuchungsansatzes dieser Arbeit.

⁷⁸ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 1); Auf die Bestandteile des Organisationsmodells werden vertieft in Abschnitt 2.2.2 eingegangen.

Der in dieser Arbeit verwendete Untersuchungsansatz basiert auf vier Elementen, die im Zusammenspiel und unter Berücksichtigung empirischer Beobachtungen die Grundlage zur Einordnung und Analyse von Organisationsmodellen bilden. Der Untersuchungsansatz wird in Abbildung 3 vereinfacht dargestellt.

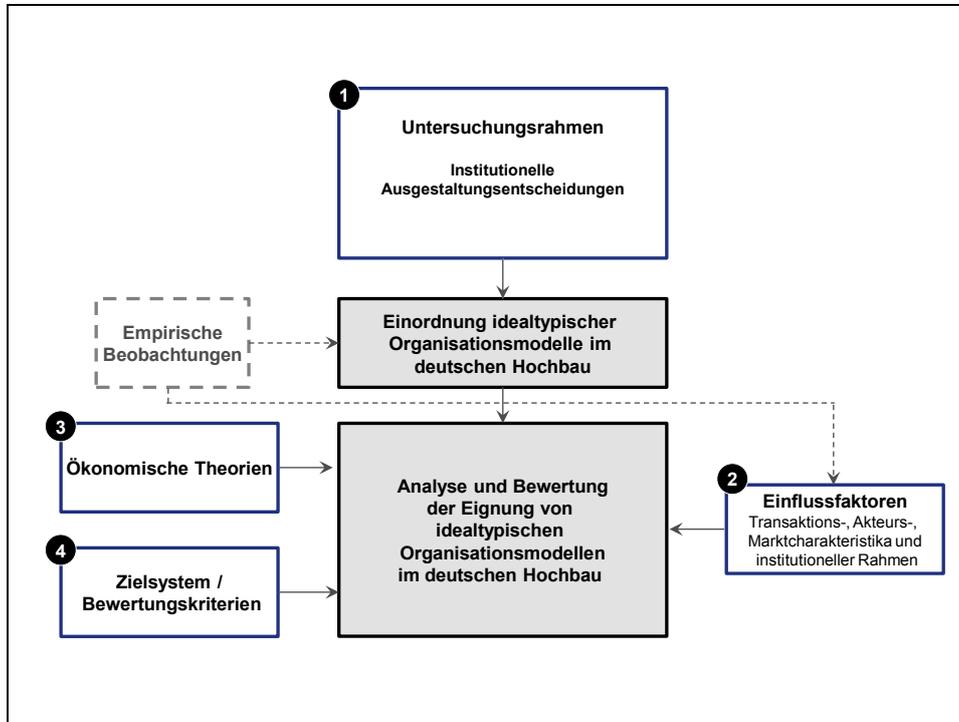


Abbildung 3: Überblick über den Untersuchungsansatz⁷⁹

Der Untersuchungsrahmen stellt das Fundament des Untersuchungsansatzes dar und wird als Element für die systematische Einordnung der Bestandteile des Organisationsmodells angewendet. Somit bildet er die Basis für die spätere Einordnung idealtypischer Organisationsmodelle im deutschen Hochbau in Abschnitt 2.3. Als zweites Element geht der Untersuchungsansatz auf die wichtigsten Einflussfaktoren zur Ableitung der Eignung von Organisationsmodellen ein, die sowohl die Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika als auch den institutionellen Rahmen des deutschen Hochbaus beinhalten. Das dritte Element des Untersuchungsansatzes greift auf grundlegende Erkenntnisse ökonomischer Theorien zurück, die im Zusammenspiel mit dem vierten Element – Zielsystem/Bewertungskriterien – zur Beurteilung der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle dienen.⁸⁰ Empirische Beobachtungen fließen dabei sowohl bei der Darstellung idealtypischer Organisationsmodelle sowie der Einflussfaktoren im Hochbau ein.

⁷⁹ Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012) und REINKE (2014).

⁸⁰ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 1 ff.) und REINKE (2014, S. 102 ff.).

In der Arbeit wird vorausgesetzt, dass sowohl der private als auch der öffentliche Bauherr das Ziel der langfristigen Ausgabenminimierung verfolgt.⁸¹ Das wesentliche Kriterium zur Bewertung unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells ist daher die mit der jeweiligen Ausgestaltung einhergehende Gesamtsumme aus Produktions- und Transaktionskosten aus Sicht des Auftraggebers. Dabei gilt, dass die Bewertung umso besser ist, je niedriger die Gesamtkosten sind. Um das Erreichen dieses übergeordneten Zieles bei der öffentlichen Hand langfristig sicherzustellen, können allerdings durch die Besonderheiten im öffentlichen Bereich weitere Kriterien, wie beispielsweise die Sicherstellung von Transparenz und einer guten Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte, eine hohe Bedeutung bei der Bewertung einnehmen.⁸²

2.2.2 Untersuchungsrahmen

Die Grundlage für die Darstellung des Untersuchungsrahmens bildet die Einordnung der im Rahmen eines Bauvorhabens anfallenden Aufgaben und deren Koordinationsbedarf.

Bei einem Bauprojekt fällt eine Vielzahl von Aufgaben an, die für die Zielerreichung zu erledigen sind. Diese Aufgaben können in der Regel nach ihren fachlichen Charakteristika in vier Kategorien eingeteilt werden:

- **Originäre bzw. nicht delegierbare Aufgaben des Auftraggebers** umfassen die notwendigen Bereitstellungsentscheidungen des Auftraggebers in Bezug auf die Rahmenbedingungen der Leistungserstellung, wie z. B. die Bedarfsanforderungen und die Finanzierung.⁸³
- **Planende Aufgaben** werden durchgeführt, um detaillierte Vorgaben für die errichtenden bzw. ausführenden Aufgaben zu schaffen. Dabei wird die Veränderung von Informationen vorausgesetzt.
- Zur Durchführung einer **errichtenden bzw. ausführenden Aufgabe** ist die Veränderung von Materialien in sachlicher, räumlicher oder zeitlicher Dimension erforderlich.⁸⁴
- **Koordinierende Aufgaben** sind Aufgaben zur Steuerung und Koordination der Schnittstellen zwischen den Aufgaben und den Akteuren sowie Monitoring von beteiligten Akteuren.

Durch die fachlichen Charakteristika entstehen notwendige, sequenzielle Beziehungen zwischen den Aufgaben. Hierbei kann bei Bauprojekten grob zwischen drei **inhaltlichen/zeitlichen Phasen** unterschieden werden:

- In der ersten Phase muss die **Zieldefinition** erfolgen, bei der der Bauherr unter anderem festlegt, was gebaut werden soll und wie groß der finanzielle Rahmen ist.
- Auf Basis der Zieldefinierung erfolgt in der zweiten Phase die **Planung**.

⁸¹ Siehe auch Abschnitt 2.1.3.1.

⁸² Es wird in dieser Arbeit im Bereich der öffentlichen Hand keine direkte Berücksichtigung von distributiven Zielen vorgenommen, weil davon ausgegangen wird, dass die Bedarfsanforderungen bereits definiert sind und somit die allokativen und distributiven Ziele feststehen. Siehe auch hierzu Abschnitt 2.4 und Abschnitt 3.3.

⁸³ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 72).

⁸⁴ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 4).

- Abschließend erfolgt in der dritten Phase die **Errichtung/Ausführung** des geplanten Objektes.

Eine abschließende Zuordnung der Aufgaben zu den einzelnen Phasen lässt sich an dieser Stelle nicht vornehmen. Beispielsweise können während der Errichtung Planungsaufgaben ausgeführt werden, um die Planung an vorhandene technische Gegebenheiten anzupassen. Koordinierende Aufgaben fallen wiederum in allen Phasen an.

Zur Erledigung von Aufgaben sind Akteure notwendig. In dieser Arbeit wird unter dem Begriff „Akteur“ ein Individuum oder eine organisatorische Einheit verstanden, die mit bestimmten Ressourcen ausgestattet ist, ein eigenes Zielsystem besitzt und bei der Leistungserstellung eine oder mehrere Aufgaben wahrnimmt.⁸⁵ Ein Akteur kann sowohl ein Individuum oder eine organisatorische Einheit innerhalb der Organisation des Auftraggebers als auch ein externes Rechtssubjekt sein. Im Rahmen der Aufgabenerledigung trifft der Akteur Entscheidungen, die durch seine Akteurscharakteristika beeinflusst werden. Hierbei wirken insbesondere das Zielsystem, die Verhaltensparameter (z. B. Risikoaversion) sowie die Ressourcenausstattung des Akteurs auf seine Entscheidungen ein.⁸⁶ In dieser Arbeit wird vorausgesetzt, dass ein Akteur eine begrenzte Rationalität besitzt und eigennutzmaximierend agiert. Folglich ist von einem potentiell opportunistischen Verhalten des Akteurs im Rahmen der Aufgabenerledigung auszugehen.

Zwischen den anfallenden Aufgaben zur Errichtung eines Hochbauobjektes bestehen Beziehungen, wodurch deren Abstimmung bzw. Koordinierung notwendig wird, wie z. B. die Weitergabe von Informationen aus den planenden Aufgaben an die errichtenden Aufgaben. Diese Koordination ist auch unter der Annahme vollständiger Information sowie wohlfahrtsorientierter und rationaler Akteure notwendig. Dabei lassen sich vertikale und horizontale Beziehungen unterscheiden:

- 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).⁸⁷

Wenn ein Akteur zwei oder mehrere Aufgaben wahrnimmt, liegt institutionenökonomisch betrachtet eine Integration vor, weil die Koordination zwischen den Aufgaben gebündelt bei dem einzelnen Akteur stattfindet. Zur Vereinfachung wird bei der Wahrnehmung mehrerer Aufgaben durch einen Akteur in dieser Arbeit auf den Begriff „Rolle“ zurückgegriffen. Wenn die anfallenden Aufgaben von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen werden, besteht zusätzlich ein Bedarf an Koordination zwischen den Akteuren, wodurch eine Ausgestaltung des (expliziten oder impliziten) (Vertrags-) Verhältnisses zu erfolgen hat.

⁸⁵ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2012, S. 9) und REINKE (2014, S. 105 ff.).

⁸⁶ Vgl. (2014, S. 104 ff.); Siehe auch Abschnitt 4.1.1 für eine detaillierte Diskussion der Auswirkung der Akteurscharakteristika auf die Entscheidungen des Akteurs im Rahmen der Ausgestaltung des Organisationsmodells.

⁸⁷ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2011, S. 4 ff.).

Die Koordination zwischen Aufgaben sowohl intern bei einem Akteur als auch zwischen Aufgaben unterschiedlicher Akteure geht mit (Transaktions-)Kosten einher, die vom Auftraggeber direkt oder indirekt zu tragen sind. Da in der Regel von einer gewissen Informationsasymmetrie auszugehen ist, die von opportunistisch agierenden Akteuren ausgenutzt werden können, entsteht ein zusätzlicher Bedarf an koordinierenden Aufgaben, um die Wahrscheinlichkeit eines opportunistischen Handelns einzuschränken bzw. ein solches aufzudecken. Hierzu zählen u. a. die Ausarbeitung expliziter Vertragsstrafen im Falle eines nicht vertragskonformen Verhaltens oder Überwachungsaufgaben, die bei wohlfahrtsorientierten, rationalen Akteuren mit vollständiger Information nicht anfallen würden.⁸⁸

Generell übernimmt im Rahmen eines Organisationsmodells ein Akteur nicht nur eine Aufgabe sondern ein Set an Aufgaben, was auch als Rolle bezeichnet wird. Grundsätzlich gilt, dass Aufgaben, die direkte Beziehungen zueinander haben und die auf die gleichen oder ähnliche Ressourcen, wie z. B. Maschinen, Material oder Wissen zurückgreifen, sowie einen hohen Koordinationsbedarf untereinander aufweisen, in der Regel als eine Rolle wahrgenommen werden.⁸⁹ Auf dem deutschen Baumarkt ist eine Spezialisierung einzelner Akteure auf ein begrenztes Set von Aufgaben erfolgt – wie z. B. der „Entwurfsplaner“ und der „Bauüberwacher“ –, die in dieser Arbeit als grundlegende Rollen bezeichnet werden.⁹⁰

Bei der Festlegung von Organisationsmodellen besteht durch eine entsprechende Ausgestaltung des Vertragsumfangs bei der Fremdvergabe die Möglichkeit, dass ein Akteur mehrere Rollen wahrnimmt. Ein Beispiel dafür bietet der Generalunternehmer, der die vertragliche Verantwortung für die Gesamtleistung gegenüber dem Bauherrn übernimmt und in der Regel zur Ausführung mehrere Unterauftragnehmer beauftragt. Wie bei der Integration mehrerer Aufgaben zu einem Akteur bietet auch die weiterführende Bündelung mehrerer Rollen zu einem Akteur die Möglichkeit der Realisierung von Synergieeffekten sowie der Einschränkung des Koordinationsbedarfs zwischen den Rollen. Vereinfacht gilt, dass je höher die fachliche und zeitliche Nähe der Rollen zueinander ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Integration vorgenommen wird.

Rollen können sowohl Aufgaben beinhalten, die eine produktive Funktion wahrnehmen, als auch Aufgaben umfassen, die in gewisser Hinsicht als Teil einer Koordinationsform angesehen werden und dabei vor allem der Begrenzung von Opportunismus- und Koordinationsproblemen dienen. In diesem Zusammenhang können je nach Organisationsmodell mehr oder weniger bzw. andere Aufgaben anfallen. Infolgedessen ist je nach Modell die Entstehung alternativer oder zusätzlicher Rollen möglich. Somit kann nicht von einem konstanten Set an „Standardrollen“ ausgegangen werden, vielmehr setzt jedes Organisationsmodell die Untersuchung der vorhandenen Rollen voraus.

Für die Koordination von Rollen und Akteuren im Rahmen des Organisationsmodells wird auf Institutionen zurückgegriffen. Durch Institutionen werden die Entscheidungen bzw. Handlungen von Akteuren

⁸⁸ Siehe hierzu die grundlegenden ökonomischen Erkenntnisse zu Organisationsmodellen in Kapitel 3.

⁸⁹ Vgl. BECKERS / GIZZI / JÄKEL (2011, S. 5).

⁹⁰ Siehe Abschnitt 2.3.1.3 für eine Darstellung grundlegender Rollen im deutschen Bausektor.

beeinflusst, indem sie Anreize setzen oder Handlungsspielräume definieren.⁹¹ Als Institutionen werden normalerweise handlungskanalierende Regeln oder Verträge sowie Mechanismen zu ihrer Durchsetzung verstanden, die sowohl formellen als auch informellen Charakter haben können. Formelle Institutionen sind beispielsweise Gesetze oder Verordnungen, deren Einführung regelmäßig einen formellen Beschluss voraussetzt.⁹² Informelle Institutionen werden dagegen über einen gewissen Zeitraum und ohne einen formellen Beschluss aufgebaut. Reputation dient als Beispiel für eine informelle Institution, deren Aufbau durch wiederholte Interaktion von Akteuren zustande kommt.⁹³

In dieser Arbeit umfassen Institutionen zum einen sowohl formelle oder informelle Regel als auch Verträge zwischen einzelnen Akteuren mit dem Ziel, den dem Akteure zugeordneten Leistungsinhalt zu definieren sowie die Koordination zwischen den anfallenden Rollen bzw. beteiligten Akteuren zu organisieren und den Handlungsspielraum einzugrenzen, aber zum anderen auch die gewählte Koordinationsform. Die Ausgestaltung von Institutionen im Rahmen des Organisationsmodells erfolgt dabei durch zwei grundsätzliche Entscheidungen des Auftraggebers.⁹⁴ Diese Ausgestaltungsentscheidungen finden in der Praxis nicht sequenziell statt, sodass sie interdependent zu betrachten sind. Einerseits muss die Koordinationsform festgelegt werden, die in dieser Arbeit zur Vereinfachung auf die Eigenerstellung oder Fremdvergabe eingeschränkt wird. Andererseits ist die Detailausgestaltung der gewählten Koordinationsform vorzunehmen. In dieser Arbeit wird nur auf die Detailausgestaltung von Institutionen der Fremdvergabe im Rahmen von Verträgen eingegangen und deren Einfluss auf die Eignung unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen diskutiert.⁹⁵

2.2.3 Einflussfaktoren

Die Einordnung idealtypischer Organisationsmodelle sowie die Analyse und Bewertung von deren Eignung erfordert ein ausgeprägtes Verständnis für die vorhandenen Einflussfaktoren auf die institutionelle Ausgestaltung des Organisationsmodells. In Abschnitt 2.1 ist bereits ein Verständnis für diese Faktoren im deutschen Hochbausektor aufgebaut worden, indem die vorhandenen allgemeinen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie der institutionelle Rahmen erläutert wurden. In Abschnitt 2.4 werden die allgemeinen Einflussfaktoren um die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn in Deutschland erweitert.

2.3 Organisationsmodelle im deutschen Hochbau

In diesem Abschnitt werden die zuvor systematisierten Begrifflichkeiten des Hochbaus in den bereits vorgestellten Untersuchungsrahmen eingeordnet und bilden zusammen die Basis für die spätere Analyse konkreter Ausgestaltungsoptionen in Kapitel 4 und 5.

⁹¹ Vgl. ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 22) und REINKE (2014, S. 104 f.).

⁹² Vgl. Klatt (2011, S. 94) und REINKE (2014, S. 104 f.).

⁹³ Vgl. REINKE (2014, S. 104 f.).

⁹⁴ Dabei wird vorausgesetzt, dass der Leistungs- bzw. Vertragsumfang bereits festgelegt ist.

⁹⁵ Siehe Abschnitt 4.1.1.1.2.1 für eine Darstellung idealtypischer Detailausgestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer Fremdvergabe.

2.3.1 Aufgaben, Phasen und Rollen

2.3.1.1 (Idealtypische) Aufgaben

Im Folgenden werden die idealtypischen Hochbauaufgaben eingeordnet und deren konkretes Auftreten in den HOAI-Phasen⁹⁶ 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, diese werden generell in der HOAI-Phase 1 ausgeführt.
- **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 Planungsaufgaben fallen generell in den HOAI-Phasen 2 bis 5 an.
- **Bauausführungsaufgaben:** Aufgaben, die zur handwerklichen Erstellung eines Bauvorhabens auf Grundlage der Planungsunterlagen erforderlich sind. Die 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 sowie zu der Überwachung der Akteure. 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.

2.3.1.2 Phasenmodelle im Allgemeinen und der HOAI-Ansatz im Speziellen

Grundsätzlich wird zur Beschreibung der inhaltlichen bzw. 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 im deutschen Hochbau einen allgemeingültigen Charakter, um die inhaltlichen bzw. zeitlichen Phasen eines Hochbauprojektes zu beschreiben. Die Reihenfolge der Leistungsphasen geht von einer Vergabe der Bauausführungsleistung nach Fertigstellung der Ausführungsplanung aus. Eine Vergabe der Bauausführung kann allerdings auch gebündelt mit gewissen Planungsaufgaben in Form einer vorgelagerten

⁹⁶ Siehe auch Abschnitt 2.3.1.2 für eine detaillierte Darstellung der HOAI-Phasen.

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 276.⁹⁷
- 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 Kostenanschlags 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.⁹⁸

Weitere Phasenmodelle

Insbesondere im Rahmen der Projektsteuerung sind auch weitere Modelle zur Einteilung des Bauprojektes in unterschiedliche zeitliche Phasen entwickelt worden, z. B. das 3-Phasen-Leistungsbild nach STEMMER / WIERER (1997)⁹⁹, das 4-Phasen-Modell von TERDENG (1981)¹⁰⁰ und das 5-Phasen-Leistungsbild des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung (AHO) (2009).¹⁰¹ Im Rahmen dieser Arbeit wird zur Abbildung der zeitlichen Phasen

⁹⁷ Die DIN-276 „Kosten im Bauwesen“ beinhaltet Normen zum Ablauf der Kostenermittlung im Bauwesen.

⁹⁸ Siehe Anlage 11 zu den §§ 33 und 38 Abs. 2 HOAI: Leistungen im Leistungsbild Gebäude und raumbildende Ausbauten sowie im Leistungsbild Freianlagen.

⁹⁹ Vgl. STEMMER / WIERER (1997).

¹⁰⁰ Vgl. TERDENG (1981).

¹⁰¹ 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).

eines Hochbauprojektes auf die Leistungsphasen der HOAI zurückgegriffen. In Abbildung 4 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
	Projektvorbereitung	Planung			Ausführungsvorbereitung			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 4: Darstellung der fünf Phasen der AHO (2009) und der neun Phasen der HOAI¹⁰²

2.3.1.3 Grundlegende Rollen

Auf dem deutschen Bauproduktmarkt haben sich grundlegende Rollen durchgesetzt, die in der Regel ein eingegrenztes, jedoch nicht genau definiertes Set an Aufgaben wahrnehmen. Diese Rollen werden zum Teil auch durch institutionelle Vorgaben wie beispielsweise die HOAI, die VOB/C oder die geschützten Berufstiteln untermauert. In diesem Abschnitt werden für die spätere Analyse grundlegende Rollen im deutschen Bausektor vorgestellt.

Rolle des Bauherrn

Der für das Gesamtprojekt zuständige Bauherr wird im engeren Sinne als Verantwortlicher für die originären Bauherrnleistungen, wie z. B. die Bereitstellung notwendiger Ressourcen (meist Kapital) zur Erreichung des definierten Zielzustandes, verstanden und nimmt die Bauherrnfunktion sowie gegebenenfalls die Vergabe einzelner delegierbarer Bauherrnleistungen an externe Akteure im Hochbauprojekt wahr.¹⁰³

Grundsätzlich ist, wie bereits ausgeführt, 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

¹⁰² Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von PREUSS / SCHOENE (2010).

¹⁰³ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 71. ff.).

lediglich als ausführende Einheit im Sinne eines Umsetzers agiert und im Auftrag eines Bestellers die operative Bauherrenfunktion wahrnimmt. In dieser Arbeit 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.

Grundlegende Rollen in der Planung sowie Steuerung und Koordination nach HOAI

Durch das Preisrecht der HOAI werden Leistungsbilder sowohl fachlich als auch zeitlich definiert.¹⁰⁴ 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 bestimmte Berufsgruppen haben sich im Sprachgebrauch unterschiedliche „Planertypen“ bzw. berufsprägende Tätigkeiten durchgesetzt.¹⁰⁵ Zum Beispiel unterscheidet POTT (2011) zwischen Objektplanern, Fachplanern und Sonderfachleuten. Fachplaner sind Tragwerksplaner und TGA-Planer.¹⁰⁶ Als Beispiele für die Tätigkeiten der Sonderfachleute werden die Bereiche Bodenuntersuchungen, Energieeinsparung, Akustik und Brandschutz genannt. Die Leistungsbilder der HOAI beinhalten dabei nicht nur Planungsaufgaben, sondern auch Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.

STRUKTURIERUNGSANSATZ

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 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.¹⁰⁷ Die Beratungsleistungen in Anlage 1 sind unverbindliche Regelwerke, weshalb das Honorar für diese Leistungen frei vereinbart werden kann.¹⁰⁸

Wie bereits in Abschnitt 2.3.1.2 beschrieben, teilt die HOAI das Bauvorhaben in neun Leistungsphasen ein. Es sind drei idealtypische Phasen auszumachen, die im Hinblick auf die fachliche Ausprägung und somit für die Entstehung grundlegender Rollen größere Unterschiede aufweisen: Planung, Vergabe und Bauausführung. Die Planung lässt sich zeitlich in die sogenannte Entwurfsplanung vor Genehmigung und die Ausführungsplanung nach Genehmigung unterteilen.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Erläuterungen zur fachlichen und zeitlichen Aufteilung folgen im Abschnitt zum „Strukturierungsansatz“.

¹⁰⁵ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 41).

¹⁰⁶ Vgl. POTT (2011, S. 6).

¹⁰⁷ Vgl. KOEBLE / ZAHN (2009).

¹⁰⁸ Vgl. POTT (2011, S. 58) sowie ESCHENBRUCH (2008, S. 425 ff.).

¹⁰⁹ Vgl. KOEBLE / ZAHN (2009).

GRUNDLEGENDE ROLLEN IN ANLEHNUNG AN DIE HOAI

In diesem Abschnitt wird kurz auf grundlegende Rollen, die in Anlehnung an die HOAI abgeleitet wurden, eingegangen.¹¹⁰

Der **Objektplaner** 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.¹¹¹ In Abhängigkeit vom Zeitraum vor oder nach der Genehmigung ist bei der Rolle des Objektplaners zusätzlich eine Unterscheidung zwischen Entwurfs- und Ausführungsplaner möglich. Beide Rollen können entweder von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen oder gemeinsam von einem Akteur durchgeführt werden.¹¹²

Der **Entwurfsplaner** übernimmt generell die Aufgaben aus den Leistungsphasen 1 oder 2 bis 4 der HOAI. Zu seinen Aufgaben gehören sowohl Planungsaufgaben als auch Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. Im Bereich der 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 erforderlich sind. Zusätzlich dazu führt der Entwurfsplaner die Kostenberechnung gemäß DIN 276 durch. Er schuldet dem Auftraggeber eine genehmigungsfähige Planung.¹¹³ 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 Beteiligten zuständig.¹¹⁴

Der **Ausführungsplaner** übernimmt generell die Aufgaben aus der Leistungsphase 5 der HOAI. Diese Phase erfolgt im Anschluss an die Genehmigung. Dabei greift der Ausführungsplaner auf die Ergebnisse der 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.¹¹⁵

Während der Vergabe (nach HOAI-Phase 5) werden grundsätzlich keine weiteren Planungsaufgaben getätigt, sondern nur Aufgaben zur Umsetzung der Planung realisiert. 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, den-

¹¹⁰ Aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungen im deutschen Hochbau wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

¹¹¹ Vgl. MICHEL-QUAPP (2009, S. 41).

¹¹² Siehe für einen Überblick der verschiedenen Planungsrollen ESCHENBRUCH (2008, S. 242 ff.).

¹¹³ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).

¹¹⁴ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).

¹¹⁵ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 196 f.).

noch wird sie im Rahmen dieser Arbeit 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.¹¹⁶ Diese Rolle wird häufig vom ausführenden Akteur wahrgenommen, kann aber auch getrennt vergeben werden oder in Eigenerstellung erfolgen.¹¹⁷

Der **Tragwerksplaner** übernimmt idealtypisch 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 Kostenanschlags und bei der Kostenberechnung gemäß DIN 276 sowie bei Verhandlungen mit Genehmigungsbehörden mit.¹¹⁸

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 mit der Vergabe und Bauüberwachung beauftragt. Wenn das der Fall ist, übernimmt er in diesen Phasen die Aufgaben, die im Bereich der technischen Ausrüstung anfallen.¹¹⁹

Als **Sonderfachleute** werden Akteure bezeichnet, die weder zu den Leistungsbildern der Objektplanung noch zu den Leistungsbildern der Fachplanung gehörende Planungsaufgaben wahrnehmen. Hier sind u. a. der Baugrundgutachter, der Brandschutzgutachter sowie der Lichtplaner zu nennen. Wie viele Sonderfachleute und in welchem Umfang an der Planung beteiligt sind, hängt u. a. von der Größe und Komplexität der Planungsleistungen ab.¹²⁰

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.¹²¹ 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.

¹¹⁶ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 200 f.).

¹¹⁷ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 158).

¹¹⁸ Vgl. POTT (2011, S. 440 ff.).

¹¹⁹ Vgl. POTT (2011, S. 492 ff.).

¹²⁰ Vgl. BLECKEN / BIELEFELD (2005, S. 42 ff.).

¹²¹ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 251).

Als **Bauüberwacher** wird der Akteur verstanden, der für die Objektüberwachung während der Bauausführung zuständig ist. Zu den Aufgaben dieser Rolle gehören ausschließlich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.¹²² 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 er 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 dieser Rolle.¹²³

Weitere grundlegende Rollen in der Steuerung und Koordination

Wie bereits erwähnt, ist die Berufsbezeichnung „**Projektsteuerer**“ in Deutschland nicht geschützt. Es steht jedem frei, Leistungen als Projektsteuerer anzubieten.¹²⁴ 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.¹²⁵ 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.“¹²⁶ Im deutschen Hochbau existiert eine Vielzahl von Leistungsbildern des Projektsteuerers, wobei insbesondere das 5-Phasen-Leistungsbild AHO Heft 9¹²⁷ von Bedeutung ist. Die Leistungsbilder der Projektsteuerung stellen kein zwingendes Preisrecht dar.¹²⁸

Der Projektsteuerer übernimmt für den Auftraggeber Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, er führt jedoch generell weder Planungs- noch Bauaufgaben durch. Dabei kann es allerdings zu Leistungsüberschneidungen mit den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des Objektplaners und des General- oder Totalunternehmers kommen, weil eine Abgrenzung der Aufgaben des Projektsteuerers gegenüber dem Objektplaner bzw. dem General-/Totalunternehmer schwierig sein kann. In bestimmten Fällen wird auch eine bewusste Doppelbeauftragung vorgenommen, um dadurch eine bessere Kontrolle der jeweiligen Akteure zu bewirken.¹²⁹

¹²² Siehe als Übersicht der Steuerungs-/Koordinationsaufgaben im Bauprojekt ESCHENBRUCH (2008, S.302 ff.).

¹²³ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 207 ff.).

¹²⁴ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 96 ff.).

¹²⁵ Vgl. KOCHENDÖRFER / VIERING / LIEBCHEN (2004, S. 30 ff.).

¹²⁶ ESCHENBRUCH (2008, S. 108).

¹²⁷ Vgl. AUSSCHUSS DER VERBÄNDE UND KAMMERN DER INGENIEURE UND ARCHITEKTEN FÜR DIE HONORARORDNUNG (2009).

¹²⁸ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 216 ff.).

¹²⁹ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 55 ff.).

Größere Bauherren besitzen häufig ausreichendes Fachwissen und -personal, um die Rolle des Projektsteuerers in Eigenerstellung wahrzunehmen. Hingegen beauftragen Bauherren, die selten bauen, regelmäßig einen externen Projektsteuerer als Berater,¹³⁰ um ihren niedrigeren Wissens- und Informationsstand gegenüber Planern und Bauunternehmen auszugleichen.¹³¹

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 Rechtsberatungsgesetz 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 bestandenenes Staatsexamen.¹³² Die Rolle des Juristen beinhaltet in Hochbauprojekten ausschließlich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.

Grundlegende Rollen in der Bauausführung

Als **Einzelunternehmer** werden Akteure bezeichnet, die in der Bauausführung einzelne Fach- oder Teillose durchführen. Dabei haftet der Einzelunternehmer nicht für Steuerungs- und Koordinationsaufgaben mit anderen Fach- bzw. Teillosen, sondern führt ausschließlich Bauausführungsaufgaben durch.¹³³

Die VOB/C stellt durch die „Allgemeinen Regelungen für Bauarbeiten jeder Art – DIN 18 299“ eine idealtypische Bündelung der Aufgaben in der Bauausführung in Gewerken dar.¹³⁴ Hierauf wird häufig bei der Abgrenzung unterschiedlicher Rollen in der Bauausführung zurückgegriffen.

Als **Generalunternehmer** gelten Akteure, die mit der gesamten Bauausführung beauftragt werden, wobei sie die Haftung und die Verantwortung für die Bauaufgaben sowie die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen den jeweiligen Gewerken tragen. Im Gegensatz zum Generalunternehmer übernimmt der Generalübernehmer keine wesentlichen Teile der Bauaufgaben in Eigenerstellung, sondern vergibt die Bauaufgaben an Nachunternehmer.¹³⁵

Der **Totalunternehmer** übernimmt, neben der kompletten Bauausführung, auch sämtliche Planungsleistungen ab Leistungsphase 3 der HOAI. Der Totalunternehmer trägt nicht nur die Verantwortung und die Haftung für die Bauaufgaben sowie die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben während der Bauausführung und der Planung, sondern er verantwortet auch diese Aufgaben an der Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung. Er ist zudem für die Baugenehmigung zuständig und trägt

¹³⁰ Auf den Begriff und die Bedeutung des Steuerers bei der Ausgestaltung von projektbezogenen Organisationsmodellen wird vertieft in Abschnitt 4.1.1.1.3 eingegangen.

¹³¹ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 93 f.).

¹³² Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 98).

¹³³ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 252 f.).

¹³⁴ Vgl. BIELEFELD (2011).

¹³⁵ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 254).

demzufolge das sogenannte Genehmigungsrisiko. Wie der Generalübernehmer führt der Totalüber- im Vergleich zum Totalunternehmer keine Planungs- und Bauaufgaben aus, sondern vergibt diese vollständig an Nachunternehmer.¹³⁶

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 erteilt, die zum Bauherrn in einem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsverhältnis steht. Die Baugenehmigung muss vor Beginn der Bauausführung vorliegen. Die Genehmigungsbehörden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf sogenannte Prüfsachverständige 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.¹³⁷

2.3.2 Idealtypische Organisationsmodelle

2.3.2.1 Systematisierungsansatz

In diesem Abschnitt werden idealtypische Organisationsmodelle¹³⁸ im deutschen Hochbau vorgestellt. Dabei wird eine Unterscheidung in desintegrierte und integrierte Modelle vorgenommen. Diese Darstellung ist als exemplarisch zu betrachten, weil im deutschen Hochbau eine Vielzahl kleiner und großer Abweichungen von den hier vorgestellten Modellen vorkommt.

2.3.2.1.1 Desintegrierte Organisationsmodelle

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

Planung

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

¹³⁶ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 255).

¹³⁷ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 99 ff.).

¹³⁸ In der baubetrieblichen Literatur wird häufig der Begriff „Unternehmereinsatzform“ zur Beschreibung des Organisationsmodells verwendet. Siehe dazu z. B. RACKY (1997).

Bauausführung¹³⁹

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, ihrem fachspezifischen Gewerk entsprechenden Teil der Bauausführung übernehmen.¹⁴⁰ Die Einzelunternehmer werden nach vollständiger Planung¹⁴¹ im Rahmen einer Teillos- bzw. Fachlosvergabe 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 für den Bauherrn einen erhöhten Steuerungs- und Koordinationsaufwand mit sich bringt. Bei der Einzelunternehmervergabe verbleibt die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben der jeweiligen Akteure bzw. Gewerke beim Bauherrn.¹⁴²

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 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 zwischen den Nachunternehmern und dem Bauherrn kein Vertragsverhältnis. Der GU-A übernimmt eigenverantwortlich die gesamten Bauausführungsleistungen und damit auch die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben der einzelnen Gewerke sowie deren Schnittstellen im Projektverlauf.¹⁴³

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 fremdvergift. 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 für die Gesamtleistung trägt.¹⁴⁴

¹³⁹ Im Folgenden wird hauptsächlich auf die Einordnung von Unternehmereinsatzformen aus RACKY (1997) zur Darstellung der Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene in der Bauausführung zurückgegriffen.

¹⁴⁰ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 252).

¹⁴¹ In dieser Arbeit 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.

¹⁴² Vgl. ČADEŽ (1998, S. 22 f.) und ESCHENBRUCH (2008, S. 252 f.).

¹⁴³ Vgl. RACKY (1997, S. 11 f.).

¹⁴⁴ Vgl. SCHRIEK (2002, S. 35).

In welcher Rechts- bzw. Gesellschaftsform ein GU-A 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-A agieren. Darüber hinaus ist in jeder dieser Konstellationen die Haftungsfrage gestaltbar, da sowohl Einzelunternehmen als auch Konsortien bzw. Arbeitsgemeinschaften spezifische Projektgesellschaften gründen können, die gegenüber dem Bauherrn als eigenständiges Rechtssubjekt handeln.

Im Fall einer 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 Risikoteilung bei komplexen Bauvorhaben. Häufig übernimmt ein beteiligtes Unternehmen die Position des Projektmanagers und fungiert als Ansprechpartner für den Bauherrn.¹⁴⁵

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.¹⁴⁶

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 größer ist der Umfang von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in der Verantwortung des Bauherrn. 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.

¹⁴⁵ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 120 ff.).

¹⁴⁶ Vgl. ČADEŽ (1998, S. 23) und ESCHENBRUCH (2008, S. 253 f.).

2.3.2.1.2 Integrierte Organisationsmodelle

Unter integrierten Organisationsmodellen im Bausektor werden in dieser Arbeit Ausgestaltungen verstanden, die die Bauausführungsaufgaben vertraglich mit gewissen Planungsaufgaben integrieren. In integrierten Organisationsmodellen erfolgt die Vergabe der 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)

Das GU-Modell 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 Generalunternehmer die Planung bis zur Ausführungsreife weiter und realisiert nach Abstimmung der Planungsergebnisse mit dem Entwurfsplaner den Bau. Eine Mischform aus GU-A und GU-A, A liegt vor, wenn die Objektplanung vom Architekten bis zur Ausführungsreife umgesetzt wird und der Generalunternehmer nur die Ausführungsplanung des Tragwerks und der Gebäudetechnik übernimmt. Führt der Generalunternehmer selbst keine Bauleistungen durch, sondern greift vollständig auf Nachunternehmer zurück, wird er als Generalübernehmer-A, A bezeichnet.¹⁴⁷

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

Im Modell GU-E, A übernimmt der Generalunternehmer 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 Objktanforderungen 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.¹⁴⁸

MODELL: TOTALUNTERNEHMER (TU)

Bei einer kompletten Übernahme der Planungs- und Bauleistungen durch einen einzigen Auftragnehmer und einer damit einhergehenden schlüsselfertigen Durchführung des Bauprojektes handelt es sich um das TU-Modell. Der Totalunternehmer realisiert das Projekt eigenständig und vergibt in eigener Verantwortung Teilleistungen an Fachplaner oder Einzelunternehmer. Lediglich die Grundlagen-

¹⁴⁷ Vgl. RACKY (1997, S. 11 f.).

¹⁴⁸ Vgl. RACKY (1997, S. 12).

ermittlung und die Definition der funktionalen Bauabsicht verbleiben beim Bauherrn. In der Bauausführung erbringt der Totalunternehmer einen wesentlichen Teil der Bauleistung selbst, bei den Planungsleistungen hingegen steht es ihm frei, diese selbst zu erbringen oder an Fachplaner zu vergeben. Erfolgt in diesem Modell keine Durchführung eigener Bauleistungen, wird von einem Totalübernehmer ausgegangen, der zwar die Baudurchführung an Nachunternehmer vergibt, aber eventuell eigene Planungsleistungen erbringt. Er tritt also entweder als Planer und Koordinator auf oder konzentriert sich völlig auf die Steuerung und Koordination der von ihm beauftragten Nachunternehmer in der Planung und Bauausführung.¹⁴⁹

Der Bauherr beauftragt einen Totalunternehmer 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.¹⁵⁰

Steuerung und Koordination

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 entscheidet der Bauherr, wo die vertragliche Schnittstelle zwischen Planung und Bauausführung erfolgen soll. Die Verantwortung für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen Planung und Bau verbleibt auf der Seite 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 in der Regel eine gute Kontrahierbarkeit¹⁵¹ 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.

2.3.2.2 Zentrale (Detail-)Ausgestaltungsmöglichkeiten

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

¹⁴⁹ Vgl. SCHRIEK (2002, S. 37 f.).

¹⁵⁰ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 254 f.).

¹⁵¹ Auf den Begriff „Kontrahierbarkeit“ wird in Abschnitt 3.1.3 näher eingegangen.

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.¹⁵²

Bauausführung

BESCHREIBUNG DER LEISTUNG

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

- 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 einer Menge versehen.¹⁵³
- Bei der **Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm** wird keine Aufteilung in genaue Positionen vorgenommen. Entweder erfolgt in Bezug auf Leistung und Mengen eine funktionale oder eine 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 1:100.¹⁵⁴

VERGÜTUNGSART

Der Bauvertrag ist ein Werkvertrag im Sinne §§ 631 ff. BGB.¹⁵⁵ 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 dagegen wird die Erstellung der vereinbarten Leistung gemäß der Vergütungsvereinbarung 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.

¹⁵² Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 84 f.).

¹⁵³ Vgl. ČADEŽ (1998, S. 13 f.).

¹⁵⁴ Vgl. RACKY (1997, S. 81).

¹⁵⁵ Vgl. RACKY (1997, S. 85).

- **Pauschalvertrag:** Mengenunabhängige Gesamtvergütung der vereinbarten Leistung.

Neben der Vergütung nach Einheits- oder Pauschalpreisvertrag finden im deutschen Bausektor auch Anreizverträge Anwendung. Generell werden viele dieser Anreizverträge unter dem angelsächsischen Begriff „**Guaranteed Maximum Price**“¹⁵⁶ (GMP) eingeordnet. GMP-Modelle finden allerdings bis heute nur begrenzt Anwendung im deutschen Hochbau.¹⁵⁷

Auch wenn unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten der GMP-Vergütung existieren, ist ihnen 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.¹⁵⁸ Im Falle einer hundertprozentigen Kostenübernahme durch den Auftragnehmer bekommt bei Überschreitung des Zielpreises 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. Häufig nutzt man einen GMP-Vertrag allerdings bei der Beauftragung eines integrierten Organisationsmodells und in Kombination mit Vereinbarungen weiterer vertraglicher Detailausgestaltungen.¹⁵⁹ 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 abgeschlossen ist. Im einstufigen Modell wird die GMP-Vergütung direkt bei der Vergabe 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 für die zweite Phase durch den Auftragnehmer ein neues GMP-Angebot vorgelegt. Für den Bauherrn besteht jedoch die Möglichkeit, die Vertragsbeziehung nach der ersten Phase zu beenden.¹⁶⁰

Eine Gemeinsamkeit des einstufigen und des zweistufigen Modells besteht darin, 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

¹⁵⁶ 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.).

¹⁵⁷ Vgl. ELWERT / FLASSAK (2008) und MÜTZE (2009, S. 118 ff.); Siehe auch Kasten 12.

¹⁵⁸ Vgl. GRALLA (2001, S. 103).

¹⁵⁹ Vgl. GRALLA (2001, S. 102 f.).

¹⁶⁰ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 262 f.).

Kostentransparenz sowie zu Konfliktlösungsmechanismen im Streitfall vereinbart.¹⁶¹ 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 desintegrierte Modell anzunähern.¹⁶² Mit dieser Annäherung wird eine frühe Verzahnung zwischen Planung und Bauausführung bei der das Ausführungswissen des Total- bzw. Generalunternehmers schon in die frühen Planungsphasen einfließt, angestrebt. 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 auszuüben. Zusätzlich wird durch die frühe vertragliche Bindung des Total- bzw. Generalunternehmers eine größere vertragliche Kosten- und Terminalsicherheit für den Bauherrn angestrebt.¹⁶³

Projektsteuerung

Für die externe Projektsteuerung ist im Unterschied zur Planung eine freie Vereinbarung des Honorars zwischen Auftraggeber und -nehmer erlaubt, soweit Leistungen nicht unter die HOAI fallen. Zur Beschreibung der Leistung und zur Ermittlung des Honorars für Projektsteuerungsleistungen existiert eine Vielzahl von Leistungsbildern, auf die freiwillig zurückgegriffen werden kann.¹⁶⁴

2.3.3 Aktuelle Marktentwicklung

Weder liegen aktuelle quantitative Erhebungen zu Marktanteilen der Organisationsmodelle im deutschen Hochbau, noch verlässliche amtliche Zahlen dazu vor.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶

Nach einer Schätzung von KAPELTMANN (2004)¹⁶⁷ wurden im Jahr 2003 ca. 40 % der Bauinvestitionen mittels eines Schlüsselfertigvertrages abgewickelt, wobei der Schlüsselfertigbau als „die Erstellung eines kompletten Objekts durch einen Unternehmer“¹⁶⁸ definiert wurde.

Integrierten Organisationsmodellen wird mindestens bis Ende der 90er-Jahre eine steigende Bedeutung im privaten Bausektor in Deutschland zugeschrieben.¹⁶⁹ In den letzten Jahren deuten jedoch

¹⁶¹ Vgl. EITELHUBER (2008, S. 76 ff.).

¹⁶² Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 308).

¹⁶³ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 263).

¹⁶⁴ Vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 216 ff.).

¹⁶⁵ Vgl. KAPELTMANN (2004, S. 2); Auch nach 2004 konnte der Autor keine quantitativen Erhebungen zu Marktanteilen der Organisationsmodelle in Deutschland finden, sonder lediglich einzelne Aussagen zur tendenziellen Marktentwicklung.

¹⁶⁶ Vgl. RACKY (1997, S. 18).

¹⁶⁷ Vgl. KAPELTMANN (2004, S. 2).

¹⁶⁸ KAPELTMANN (2004, S. 11).

einige Aussagen der deutschen baubetrieblichen Literatur darauf hin, dass die integrierten Organisationsmodelle bzw. der Schlüsselfertigbau an Bedeutung verloren haben.¹⁷⁰

Für den Anwendungsgrad der Organisationsmodelle bei den Bauherren der öffentlichen Hand kann auf keine zuverlässigen Zahlen zurückgegriffen werden. 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 des Fachgebietes Baubetrieb der Universität Dortmund von 1986 schätzte den Umsatzanteil der öffentlichen Bauherren an der Generalunternehmertätigkeit auf ca. zehn Prozent.¹⁷¹ 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.¹⁷²

2.4 Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn

In diesem Abschnitt wird auf die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn eingegangen. In Abschnitt 2.4.1 werden in diesem Zusammenhang zuerst die besonderen Fragestellungen bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau erläutert. In Abschnitt 2.4.2 folgt eine Darstellung der speziellen Charakteristika des öffentlichen Bauherrn im Hinblick auf die Einflussfaktoren zur Ableitung der Eignung von Organisationsmodellen, die die Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika beinhalten, bevor dann in Abschnitt 2.4.3 die typischen Merkmale des institutionellen Rahmens im öffentlichen Hochbau detailliert beschrieben werden.

2.4.1 Besondere Fragestellungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau

Die Ableitung von Fragestellungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau setzt das Verständnis von dessen Besonderheiten voraus.¹⁷³ Bei der Analyse von Organisationsmodellen in diesem Bereich ist eine Vielzahl von Akteuren bzw. Stakeholdern zu beachten, deren Interessen und Handlungen Einfluss auf die Ausgestaltung nehmen.¹⁷⁴ Es existieren vielfältige Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, die jeweils unterschiedliche Zielsysteme verfolgen.¹⁷⁵ Dabei bestehen häufig Zielkonflikte, die Abwägungen zwischen den unterschiedlichen Zielen erfordern. Eine einheitliche, den individuellen Zielen aller beteiligten Akteure entsprechende Optimierung ist

¹⁶⁹ Vgl. RACKY (1997, S. 24 f.).

¹⁷⁰ Vgl. ESCHENBRUCH (2009, S. 56).

¹⁷¹ Vgl. RACKY (1997, S. 21 f.).

¹⁷² Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008a, S. 27).

¹⁷³ Siehe hierzu auch Abschnitt 3.3. für institutionenökonomische Erkenntnisse zu Besonderheiten im öffentlichen Sektor bei der Analyse von Organisationsmodellen.

¹⁷⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 60 f.).

¹⁷⁵ Vgl. DIXIT (1996, S. 48 f.) und KLATT (2011, S. 60, 61).

deshalb in der Regel nicht zu erreichen. 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. Aufgrund dieser Besonderheiten und vor allem hinsichtlich der vorliegenden Anreizschwäche besteht im öffentlichen Sektor bzw. politischen Bereich:

- Zum Ersten eine hohe Rationalität für die Regelsetzung zur Selbstbindung der Akteure, die in Form des Vergaberechts sowie weiterer Richtlinien für den öffentlichen Bauherrn abgebildet sind.¹⁷⁶ Diese Selbstbindung schränkt den Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen ein.
- Zum Zweiten eine große Bedeutung der Sicherstellung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zur Überwachung der Handlungen der öffentlichen Akteure.

Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass der öffentliche Bauherr im Vergleich zur Mehrzahl aller privaten Bauherren einen gewissen Einfluss auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region hat.

Im Hinblick auf diese Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn sind in dieser Arbeit die folgenden Fragenkomplexe zu untersuchen:

- Wie wirkt sich das Vergaberecht auf die Eignung von Organisationsmodellen aus? Welche sind die größten Unterschiede zum privaten Bauherrn?
- Wie kann eine hohe Effizienz der Ausgestaltung in Verbindung mit einer guten Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte gewährleistet werden? Welche eventuellen Abwägungsprobleme treten dabei auf?
- Wie wird sichergestellt, dass bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells auf langfristiger Multiprojektebene die Auswirkung auf Wettbewerbsintensität berücksichtigt wird?

2.4.2 Zu berücksichtigenden Einflussfaktoren und Charakteristika

Die Charakteristika des öffentlichen Bauherrn unterscheiden sich zum Teil erheblich von denen des privaten Bauherrn und stellen somit andere Einflussfaktoren auf die Eignung von Organisationsmodellen dar als bei privaten Bauherren. Im folgenden Abschnitt werden diese Charakteristika als Grundlage für die späteren Analysen kurz vorgestellt.

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, weil dies durch die jeweilige öffentliche Institution als späterem Nutzer in politi-

¹⁷⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 70 f.).

schen Entscheidungsprozessen festgelegt wird. Damit ist bei öffentlichen Bauherren von einem extern 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.¹⁷⁷ Aufgrund dieser häufig unterschiedlichen Hochbauprojekte öffentlicher Bauherrn, die oftmals eine Mischung aus verschiedenen Projekttypen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verantworten, ist im öffentlichen Hochbau in der Regel von vielfältigen bzw. heterogenen Projektportfolios auszugehen.

Akteurscharakteristika

Da öffentliche Bauvorhaben einen relativ hohen Marktanteil aufweisen,¹⁷⁸ prägt die Vorgehensweise der öffentlichen Hand rein faktisch wesentlich den Markt im Hochbau. Dieser Einfluss dürfte grundsätzlich mit einer Verantwortung und einem Eigeninteresse für die langfristige Marktentwicklung einhergehen. Besonders in bauwirtschaftlich schwächeren Regionen trifft dies auf öffentliche Bauherren zu, die durch ihre Auftragsvergabe großen Einfluss auf die regionale Marktstruktur ausüben. Auch führt das hohe Bauvolumen des öffentlichen Hochbaus zu einem großen Einfluss auf das Niveau der architektonischen Qualität im öffentlichen Raum.

Aufgrund der häufigen Trennung von Zahlern und Nutzern im öffentlichen Bereich ist außerdem 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 -erstellung erhöhend auswirken kann.

Eine weitere Besonderheit öffentlicher Bauherren stellt die föderale Zuordnung bei der Wahrnehmung von Baumaßnahmen dar. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz verankert¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ Die Länder können in diesem Fall die Aufgaben der Bauherrentätigkeit an ihnen unterstellte Gebietskörperschaften, wie z. B. Landkreise, Gemeinden oder Bezirke, delegieren. Somit werden Bauherrenaufgaben generell auf allen föderalen Ebenen in Deutschland durchgeführt.

¹⁷⁷ Vgl. SOMMER (2009, S. 4 f.).

¹⁷⁸ In 2014 waren öffentliche Bauvorhaben für sechs Prozent des gesamten Hochbauvolumens verantwortlich, 2010 lag dieser Anteil bei über acht Prozent, vgl. Abschnitt 2.1.1.

¹⁷⁹ Vgl. STURM (2005, S. 41 ff.).

¹⁸⁰ 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).

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.¹⁸¹

Marktcharakteristika

Grundsätzlich dürfte davon ausgegangen werden, dass sich öffentliche Bauherren bei einer Fremderstellung des gleichen Marktangebots bedienen wie private Bauherren, wodurch sich die Möglichkeit zur Erzielung bauherrenübergreifender Synergieeffekte auch zwischen öffentlichen und privaten Bauherren eröffnet. Bei einer möglichen Spezialisierung der Auftragnehmer auf entweder öffentliche oder private Bauherren ist aufgrund der allgemein beschränkten Auftraggeberspezifität im Hochbausektor ebenfalls mit geringen Übergangsbarrieren bei der Erstellung von Leistungen für unterschiedliche Bauherren zu rechnen.

2.4.3 Bestehender institutioneller Rahmen

Insbesondere durch die Haushaltsordnungen und das Vergaberecht wird dem öffentlichen Bauherrn ein im Vergleich zum privaten Bauherrn besonderer institutioneller Rahmen gesetzt, der als Einflussfaktor bei den Analysen der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle in diesem Bereich zu berücksichtigen ist.

2.4.3.1 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.¹⁸² 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 GWB um einen vierten Teil erweitert, der sich der Vergabe öffentlicher Aufträge widmete 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.¹⁸³

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Vgl. § 7 BHO und z.B. § 7 LHO Nordrhein-Westfalen.

¹⁸³ Vgl. § 2 VgV.

2.4.3.2 Vergaberecht

2.4.3.2.1 Überblick

Das Vergaberecht setzt 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.¹⁸⁴

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 im Einzelfall die geschätzten Auftragswerte ohne Umsatzsteuer heranzuziehen.¹⁸⁵ 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 zwei Jahre durch die EU Kommission.¹⁸⁶ Seit dem 01.01.2012 betragen die Werte für Bauleistungen € 5 Mio. und für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen € 200.000.¹⁸⁷ 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-Vergaberegime nicht nur auf die klassische öffentliche Hand Anwendung,¹⁸⁸ sondern auch für sogenannte funktionale öffentliche Auftraggeber.¹⁸⁹ In dieser Arbeit 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.

¹⁸⁴ Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 42).

¹⁸⁵ Vgl. § 2 VgV.

¹⁸⁶ Vgl. (EU) VO 842/2011.

¹⁸⁷ Besondere Werte gelten für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen oberster Bundesbehörden und Sektorenauftraggeber.

¹⁸⁸ Vgl. § 98 Nr. 1 GWB.

¹⁸⁹ Vgl. FRANKE ET AL. (2007, S. 3 ff.) und § 98 Nr. 2 ff. GWB.

2.4.3.2.2 Vergabe- und Vertragsordnungen

2.4.3.2.2.1 VOF

Bei der Beauftragung freiberuflicher Leistungen über dem Schwellenwert sind die Vorgaben der VOF einzuhalten.¹⁹⁰ 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 Lose¹⁹¹ sowie auf die Vergütungsart eingegangen. Unter dem Schwellenwert steht es dem öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich offen, eine freihändige Vergabe freiberuflicher Leistungen durchzuführen.

2.4.3.2.2.2 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 zu 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 Umsatzsteuer¹⁹², die erreicht oder überschritten werden müssen, damit EU-weiten Wettbewerb durchzuführen ist. 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 sind jedoch aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen zulässig.

Nach § 3 VOB/A und § 3 EG VOB/A sind Bauleistungen grundsätzlich zur Einreichung von Angeboten an eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen auszuschreiben. Dem öffentlichen Auftraggeber sind enge Grenzen gesetzt, wann er von der öffentlichen Ausschreibung abweichen kann. So 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.

Des Weiteren ist dem Auftraggeber 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 ist eine Unterschreitung der Frist von 22 Kalendertagen nicht erlaubt.

¹⁹⁰ Für die aktuellen Schwellenwerte einer verpflichtenden Anwendung der VOF siehe § 2 VgV.

¹⁹¹ Allerdings gilt nach § 97 Abs. 3 GWB die Losaufteilung als Normvorgabe.

¹⁹² Vgl. § 2 VgV.

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.

Nach § 4 VOB/A und § 4 EG VOB/A sind Bauleistungen als Leistungsverträge zu gestalten. Die Vergütung soll grundsätzlich 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.

2.4.3.2.3 Nachprüfverfahren

Im GWB wird bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eine Nachprüfmöglichkeit 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 binnen einer Frist von zwei Wochen beim Oberlandesgericht eingereicht werden.

2.4.3.3 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 und geht näher auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells im öffentlichen Hochbau des Bundes ein, wodurch grundsätzliche Vorgehensweisen vorgeschrieben werden.¹⁹³

Die RBBau stellen ein Regelwerk für die Beantragung und Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Bundes für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, gliedert 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.

¹⁹³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008B).

Des Weiteren beinhalten die RBBau Mustervordrucke für die interne Verwendung sowie Vertragsmuster zur externen Vergabe.¹⁹⁴

Darüber hinaus haben viele Bundesländer häufig in Anlehnung an VHB und RBBau eigene Handbücher und Richtlinien ausgearbeitet.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2005).

¹⁹⁵ Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 44).

3 Grundlegende ökonomische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen

In diesem Kapitel werden die grundlegenden ökonomischen Erkenntnisse zu Organisationsmodellen vorgestellt. Zunächst erfolgt in Abschnitt 3.1 die Darstellung der theoretischen Ansatzpunkte der NIÖ zur Analyse von Organisationsmodellen. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 3.2 weitere Erkenntnisse der mit der NIÖ in Verbindung stehenden theoretischen Ansätze zur Analyse von Organisationsmodellen diskutiert. Abschließend werden in Abschnitt 3.3 die theoretischen Ansätze der NIÖ, die sich ursprünglich mit Analysen des privaten Sektors beschäftigt hat, auf den Bereich des öffentlichen Sektors mit seinen Besonderheiten übertragen. Somit wird eine theoretische Grundlage zur Analyse von Organisationsmodellen im öffentlichen Bereich gelegt.

3.1 Theoretische Ansatzpunkte der Neuen Institutionenökonomik zur Analyse von Organisationsmodellen

In diesem Abschnitt werden die Grundlagen für die in dieser Arbeit sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektenebene durchzuführenden theoriegeleiteten Analysen von Organisationsmodellen geschaffen. Dazu erfolgt eine Darstellung der 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 unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Koordination von Transaktionen zwischen Organisationen bzw. Akteuren liefern und bildet somit eine gute theoretische Grundlage für die Analyse von Organisationsmodellen.¹⁹⁶ Dabei stellt die NIÖ die Institutionen in den Mittelpunkt, wobei es sich um handlungskanalierende Regeln und um Mechanismen zu deren Durchsetzung handelt.¹⁹⁷ Der Begriff der „Transaktion“ umfasst in diesem Zusammenhang sowohl den Austausch von Eigentums- und Verfügungsrechten als auch formelle oder informelle Vereinbarungen bezüglich dieses Austauschs.¹⁹⁸ Bei der Betrachtung dieser Transaktionen stehen infolge von Opportunismus, Abhängigkeitskonstellationen und Informationsasymmetrien die zwischen den beteiligten Wirtschaftssubjekten entstehenden Probleme im Fokus.¹⁹⁹

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.²⁰⁰ Die genaue Abgrenzung

¹⁹⁶ Vgl. ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 42 ff.).

¹⁹⁷ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 7 f.).

¹⁹⁸ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988, S. 66); KLATT (2011, S. 46) und MILGROM / ROBERTS (1992, S. 21).

¹⁹⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 253).

²⁰⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 43) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 40 ff.).

dieser Bereiche findet sich in der folgenden Abbildung 5. Die Analyse dieser Arbeit ist auf die Ansätze der Vertragstheorie fokussiert, die sich insbesondere mit Ausgestaltungsfragen und deren Durchsetzbarkeit in unterschiedlichen Konstellationen beschäftigt.²⁰¹

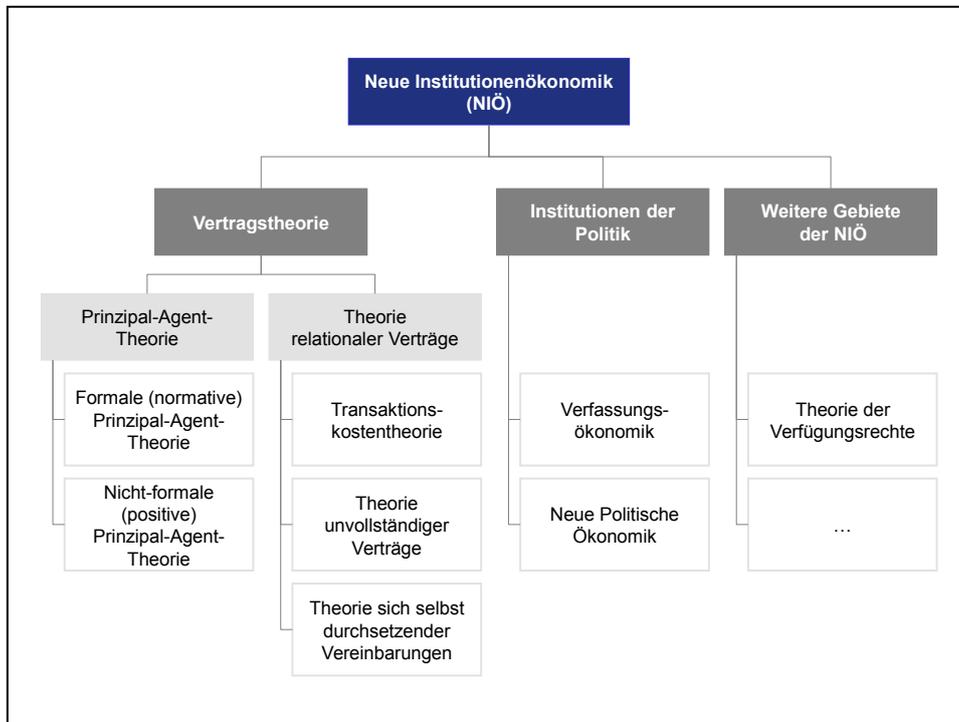


Abbildung 5: Übersicht der Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik²⁰²

Der NIÖ liegen Annahmen zugrunde, die von Eigennutzmaximierung und in der Regel beschränkter Rationalität der betrachteten Akteure ausgehen,²⁰³ die zur Durchsetzung des eigenen Vorteils durchaus opportunistisch agieren.²⁰⁴ In Verbindung mit gegebenenfalls vorliegenden Informationsasymmetrien ergibt sich zwischen den Transaktionspartnern ein vielfältiges Konfliktpotenzial 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 Ausgestaltungsmöglichkeiten zu berücksichtigen sind.²⁰⁵

Vor dem Hintergrund dieser Verhaltens- und Kosteneffekte analysiert die NIÖ die Effizienz von Institutionen und deren Eignung in bestimmten Konstellationen. Dabei erlaubt sie sowohl eine positive Ana-

²⁰¹ Vgl. GEHRT (2010, S. 30).

²⁰² Quelle: Eigene Abbildung anhand von ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 43) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 39 ff.).

²⁰³ Die normative Prinzipal-Agent-Theorie als Teilbereich der NIÖ geht jedoch von vollständiger Rationalität der Akteure aus.

²⁰⁴ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488).

²⁰⁵ Vgl. GEHRT (2010, S. 30).

lyse der Wirkungen bestehender Ausgestaltungen als auch eine normative Analyse der Gestaltung neuer Lösungen und stellt somit eine Grundlage für die Bewertung von Organisationsmodellen dar.²⁰⁶

3.1.2 Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie und normative Ausprägung

Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie²⁰⁷

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.²⁰⁸ Dabei beauftragt der Prinzipal den Agenten mit der Erfüllung einer Aufgabe bzw. der Erstellung einer Leistung und überträgt ihm einen dafür notwendigen Entscheidungsspielraum.²⁰⁹ Im Rahmen dieses Theorieansatzes lassen sich die grundlegenden Richtungen der normativen und der positiven PA-Theorie unterscheiden, die im weiteren Verlauf der Arbeit abgegrenzt und vorgestellt werden.²¹⁰

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.²¹¹ Vor allem bezüglich der Eigenschaften und Qualifikationen des Agenten sowie der Qualität seiner Handlungen besteht beim Prinzipal ein Informationsdefizit, 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.²¹²

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.²¹³ 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)

²⁰⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 36).

²⁰⁷ Für einen Überblick über die Prinzipal-Agent-Theorie siehe RICHTER / FURUBOTN (2010).

²⁰⁸ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255).

²⁰⁹ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173).

²¹⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 54); Für Details zur positiven Prinzipal-Agent-Theorie siehe Abschnitt 3.1.6.

²¹¹ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173 f.).

²¹² Vgl. KLATT (2011, S. 53).

²¹³ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 173 f.).

oder nach (ex post) Vertragsschluss auftreten.²¹⁴ Ex ante kann es zum Problem der Adverse Selection und ex post zur Moral-Hazard-Problematik kommen.²¹⁵

- *Adverse Selection* bezieht sich auf ex ante vorliegende Informationsasymmetrien zwischen einem Prinzipal und einem Agenten.²¹⁶ Dabei geht es um das Problem der Hidden Characteristics, das sich auf die Eigenschaften der potenziellen Transaktionspartner bezieht.²¹⁷ 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, was einen selbst verstärkenden Prozess zur Folge hat, der zum Zusammenbruch des Marktes für gute Leistungsqualität führen kann.²¹⁸ Als Anbieter bleiben lediglich Agenten mit qualitativ schlechten Eigenschaften übrig weswegen Prinzipale, die eine hohe Qualität erwarten, keine Anbieter mehr finden, die sie als Transaktionspartner mit der Erstellung der Leistung beauftragen können.²¹⁹
- Als Ausgangspunkt des *Moral-Hazard*-Problems sind die ex post Informationsasymmetrien der Hidden Action und der Hidden Information ausschlaggebend.²²⁰ 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 zur Überprüfung der Angaben des Agenten bezüglich der angefallenen Kosten, z. B. hinsichtlich verbrauchten Materials und geleisteter Arbeitsstunden (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.²²¹

Normative Prinzipal-Agent-Theorie²²²

Die normative PA-Theorie betrachtet im Rahmen formaler Modelle mit mikroökonomischer Fundierung infolge von Informationsasymmetrien bei der Beauftragung eines Agenten durch einen Prinzipal und

²¹⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 53).

²¹⁵ Vgl. HOLMSTROM (1982); MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 28) und WEIMANN (2009, S. 146 ff.).

²¹⁶ Vgl. ERLEI / SAUERLAND / LESCHKE (2007, S. 148 f.).

²¹⁷ Vgl. AKERLOF (1970).

²¹⁸ Vgl. AKERLOF (1970, S. 490 ff.).

²¹⁹ Vgl. AKERLOF (1970, S. 489).

²²⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 53 f.) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 225 ff.).

²²¹ Vgl. KLATT (2011, S. 54).

²²² Für einen Überblick über die normative Prinzipal-Agent-Theorie siehe RICHTER / FURUBOTN (2010).

der damit einhergehenden Übertragung von Entscheidungsspielräumen auftretende Probleme.²²³ Im Gegensatz zu den anderen Theorieansätzen der NIÖ wird dabei von vollständig rational handelnden Akteuren ausgegangen, die ihren Eigennutzen maximieren.²²⁴ Es wird von unterschiedlichen Risikoeinstellungen der Akteure ausgegangen. In der Regel wird der Agent als risikoavers angenommen, während der Prinzipal risikoneutral ist oder zumindest eine geringere Risikoaversion als der Agent aufweist.²²⁵ 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.²²⁶ Dabei kommt es zu einem zentralen Trade-off zwischen der Anreizetablierung und den anfallenden Risikokosten bei der Übertragung von Risiken an den Agenten.²²⁷

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.²²⁸ 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 Risiken eine Prämie verlangen, wodurch die Risikokosten steigen.²²⁹ Im Hinblick auf das Erreichen 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 maßgeblich durch die Wahl der Vergütungsregel erfolgenden Risikoallokation 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).²³⁰ Bei der Vertragsgestaltung kommen grundsätzlich die Vergütungsregeln des Festpreisvertrages, des Kostenzuschlagsvertrages und des anreizorientierten Vertrages in Frage.²³¹

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. 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.²³² Dies stellt unter dem Ziel der Kosteneffizienz in der Regel die vorteilhafteste Lösung dar.²³³ Lediglich in Situationen mit einer Vielzahl privater risikoneutraler Bieter kom-

²²³ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176).

²²⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 54).

²²⁵ Vgl. GEHRT (2010, S. 30).

²²⁶ Vgl. MCAFEE / McMILLAN (1986).

²²⁷ Vgl. KLATT (2011, S. 54).

²²⁸ Vgl. MCAFEE / McMILLAN (1986) und MCAFEE / McMILLAN (1988).

²²⁹ Vgl. GEHRT (2010, S. 33) und MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 11 ff.).

²³⁰ Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.) und MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 26 ff.).

²³¹ Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.) und MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 32 ff.).

²³² Vgl. MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 42 ff.).

²³³ Vgl. MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 45).

men 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.²³⁴

Die normative PA-Theorie leistet einen wichtigen Beitrag zur Analyse von Organisationsmodellen besonders im Hinblick auf die Detailausgestaltung von Fremdvergaben. Insbesondere stellt die Theorie die Grundlage für die Ableitung von Aussagen zur Eignung unterschiedlicher Vertragsgestaltungen und der zu berücksichtigenden Etablierung von Anreizen zur Reduktion eines opportunistischen Nutzens möglicher Informationsasymmetrien bzw. zur Interessenangleichung in Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene dar. Weiter ermöglicht sie auch eine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Auftraggebern im Hinblick auf die Effizienz von Vergütungsarten.

Es besteht durchaus Kritik an den Aussage der normativen PA-Theorie, insbesondere werden die getroffenen Annahmen vor allem bezüglich der vollständigen Rationalität der Akteure auf die Nichtberücksichtigung von z. B. Informationsbedarf vor Vertragsschluss, Qualitätsprobleme und Nachverhandlungen als realitätsfern betrachtet.²³⁵ 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.²³⁶ Im Hinblick auf diese Defizite bietet sowohl die Transaktionskostentheorie (TAK-Theorie) als auch die positive PA-Theorie Abhilfe. Daher wird im Folgenden auf beide Theorierichtungen näher eingegangen.

3.1.3 Transaktionskostentheorie

Die maßgeblich von Oliver Williamson entwickelte TAK-Theorie untersucht auf Basis qualitativer Analysen die Eignung von idealtypischen Koordinationsformen²³⁷ für die Leistungserstellung und stellt in diesem Zusammenhang die Make-or-Buy-Frage²³⁸ in den Mittelpunkt der Betrachtung.²³⁹ Sie zeichnet sich dabei durch eine vergleichsweise einfache Anwendbarkeit auf praktische Fragestellungen und eine vielfache empirische Bestätigung ihrer Aussagen aus.²⁴⁰ 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

²³⁴ Vgl. MCAFEE / McMILLAN (1988, S. 33).

²³⁵ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176, 206).

²³⁶ Vgl. GEHRT (2010, S. 37 f.).

²³⁷ Idealtypische Koordinationsformen sind Marktbezug, Eigenerstellung und Hybridlösungen.

²³⁸ 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 dieser Arbeit statt des Begriffes „Make-or-Buy“ von „Eigenerstellung oder Fremdvergabe“ gesprochen.

²³⁹ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 82, 194 ff.); SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488 ff.) und WILLIAMSON (1990).

²⁴⁰ Vgl. CROCKER / MASTEN (1996); DAVID / HAN (2004); MACHER / RICHMAN (2006); MASTEN (1996); MASTEN / SAUSSIER (2002) und RINDFLEISCH / HEIDE (1997).

Eignung von Koordinationsformen bzw. Organisationsmodelle im Hinblick auf bestimmte Transaktions- und Akteurscharakteristika abzuleiten.²⁴¹

Bei der Untersuchung von Organisationsmodellen berücksichtigt die TAK-Theorie neben den Produktions- auch die bei der Anbahnung und Durchführung von Transaktionen entstehenden Transaktionskosten. 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.²⁴² Ex ante entstehen z. B. Kosten für die Suche nach einem geeigneten Transaktionspartner, Kosten zur Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen sowie Kosten der Entscheidungsvorbereitung und des Vertragsschlusses.²⁴³ 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 durch Nachverhandlungen.²⁴⁴

Im Gegensatz zur normativen PA-Theorie geht die TAK-Theorie von einer lediglich begrenzten Rationalität der betrachteten Akteure aus, die zudem eigennutzmaximierend handeln und sich dabei durchaus opportunistisch verhalten.²⁴⁵ 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 mit unverhältnismäßig steigenden Transaktionskosten einher.²⁴⁶ Aus diesem Grund ergeben sich Spielräume für opportunistisches Verhalten, indem die einzelnen Akteure die vorliegenden Vertragsunvollkommenheiten zum Nachteil des Transaktionspartners ausnutzen.²⁴⁷ 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.²⁴⁸ Diese Investitionen führen jedoch, insbesondere falls sie einseitig von lediglich einem Transaktionspartner getätigt werden, zu Abhängigkeiten, weil 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 nehmen, indem er z. B. Vertragsbedingungen bricht,

²⁴¹ Vgl. KLATT (2011, S. 52).

²⁴² Vgl. COASE (1937); KLATT (2011, S. 48) und WILLIAMSON (1990, S. 22).

²⁴³ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 489).

²⁴⁴ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 489 f.).

²⁴⁵ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254).

²⁴⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 49).

²⁴⁷ Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 24).

²⁴⁸ Vgl. KLATT (2011, S. 49 f.).

ohne eine Sanktionierung oder Beendigung der Transaktionsbeziehung durch den Vertragspartner befürchten zu müssen.²⁴⁹ 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.²⁵⁰

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.²⁵¹ Die Höhe der anfallenden Transaktionskosten ist bei der Nutzung verschiedener Koordinationsformen abhängig von der Spezifität der im Rahmen der jeweiligen Transaktion durchzuführenden Investitionen.²⁵² 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.²⁵³ 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.²⁵⁴

Auf Basis dieser theoretischen Überlegungen untersucht die TAK-Theorie die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen in Abhängigkeit von der Höhe der Transaktionskosten, die von den vorhandenen Transaktions- und Akteurscharakteristika, vor allem der Spezifität, abhängig sind.²⁵⁵ Im Vordergrund steht dabei die Entscheidung zwischen den idealtypischen Koordinationsformen der Eigenerstellung und des Marktes sowie 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.²⁵⁶ Die **Eigenerstellung** beschreibt demgegenüber Transaktionen innerhalb eines Unternehmens, die ein Akteur selbst mit eigenen Produktionsfaktoren durchführt, wodurch es nicht zu einem Vertragsverhältnis mit externen Auftragnehmern, sondern zu einer eigenverantwortli-

²⁴⁹ Vgl. KLATT (2011, S. 50).

²⁵⁰ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.).

²⁵¹ Vgl. KLATT (2011, S. 50).

²⁵² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254).

²⁵³ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 ff.).

²⁵⁴ Diese Faktoren werden jedoch im Rahmen der TAK-Theorie nicht thematisiert und deshalb erst im weiteren Verlauf dieser Arbeit in Abschnitt 4.1.1 wieder aufgegriffen.

²⁵⁵ Vgl. GEHRT (2010, S. 38 f.).

²⁵⁶ Vgl. GEHRT (2010, S. 39).

chen Leistungserstellung kommt.²⁵⁷ 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 Fremdvergabe²⁵⁸, Joint Ventures oder strategische Allianzen verstanden, die je nach Ausgestaltung entweder eine Nähe zum Marktbezug oder zur Eigenerstellung aufweisen.²⁵⁹ Sie bieten bei Vorliegen einer Mindestspezifität zentrale Alternativen zum reinen Marktbezug aber auch zur Eigenerstellung.

Die Effizienz dieser idealtypischen Koordinationsformen hängt von der Höhe der jeweils anfallenden Produktions- und Transaktionskosten ab.²⁶⁰ Wie bereits eingangs thematisiert, wird in der TAK-Theorie neben anderen Eigenschaften der Transaktion und der daran beteiligten Akteure insbesondere der Einfluss der Spezifität betrachtet.²⁶¹ Im Folgenden werden wichtige Transaktions- und Akteursscharakteristika vorgestellt, deren Wirkungsrichtung zentrale Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Organisationsmodelle darstellt und im späteren Verlauf dieser Arbeit vertieft sowie in der theoriegeleiteten Analyse angewendet werden.

- **Transaktionscharakteristika**²⁶²

- *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.²⁶³ 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 eine nur sehr geringe Spezifität aufweisen und von daher eine transaktionsübergreifende Verwendung erlauben.
- *Komplexität*: Neben der Spezifität beeinflusst auch die Komplexität der Transaktion bzw. der damit verbundenen Leistungserstellung das Ausmaß der Transaktions- und Produkti-

²⁵⁷ Vgl. KLATT (2011, S. 48).

²⁵⁸ Im Weiteren Verlauf der Arbeit wird der Begriff „Fremdvergabe“ statt „Contracting Out“ verwendet.

²⁵⁹ Vgl. KLATT (2011, S. 48 f.).

²⁶⁰ Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 25 ff.).

²⁶¹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255 f.).

²⁶² Für eine Übersicht zur Wirkungsrichtung der Transaktionscharakteristika auf die Eignung von Ausgestaltungen des Organisationsmodells 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.).

²⁶³ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 293 f.).

onskosten. Unter Komplexität werden zum einen die Kontrahierbarkeit und zum anderen die Nachvollziehbarkeit der Leistungserstellung verstanden.²⁶⁴ 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 Plastizität²⁶⁵ 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 auf die Beschreibbarkeit der Leistung sowie auf die Beobachtbarkeit des Prozesses der Leistungserstellung negativ aus.²⁶⁶

- **Zentralität:** Die Zentralität einer Transaktion beeinflusst die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen, da für die jeweils beteiligten Akteure der Stellenwert einer Transaktion im Gesamtzusammenhang ihrer ökonomischen Aktivitäten von Bedeutung relevant ist. 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.²⁶⁷ Auch die monetäre Bedeutung der Transaktion sowie Aspekte, wie z. B. Reputation, Wissensaufbau oder Beziehungspflege beeinflussen das Ausmaß der Zentralität.²⁶⁸
- **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 verbundenen Produktions- und Transaktionskosten beeinflusst.²⁶⁹
- **Akteurscharakteristika.**²⁷⁰ Die Ausstattung der Akteure im Hinblick auf materielle Ressourcen ist eine wichtige Voraussetzung für die 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 Koordinationsform eine entscheidende Rolle.²⁷¹ Außerdem kommt in diesem Zusammenhang der

²⁶⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).

²⁶⁵ „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).

²⁶⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).

²⁶⁷ Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 30) und BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 257).

²⁶⁸ Vgl. COASE (1937, S. 259).

²⁶⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

²⁷⁰ Für eine Übersicht zur Wirkungsrichtung der Akteurscharakteristika auf die Eignung von Organisationsmodellen 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.).

²⁷¹ Vgl. BECKERS ET AL. (2010, S. 31) und BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

Reputation, den vorhandenen Marktbeziehungen und den zukünftigen Auftragsvolumina eine große Bedeutung zu, da sie sich auf die Vorteilhaftigkeit der Koordinationsformen auswirken.²⁷²

Für die Bewertung der Effizienz von Organisationsmodellen, insbesondere auf Einzelprojektebene, stellt die TAK-Theorie einen grundlegenden Analysenrahmen dar, der eine Analyse der Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen und deren vertraglicher Detailausgestaltung in Abhängigkeit von den Einflussfaktoren bzw. den vorhandenen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen erlaubt. Dabei berücksichtigt die TAK-Theorie Auswirkungen sowohl auf Transaktions- als auch Produktionskosten und leitet für einige Konstellationen Empfehlungen für die Nutzung von Koordinationsformen bzw. deren Detailausgestaltungen ab. Desweiteren leistet die Theorie mit ihrer Berücksichtigung von Volumen und Häufigkeit einer Transaktion einen grundlegenden Beitrag zur Analyse von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene.

Es besteht durchaus Kritik an den Aussagen der TAK-Theorie.²⁷³ Diese bezieht sich vor allem darauf, dass die TAK-Theorie die Informationsasymmetrien zwischen den betrachteten Akteuren gar nicht oder nur sehr begrenzt berücksichtigt.²⁷⁴ 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 Kosten²⁷⁵ einher, deren Einbezug bei der Beurteilung von Koordinationsformen wichtig ist.²⁷⁶ 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.²⁷⁷

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.²⁷⁸ 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 lassen.

Es ist davon auszugehen, dass sogenannte Kontingenzverträge, d. h. vollständige, sämtliche eventuelle Umweltentwicklungen berücksichtigende Verträge, nicht möglich sind oder schon beim Versuch

²⁷² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

²⁷³ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988); BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255); GEHRT (2010, S. 38, 44 f.) und KLATT (2011, S. 58).

²⁷⁴ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255).

²⁷⁵ Diese Kosten werden in der PA-Theorie als Vertretungskosten bezeichnet.

²⁷⁶ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988).

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ Vgl. GEHRT (2010, S. 44 f.); Für einen Überblick zu Theorie unvollständiger Verträge siehe u.a. FARES (2006); SCHMITZ (2001) und TIROLE (1999).

ihrer Ausgestaltung zu prohibitiv hohen Kosten führen.²⁷⁹ Die beschränkte Rationalität der betrachteten Akteure verhindert die frühzeitige Erkennung aller denkbaren Szenarien. Zudem werden bereits erkannte Entwicklungsmöglichkeiten als vernachlässigbar eingestuft bzw. ihre Konsequenzen nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wird die Durchsetzbarkeit von vermeintlich vollständigen Verträgen dadurch beeinträchtigt, dass die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten durch außenstehende Akteure, wie z. B. Gerichte, nicht überprüfbar sind.

Somit ist anzunehmen, dass Verträge zumindest langfristig unvollständig sind und sich Spielräume für Opportunismus ergeben, die sich zur Abschöpfung der Renten durch spezifisch investierende Transaktionspartner ausnutzen lassen. 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 Zuverlässigkeit dieser Erkenntnisse und versucht, Wege zur Reduzierung der Hold-Up-Problematik abzuleiten.²⁸⁰

Anhand 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 das Erreichen von Kosteneffizienz sowie die Etablierung von Effizienzreizen durchzuführen ist.²⁸¹

Ausgangspunkt der Analyse ist das theoretische Konzept der Unvollständigkeit von Verträgen, womit die Wahl eines bestimmten Organisationsmodells für die Beauftragung einer Leistung im Hinblick auf die Etablierung von Effizienzreizen und die Reduktion von Opportunismuspotenzial an Bedeutung gewinnt, weil 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. Bei der Vertragsgestaltung sind demnach mehrere Wertschöpfungsbereiche zu berücksichtigen.

Für den Auftraggeber stehen entweder die Nutzung eines PPP-Ansatzes zur gebündelten Vergabe aller Aufgaben oder die separate Beauftragung der Aufgaben einzelner Wertschöpfungsstufen per konventioneller Fremdvergabe zur Wahl. In der Bauphase sind für den Auftragnehmer grundsätzlich zwei unterschiedliche Investitionsarten möglich. Er kann entweder 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 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. Beim PPP-Modell bestehen dagegen grundsätzlich Anreize für beide Investitionsarten, da es zu einer Integration der

²⁷⁹ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 184 ff.).

²⁸⁰ Vgl. GEHRT (2010, S. 44 ff.).

²⁸¹ Vgl. für die folgenden Ausführungen zum Modell von HART (2003), HART (2003, S. 69 ff.).

Wertschöpfungsbereiche kommt. Bei der Entscheidung über die zu wählende Lösung ist also bei der Beurteilung des PPP-Ansatzes der Vorteil produktiver Investitionen gegen den 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 der Serviceleistung ab, die Erhalt und Betrieb umfasst. Ist diese schlecht, besteht bei Durchführung einer konventionellen Fremdvergabe der Bauaufgabe ein Unterinvestitionsproblem bezüglich produktiver Investitionen, ist sie hingegen gut, existiert dieses Problem nicht. Bei schlechter Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung (Erhalt und Betrieb) 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) folgenden Aussagen zur kosteneffizienten Wahl der 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. Im Falle einer schlechten Beschreib- und Messbarkeit der Bauleistung und einer guten Beschreib- und Messbarkeit der Serviceleistung bietet sich jedoch die Nutzung eines PPP-Modells an. Für die anderen Konstellationen lässt sich keine eindeutige Empfehlung bezüglich der Lösung ableiten. Die Ergebnisse des Modells nach HART (2003) stellt die Abbildung 6 dar.

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

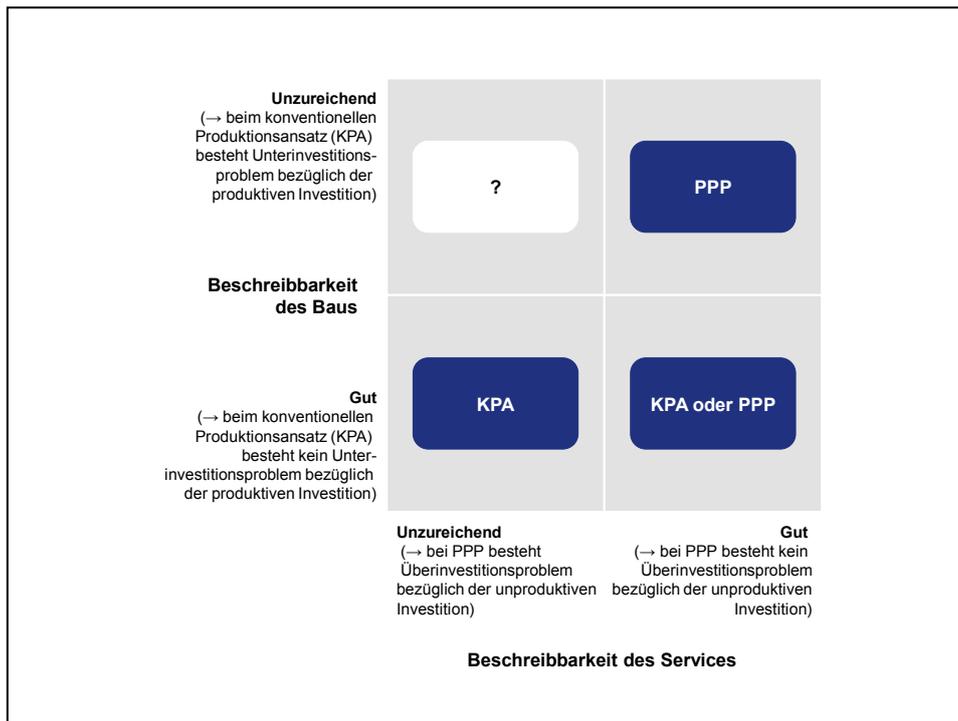


Abbildung 6: Ergebnisse des Modells von HART (2003)²⁸²

²⁸² Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an HART (2003).

Die Theorie unvollständiger Verträge geht insbesondere mit Hart (2003) auf die Ausgestaltung von Vertragsumfängen im Rahmen von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene ein und leitet dabei eine theoretische Grundlage für die Bewertung der Eignung einer vertraglichen Integration bzw. Desintegration von Wertschöpfungsstufen in Abhängigkeit von der Beschreib- und Messbarkeit der jeweiligen Leistungsbereiche ab. Dabei werden Beiträge zur Analyse der Auswirkung des Vertragsumfangs auf die Anreizsetzung des Auftragnehmers geleistet. Desweiteren beschreibt die Theorie grundlegende Erkenntnisse zu Nachverhandlungsregeln, auf die bei der Bewertung vertraglicher Detailausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe zurückgegriffen werden kann.

3.1.5 Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen

Die Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen konzentriert sich auf die Analyse sogenannter impliziter Verträge²⁸³ und bezieht sich damit auf nichtjuristische oder auch nichtvertragliche Vereinbarungen zwischen Transaktionspartnern.²⁸⁴

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.²⁸⁵ 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, die Vereinbarung aufzulösen, genutzt. Da jeder Akteur seinen eigenen Nutzen maximiert, handelt er lediglich dann 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 kurzfristigen Vorteile einer Nichterfüllung geringer als die langfristigen Vorteile der Erfüllung sind. Es wird davon ausgegangen, dass nur eine einzige sich auf die Verlässlichkeit des Transaktionspartners beziehende Informationsasymmetrie vorliegt. 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.²⁸⁶ Wenn allerdings von völlig rational handelnden Akteuren ausgegangen wird, 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.²⁸⁷

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

²⁸³ Vgl. CARMICHAEL (1983, S. 81).

²⁸⁴ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277, 279 ff.).

²⁸⁵ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279).

²⁸⁶ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279 ff.).

²⁸⁷ Vgl. KLEIN (2000).

Verträge bestehen, wenn er nicht in der Lage ist, die Transaktionsbeziehung zu einem Auftragnehmer auf sich selbst durchsetzende implizite Vereinbarungen zu stützen.²⁸⁸ 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 vereinbarungsgemäßigem 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 durchsetzenden 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.

Mit ihrem Analysefokus auf der Anreizsetzung, explizite oder implizite Verträge in Abhängigkeit vom zukünftigen Wert einer Transaktionsbeziehung zwischen dem Auftraggeber und -nehmer zu vereinbaren, leistet die Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen in zweierlei Hinsicht eine theoretische Grundlage für die Analyse von Organisationsmodellen. Zum einen stellen die theoretischen Aussagen zur zukünftigen Transaktionsbeziehung eine Grundlage für die Bewertung langfristiger Strategien bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektenebene dar. Zum anderen bietet die Theorie die Möglichkeit der Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Auftraggebern auf Multiprojektenebene, weil der öffentliche Auftraggeber durch den institutionellen Rahmen des Vergaberechts in der Regel nur sehr begrenzte Möglichkeiten besitzt, eine gezielte wiederkehrende Beauftragung durchzuführen, womit sich der Wert einer möglichen zukünftigen Transaktionsbeziehung verringert.²⁸⁹

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.²⁹⁰ 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 eingeordnet, weil 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 hin-

²⁸⁸ Vgl. KLEIN (2000, S. 67 ff.).

²⁸⁹ Siehe Abschnitt 3.3 für eine vertiefte Darstellung der institutionenökonomischen Erkenntnisse zu Besonderheiten im öffentlichen Sektor.

²⁹⁰ Vgl. GEHRT (2010, S. 46).

sichtlich der vollständigen Rationalität der Akteure sowie der vollständigen Information über den Leistungserstellungsprozess als realitätsfern in Frage gestellt.²⁹¹

3.1.6 Positive Prinzipal-Agent-Theorie

Die positive PA-Theorie verknüpft die Analysen der TAK-Theorie bezüglich der Eignung verschiedener Koordinationsformen in Abhängigkeit von der Investitionsspezifität mit den bereits in der normativen PA-Theorie thematisierten Problemen infolge von Informationsasymmetrien zwischen den an einer Transaktion beteiligten Akteuren.²⁹² 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, differenziert jedoch 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 regelmäßig in Beziehungen zwischen Auftraggeber und -nehmer auftreten.²⁹³

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.²⁹⁴

Die mit der vertraglichen Absicherung gegen die aus Informationsasymmetrien entstehenden Probleme einhergehenden Kosten werden nach JENSEN / MECKLING (1976) als Vertretungskosten, sogenannte Agency Costs, bezeichnet.²⁹⁵ Gemeint sind z. B. Kosten, die der Prinzipal aufwendet, um die 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 dieser Arbeit von einer weiteren Differenzierung der Kostenarten abgesehen und generell von Transaktionskosten gesprochen. Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Organisationsmodelle 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 bzw. Ausgestaltungen im Rahmen des Organisationsmodells 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

²⁹¹ Vgl. GEHRT (2010, S. 46); RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 84 f.) und SCHMITZ (2001, S. 13).

²⁹² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255) und KLATT (2011, S. 58 f.).

²⁹³ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 255) und KLATT (2011, S. 58 f.).

²⁹⁴ Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 176).

²⁹⁵ Vgl. JENSEN / MECKLING (1976).

PA-Theorie zuzurechnende Faktoren, wie z. B. Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit entscheidend aus.²⁹⁶ Kritisch ist in diesem Zusammenhang vor allem anzumerken, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen der einzelnen Theorierichtungen zur Beurteilung von Organisationsmodellen einen gegenseitigen Einbezug ihrer Erkenntnisse vermissen lassen.²⁹⁷ Die genaue Abgrenzung der Theorieansätze gestaltet sich daher zumindest vordergründig als relativ schwierig, was eine eigenständige Weiterentwicklung der Theorierichtungen erschwert.

3.2 Weitere mit der Neuen Institutionenökonomik in Verbindung stehende theoretische Erkenntnisse zur Analyse von Organisationsmodellen

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. In diesem Zusammenhang 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).

Der Theorieansatz des **Resource-Based-View** analysiert auf Basis der NIÖ die Ressourcen von Unternehmen und deren daraus abgeleitete strategische Entscheidungen.²⁹⁸ 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.²⁹⁹

Im Rahmen des Resource-Based-View wird deshalb zwischen „Resources“ und „Capabilities“ eines Unternehmens unterschieden.³⁰⁰ Resources gelten hierbei 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.

²⁹⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.).

²⁹⁷ Vgl. KLATT (2011, S. 58 f.).

²⁹⁸ Vgl. BARNEY (1996); CONNER / PRAHALAD (1996) und TEECE (1998).

²⁹⁹ Vgl. WERNERFELD (1984).

³⁰⁰ Vgl. TEECE (1998, S. 52 ff.) und WERNERFELD (1984, S. 179 f.).

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.³⁰¹

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.³⁰² Wissen kommt nach diesem Theorieansatz eine zentrale Bedeutung als Wettbewerbsvorteil von Unternehmen zu, weil 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.³⁰³

Im Resource-Based-View wird Wissen zwar als wichtiger Faktor angesehen, jedoch nicht so differenziert betrachtet wie nach dem Konzept des Know-How-View, das Wissen nicht nur als gewöhnlichen Bestandteil der Ressourcenausstattung eines Unternehmens einordnet, sondern die verschiedenen Formen explizit unterscheidet.³⁰⁴ Eine besondere Rolle kommt dabei impliziertem Wissen zu, 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.³⁰⁵

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.³⁰⁶ Der Ansatz geht auf DYER / SING (1998) zurück und steht in enger Verbindung zur Netzwerktheorie.³⁰⁷

Im Fokus der Analyse steht die zentrale Frage, inwieweit sich durch Netzwerkbeziehungen zu anderen Wirtschaftssubjekten sogenannte relationale Renten realisieren lassen.³⁰⁸ Unter einer relationalen Rente wird ein „Zusatzgewinn“ verstanden, der im Rahmen einer relationalen Transaktionsbeziehung gemeinsam durch die Einbringung spezifischer Beiträge aller daran Beteiligter generiert wird und sich

³⁰¹ Vgl. WERNERFELT (1984, S. 178 f.).

³⁰² Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

³⁰³ Vgl. SPENDER (1996, S. 49 ff.) und TEECE (1998, S. 65 ff.).

³⁰⁴ Vgl. TEECE (1998, S. 63 f.).

³⁰⁵ Vgl. TEECE (1998, S. 65 ff.); Für eine weitergehende Erläuterung der Abgrenzung unterschiedlicher Formen von Wissen siehe Abschnitt 4.1.1.1.3.2.

³⁰⁶ Vgl. DYER / SINGH (1998) und MOWERY / OXLEY / SILVERMAN (1996).

³⁰⁷ Vgl. DYER / SINGH (1998).

³⁰⁸ Vgl. DYER / SINGH (1998, S. 660).

nicht in vergleichbarer Höhe unabhängig von den einzelnen Akteuren erwirtschaften ließe. Relationale Renten können z. B. durch den Einsatz relationsspezifischer Ressourcen, durch Wissensaustausch, durch komplementäre Ressourcen oder durch effektive gemeinsame Steuerung und Koordination entstehen.³⁰⁹ 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.³¹⁰

Die mit der NIÖ in Verbindung stehenden Theorien des Resource-Based-, Know-How- und Relational-View stellen mit ihren theoretischen Aussagen zum Aufbau immaterieller Ressourcen als wichtiger Erfolgsfaktor für Akteure eine wichtige Grundlage für die Bewertung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene dar. In der vorliegenden Arbeit wird insbesondere in Kapitel 5 auf die Erkenntnisse dieser Theorieansätze zurückgegriffen, um die Rationalität einer Festlegung von Standardorganisationsmodellen auf Multiprojektebene zu analysieren.

3.2.2 Ausschreibung und Wettbewerbsintensität

Die Wettbewerbsintensität ist ein wichtiger Einflussfaktor bei der Einschätzung der Eignung 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 zwischen den potentiellen Auftragnehmern bei der Angebotsabgabe auf die Höhe der Angebote aus.

Auf Einzelprojektebene ist es demnach für einen Auftraggeber bei der Fremdvergabe wichtig, wie hoch die Wettbewerbsintensität zwischen den potenziellen Auftragnehmern ist, weil sie das Preisniveau der Angebote beeinflusst.³¹¹ Unter der Annahme, dass kein Auftragnehmer eine Leistung unter seinen Grenzkosten anbietet und dass die Produktionskosten der jeweiligen Anbieter auf dem Markt sämtlichen Akteuren bekannt sind, wirken sich die Effekte der Wettbewerbsintensität wie folgt aus:

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

Der Zuschlagspreis bei der Auftragsvergabe hängt 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

³⁰⁹ Vgl. DYER / SINGH (1998, S. 662).

³¹⁰ Vgl. DYER / SINGH (1998); TEECE (1998) und WERNERFELT (1984).

³¹¹ Vgl. GEHRT (2010, S. 34 f).

damit erhöhten Angebotspreisen vergüten muss.³¹² In der Regel wird angenommen, dass wegen der dem Auftragnehmer unterstellten Risikoaversion dieser mit steigender Risikoübernahme einen höheren Gesamtpreis für die Leistung verlangen wird.³¹³ Des Weiteren kann der Zuschlagspreis von Informationsvorsprüngen des Auftragnehmers beeinflusst werden. Diese beziehen sich vor allem auf Informationsasymmetrien im Hinblick auf zurückgehaltene Kosteninformationen (Hidden Information), die sich für den Auftraggeber in einer weitgehenden Intransparenz der tatsächlich anfallenden Produktionskosten des Auftragnehmers äußern, wodurch sich dem Auftragnehmer Möglichkeiten zu Kostenaufschlägen eröffnen.

Durch entsprechenden Wettbewerb können diese negativen Effekte demnach aus Sicht des Auftraggebers eingedämmt werden. Voraussetzung dafür ist eine sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auswirkende Ausgestaltung der Vergütungsregeln. Dazu treffen MCAFEE / McMILLAN (1988) detaillierte Aussagen, die auf den Trade-off zwischen einerseits der Anreizsetzung und der Wettbewerbsintensität sowie andererseits der Risikoübernahme sowie Problemen infolge von Informationsasymmetrien eingehen.³¹⁴

Auf die Erkenntnisse zur Wettbewerbsintensität wird in der Arbeit insbesondere bei der Diskussion der Auswirkung unterschiedlicher Vertragsumfänge und unterschiedlicher Detailausgestaltungsoptionen im Rahmen von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene zurückgegriffen. Dabei steht vor allem der Trade-off zwischen Risikoübernahme und Wettbewerbsintensität im Mittelpunkt der Analyse.

3.2.3 Standards

Der Standardisierungsgrad im betrachteten Sektor bzw. im jeweils relevanten Transaktionszusammenhang hat eine bedeutende Auswirkung auf die Eignung verschiedener Organisationsmodelle auf Einzel- und Multiprojektebene. 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.³¹⁵ 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 bei 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.³¹⁶ Nach DIN (2011) haben Standards in der Regel keine rechtliche Bindungswir-

³¹² Vgl. GEHRT (2010, S. 34 ff.).

³¹³ Vgl. GEHRT (2010, S. 34 ff.); Siehe zum Thema der Allokation des (Kosten-)Risikos Abschnitt 3.1.2.

³¹⁴ Vgl. GEHRT (2010, S. 32 f.); MCAFEE / McMILLAN (1986) und MCAFEE / McMILLAN (1988); Siehe Abschnitt 3.1.2.

³¹⁵ Vgl. BECKERS / GEHRT / KLATT (2009, S. 160 ff.); BLIND (2008); BLIND / JUNGMITTAG / MANGELSDORF (2011) und DIN (2000).

³¹⁶ Vgl. BOROWICZ (2001); SLOWAK (2008, S. 147) und SWANN (2000b).

kung, weshalb es nicht verpflichtend ist, sich daran zu halten.³¹⁷ Dies ändert sich jedoch, wenn in Verträgen der Bezug zu Standards hergestellt oder deren Einhaltung explizit in Gesetzen vorgeschrieben wird. Standards können demnach als Empfehlungen betrachtet werden, deren vertragliche Berücksichtigung Rechtssicherheit für die Vertragsparteien bietet.³¹⁸ 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.³¹⁹

Die Abgrenzung unterschiedlicher Formen von Standards ist in der Literatur durch eine Vielzahl von Kategorisierungen vorgenommen worden, die Standards jeweils nach verschiedenen Faktoren unterscheiden.³²⁰ Nach DIN (2000) und AMBROSIUS (2009) lassen sich Standards in Bezug auf die von ihnen betroffenen Akteure als intern oder extern abgrenzen.³²¹ Eine Einteilung im Hinblick auf den Entstehungshintergrund von Standards ist bei SWANN (2000) zu finden, der zwischen formellen und informellen Standards trennt.³²² Außerdem lassen sich offene und proprietäre Standards unterscheiden.³²³ Des Weiteren begründet DAVID (1987) eine Einteilung von Standards nach ihrem Zweck bzw. ihrer ökonomischen Auswirkung.³²⁴ 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.³²⁵

Formelle Standards oder auch sogenannte *de jure* Standards werden über einen formalisierten Standardisierungsprozess etabliert.³²⁶ In der Regel findet die formelle Standardisierung im Rahmen einer Normung statt, die Standards über Expertengremien ausarbeitet und als formelle in einem in einem bestimmten Geltungsbereich Anwendung findend Norm festlegt. 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

³¹⁷ Vgl. DIN (2011, S. 32).

³¹⁸ Vgl. DIN (2011, S. 32).

³¹⁹ Vgl. DIN (2011, S. 13).

³²⁰ Vgl. AMBROSIUS (2009, S. 28 ff.); DAVID (1987, S. 211 ff.); DIN (2000); SWANN (2000a, S. 4 ff.) und SWANN (2010, S. 20 ff.).

³²¹ Vgl. AMBROSIUS (2009) und DIN (2000).

³²² Vgl. SWANN (2000b).

³²³ Vgl. SIMCOE (2005) und WEST (2001).

³²⁴ Vgl. DAVID (1987).

³²⁵ Vgl. AMBROSIUS (2009, S. 29) und DIN (2000).

³²⁶ Vgl. SWANN (2000a, S. 4).

der „Norm“ Verwendung, der ausschließlich technische Standards bezeichnet.³²⁷ Informelle bzw. „de facto“ Standards entstehen nicht auf Basis formaler Ausarbeitungen in Form von Normierungsprozessen, Verordnungen oder Gesetzen, sondern aufgrund der Marktdynamik.³²⁸ 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.³²⁹

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.³³⁰ 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.³³¹

Eine Abgrenzung von Standards hinsichtlich ihres Zwecks bzw. ihrer ökonomischen Wirkung erfolgt nach DAVID (1987) und SWANN (2000), wobei grundsätzlich vier Formen diskutiert werden.³³² SWANN (2010) erweitert diese Einteilung zwar um weitere Kategorien, im Rahmen dieser Arbeit wird aber auf die folgenden vier Grundformen zurückgegriffen:³³³

- **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.³³⁴
- **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.³³⁵
- **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.³³⁶

³²⁷ Vgl. DIN (2011, S. 13).

³²⁸ Vgl. SWANN (2000a, S. 4, 6).

³²⁹ Vgl. SWANN (2000a, S. 6).

³³⁰ Vgl. SIMCOE (2005, S. 2).

³³¹ Vgl. WEST (2001, S. 2).

³³² Vgl. DAVID (1987, S. 212 ff.) und SWANN (2000a, S. 4 ff.).

³³³ Vgl. SWANN (2010, S. 23 ff.).

³³⁴ Vgl. SWANN (2000a, S. 4 f.).

³³⁵ Vgl. AKERLOF (1970) und LELAND (1979).

³³⁶ Vgl. SWANN (2000a, S. 7 f.).

- **Informations- bzw. Bezeichnungsstandards** fördern das Verständnis über die Eigenschaften eines Gutes oder einer Dienstleistung, indem sie die Kundeninformationen vereinfachen und damit den Informationsgrad z. B. durch einheitliche Bezeichnungen erhöhen.³³⁷

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.³³⁸ 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.³³⁹

Qualifizierungsstandards etablieren einheitliche Vorgaben zum Berufszugang, die sich z. B. auf bestimmte Bildungsabschlüsse beziehen oder auch eine Lizenzierung bzw. Zertifizierung voraussetzen.³⁴⁰ Damit lässt sich das Problem der Qualitätsunkenntnis zwischen Auftraggeber und -nehmer reduzieren. Eine Lizenzierung erfolgt zumeist über Behörden der öffentlichen Hand, über Verbände oder über Kammern und erfordert bestimmte Qualifikationen, die für die Ausstellung einer zum Angebot einer Leistung berechtigenden Lizenz vorzuweisen sind. Eine Zertifizierung findet dagegen über Weiterbildungsmaßnahmen statt, die die Erlangung eines Zertifikates ermöglichen und somit durch Investitionen einzelner Akteure in ihre Weiterqualifikation erworben werden können.³⁴¹

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.³⁴² 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, weil 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.³⁴³

³³⁷ Vgl. SWANN (2000a, S. 8 f.).

³³⁸ Vgl. KAMIEN / VINCENT (1991); MERAN ET AL. (2002) und MERAN / SCHWARZE (2005).

³³⁹ Vgl. KAMIEN / VINCENT (1991) und MERAN / SCHWARZE (2005).

³⁴⁰ Vgl. LELAND (1979); SHAPIRO (1986) und SVORNY (1999).

³⁴¹ Vgl. CARROLL / GASTON (1981); LELAND (1979) und SHAPIRO (1986).

³⁴² Vgl. GILO / PORAT (2006) und JOHNSTON (2006).

³⁴³ Vgl. BLIND (2008); CHOI / LEE / SUNG (2011); DIN (2000) und SWANN (2000A).

PRODUKTIONSKOSTENEFFEKTE

Im Hinblick auf mögliche positive Produktionskosteneffekte wird häufig ein Potenzial zur Kostenreduktion durch Standards thematisiert.³⁴⁴ 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 bei der Durchführung standardisierter Prozesse unter Rückgriff auf bereits vorhandene Kenntnisse Kosteneinsparungen zu erreichen sind. 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 auf diese Weise zu einer weiteren Möglichkeit der Produktionskostenreduktion. 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.³⁴⁵

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 an eine größere Zahl von Nachfragern verkaufen können. Auch dies spricht für eine Verwirklichung von Synergieeffekten und eine damit verbundene Senkung der Produktionskosten.³⁴⁶

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.³⁴⁷ So vereinfachen sie die Sicherstellung von Kompatibilität, da sie frei zugängliche Informationen über wesentliche Produktmerkmale bereitstellen, denen die betroffenen Akteure entsprechen müssen, um Schnittstellen nutzen zu können.³⁴⁸ 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.³⁴⁹ Zudem erhöhen Standards nicht nur die Beschreib- und Messbarkeit und damit die Kontrahierbarkeit von Leistungen, sondern auch die Nachvollziehbarkeit der Leistungserstellung, weil sich Abweichungen im Vergleich zum Standardvorgehen besser beobachten lassen.

Beziehen sich Standards auf die Qualifikationen der Akteure, vereinfacht dies die Beurteilung der Eigenschaften eines potenziellen Auftragnehmers. Für Auftraggeber werden damit die ex ante Transak-

³⁴⁴ Siehe z. B. DIN (2000, S. 13).

³⁴⁵ Vgl. BLIND (2008) und DIN (2000).

³⁴⁶ Vgl. BLIND (2008) und DIN (2000).

³⁴⁷ Vgl. BLIND (2008, S. 2); DAVID (1987, S. 212) und DIN (2000, S. 13).

³⁴⁸ Vgl. DAVID (1987) und DIN (2000).

³⁴⁹ Vgl. DIN (2000, S. 12).

tionskosten erheblich reduziert. Auch geht der Vertragsabschluss in der Regel mit niedrigeren 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.³⁵⁰ Darüber hinaus führen sie zu einer besseren Verbreitung von Wissen entweder auf Sektorebene bei externen oder auf Unternehmens- bzw. Organisationsebene bei internen Standards. Dadurch wird ein höherer gemeinsamer Wissensstand erreicht, der die Transaktionskosten der Zusammenarbeit reduziert.³⁵¹

Die theoretischen Erkenntnisse zu Standards bieten eine Grundlage für die Analyse von Organisationsmodellen in zweierlei Hinsicht. Zum einen kann bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene auf die Erkenntnisse zur Bedeutung von internen Standards zurückgegriffen werden. Zum anderen leisten die Erkenntnisse über externe Standards einen wichtigen Beitrag zur Untersuchung des vorhandenen institutionellen Rahmens bezüglich der Eignung unterschiedlicher Organisationsmodelle auf Einzel- wie auch auf Multiprojektebene. Dabei kann sowohl bei der Analyse von Leistungs- bzw. Vertragsumfang als auch bei der von Detailausgestaltungen auf die theoretischen Erkenntnisse zu Standards zurückgegriffen werden.

3.3 Institutionenökonomische Erkenntnisse zu Besonderheiten bei der Analyse von Organisationsmodellen im öffentlichen Sektor

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 Institutionen zur effizienten Koordination dieser Transaktionsbeziehungen im Privatsektor betrachtet³⁵², lassen sich die Erkenntnisse der NIÖ auch auf Fragestellungen des öffentlichen Sektors übertragen.³⁵³ 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 Fokus der Analyse.³⁵⁴ In diesem Zusammenhang kommt es zu interdisziplinären Überschneidungen der NIÖ mit den Politik- und Rechtswissenschaften sowie weiteren ökonomischen Theorieansätzen im Bereich der Organisations-, Spiel- und Publicmanagement-Theorie. Insbesondere die Neue Politische Ökonomie 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 im Hochbausektor vorgestellt wurden.³⁵⁵ Bei der Analyse von Transaktionen in diesem

³⁵⁰ Vgl. AKERLOF (1970); DAVID (1987) und LELAND (1979).

³⁵¹ Vgl. DIN (2000, S. 13) und SWANN (2010, S. 25).

³⁵² Als Ausnahme ist z.B. MCAFEE / McMILLAN (1988) hervorzuheben, die mit Hilfe von normativer Principal-Agent-Theorie die Anreizsetzung in der öffentlichen Beauftragung analysieren.

³⁵³ Vgl. DIXIT (1996); KLATT (2011, S. 59); NORTH (1990) und WILLIAMSON (1999).

³⁵⁴ Vgl. DIXIT (1996) und OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993).

³⁵⁵ Im Folgenden werden bei der Diskussion der Besonderheiten des öffentlichen Sektors bereits in Abschnitt 2.4.2 vorgestellte Aspekte aufgegriffen und vertieft diskutiert.

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.³⁵⁶

Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist eine eindeutig abgrenzbare Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Auftraggeber und -nehmer vor diesem Hintergrund oftmals nicht möglich. Stattdessen existieren vielfältige Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, die jeweils unterschiedliche Zielsysteme verfolgen.³⁵⁷ Diese Zielsetzungen sind im öffentlichen Sektor im Gegensatz zur Privatwirtschaft, die generell das Ziel der Gewinnmaximierung unterstellt, nicht immer eindeutig. Sie können vielmehr sowohl allokativen als auch distributiven Charakter aufweisen.³⁵⁸ 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.³⁵⁹ Eine einheitliche, den individuellen Zielen aller beteiligten Akteure entsprechende Optimierung ist deshalb in der Regel nicht möglich, denn häufig bestehen Zielkonflikte, die eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Zielen erforderlich machen.

Zusätzlich erschwert die Komplexität der Aufgaben bzw. der Transaktionen im öffentlichen Sektor die effiziente Durchführung der Leistungserstellung.³⁶⁰ Einzelne Aufgaben lassen sich zum Teil nur vage beschreiben, 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, welche auf die Mehrdimensionalität von Zielen der handelnden Akteure zurückzuführen sind.³⁶¹ 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 in der Folge 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 Akteu-

³⁵⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 60 f.).

³⁵⁷ Vgl. DIXIT (1996, S. 48 f.) und KLATT (2011, S. 60, 61).

³⁵⁸ Vgl. KLATT (2011, S. 65).

³⁵⁹ Vgl. JENSEN / MECKLING (1994) und KLATT (2011, S. 63 f.).

³⁶⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 66).

³⁶¹ Vgl. KLATT (2011, S. 65).

re.³⁶² 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.³⁶³ Zu einer Selbstbindung kommt es, wenn Entscheidungsträger glaubwürdige und durchsetzbare Commitments darüber abgeben, 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.³⁶⁴

Bei einem Locking-In werden zur Begrenzung zukünftiger Handlungsspielräume der Akteure im öffentlichen Sektor Regeln in Form von z. B. Gesetzen aufgestellt. 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.³⁶⁵ 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.³⁶⁶

Des Weiteren wirkt sich die Wahl der Regelebene im Fall eines Änderungs- bzw. Anpassungsbedarfs auf die Transaktionskosten aus. Regelungen auf hoher Ebene gehen grundsätzlich mit höheren Anpassungskosten einher als Regeln auf niedriger Ebene. 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 für die Glaubwürdigkeit von Regeln die Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Abweichung eine zentrale Rolle. Auch die Häufigkeit der Transaktionen wirkt sich 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

³⁶² Vgl. KLATT (2011, S. 70 f.).

³⁶³ Vgl. KLATT (2011, S. 76) und OSTROM (2005, S. 16 ff.).

³⁶⁴ Vgl. DIXIT (1996, S. 65 ff.) und KLATT (2011, S. 78 ff.).

³⁶⁵ Vgl. DIXIT (1996, S. 15).

³⁶⁶ Vgl. DIXIT (1996, S. 65) und KLATT (2011, S. 79 ff.).

von Regeln ist die Einstellung der betroffenen Akteure, die insbesondere von den jeweils vorherrschenden gemeinsamen Werten für die Durchsetzbarkeit von Regeln beeinflusst wird.³⁶⁷

Im öffentlichen Sektor hängt bei der Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an andere Akteure zur Erreichung einer Selbstbindung der Bindungsgrad von den Charakteristika des jeweiligen Delegationsempfängers ab, wobei es sich z. B. um Behörden sowie öffentliche oder private Unternehmen handeln kann.³⁶⁸ 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 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 im Einzelfall auf Besonderheiten zu reagieren.³⁶⁹ 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.³⁷⁰

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.³⁷¹ Deshalb sind in der Regel Abwägungen zwischen der Gefahr opportunistischen Verhaltens einerseits und den zu dessen Eindämmung aufzuwendenden Kosten andererseits 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.³⁷²

Die institutionenökonomischen Erkenntnisse zu Besonderheiten im öffentlichen Sektor stellen die Grundlage für die Analyse der von privaten Akteuren abweichenden Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens bei der öffentlichen Hand dar. Diese Unterschiede bei den Einflussfaktoren auf die Eignung von Organisationsmodellen bilden die Basis für die Analyse zur Bewertung von Organisationsmodellen im öffentlichen Bereich. Insbesondere wird dabei in Kapitel 5 auf die Erkenntnisse zur Bedeutung einer Selbstbindung im öffentlichen Bereich und deren Auswirkung auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene zurückgegriffen.

3.4 Schlussfolgerungen

Die Theorieansätze der NIÖ sowie die mit der NIÖ sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Bereich in Verbindung stehenden Erkenntnisse bieten eine umfassende Analysegrundlage zur

³⁶⁷ Vgl. KLATT (2011, S. 80).

³⁶⁸ Vgl. DIXIT (1996, S. 65 ff.) und KLATT (2011, S. 83 ff.).

³⁶⁹ Vgl. DIXIT (1996, S. 71 ff.) und KLATT (2011, S. 89 ff.).

³⁷⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 91).

³⁷¹ Vgl. KLATT (2011, S. 73 ff.) und KLATT (2011, S. 91 f.).

³⁷² Vgl. KLATT (2011, S. 72).

Untersuchung von Organisationsmodellen. Mit Hilfe der NIÖ lassen sich Einflussfaktoren identifizieren, die sich auf die mit einem Organisationsmodell einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten auswirken und damit Aussagen zur Vorteilhaftigkeit bestimmter Modelle sowohl auf Einzel- als auch Multiprojektebene in unterschiedlichen Konstellationen erlauben. Unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse zu Besonderheiten im öffentlichen Sektor lassen sich auf dieser Grundlage auch tendenzielle Aussagen über Unterschiede zwischen der Eignung von Organisationsmodellen für den privaten bzw. den öffentlichen Bereich ableiten.

Insbesondere bieten die Theorieansätze der NIÖ eine umfangreiche Grundlage zur Analyse der Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen. Hierbei werden eine Analyse der Eignung der Koordinationsform im Rahmen der TAK-Theorie in Abhängigkeit von den vorhandenen Einflussfaktoren bzw. Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen ermöglicht. Weiter wird auch im Rahmen der Theorie unvollständiger Verträge eine Analysegrundlage für die Bewertung der Vorteilhaftigkeit einer Integration von Aufgabenbereichen in Abhängigkeit von der Beschreib- und Messbarkeit der jeweiligen Leistungsbereiche und die damit einhergehende Auswirkung auf die Etablierung von Anreizen zur Reduktion eines opportunistischen Nutzens möglicher Informationsasymmetrien an den Schnittstellen zwischen Aufgaben geschaffen. Außerdem stellt die PA-Theorie eine Basis für die Bewertung der Detailausgestaltungsmöglichkeiten von Fremdvergaben und deren Auswirkung auf die Leistungsanreize des Auftragnehmers dar. Auf Multiprojektebene bietet die Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen eine theoretische Grundlage für die Bewertung langfristiger Strategien bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen.

Des Weiteren können auf Basis der Theorieansätze der NIÖ bei einer Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors tendenzielle Aussagen zur Eignung von Organisationsmodellen im öffentlichen Bereich abgeleitet werden. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass in diesem Sektor eine Vielzahl von Akteuren bzw. Stakeholdern beteiligt ist, deren Interessen und Handlungen Einfluss auf die Ausgestaltung nehmen. Eine einheitliche, den individuellen Zielen aller beteiligten Akteure entsprechende, Optimierung ist deshalb in der Regel nicht möglich, denn häufig bestehen Zielkonflikte, die eine Abwägungen zwischen unterschiedlichen Zielen erfordern, wobei Schwierigkeiten entstehen, den Akteuren adäquate Leistungsanreize zu setzen. Aufgrund dieser Einflussfaktoren und vor allem hinsichtlich der vorliegenden Anreizschwäche ist bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Bereich auf einige Besonderheiten hinzuweisen. Zum einen liegt eine hohe Rationalität für die Regelsetzung zur Selbstbindung der Akteure vor, die in Form von Gesetzen sowie weiteren Richtlinien und Handbüchern abgebildet werden kann. Diese Selbstbindung schränkt den Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen ein. Zum anderen lässt sich eine große Bedeutung der Sicherstellung von guter Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zur Überwachung der Handlungen der öffentlichen Akteure ableiten.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit erfolgt auf Basis der in diesem Kapitel vorgestellten theoretischen Grundlagen und unter Berücksichtigung des im Kapitel 2 vorgestellten Untersuchungsrahmens die theoriegeleitete Analyse von Organisationsmodellen sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene. Während der Analyse wird vor allem kontinuierlich auf die Theorieansätze der NIÖ zurückgegrif-

fen. Daneben finden andere in diesem Kapitel vorgestellte Theoriebereiche, wie z. B. die Bedeutung von Standards, bei der Untersuchung entsprechender Aspekte im Zusammenhang mit der Eignung von Organisationsmodellen auf Einzel- und Multiprojektebene unterstützend Anwendung. Insgesamt steht damit ein theoretisches Fundament für detaillierte Analysen von Organisationsmodellen im privaten und öffentlichen Bereich sowohl in abstrakter Form als auch mit direktem Anwendungsbezug zum Hochbausektor zur Verfügung.

4 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Einzelprojektebene

In der Anfangsphase eines (Hochbau-)Projektes bietet sich dem Auftraggeber eine Vielzahl von Ausgestaltungsoptionen hinsichtlich des Organisationsmodells. Unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des Auftraggebers zur Eigenerstellung bzw. zur Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe, steht dabei die Entscheidung im Vordergrund, in welchem Umfang die erforderlichen Aufgaben gebündelt oder in Lose aufgeteilt werden.

Wie in Abbildung 7 vereinfacht dargestellt, geht ein hoher Grad der Aufgabenbündelung bzw. ein großer Leistungsumfang mit weniger Detailausgestaltungsoptionen einher als die Aufteilung der Gesamtleistung in unterschiedliche Lose.

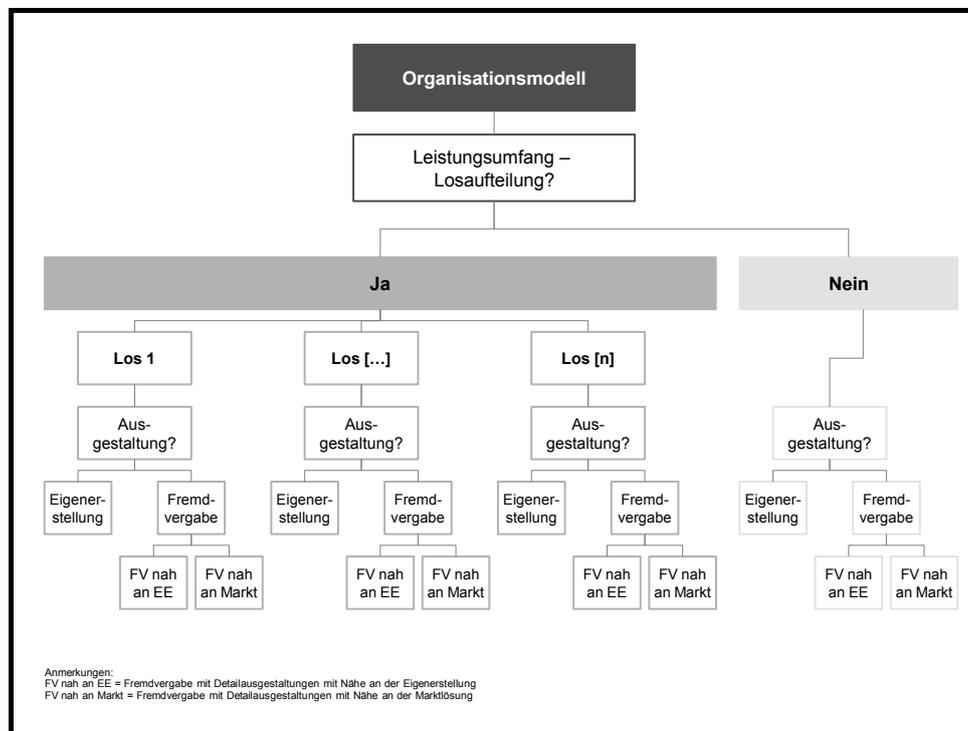


Abbildung 7: Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells (nach Leistungsumfang)³⁷³

In diesem Kapitel werden idealtypische Ausgestaltungsoptionen von Organisationsmodellen sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen in Bezug auf den deutschen Hochbau unter Berücksichtigung des Untersuchungsrahmens und weiterer Erfahrungen zum Hochbausektor aus Kapitel 2 sowie ökonomischer theoretischer Erkenntnisse aus Kapitel 3 analysiert. Dabei erfolgt in Abschnitt 4.1 eine abstrakte Analyse ohne Sektorbezug. In Abschnitt 4.2 werden die Erkenntnisse aus Kapiteln 2 und 3 durch empirische Erfahrungen aus dem deutschen Hochbausektor ergänzt. Auf dieser Basis wird eine Analyse der konkreten Ausgestaltungsoptionen im deutschen Hochbau vorgenommen. In den jeweili-

³⁷³ Quelle: Eigene Abbildung.

gen Abschnitten schließt sich einer allgemeinen Analyse die Betrachtung der Besonderheiten der öffentlichen Hand und deren Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen an.

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

4.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)

4.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug auf Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)

Dem Auftraggeber stehen verschiedene Optionen bei der Ausgestaltung eines Organisationsmodells zur Verfügung. Sie wurden bereits in Abschnitt 2.2.2 bei der Vorstellung des Untersuchungsrahmens aufgeführt und werden zusammenfassend in Abbildung 8 dargestellt. Hier werden nun Erkenntnisse zur Analyse derartiger Ausgestaltungsoptionen präsentiert, ohne spezifisch auf den Bausektor einzugehen. Dabei stehen die Auswirkungen der in Kapitel 2 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.

Im Folgenden wird zunächst in Abschnitt 4.1.1.1 die Frage der Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie der Detailausgestaltung von Fremdvergaben betrachtet. Anschließend wird in Abschnitt 4.1.1.2 eine Analyse des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs sowie der auftretenden Interdependenzen zwischen den beiden Ausgestaltungsoptionen durchgeführt.

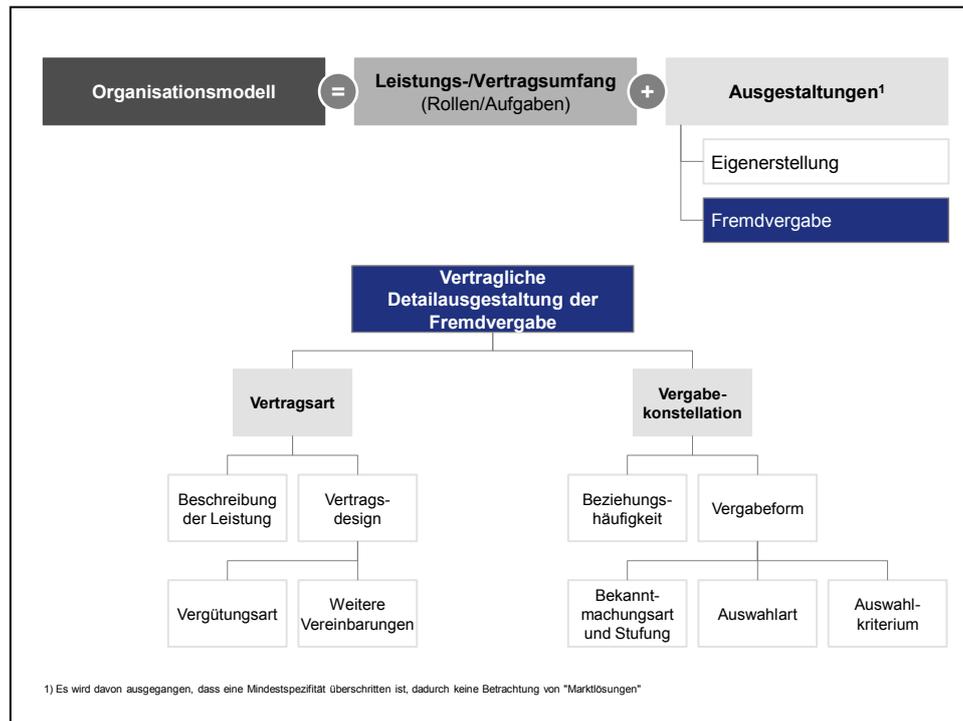


Abbildung 8: Ausgestaltungsparameter des Organisationsmodells³⁷⁴

4.1.1.1 Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Ausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe

Für die Diskussion in dieser Arbeit wird vorausgesetzt, dass die zu erstellende Leistung eine gewisse Mindestspezifität überschritten hat, und somit wird die Marktlösung als Koordinationsform nicht mehr in Erwägung gezogen. Dabei erfolgt eine Abstrahierung, bei der nur die Fremdvergabe im Rahmen hybrider Koordinationsformen untersucht wird.³⁷⁵ Des Weiteren wird die Frage der Ausgestaltung des Leistungs- bzw. des Vertragsumfangs in diesem Abschnitt vorerst ausgeblendet.

4.1.1.1.1 Vorteilhaftigkeit der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Als idealtypische Ausgestaltung der Eigenerstellung wird in dieser Arbeit 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.

Durch die Ausgestaltung der idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe gehen die jeweiligen Lösungen mit unterschiedlichen Eigenschaften einher, die in Abbildung 9 dargestellt sind.

³⁷⁴ Quelle: Eigene Abbildung.

³⁷⁵ Siehe auch Abschnitt 3.1.3 für grundlegende Erkenntnisse zur Frage bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe im Rahmen der Transaktionskostentheorie.

Eigenerstellung (idealtypisch)		Fremdvergabe (idealtypisch)
Gering	Effizianzanreize	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 9: Idealtypische Ausgestaltung von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe³⁷⁶

4.1.1.1.1 Eigenerstellung

Effizianzanreiz

Bei der Eigenerstellung profitiert die innerhalb der Organisation für die Leistungserstellung zuständige Einheit nur begrenzt von möglichen Residualgewinnen bzw. -verlusten. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass eine interne Einheit einem geringeren (Wettbewerbs-)Druck ausgesetzt ist als eine auf einem stark umkämpften Markt tätige Organisation. Diese beiden Effekte führen in der Regel zur Einschränkung der internen Effizianzanreize. Um diese eingeschränkten Anreize auszugleichen, besteht bei der Leistungserstellung hinsichtlich der Effizienz im Vergleich zur idealtypischen Fremdvergabe generell ein höherer Bedarf an Monitoring, was für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber zu höheren Transaktionskosten führt.³⁷⁷

Transparenz

Die Leistung des internen Personals wird bei einer Eigenerstellung im Namen des Arbeitgebers ausgeführt, wodurch eine große Transparenz für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber gewährleistet ist.³⁷⁸

³⁷⁶ Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von den Ergebnissen aus BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012).

³⁷⁷ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff.); RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 82, 194 ff.); SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488 ff.) und WILLIAMSON (1990).

³⁷⁸ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff.).

Möglichkeiten zu Monitoring

Die Eigenerstellung geht aufgrund der hohen Transparenz und der Eingriffsmöglichkeiten des Arbeitgebers mit ausgeprägten Kontrollmöglichkeiten sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch auf die Qualität der Leistungserstellung einher.³⁷⁹

Weisungsbefugnisse des Auftraggebers bzw. ex post Anpassungsmöglichkeiten der Leistung

Durch die Leistungserstellung mittels interner Kapazitäten bestehen für den Arbeitgeber bzw. Auftraggeber jederzeit gute Weisungsmöglichkeiten, weil bei einer Leistungsänderung im Rahmen des festgelegten Tätigkeitfelds der internen Mitarbeiter keine expliziten vertraglichen Vereinbarungen angepasst werden müssen. Dies gewährleistet ihm eine hohe Flexibilität bei der Anpassung der ursprünglichen Leistungsbeschreibung, woraus eine Reduzierung des Bedarfs an Nachverhandlungen resultiert.³⁸⁰

4.1.1.1.2 Fremdvergabe

Effizienzanreiz

Bei einer idealtypischen Fremdvergabe übernimmt der Auftragnehmer das ganze Risiko für Kostenüber- bzw. -unterschreitungen gegenüber der ihm zustehenden pauschalen Vergütung und profitiert somit in vollem Umfang von Residualgewinnen, trägt andererseits aber auch die gesamten potenziellen Verluste. Damit werden ihm hohe Anreize zur Effizienzsteigerung gesetzt. Bei einer wiederholten Vergabe von Aufträgen, die dem Auftraggeber die Möglichkeit zu einem Auftragnehmerwechsel eröffnet, werden dem Auftragnehmer Anreize gegeben, seine Effizienzgewinne dem Auftraggeber weiterzureichen.³⁸¹

Transparenz und Möglichkeiten zu Monitoring

Die Fremdvergabe ist mit der Delegation von Aufgaben und Kompetenzen des Auftraggebers an den Auftragnehmer verbunden. Dabei verpflichtet sich dieser, die vertraglich beschriebene Leistung zu einer pauschalen Vergütung und zu einem festgelegten Zeitpunkt zu liefern. Wie die Leistungserstellung erfolgt, liegt im Normalfall vollständig in der Verantwortung des Auftragnehmers, womit dem Auftraggeber eine nur sehr eingeschränkte Transparenz und reduzierte Möglichkeiten zu Monitoring gewährt werden. Erst bei der Besitzübergabe besteht für ihn die Möglichkeit zur Bewertung der Leistungsqualität.³⁸²

³⁷⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff).

³⁸⁰ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff).

³⁸¹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff.); RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 82, 194 ff.); SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488 ff.) und WILLIAMSON (1990).

³⁸² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff).

Weisungsbefugnisse des Auftraggebers bzw. ex post Anpassungsmöglichkeiten der Leistung

Seitens des Auftraggebers bestehen durch die Delegation der Aufgaben und Kompetenzen in der Regel geringe Weisungsbefugnisse. Nachträgliche Leistungsanpassungen erfordern damit vertragliche Änderungen, was normalerweise Nachverhandlungen hinsichtlich der wesentlichen vertraglichen Parameter wie z. B. Vergütung und Fertigstellungstermin nach sich zieht.³⁸³

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. Dazu werden die Erkenntnisse der NIÖ aus Kapitel 3 als Analysegrundlage genutzt und anwendungsorientiert vertieft. Zunächst erfolgt eine Analyse der Auswirkungen der einzelnen Einflussfaktoren ohne Berücksichtigung möglicher Interdependenzen.

4.1.1.1.1.3.1 Transaktionscharakteristika³⁸⁴

Spezifität und die damit einhergehende Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten

Wenn bei mehreren Leistungen unterschiedlicher Auftraggeber auf die gleichen Inputfaktoren zurückgegriffen werden kann, entstehen bei der Fremdvergabe grundsätzlich Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten, was eine Nachfragebündelung über den Markt ermöglicht. Zur Realisierung von diesen Synergien darf ein gewisser Spezifitätsgrad nicht überschritten werden, weil sonst die Inputfaktoren nicht bei anderen Leistungen zur Wirkung kommen können. Mit steigender Spezifität nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, dass bei mehreren Auftraggebern auf die gleichen Inputfaktoren zurückgegriffen werden kann, wodurch eine höhere Spezifität im Hinblick auf die Produktionskosten die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung schmälert.³⁸⁵

Je höher die Spezifität einer Leistung ist, desto größer wird die Gefahr eines Hold-Up. Somit verstärkt sich die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber der Fremdvergabe weiter. Die Hold-Up-Gefahr kann allerdings abgemildert werden, wenn beide Transaktionspartner spezifisch in die Vertragsbeziehung investieren.³⁸⁶ Durch diese gegenseitigen spezifischen Investitionen entsteht eine wechselseitige Abhängigkeit, die beide Akteure der Gefahr des Hold-Up durch den Transaktionspartner aussetzt.³⁸⁷

³⁸³ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff).

³⁸⁴ Siehe Abschnitt 3.1.3 für eine grundlegende Darstellung der Bedeutung und Auswirkung der Transaktionscharakteristika im Rahmen der Transaktionskostentheorie.

³⁸⁵ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 497).

³⁸⁶ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

³⁸⁷ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 494 ff.).

Komplexität und damit einhergehende Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsprobleme

Die hohe Komplexität einer Leistung führt in der Regel zu schlechter Kontrahierbarkeit des Outputs und geringer Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses. Bei Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsproblemen wird zumeist die Wahrscheinlichkeit für vertragliche Lücken bei der Fremdvergabe vergrößert und auf diese Weise ein opportunistisches Auftragnehmerverhalten erleichtert. Grundsätzlich 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.³⁸⁸

Im Falle sowohl hoher Spezifität als auch großer Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsprobleme infolge von Komplexität geht die Fremdvergabe mit einer großen Hold-Up-Gefahr einher. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung im Streitfall von außenstehenden Dritten, z. B. Gerichten oder Schlichtern nur sehr schwer, zu hohen Kosten oder gar nicht beurteilt werden kann. Hierbei wird die Möglichkeit des Auftraggebers zur Reduktion der Hold-Up-Gefahr bei unterschiedlichem Ausmaß spezifischer Investitionen in eine Vertragsbeziehung durch außenstehende Dritte verringert, womit die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber der Fremdvergabe zunimmt.³⁸⁹

Insbesondere bei hoher Umweltunsicherheit vergrößern sich die Probleme infolge hoher Komplexität und Spezifität. Mit einer wachsenden Umweltunsicherheit, die sich sowohl auf die Unsicherheit über zukünftige technische als auch auf ökonomische Entwicklungen beziehen kann, nehmen die Kontrahierbarkeitsprobleme 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. Bei sich vergrößerndem Zeitabstand zwischen Vertragsvereinbarung und abgeschlossener Leistungserstellung nimmt die Umweltunsicherheit generell zu, weil die Wahrscheinlichkeit möglicher Umweltänderungen mit der Vertragsdauer steigt.³⁹⁰

Unabhängig von der Spezifität der Leistung müssen bei hoher Komplexität größere Investitionen in die Vertragsgestaltung vorgenommen werden, um 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 durch die größeren Anreize zu vertraglich expliziten Vereinbarungen tendenziell zu höheren Transak-

³⁸⁸ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258 f.) und KLATT (2011, S. 56 f.).

³⁸⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.).

³⁹⁰ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 259) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.).

tionskosten. Da bei der Eigenerstellung kein expliziter Vertrag notwendig ist, steigt bei hoher Komplexität die relative Vorteilhaftigkeit dieser Lösung.³⁹¹

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.³⁹²

Generell gilt, dass die Auswirkungen von Kontrahierbarkeitsproblemen bei Leistungen mit hoher Zentralität schwerwiegender sind als bei Leistungen mit geringer Zentralität, weil sie sich direkt auf den unmittelbaren Erfolg der Akteure auswirken. Insofern bietet die Eigenerstellung für Leistungen mit hoher Zentralität in der Regel Vorteile gegenüber der Fremdvergabe.³⁹³

Häufigkeit und Volumen

Leistungen, die häufig durchgeführt werden und/oder ein großes Volumen aufweisen, bieten hohe Anreize für ex ante Investitionen in die institutionelle Ausgestaltung von Organisationsmodellen. Diese Anreize sind generell größer als bei Leistungen, die nur einmalig stattfinden bzw. ein relativ geringes Volumen aufweisen. Des Weiteren wird der Wissensaufbau zur Eigenerstellung oftmals nur lohnenswert sein, wenn Leistungen häufig durchgeführt werden.³⁹⁴

Bei der Annahme, dass der Synergieeffektenvorteil grundsätzlich mit zunehmender Häufigkeit bzw. zunehmendem Volumen abnimmt, ist davon auszugehen, dass bei der Überschreitung einer gewissen Häufigkeit bzw. eines gewissen Volumens die möglichen relativen Produktionskostenvorteile der Fremdvergabe durch die Erzielung von internen Synergieeffekten reduziert werden. Damit nimmt die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung 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 von verschiedenen Ausprägungen der Spezifität und Häufigkeit betrachtet.

³⁹¹ Vgl. KLATT (2011, S. 56 f.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Diskussion bezüglich der Kosten der vertraglichen Ausarbeitung und die damit einhergehende Anreizsetzung auf explizite Verträge im Rahmen einer Fremdvergabe zu verzichten.

³⁹² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 257); COASE (1937, S. 259) und WILLIAMSON (1999).

³⁹³ Vgl. WILLIAMSON (1999, S. 322 ff.).

³⁹⁴ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 260) und WILLIAMSON (1999, S. 69); Für eine vertiefte Diskussion der Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells bei wiederkehrender Leistungserstellung auf Multiprojektebene siehe Kapitel 5.

Wie in Abbildung 10 dargestellt, ist festzustellen, dass die Koordinationsform des Marktbezugs unabhängig von der Häufigkeit der Transaktion bei unspezifischen Transaktionen Vorteile bietet, weil sich Synergieeffekte realisieren lassen und die Investitionen des Auftraggebers in die Transaktionsbeziehung eine lediglich 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, da die jeweiligen Leistungen unabhängig vom konkreten Kontext und Auftraggeber eine große Homogenität aufweisen.³⁹⁵

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 von anderen Auftragnehmern zu beziehen, wodurch in der Transaktionsbeziehung eine gewisse Opportunismusgefahr entsteht. Zur Reduktion dieses Problems bedarf es einer gewissen 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 für die Transaktionspartner implizite Anreize, eventuelle Abhängigkeiten infolge spezifischer Investitionen in dem Fall nicht auszunutzen, da der zu erwartende Ertrag aus der vertragskonformen Transaktionsbeziehung höher ist als die Opportunitätskosten des Vertragsbruches.³⁹⁶

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“ Vorschläge für Streitbeilegung und Beurteilung der jeweiligen Leistungsqualität bietet, um Opportunismusgefahr zu reduzieren. Als Beispiel für eine solche außenstehende Partei wird bei Bauprojekten der Architekt benannt, der als relativ unabhängiger Experte zur Festlegung und Beurteilung von Bauverträgen hinzugezogen werden kann.³⁹⁷

³⁹⁵ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

³⁹⁶ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

³⁹⁷ Vgl. WILLIAMSON (1979, S. 249 ff.).

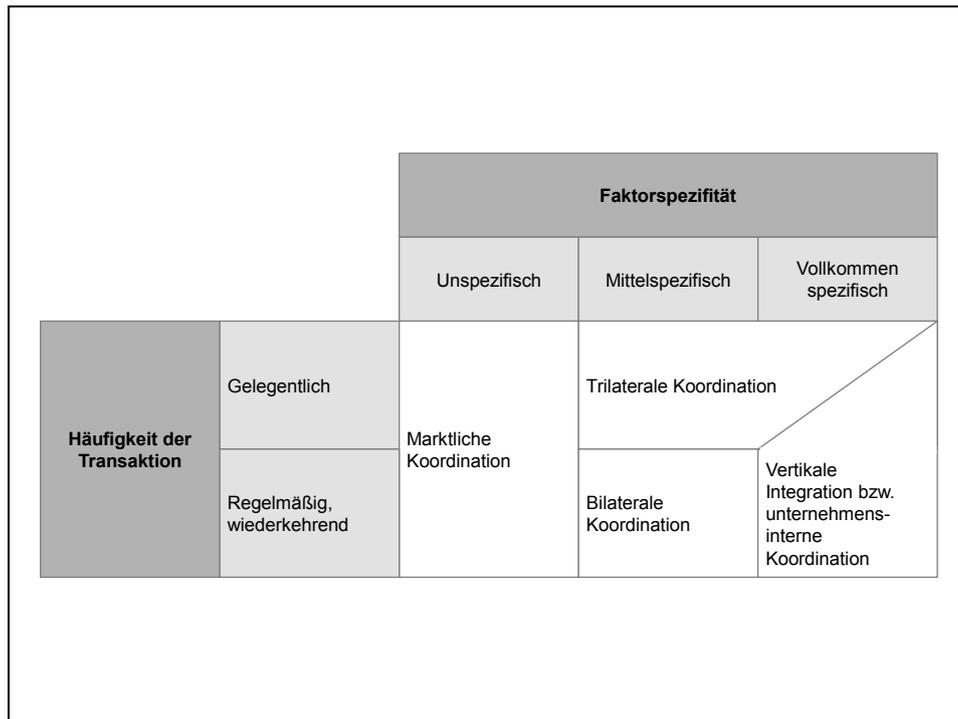


Abbildung 10: Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (nach Ausprägung der Faktorspezifität und der Häufigkeit einer Transaktion)³⁹⁸

4.1.1.1.3.2 Akteurscharakteristika

Die Charakteristika der potenziell an einer Leistung beteiligten Akteure haben einen direkten Einfluss auf die bei verschiedenen Koordinationsformen anfallenden Kosten und somit auf die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe. Sie können als bei einer Eigenerstellung oder Fremdvergabe einzusetzende Ressourcen betrachtet werden.³⁹⁹ Diese können in materielle, wie z. B. Maschinen und EDV-Programme und immaterielle Ressourcen, wie z. B. Wissen, Reputation und bestehende Beziehungen zu anderen Marktakteuren eingeteilt werden.

Materielle Ressourcen

Grundsätzlich erfordert die selbstständige Erbringung einer Leistung materielle Ressourcen. Sind die notwendigen Ressourcen nicht intern vorhanden oder bereits ausgelastet, müssen die Kosten für ihre Beschaffung bei der Entscheidung zwischen der Eigenerstellung und der Fremdvergabe berücksichtigt werden. Auf Einzelprojektebene ist anzunehmen, dass eine solche Abwägung relativ einfach ist, weil 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 allerdings die Opportunitätskosten für die mit der Eigenerstellung ver-

³⁹⁸ Quelle: Angepasste Abbildung auf Grundlage von SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 501).

³⁹⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

bundenen materiellen Ressourcen mit einzubeziehen, wobei die Spezifität der Ressourcen eine entscheidende Rolle spielt.⁴⁰⁰

Immaterielle Ressourcen

Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe ist eine Betrachtung der bei den Akteuren vorhandenen immateriellen Ressourcen von großer Bedeutung. Insbesondere dem Wissen der jeweiligen Akteure ist eine wesentliche Rolle zuzuordnen.⁴⁰¹

WISSEN

Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs bzw. der Ressource „Wissen“ ist nicht bekannt. 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, um die erforderliche Menge herstellen zu können. Ist dieses nicht intern in erforderlicher Quantität und/oder Qualität vorhanden, müssen bei der Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe 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 berücksichtigt werden.⁴⁰²

Nicht zu vernachlässigen ist allerdings, dass auch bei der Fremdvergabe internes Wissen für eine effiziente Beschaffung erforderlich ist, z. B. durch 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 beim Auftraggeber nicht intern vorhanden ist, bietet die Beauftragung eines Beraters, z. B. eines (Projekt-)Steuerers, eine Alternativlösung.⁴⁰³

Für den Auftraggeber ist zu entscheiden, ob er Wissen intern aufbaut und dann darauf zurückgreift oder 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, weil eine Bewertung seiner Qualität vor der Anwendung in der Regel nur schwer durchführbar

⁴⁰⁰ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

⁴⁰¹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

⁴⁰² Vgl. BECKERS ET AL. (2009).

⁴⁰³ Vgl. MITCHELL (1994, S. 317 ff.); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3 für eine ausführliche Diskussion bezüglich des Steuerers.

ist. Da jedoch eine Qualitätseinschätzung auch nach der Anwendung des Wissens problematisch sein kann, ist es als Vertrauensgut einzuordnen.⁴⁰⁴

Bei Vertrauensgütern besteht grundsätzlich eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung. Allerdings lassen sich beim Einkauf von explizitem Wissen und dem Rückgriff auf Signaling- und Screening-Aktivitäten zur Einschätzung der Qualität der Akteure bzw. des angebotenen Wissens die Probleme infolge von Informationsasymmetrien mindern.⁴⁰⁵

Implizites Wissen ist personengebunden und kann nicht durch Kodifizierung verbreitet werden. Durch die Untrennbarkeit von Person und Wissen ist eine Bewertung der Wissensqualität nur durch eine Beurteilung der Person möglich, was generell mit hohen Hidden-Characteristics-Problemen einhergeht.⁴⁰⁶

Aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Kodifizierung impliziten Wissens liegen in der Regel auch große Beschreib-, Mess- und Bewertbarkeitsprobleme vor. Somit ist eine große Moral-Hazard-Gefahr infolge von Hidden Action und Hidden Information anzunehmen. Diese bei der Beschaffung von implizitem Wissen auftretenden Kontrahierbarkeitsprobleme sind eng mit dem bereits vorhandenen internen Wissen des Auftraggebers verbunden. Ein umfangreiches Vorwissen des Auftraggebers hat eine Abschwächung der Beschreib- und Bewertbarkeitsprobleme des einzukaufenden oder eingekauften Wissens zur Folge, denn der Auftraggeber ist in diesem Fall aufgrund seiner Erfahrungen besser in der Lage, das erforderliche Wissen zu beschreiben sowie die Leistungsqualität potenzieller Auftragnehmer zu bewerten. Eine hohe Reputation des Auftragnehmers kann die Hidden-Characteristics-Probleme abschwächen, was dazu führt, dass die Auswahl eines Auftragnehmers eher über die Reputation als über den Preis erfolgt. Zur weiteren Reduktion der Qualitätsunsicherheit bei einer Fremdvergabe von implizitem Wissen kann die wiederkehrende Beauftragung einer begrenzten Anzahl von Auftragnehmern beitragen.⁴⁰⁷

REPUTATION

Die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe von Leistungen wird wesentlich von der Unsicherheit über das opportunistische Verhalten potenzieller Auftragnehmer beeinflusst. Durch eine gute Reputation des potenziellen Partners lässt sich diese Verhaltensunsicherheit stark reduzieren.⁴⁰⁸ Vor diesem Hintergrund kann Reputation auch als Ressource von Akteuren eingeordnet werden.⁴⁰⁹

Die Reputation stellt auch eine zentrale Ressource für den Auftraggeber dar. Bei Vertragsvereinbarungen und späterer Überwachung der Vertragsbeziehungen wird diese eine mögliche Auswirkung auf den Auftragnehmer haben. Beispielsweise wird ein Auftragnehmer die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung einer eigenen Schlechtleistung in der Regel höher einschätzen, wenn der Auftraggeber eine

⁴⁰⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 62).

⁴⁰⁵ Vgl. BECKERS ET AL. (2009).

⁴⁰⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 62).

⁴⁰⁷ Vgl. BECKERS ET AL. (2009); MITCHELL (1994) und ROODHOOFT / VAN ABBEELE (2006).

⁴⁰⁸ Vgl. MILGROM / ROBERTS (1992, S. 139 ff.).

⁴⁰⁹ Vgl. LEIBLEIN (2003, S. 947); NICKERSON (2005, S. 7) und TEECE / PISANO / SHUEN (1997, S. 521).

Reputation für ausgeprägtes Wissen und intensive Überwachung vorzuweisen hat. Dadurch führt die gute Reputation bei einer Fremdvergabe für den Auftraggeber generell zu einem Vorteil in Bezug auf die Qualität der beauftragten Leistung.

BEZIEHUNGEN ZU ANDEREN MARKTAKTEUREN

Bei der Fremdvergabe sind die Beziehungen zu anderen Marktakteuren als wichtige Ressource einzuordnen. Zum einen können diese Beziehungen die Unsicherheit hinsichtlich der Leistungsqualität des Auftragnehmers reduzieren, weil die Qualität normalerweise am besten von eigenen Erfahrungen mit dem Auftragnehmer beurteilt lässt. Zum anderen lassen sich beim Rückgriff auf bestehende Beziehungen spezifische Investitionen in die Beziehung, wie z. B. gegenseitige Lerneffekte, wiederholt einsetzen. Außerdem festigen wechselseitige spezifische Investitionen die Beziehung und schränken somit die Anreize für opportunistisches Verhalten ein. Ferner bestehen für einen Auftraggeber mit guten Marktbeziehungen bessere Möglichkeiten zum Auftragnehmerwechsel bei Schlechtleistung seitens des beauftragten Auftragnehmers, wodurch die Abhängigkeitsgefahr des Auftraggebers vom Auftragnehmer sinkt. Für Auftraggeber mit vorhandenen Beziehungen zu für die Leistungserstellung relevanten Auftragnehmern erhöht sich somit in der Regel die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe.⁴¹⁰

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 späteren Auftragsvergaben drohen. Durch diese Anreizsetzung bieten hohe zukünftige Auftragsvolumina dem Auftraggeber eine gute Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen. Auf diese Weise erhöht sich die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe.⁴¹¹

Interdependenz zwischen internen Ressourcen und Häufigkeit/Volumen

Die bei unterschiedlichen Akteuren anfallenden Produktionskosten stehen in Relation zu den bei ihnen jeweils vorliegenden Ressourcen und den jeweils bestehenden Möglichkeiten, Synergieeffekte in Verbindung mit der Durchführung von Leistungen in anderen Kontexten zu realisieren. Die Auswirkung der Entscheidung bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe auf die Produktionskosten 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

⁴¹⁰ Vgl. DYER / SINGH (1998) und MOWERY / OXLEY / SILVERMAN (1996); Siehe auch Abschnitt 3.2.1 für eine Darstellung der Erkenntnisse des Relational-View.

⁴¹¹ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Darstellung der Erkenntnisse der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

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 die erforderliche Leistung stattdessen über eine Fremdvergabe erbracht werden kann.⁴¹²

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 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.⁴¹³

Verfügbare Produktionskapazitäten auf dem Markt

Die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung erhöht sich im Falle großer verfügbarer Produktionskapazitäten auf dem Markt grundsätzlich. Dies erfolgt in der Regel durch reduzierte Angebotspreise infolge hoher Wettbewerbsintensität, weil 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 vom Auftragnehmer als prinzipiell geringer einzuschätzen, weil dem Auftraggeber bei einer frühzeitigen Kündigung des Vertrages freie Alternativkapazitäten zur finalen Fertigstellung der Leistung zur Verfügung stehen.⁴¹⁴

Anzahl potenzieller Auftragnehmer auf dem Markt

Grundsätzlich hat eine hohe Anzahl potenzieller Auftragnehmer für die zu beauftragende Leistung eine positive Wirkung auf die Wettbewerbsintensität und damit auf die relative Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe. Außerdem reduziert, kurzfristig betrachtet, eine Vielzahl von Marktteilnehmern die Abhängigkeit von einem einzelnen Auftragnehmer, weil mehrere Akteure für die Durchführung der Leistungserstellung in Frage kommen. Dies bietet dem Auftraggeber in der Regel bessere Möglichkeiten, zukünftige Auftragsvolumina als Anreiz zu vertragskonformem Verhalten einzusetzen. Zusätzlich senkt eine hohe Zahl von Auftragnehmern die Kollusionsgefahr und damit die Möglichkeit, preissteigernde Absprachen zu treffen bzw. die Ausweichmöglichkeiten für den Auftraggeber zu reduzieren.⁴¹⁵

⁴¹² 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.

⁴¹³ Vgl. Abschnitt 3.1.2.

⁴¹⁴ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 9 ff.).

⁴¹⁵ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 168), Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Diskussion zur Anreizwirkung zukünftiger Auftragsvolumina im Rahmen der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

4.1.1.1.3.4 Institutioneller Rahmen

Grundsätzlich erhöht der Rückgriff auf explizite institutionelle Rahmenbedingungen die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe, weil es so in der Regel zu einer Reduktion der Qualitätsunsicherheit sowie einer Senkung der ex ante und ex post anfallenden Transaktionskosten kommen kann.⁴¹⁶ Folgend werden einige institutionelle Vorgaben vorgestellt und deren Auswirkungen auf die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe diskutiert.

Vertragliche Standards

Besteht bei der Ausgestaltung expliziter Verträge die Möglichkeit, auf Standards in Form gesetzlicher Vorgaben und/oder Standardverträge zurückzugreifen, bringt dies eine Reduktion der mit der Fremdvergabe einhergehenden Transaktionskosten für die Vertragsausarbeitung mit sich. Außerdem ist davon auszugehen, dass der Rückgriff auf anerkannte institutionelle Vertragsstandards die Rechtssicherheit erhöht, weil sich Gerichte in ihrer Rechtsausübung auf bestehende Rechtsprechung beziehen können.⁴¹⁷

Technische Standards

Auf der Basis technischer Standards lässt sich die Leistung, insbesondere die Qualität, transaktionskostengünstiger beschreiben, weil auf bestehende, kodifizierte und dadurch für die beteiligten Akteure bekannte Definitionen zurückgegriffen werden kann. Des Weiteren verbessern dies 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 transaktionskostengünstigere 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.⁴¹⁸

Vergütungsstandards

Zur Honorarordnungen für bestimmte Leistungen werden gesetzliche Vorgaben über Vergütung gemacht, wodurch der Preiswettbewerb eingeschränkt oder ganz ausgeschaltet wird und der Qualitätswettbewerb eine größere Bedeutung erhält. 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 vorzunehmen ist. Falls die Honorarvorgaben allerdings (zu)

⁴¹⁶ Siehe Diskussion in Abschnitt 3.2.3 zur Rationalität von Standards als eine mögliche Art der expliziten Institution.

⁴¹⁷ Vgl. GILO / PORAT (2006) und JOHNSTON (2006).

⁴¹⁸ Vgl. AKERLOF (1970) und LELAND (1979).

hoch angesetzt werden, kann dadurch die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung im Hinblick auf die Produktionskosten steigen.⁴¹⁹

Qualifizierungsstandards

Qualifizierungsstandards beziehen sich auf die Lizenzierung und Zertifizierung, Lizenzen auf Regeln zum Berufszugang. Diese Regulierung reduziert die Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität bei der Nutzung der Fremdvergabe, weil bei der Notwendigkeit einer Lizenz zur Berufsausübung nur geprüfte Akteure einen entsprechenden Berufstitel tragen dürfen. Dieser Effekt wird durch die Möglichkeit verstärkt, dem Akteur die Lizenz als Folge von Schlechtleistungen zu entziehen.⁴²⁰

Eine Zertifizierung können Akteure als institutionelle Vorgabe erhalten, wenn sie vordefinierte Standards im Hinblick auf die Qualität erreichen. Sie 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.⁴²¹

4.1.1.1.4 Empfehlungen zur idealtypischen Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe

Auf der Basis der Erkenntnisse der NIO lassen sich für einige Konstellationen recht eindeutige Empfehlungen zur Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe ableiten. Andere Konstellationen, die keine eindeutigen Empfehlungen erlauben, erfordern eine Gewichtung der jeweiligen Einflussfaktoren sowie eine Betrachtung der Detaillausgestaltungsmöglichkeiten der Fremdvergabe. Auf diese Ausgestaltungsmöglichkeiten wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen. Wie in Abbildung 11 dargestellt, lässt sich zusammenfassend festhalten:

- 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.⁴²²
- 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.⁴²³

⁴¹⁹ Vgl. KAMIEN / VINCENT (1991); MERAN ET AL. (2002) und MERAN / SCHWARZE (2005).

⁴²⁰ Vgl. LELAND (1979); SHAPIRO (1986) und SVORNY (1999).

⁴²¹ Vgl. CARROLL / GASTON (1981); LELAND (1979) und SHAPIRO (1986).

⁴²² Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 260 f.).

⁴²³ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 260 f.).

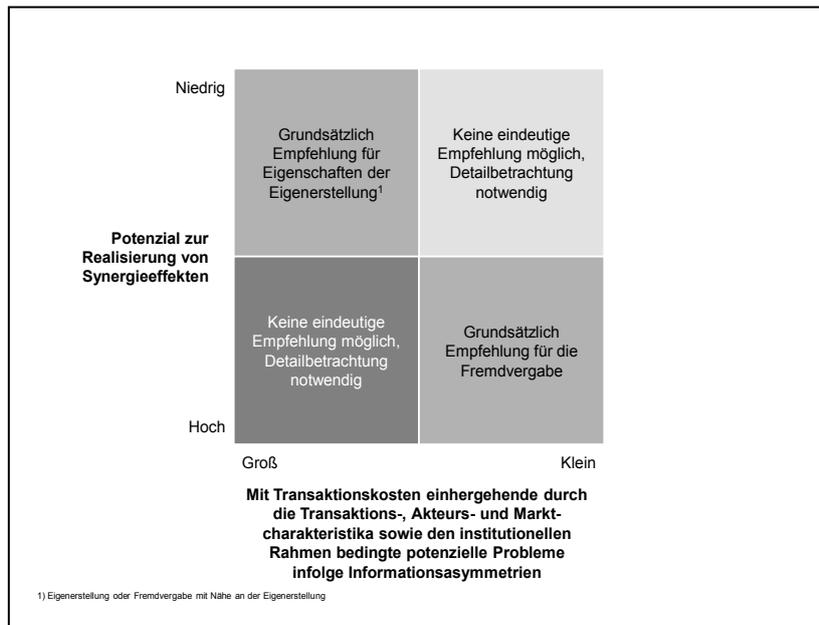


Abbildung 11: Empfehlungen zum Rückgriff auf Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe⁴²⁴

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

Eine Fremdvergabe, unabhängig von ihrer Detailausgestaltung, wird grundsätzlich nur vorteilhaft sein, wenn sie eine Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten bietet.⁴²⁵ In der folgenden Diskussion wird von dieser Möglichkeit ausgegangen.⁴²⁶

4.1.1.1.2.1 Detailausgestaltung der Fremdvergabe und deren Eignung

Durch die vertragliche Detailausgestaltung der Fremdvergabe besteht die Möglichkeit, deren Eigenschaften zu beeinflussen, um diese entweder näher an den Eigenschaften der Eigenerstellung oder an der Marktlösung auszurichten. Wie in Abbildung 12 dargestellt, setzt sich in dieser Arbeit die Detailausgestaltung 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 bei der Vergabe fest.

⁴²⁴ Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 261).

⁴²⁵ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 261).

⁴²⁶ Allerdings kann eine Fremdvergabe ohne die Möglichkeit zur Realisierung von Synergieeffekten in Einzelfällen vorteilhaft sein, wenn sie die Abhängigkeit des Auftraggebers von den internen Produktionsressourcen reduziert, z.B. von den Arbeitnehmern.

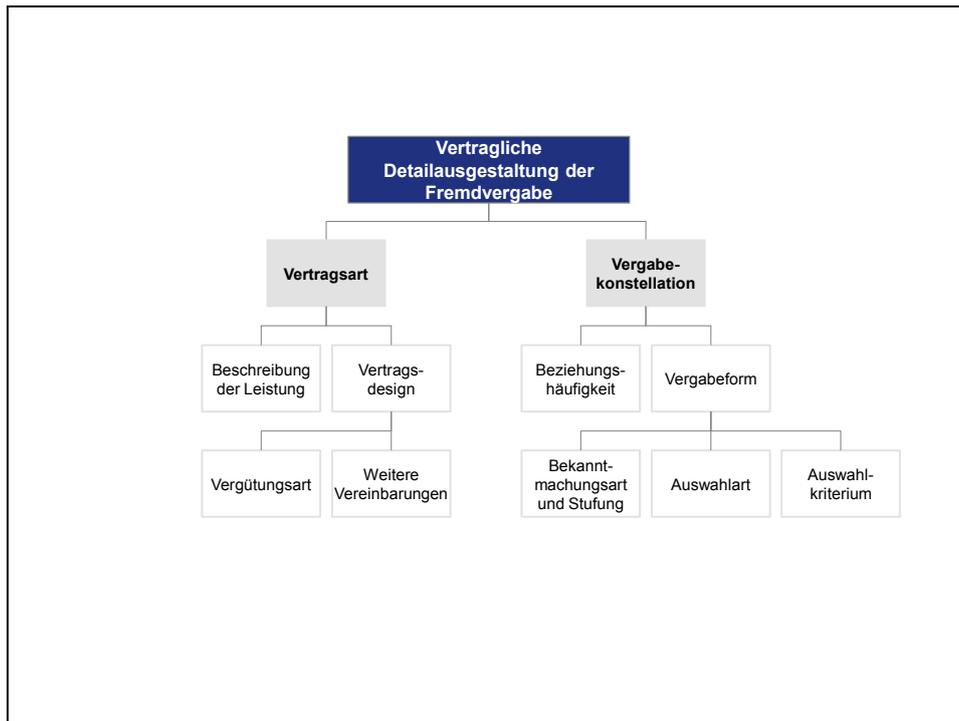


Abbildung 12: Detailausgestaltungsparameter der Fremdvergabe⁴²⁷

Durch diese Vielzahl von Ausgestaltungsparametern existiert eine hohe Anzahl von Detailausgestaltungsmöglichkeiten.⁴²⁸ Zur Vereinfachung wird hier anhand von zwei idealtypischen „Randlösungen“ diskutiert, die in Abbildung 13 dargestellt werden.

⁴²⁷ Quelle: Eigene Abbildung.

⁴²⁸ 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, die eine Einordnung in Positionen bzw. Einheiten erlaubt, möglich. Weiter ist die wiederkehrende Beauftragung z. B. nur bei Auftraggebern mit regelmäßiger Fremdvergabe sowie mit internen Restriktionen, die eine gezielte wiederkehrende Beauftragung eines Auftragnehmers nicht ausschließen, durchführbar.

Nähe an der Eigenerstellung	Detailausgestaltungsparameter	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 13: Ausgestaltung der idealtypischen Detailausgestaltungen der Fremdvergabe⁴²⁹

Bei einer **Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung** wird versucht, eine Annäherung der Fremdvergabe an die Eigenschaften der Eigenerstellung herbeizuführen. Durch die in der Regel als Selbstkostenerstattungsvertrag vereinbarte Vergütung sowie durch die Sondervereinbarungen zu Transparenz und Weisungsbefugnissen wird eine hohe Flexibilität auf Basis ausgeprägter Kontroll- und Weisungsmöglichkeiten des Auftraggebers – ähnlich wie bei der Eigenerstellung – angestrebt. Außerdem entsteht aufgrund der hohen Beziehungshäufigkeit die Möglichkeit zur Erzielung von Lerneffekten, die durch die wiederkehrende Zusammenarbeit zustande kommen.⁴³⁰

Als Folge der Detailausgestaltung zur Erreichung einer hohen Flexibilität 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.⁴³¹

Diese Detailausgestaltung geht allerdings mit eingeschränkten Effizienzanreizen einher. Dennoch bietet die Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung im Vergleich zur reinen Eigenerstellung bessere Möglichkeiten zum Auftragnehmerwechsel im Fall von Schlechtleistung oder erhöhten Angebotspreisen, weshalb die relativen Effizienzanreize tendenziell höher einzuschätzen sind. Diese Möglichkeit ist jedoch von der Spezifität der Leistung abhängig. Bei sehr spezifischen Leistungen ist der

⁴²⁹ Quelle: Eigene Abbildung auf Grundlage von den Ergebnissen aus BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012).

⁴³⁰ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254 ff.); RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 82, 194 ff.); SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 488 ff.) und WILLIAMSON (1990).

⁴³¹ Vgl. MILGROM / ROBERTS (1992, S. 139 ff.).

Auftragnehmerwechsel mit hohen Kosten verbunden wodurch die Drohung zum Wechsel unwahrscheinlicher wird und sich somit die Anreizwirkung reduziert.⁴³²

Bei einer **Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung** wird insbesondere versucht, eine 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 Effizianzanreizen durch Übertragung des Kostenrisikos an den Auftragnehmer wird eine pauschale Vergütung vereinbart. Die Vergabe erfolgt mittels einer Auktion oder einer Verhandlung. Dabei gilt der Angebotspreis als hauptsächliches Auswahlkriterium für die Vergabe. Um eine hohe Wettbewerbsintensität zur Weitergabe der Effizienzvorteile an den Auftraggeber zu erzielen, findet außerdem eine breite Bekanntmachung statt.⁴³³

Wenn ein gewisses Mindestpotenzial zur Erzielung von Synergieeffekten überschritten ist und die Fremdvergabe gleichzeitig mit Kontrahierbarkeitsproblemen einhergeht, kann die Eignung der vorgestellten Randlösungen nur nach Berücksichtigung unterschiedlicher Effekte beurteilt werden:

Dabei lassen sich folgende Aussagen treffen.⁴³⁴

- Die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung geht insbesondere bei Leistungen, die eine hohe Komplexität haben, von großer Umweltunsicherheit geprägt sind sowie ein hohes unbeeinflussbares Risiko bezüglich Mengen und Preisen aufweisen, mit Vorteilen einher. Bei Leistungen mit hoher Zentralität bietet diese Ausgestaltung durch ihre hohe Transparenz und die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Verlauf der Leistungserstellung außerdem gute Voraussetzungen dafür, von den externen Auftragnehmern zu lernen und damit langfristig die internen Ressourcen zu stärken.
- Eine Detailausgestaltung mit Nähe an der Marktlösung ist grundsätzlich bei Leistungen vorteilhaft, die ein großes Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten besitzen sowie eine geringe Komplexität und eine niedrige Anpassungswahrscheinlichkeit während der Leistungserstellung als Folge geringer Umweltunsicherheit sowie als Folge begrenzter, unbeeinflussbarer Risiken hinsichtlich der Mengen und Preise aufweisen.

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. Eine Alternative zur Eigenerstellung stellt die Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung insbesondere in Konstellationen dar, 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 für den Auftraggeber die Eigenerstellung oder die Fremdvergabe

⁴³² Vgl. FARRELL / GALLINI (1988); GRIMM ET AL. (2006) und KLEMPERER (1987).

⁴³³ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.

⁴³⁴ Siehe auch GEHRT (2010, S. 59 ff.) für eine ähnliche Diskussion bezüglich der Eignung von grundlegenden Vergütungsformen unter Berücksichtigung der Eigenschaften von Leistungsgegenstand und Umwelt.

nah an der Eigenerstellung vorteilhafter ist, lässt sich auf Einzelprojektebene nicht ableiten. Hierzu ist eine langfristige Betrachtung auf Multiprojektebene notwendig. Tendenziell wird allerdings die Rationalität für die Eigenerstellung in der Regel dann steigen, wenn der Auftraggeber die für die Eigenerstellung erforderlichen Ressourcen bereits besitzt.⁴³⁵

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

Bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells üben die vorhandenen Akteurscharakteristika des Auftraggebers einen großen Einfluss auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen aus.⁴³⁶ 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.

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.⁴³⁷ 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 setzt jedoch voraus, dass die Kosten und Qualitäten der Leistungserstellung des Auftragnehmers kontrahierbar sind.⁴³⁸

Die Beauftragung eines Steuerers kann insbesondere vorhandene Defizite des Auftraggebers in Bezug auf internes Wissen abmildern. So kann der Steuerer den Auftraggeber bei einer Fremdvergabe mit Marktwissen unterstützen, um eine aus Sicht des Auftraggebers vorteilhafte Vergabestrategie auszuarbeiten oder ihn mit fehlendem Wissen versorgen, um die Eigenerstellung zu ermöglichen.⁴³⁹

Die Beauftragung eines Steuerers ist in der Regel als eine Fremdvergabe von implizitem Wissen zu betrachten.⁴⁴⁰ Für dessen Bereitstellung sind normalerweise wenig materielle Ressourcen erforderlich. Der Steuerer führt meist nicht standardisierte wissensbezogene Leistungen durch, was den Rückgriff auf bestehende institutionelle Vorgaben im Vergabeprozess erschwert und sich tendenziell in einer schlechteren ex ante Beschreibbarkeit zeigt. Des Weiteren bietet er seine Leistung für den Auftraggeber beratend an; somit gehen die Transaktionscharakteristika in der Regel mit einer schlechten ex post Mess-, Bewert- und Nachvollziehbarkeit einher. Da für den Auftraggeber und den Steuerer bei der Leistungserstellung die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Abstimmung besteht, existiert

⁴³⁵ Eine Diskussion der langfristigen Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. unterschiedlicher Ausgestaltungen der Fremdvergabe erfolgt in Kapitel 5.

⁴³⁶ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

⁴³⁷ Vgl. BERNER / KOCHENDÖRFER / SCHACH (2007, S. 24).

⁴³⁸ Siehe auch Kasten 2 für eine Einführung zur Theorie der Teamproduktion.

⁴³⁹ Vgl. MITCHELL (1994, S. 317 ff.).

⁴⁴⁰ Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3.2 für eine vertiefte Diskussion bezüglich der Eigenerstellung oder Fremdvergabe von implizitem Wissen.

eine große Umweltunsicherheit, was kontinuierliche Anpassungen der Leistungsbeschreibung während der Leistungserstellung erforderlich macht.⁴⁴¹

Wie bei sämtlichen Fremdvergaben muss der Auftraggeber auch bei der Beauftragung eines Steuerers entscheiden, wie die Leistung zu vergeben ist und welche vertraglichen Vereinbarungen einzugehen sind. Anhand der idealtypischen Transaktions- Akteurs- und Marktcharakteristika, 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.

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. Dies wird dadurch weiter verstärkt, dass der Auftraggeber aufgrund des normalerweise nicht vorhandenen internen Wissens Schwierigkeiten hat, die Leistungsqualität potenzieller Steuerer zu bewerten.⁴⁴²

Aufgrund vorhandener Kontrahierbarkeitsprobleme bei der ex ante Beschreibung der Leistung sowie der erforderlichen kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen dem Auftraggeber und dem Steuerer werden während der Leistungserstellung Anpassungen erforderlich sein, weshalb eine gewisse Flexibilität durch hohe Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten notwendig ist. Zu deren Sicherstellung bietet die Vergütung mittels eines Selbstkostenerstattungs- bzw. Einheitspreisvertrags nach der Anzahl geleisteter Arbeitsstunden oder -tage in der Regel eine vorteilhafte Ausgestaltung, weil sich damit der Bedarf an vertraglichen Nachverhandlungen reduzieren lässt. Des Weiteren besteht zur Reduktion der Opportunismusgefahr und zur Erzielung von Lerneffekten 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 Akteure.⁴⁴³

Zur Detailausgestaltungen bei Beauftragung von Beratungsleistungen bzw. zur Detailausgestaltung der Fremdvergabe von Leistungen des Steuerers kann auf empirische Erkenntnisse zurückgegriffen werden. ROODHOFT / VAN DEN ABBEELE (2006) heben die große Bedeutung der Leistungsqualität bei der Vergabe von Beratungs- bzw. Steuerungsleistungen hervor. Vor allem die Erfahrungen sowie die allgemeine Reputation des Auftragnehmers, insbesondere aber auch die vom Auftraggeber selbst gewonnenen Erfahrungen aus seiner früheren Zusammenarbeit mit dem Auftragnehmer spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle.⁴⁴⁴ Diese Erkenntnisse werden von MITCHELL (2004) bestätigt. Bei einer Auswertung empirischer Ergebnisse zu Auswahlkriterien bei Beratungs- bzw. Steuerungsleistungen lässt sich die Bedeutung der Reputation der potenziellen Auftragnehmer besonders deutlich erkennen.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Vgl. BECKERS ET AL. (2009).

⁴⁴² Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.1.

⁴⁴³ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.1.

⁴⁴⁴ Vgl. ROODHOFT / VAN ABBEELE (2006, S. 493).

⁴⁴⁵ Vgl. MITCHELL (1994, S. 330).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Beauftragung eines Steuerers nicht nur eine Auswirkung auf die Eigenerstellung, sondern auch auf die Fremdvergabe hat. Beispielsweise kann sich die Beauftragung eines Steuerers, der viel Wissen für eine effiziente Überwachung besitzt, sowohl auf die Fremdvergabe als auch auf die Eigenerstellung positiv auswirken, weil eine effiziente Überwachung für beide Lösungen mit Vorteilen verbunden ist. Als weiteres Beispiel für die Rationalität der Beauftragung eines Steuerers lässt sich die damit bessere Kontrollmöglichkeit der beauftragten Auftragnehmer und die daraus folgende Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen dem Auftraggeber und seinen Auftragnehmern nennen. 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.

Obgleich keine eindeutige Aussage zum Einfluss der Beauftragung eines Steuerers hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit von Eigenerstellung oder Fremdvergabe möglich ist, kann festgehalten werden, dass der Auftraggeber durch die Beauftragung eines Steuerers seine Akteurscharakteristika anpassen kann, um fehlende Ressourcen zu beschaffen und spezifischen Nachteilen einer bestimmten Ausgestaltungsoption entgegenzuwirken. Somit muss bei der Abwägung der Vorteilhaftigkeit einzelner Ausgestaltungen von Organisationsmodellen auch die Möglichkeit der Beauftragung eines Steuerers und die damit in Verbindung stehenden Auswirkungen auf die Eignung der jeweiliger Ausgestaltungsoptionen betrachtet werden.

4.1.1.1.4 Schlussfolgerung

Bei der Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe 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 Eignung 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 Mehrzahl möglicher Konstellationen vor, die die Ableitung eindeutiger Empfehlungen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen im Hinblick auf die Frage der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe erschwert. Tendenziell lassen sich allerdings in gewissen Konstellationen richtungsweisende Aussagen zur relativen Eignung auf Einzelprojektebene treffen, auf die in der konkreten Analyse in Abschnitt 4.2 zurückgegriffen wird.

4.1.1.2 Leistungs- und Vertragsumfang bei Fremdvergaben sowie damit einhergehende Ausgestaltungsoptionen

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 4.1.1.1 zurückgegriffen, die bereits in der Diskussion hinsichtlich der Eigenerstellung oder der Fremdvergabe bei festgelegtem Vertragsumfang angewendet wurden.

Bisherige Beiträge der Auktionstheorie kommen nur zu eingeschränkten Erkenntnissen in Bezug auf die Auswirkungen der Wahl des Vertragsumfangs,⁴⁴⁶ wobei vornehmlich die Auswirkungen auf die Produktionskosten und die Wettbewerbsintensität analysiert wurden.⁴⁴⁷ Allerdings bietet die Theorie unvollständiger Verträge, insbesondere HART (2003), einige Erkenntnisse und Empfehlungen zur Frage des Vertragsumfangs.⁴⁴⁸

Zunächst wird in diesem Abschnitt die Eignung eines bestimmten Leistungs- bzw. Vertragsumfangs diskutiert. Im ersten Teil wird dabei davon ausgegangen, 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

In diesem Abschnitt wird 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.

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 interdependent zu analysieren. Wie in Abbildung 14 dargestellt, entsteht für den Auftraggeber bei Aufteilung der Gesamtleistung in mehrere kleine Leistungs- bzw. Vertragsumfänge eine größere Anzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten als bei gesamthafter Vergabe der Leistung. Dabei muss der Auftraggeber entscheiden, ob er den Leistungsumfang in Eigenerstellung oder durch Rückgriff auf die Fremdvergabe erstellen lässt. Bei einer Fremdvergabe ist die Detailausgestaltung vom Auftraggeber festzulegen. Die Analyse und Bewertung der Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen setzt eine Abwägung der Vor- bzw. Nachteile der jeweiligen Gesamtlösungen voraus.

⁴⁴⁶ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 168); KLEMPERER (2004, S. 29) und MILGROM (2004, S. 298).

⁴⁴⁷ Vgl. DIMITRI / PIGA / SPAGNOLO (2006); FELSÖ (2008); GRIMM (2007) und GRIMM ET AL. (2006).

⁴⁴⁸ Vgl. HART (2003); Siehe auch BECKERS ET AL. (2014), die die Auswirkung der Vertragsumfangsgestaltung auf die Vorteilhaftigkeit zwischen konventioneller Vergabe und einer PPP-Vergabe näher diskutieren.

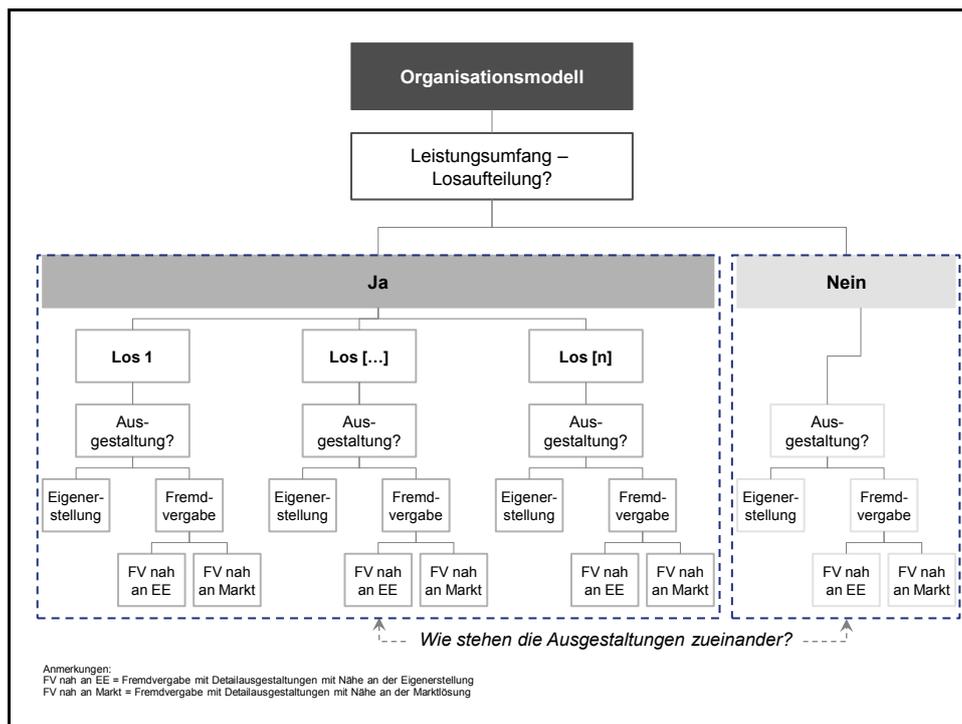


Abbildung 14: Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung⁴⁴⁹

Die Festlegung des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs und die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Detailausgestaltung der jeweiligen Lose nehmen Einfluss sowohl auf die Produktions- als auch die Transaktionskosten und normalerweise auch auf die Wettbewerbsintensität. Kurzfristige Auswirkungen der Wettbewerbsintensität auf die Angebotspreise sowie die Abhängigkeitsgefahr lassen sich grundsätzlich als Teil der Transaktionskosten einordnen.⁴⁵⁰ Die Wettbewerbsintensität wird hier jedoch durch ihren zentralen Einfluss auf die Wahl des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs gesondert diskutiert.

4.1.1.2.1.1 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 hinweg, und die damit verbundene höhere Einkaufsmacht bei größeren Mengen erzielen. Verbundeffekte lassen sich beispielsweise über die los- oder auch phasenübergreifende Nutzung von Maschinen für unterschiedliche Zwecke erzielen.⁴⁵¹ Die Skalen- und Verbundeffekte werden im Folgenden unter dem Begriff Synergieeffekte zusammengefasst.

⁴⁴⁹ Quelle: Eigene Abbildung.

⁴⁵⁰ Siehe auch Abschnitt 3.2.2.

⁴⁵¹ Vgl. FELSÖ (2008, S. 461) und GRIMM ET AL. (2006, S. 172).

Zusammenführung mehrerer Fachlose

Unter einem Fachlos wird ein Set von Aufgaben verstanden, die nach Art bzw. Fachgebiet eine zeitliche und technische Nähe zueinander aufweisen und im Regelfall nur von einem Akteur wahrgenommen werden, weil die Aufteilung auf mehrere Akteure mit negativen Synergieeffekten einhergehen würde.⁴⁵²

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 können die positiven Synergieeffekte bei Fachlosen auch durch negative Wettbewerbseffekte ausgeglichen werden, wodurch die Vorteilhaftigkeit einer Bündelung von Fachlosen in Bezug auf die Produktionskosten aufgehoben wird.⁴⁵³

Trennung eines Fachloses 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.⁴⁵⁴ Da bei der Durchführung der Rückgriff auf die gleichen Ressourcen erfolgt, ist bis zur Erreichung einer gewissen Losgröße bei einheitlicher Leistungserstellung durch nur einen Akteur mit erheblichen Produktionskostenvorteilen zu rechnen. Es kann davon auszugehen werden, 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 in jedem Teillos signifikante Synergieeffekte zu realisieren. Eine solche Option ist in der Regel insbesondere bei sehr großen Projekten gegeben, bei denen mehrere Einzelteile gleichzeitig realisiert werden.⁴⁵⁵

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 (öffentlichen) Auftraggebern mit internen Vergaberestriktionen, die auch sehr kleine Lose nach formalen Kriterien vergeben müssen, hat die Anzahl der zu vergebenen Lose eine große Auswirkung auf die Transaktionskosten.⁴⁵⁶

⁴⁵² Der Begriff „Fachlos“ wird u.a. in § 5 Nr. 2 VOB/A definiert.

⁴⁵³ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179); Siehe Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3 für eine vertiefte Diskussion dieses Aspektes.

⁴⁵⁴ Der Begriff „Teillos“ wird u.a. in § 5 Nr. 2 VOB/A definiert.

⁴⁵⁵ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179).

⁴⁵⁶ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 170 ff.).

Des Weiteren ist die Aufteilung in kleinere Vertragsumfänge generell mit der Beauftragung mehrerer Auftragnehmer verbunden. Zwischen diesen Akteuren 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 bedeutet als die Nichtaufteilung.⁴⁵⁷

Auswirkung der Vertragsumfangsentscheidung auf die Kontrahierbarkeit⁴⁵⁸

Die Auswirkung der Leistungs- bzw. Vertragsumfangsentscheidung auf die Kontrahierbarkeit ist eng mit der out- bzw. inputorientierten Beschreibbarkeit der Leistung verknüpft. Liegt diese outputorientiert vor und sind aber die jeweiligen Bestandteile der Leistung und deren Schnittstellen schwer zu beschreiben, können große Leistungs- bzw. Vertragsumfänge mit einer vergleichsweise guten Kontrahierbarkeit einhergehen, weil durch die Bündelung nur den finalen Gesamtoutput explizit vertraglich beschrieben werden muss. 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, lässt sich eine hohe inputorientierte Beschreibbarkeit normalerweise transaktionskostengünstiger erreichen.⁴⁵⁹

Leistungen bzw. Projekte, die sich sowohl aus technisch umfangreichen und nur schwer beschreibbaren Aufgaben als auch aus einfach beschreibbaren Aufgaben zusammensetzen, können bei einer Bündelung eine geringere Gesamtkontrahierbarkeit als die Summe ihrer Einzelleistungen inklusivere deren Schnittstellen aufweisen. Dies ergibt sich daraus, dass die schlechte Beschreibbarkeit einer komplexen Teilleistung bei der Integration mit gut beschreibbaren Leistungen eine negative Auswirkung auf die Gesamtkontrahierbarkeit haben kann. In diesem Fall ist eine vertragliche Trennung der gut und schlecht kontrahierbaren Teilleistungen vorteilhaft.⁴⁶⁰

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 einem größeren technischen Umfang einher, wodurch die Umweltunsicherheit generell steigt. Weiterhin beeinflusst der Leistungs- bzw. Vertragsumfang die Möglichkeit zu Kosten- und Qualitätsvergleichen. Bei einem großen Leistungs- bzw. Vertragsumfang sinkt die Wahrscheinlichkeit, bereits durchgeführte Leistungen mit einem identischen oder zumindest ähnlichen Umfang zu finden. Zusätzlich sind große Leistungs- bzw. Vertragsumfänge durch die Vielzahl von Aufgaben und Schnittstellen mit einer höheren Komplexität verbunden.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Siehe u. a. ESCHENBRUCH (2008) für eine Diskussion dieses Effektes im Bausektor.

⁴⁵⁸ Siehe auch BECKERS ET AL. (2014) für eine Diskussion der Ansätze zu Kostenvergleichen zwischen Beschaffungsvarianten mit unterschiedlichem Vertragsumfang.

⁴⁵⁹ Siehe auch Abschnitt 3.2.3.

⁴⁶⁰ Siehe auch HART (2003), der zu gleichen Ergebnissen bei der Abwägung zwischen einer konventionellen Vergabe und einer PPP-Vergabe kommt.

⁴⁶¹ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 107 ff.).

In Projekten mit großem technischen Umfang und geringen Vergleichsmöglichkeiten kann generell nur auf wenige institutionelle Vorgaben zurückgegriffen werden, wodurch sich die Beschreibbarkeit der Schnittstellen zwischen den Aufgaben erschwert. Daher wird die Erreichung einer guten Kontrahierbarkeit zwischen den Losen nur zu hohen Transaktionskosten möglich sein, somit steigt die Vorteilhaftigkeit der gebündelten Vergabe. Zusätzlich besteht in diesem Zusammenhang das Risiko, dass sich von einem Auftragnehmer in der Leistungserstellung verursachte Fehler, nicht eindeutig einem Akteur zuordnen lassen und somit auf Kosten des Auftraggebers beseitigt werden müssen.⁴⁶²

Auswirkung der Vertragsumfangsentscheidung auf die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer

Die Wahl des Vertragsumfangs hat einen direkten Einfluss auf die Abhängigkeitsgefahr des Auftraggebers vom Auftragnehmer. Tätigt der Auftraggeber mit dem Vertragsabschluss spezifische Investitionen in die Vertragsbeziehung zum Auftragnehmer, gehen diese bei einem Wechsel des Auftragnehmers verloren, wodurch Wechselkosten entstehen und sich folglich 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 diese opportunistisch ausnutzt.⁴⁶³

Mit steigendem Vertragsumfang erhöht sich das monetäre Volumen des einzelnen Vertrags. Es ist anzunehmen, dass somit der Vertrag für den Auftraggeber in seiner Wichtigkeit steigt. Mit zunehmender Bedeutung erhöhen sich für den Auftraggeber so auch die Anreize, ex ante und ex post Transaktionskosten in Kauf zu nehmen, um einen leistungsstarken Auftragnehmer zu finden und 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, die bei einer Beendigung der Vertragsbeziehung verloren gehen und im Falle einer Beauftragung eines alternativen Auftragnehmers in der Regel erneut anfallen. Die Wechselkosten steigen somit normalerweise mit zunehmendem Vertragsumfang.⁴⁶⁴

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. Dadurch steigen die Wechselkosten, denn im Fall eines Auftragnehmerwechsels wird ein erneuter Wissensaufbau erforderlich.⁴⁶⁵

Eine hohe Wettbewerbsintensität zum Zeitpunkt der Neuvergabe bedeutet generell bessere Voraussetzungen für eine schnelle und kostengünstige Neuausschreibung, wodurch die Wechselkosten in der Regel sinken. Bei großen Vertragsumfängen wird grundsätzlich die Wettbewerbsintensität redu-

⁴⁶² Vgl. DIN (2000, S. 12).

⁴⁶³ Vgl. KLEMPERER (1987, S. 375).

⁴⁶⁴ Vgl. FARRELL / GALLINI (1988); GRIMM ET AL. (2006, S. 185) und KLEMPERER (1987, S. 375).

⁴⁶⁵ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 185).

ziert.⁴⁶⁶ 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, aufgrund der geringeren Anzahl möglicher Wettbewerber die Marktsituation und damit die Wechselkosten für den Auftraggeber korrekt zu antizipieren und somit opportunistisch zu nutzen.

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

Für den Auftragnehmer steigen 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. Grundsätzlich gilt demnach, dass ein großer Vertragsumfang sowohl für den Auftraggeber als auch den -nehmer mit höheren Wechselkosten einhergeht. Für wen diese letztendlich höher liegen und dadurch zu einer größeren Abhängigkeit führen, 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, die finanziellen Auswirkungen lassen sich durch außenstehende Dritte bewerten, was die juristische Lösung von Streitfällen vereinfacht. Allerdings bei Leistungen, die schwer beschreib-, mess- und bewertbar sind, ist die Gefahr einer hohen Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers höher einzuschätzen, weil bei solchen Transaktionscharakteristika eine juristische Entscheidung durch außenstehende Dritte in der Regel problematisch ist. Bei einer solchen Konstellation sollte aus Sicht des Auftraggebers vermieden werden, die Wechselkosten zu erhöhen. Von einer Erhöhung des Vertragsumfangs ist unter diesen Umständen generell abzusehen.⁴⁶⁷

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

⁴⁶⁶ Vgl. Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3.

⁴⁶⁷ Für eine allgemeine Diskussion der Auswirkung der Transaktionscharakteristika im Rahmen der Ausgestaltung von Organisationsmodellen siehe Abschnitt 4.1.1.1.3.1.

der Wettbewerbsintensität durch eine Erhöhung des Vertragsumfanges aus Sicht des Auftraggebers kritisch zu betrachten.⁴⁶⁸

RELATIVE GRÖÖE DES AUFTRAGGEBERS UND DES AUFTRAGNEHMERS

Die relative Größe des Auftraggebers bzw. -nehmers 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 umgekehrt.⁴⁶⁹ Deshalb ist bei der Festlegung des Vertragsumfangs auch die relative Größe im Vergleich zum Vertragspartner zu berücksichtigen.⁴⁷⁰

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 durch die Opportunitätskosten der verlorenen zukünftigen Geschäftsbeziehung erhöht. 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.⁴⁷¹

BEDEUTUNG DER LEISTUNG BZW. DES PROJEKTES ALS REFERENZ

Leistungen bzw. Projekte, die eine hohe Marktbekanntheit und damit eine große Bedeutung als Referenz aufweisen, mindern grundsätzlich das Risiko einer opportunistischen Nutzung einer Abhängigkeit zu Lasten des Auftraggebers. Dies lässt sich durch die Möglichkeit des Auftraggebers erklären, mit einer frühzeitigen Kündigung der Vertragsbeziehung die Reputation des Auftragnehmers auf dem Markt zu schmälern. In einem solchen Fall werden für den Auftraggeber die negativen Auswirkungen einer Erhöhung des Vertragsumfangs reduziert.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Vgl. KLEMPERER (1987).

⁴⁶⁹ Voraussetzung ist, dass beide Akteure in gleichem Maße risikoavers sind.

⁴⁷⁰ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3 für eine Diskussion der Auswirkung des Vertragsumfangs auf die Wettbewerbsintensität.

⁴⁷¹ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Darstellung der Erkenntnisse der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

⁴⁷² Siehe auch Abschnitt 4.1.1.2.1.1.2 für eine Diskussion der Auswirkung der Reputation auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen.

WISSEN

Große Vertragsumfänge, die zu einer Erhöhung der Komplexität der vertraglich vereinbarten Leistung führen, gehen mit einer zunehmenden Bedeutung von Wissen einher.⁴⁷³ 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.⁴⁷⁴ Diese Lösung bringt jedoch Kosten mit sich, 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 Voraussetzungen zu finden, muss der Auftraggeber erneut Investitionen in Wissensaufbau beim beauftragten Auftragnehmer tätigen. Diese Investitionen sind als Wechselkosten zu betrachten und erhöhen die Abhängigkeit vom bereits beauftragten Auftragnehmer.⁴⁷⁵

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 erhöhten Risiken für den Auftraggeber einher.⁴⁷⁶

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

⁴⁷³ Vgl. BECKERS ET AL. (2014).

⁴⁷⁴ Siehe Abschnitt 4.1.1.2.1.3.

⁴⁷⁵ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 185); 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.

⁴⁷⁶ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Darstellung der Erkenntnisse der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

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 Kollisionsgefahr aufteilen.

Wettbewerbsintensität

Es ist davon auszugehen, dass sehr kleine Einzellose für die angebotsabgebenden Akteure grundsätzlich mit im Vergleich zum Umsatzpotenzial überproportional hohen Transaktionskosten einhergehen, was die Attraktivität dieser Losgröße in der Regel reduziert. In solchen Konstellationen kann eine Erhöhung des Vertragsumfanges zu höherer Wettbewerbsintensität führen.⁴⁷⁷

Allerdings, mit zunehmender Größe des Vertragsumfanges ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Akteure mit ausreichenden internen Kapazitäten, wie z. B. Wissen, zur Bewältigung des Auftrages sinkt. Bei fehlenden internen Kapazitäten können Auftragnehmer auf Nachunternehmervergaben 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.⁴⁷⁸

Mit zunehmendem Vertragsumfang reduziert sich auch die Anzahl von Akteuren, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einem ausreichenden Umfang freie interne Kapazitäten, um den Auftrag anzunehmen, wodurch die Wettbewerbsintensität in der Regel gemindert wird.⁴⁷⁹ Bei großen Vertragsumfängen und damit einhergehenden großen Vertragsvolumina besteht ein erhöhtes finanzielles Risiko. Dies führt für kleinere Auftragnehmer mit einem schmalen Projektportfolio zu einer großen Abhängigkeit von einem Projekt. Da Auftragnehmer grundsätzlich risikoavers agieren, ist anzunehmen, dass kleinere Auftragnehmer wegen des relativ hohen Risikos Aufträge mit für sie sehr großen Vertragsvolumina im Vergleich zu mehreren kleineren Aufträgen mit dem gleichen Gesamtvolumen unattraktiv finden werden.⁴⁸⁰

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

⁴⁷⁷ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 170 ff.).

⁴⁷⁸ Vgl. hierzu STOY (2007) und STOY / HAGMANN / DURSUN / FREUND (2012), die in empirischen Studien feststellten, dass die Teilnehmeranzahl niedriger ausfällt, desto komplexer die gewählte Lösung zur Projektrealisierung ist.

⁴⁷⁹ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 170 ff.).

⁴⁸⁰ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179).

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 Vertragsumfangs zu.⁴⁸¹

4.1.1.2.1.1.4 Schlussfolgerungen

Im zurückliegenden Abschnitt wurden die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Vertragsumfänge und deren Detailausgestaltung diskutiert. Dabei wurde festgestellt, dass die Desintegration in eine Mehrzahl von Losen die Ausgestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie Detailausgestaltungsoptionen der Fremdvergabe für den Auftraggeber erhöht. Grundsätzlich steht diese größere Ausgestaltungsvielfalt für den Auftraggeber mit verbesserten Möglichkeiten für eine im Bezug auf die mit den Losen einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen vorteilhafte Ausgestaltung in Verbindung. Allerdings müssen bei der Festlegung des Vertragsumfangs 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 relative Zunahme der Transaktionskosten durch die Aufgabenintegration infolge der anfallenden Kosten für die Vergabe, der Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität sowie der Abhängigkeitsprobleme bei 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 und die dadurch anfallenden Transaktionskosten klein sind.

Häufig ist keine klare Einordnung einer Leistung oder eines Projektes in diese zwei Kategorien möglich. Aus Sicht des Auftraggebers muss dann allerdings insbesondere auf die bei großen Vertragsumfängen generell zunehmende Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer und auf die vorhandenen Möglichkeiten des Auftraggebers, dieser Abhängigkeitsgefahr entgegenzuwirken, geachtet werden. Dabei dürften Vertragsumfänge, die zu einer schlechteren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung führen sowie das Vertragsvolumen deutlich vergrößern, eine höhere Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer bedeuten und sollten aus diesem Grunde kritisch eingeordnet werden.

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 sei-

⁴⁸¹ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 168).

nem Namen durchführt, die tatsächliche Leistungserstellung aber durch vom Auftragnehmer beauftragte Nachunternehmer stattfindet. In Extremfällen übernimmt der Vertragspartner des Auftraggebers nur die Haftung und Steuerung der Leistungserstellung, die Erstellung der Leistung selbst erfolgt allerdings ausschließlich durch vom Auftragnehmer beauftragte Nachunternehmer.⁴⁸²

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 nicht mehr gegeben. In diesem Abschnitt erfolgt eine Diskussion der Auswirkung auf die Vertragsumfangsentscheidung unter diesen Voraussetzungen.

Nachunternehmervergabe

Durch die Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer, der die Leistung durch mehrere Nachunternehmer erstellen lässt, erfolgt eine Übertragung der Schnittstellensteuerung sowie der (Haftungs-) Verantwortung für die Gesamtleistung inklusive Schnittstellen an den übergeordneten Auftragnehmer. Diese Übertragung ist als sinnvoll einzuordnen, wenn der Auftragnehmer mehr Wissen zur vertraglichen Beschreibung sowie zur Steuerung der Schnittstellen als der Auftraggeber besitzt und/oder wenn der Auftragnehmer bessere Möglichkeiten hat, gegen einen die Informationsasymmetrien an den Schnittstellen opportunistisch ausnutzenden Nachunternehmer zu diskriminieren. Diese Effekte sind insbesondere relevant, wenn der Output der Leistung zwar gut kontrahierbar ist, die Schnittstellen zwischen den Einzellosen sich jedoch schlecht beschreiben und nachvollziehen lassen.⁴⁸³

Des Weiteren kann die Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer vorteilhaft sein, wenn dieser auf bestehende Beziehungen zu Nachunternehmern zurückgreifen kann. Damit entsteht sowohl eine Möglichkeit zur Erzielung positiver Lerneffekte in der Zusammenarbeit 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, weil auf Akteure, bei denen bestehende Erfahrungen im Hinblick auf die Leistungsqualität vorliegen, zurückgegriffen wird.⁴⁸⁴

Diese positiven Effekte der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer setzen jedoch voraus, dass diesem Anreize zu einer effizienten Steuerung gegeben werden, was in der Regel durch eine pauschale Vergütung erfolgt. Die erfolgreiche Nutzung dieser Vergütungsart erfordert allerdings, dass sich die Gesamtleistung durch eine gute outputorientierte Kontrahierbarkeit auszeichnet, da sonst die Gefahr einer Qualitätsreduktion der Leistung auf Kosten des Auftraggebers groß ist.⁴⁸⁵

⁴⁸² Beispielsweise erfolgt dies im Hochbausektor im Rahmen von Tü-Modellen, siehe Abschnitt 2.3.2.1.2.

⁴⁸³ Siehe auch BECKERS ET AL. (2014, S. 44 ff.) für eine Diskussion zur Nutzung privates Know-how beim wertschöpfungsübergreifenden Management im Rahmen von PPP-Projekten.

⁴⁸⁴ Vgl. DYER / SINGH (1998); MOWERY / OXLEY / SILVERMAN (1996) und WILLIAMSON (1979).

⁴⁸⁵ Siehe Abschnitt 4.1.1.1.2 für eine Diskussion der Anreiz zur Effizienzsteigerung in Abhängigkeit von der Detailausgestaltung der Fremdvergabe.

Bei fehlenden Ressourcen des Auftraggebers zur Durchführung der Vergabe und Steuerung in Eigenherstellung besteht für ihn als Alternative zur Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer die Möglichkeit der Einzellosvergabe mit Unterstützung eines Steuerers.⁴⁸⁶ Diese Lösung ist jedoch mit einigen Vor- und Nachteilen gegenüber der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer verbunden.

Im Gegensatz zum übergeordneten Auftragnehmer haftet der Steuerer nicht für die Leistung der beauftragten Auftragnehmer und profitiert auch nicht direkt vom Residualgewinn aus deren ausgeführter Leistung. Damit bestehen für den Steuerer vergleichsweise geringere Anreize zur effizienten Vergabe und Steuerung als für den übergeordneten Auftragnehmer. Daraus folgt, dass die Gefahr einer opportunistischen Nutzung von Informationsasymmetrien gegenüber dem Auftraggeber, z. B. durch unlaute-re Absprachen zwischen dem Steuerer und den beauftragten Auftragnehmern, als größer einzustufen ist. Diese Effekte können allerdings durch eine Anreizvergütung des Steuerers in Abhängigkeit von der Leistung der Auftragnehmer abgemildert werden. Voraussetzung ist dabei aber, 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 ihrer Einhaltung mit Transaktionskosten einhergehen. Effiziente Anreize für den Steuerer sind wegen der Kontrahierbarkeitsprobleme häufig nur durchsetzbar, wenn er auch für die Leistung der Auftragnehmer haftet. Solche Fälle setzen jedoch eine ausreichende Haftungsmasse seitens des Steuerers voraus. Das führt in Extremfällen letztendlich dazu, 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 er bei Schlechtleistung in der Regel einfacher ausgetauscht werden kann. Insbesondere bei Leistungen mit hoher Abhängigkeitsgefahr vom einzelnen Auftragnehmer infolge schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit bietet die Beauftragung eines Steuerers eine Alternative zum übergeordneten Auftragnehmer.⁴⁸⁷

Konsortialbildung

Eine Alternative zur Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers bietet die Beauftragung einer ARGE oder eines Konsortiums.⁴⁸⁸ Das Konsortium schließt sich aus den jeweiligen ausführenden Auftragnehmern zusammen. Diese bieten die Gesamtleistung als Ganzes an und haften auch gegenüber dem Auftraggeber gemeinsam.⁴⁸⁹

Das Konsortium geht gegenüber der Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers mit gewissen Nachteilen einher. Wenn sich die leistungsstärksten Auftragnehmer zusammenschließen, kann dadurch zum einen eine geringere Wettbewerbsintensität entstehen. Falls diese Information für andere potenzielle Auftragnehmer auf dem Markt verfügbar ist, dürften weitere in Frage kommende Kon-

⁴⁸⁶ Vgl. Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3.

⁴⁸⁷ Siehe auch Kasten 2 für eine Einführung zur Theorie der Teamproduktion.

⁴⁸⁸ Zur Vereinfachung wird der Begriff „Konsortium“ sowohl für eine ARGE als auch ein Konsortium verwendet.

⁴⁸⁹ Für weitere Erläuterung zur ARGE im Hochbausektor siehe Abschnitt 2.3.2.1.1.

sortien keine Anreize haben, 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 ist diese Lösung mit vergleichsweise negativen Auswirkungen auf die Produktionskosten verbunden.⁴⁹⁰

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 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 einem Konsortium in der Regel sämtliche Akteure gegenüber dem Auftraggeber gesamtschuldnerisch; dies gilt auch für ihre Schnittstellen untereinander. Damit entstehen für die jeweiligen Akteure größere Anreize zur schnittstellenübergreifenden Zusammenarbeit. Die Vorteile der Konsortiumslösung setzen, wie bei der Beauftragung eines übergeordneten Auftragnehmers, allerdings eine gute Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung voraus.⁴⁹¹

Die Theorie der Teamproduktion beschäftigt sich mit den Anreizen der jeweiligen Akteure bei der Leistungserstellung in einer Teamkonstellation. ALCHIAN / DEMSETZ (1972) gilt als Ursprung dieser Theorie-richtung.⁴⁹² Weitere wichtige Beiträge wurden von HOLMSTRÖM (1982) und KANDEL / LAZEAR (1992) veröffentlicht.⁴⁹³

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 bei einzelnen Mitarbeitern Anreize zu Shirking.

Im Fokus der Theorie steht das Monitoring der jeweiligen Teammitglieder, wobei davon ausgegangen wird, dass eine Teamproduktion nur wirtschaftlich sinnvoll ist, wenn deren 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

⁴⁹⁰ Siehe auch Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3 für eine allgemeine Diskussion der Auswirkung des Vertragsumfangs auf die Wettbewerbseffekte.

⁴⁹¹ Siehe auch Kasten 2 für eine Einführung zur Theorie der Teamproduktion.

⁴⁹² Vgl. ALCHIAN / DEMSETZ (1972).

⁴⁹³ Vgl. HOLMSTRÖM (1982) und KANDEL / LAZEAR (1992).

Schlussfolgerungen

Bei der Vergabe eines großen Vertragsumfanges an einen übergeordneten Auftragnehmer oder ein Konsortium entfallen viele Realisierungsmöglichkeiten von Synergieeffekten, die sonst im Rahmen einer gebündelten Aufgabenwahrnehmung durch nur einen einzelnen Auftragnehmer möglich wären. Eine solche Beauftragung kann allerdings unter der Voraussetzung, dass eine gute outputorientierten Beschreibbarkeit der Leistung vorliegt, die dem Auftraggeber die Möglichkeit eröffnet, übergeordneten Auftragnehmern bzw. dem Konsortium harte Anreize zur Erhebung dieser Produktionskostenvorteile zu setzen, mit Vorteilen einhergehen, wenn:

- Der übergeordnete Auftragnehmer bzw. das Konsortium bessere Möglichkeiten zum Rückgriff auf bestehende Akteurskonstellationen vorweisen kann.
- Der übergeordnete Auftragnehmer bzw. das Konsortium mehr Wissen über eine effiziente Vergabe sowie Steuerung und Koordination der Schnittstellen einzelner Leistungen hat.

4.1.1.2.1.3 Auswirkung des (Projekt-)Steuerers auf die Leistungs- bzw. Vertragsumfangsgestaltung

Mit der Beauftragung eines Steuerers kann der Auftraggeber seine Akteurscharakteristika anpassen, um fehlende Ressourcen zu beschaffen und damit die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Vertragsumfangs zu beeinflussen. Beispielsweise kann er mit der Beauftragung eines Steuerers fehlende interne Ressourcen besorgen, um z. B. Schnittstellen zwischen Losen zu beschreiben, 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 beispielsweise den großen übergeordneten Auftragnehmer im Hinblick auf Kosten und Qualität besser überwachen zu können, wodurch sich die Vorteilhaftigkeit des großen Vertragsumfangs erhöht.⁴⁹⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Möglichkeit zur Beauftragung eines Steuerers für den Auftraggeber mit einer größeren Ausgestaltungsvielfalt im Hinblick auf den Vertragsumfang einhergeht. Allgemeingültige Aussagen zur Auswirkung eines Steuerers auf die Vorteilhaftigkeit von Vertragsumfängen lassen sich allerdings nicht ableiten.

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 Kostenvorteilen

Auswirkungen auf die Kontrahierbarkeit

Im Normalfall geht eine vertragliche Integration von Planungs- und Ausführungsleistung mit einer verschlechterten Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung einher, weil sich eine weitere Planung,

⁴⁹⁴ Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3 für die Diskussion des Einbezuges von (Projekt-)Steuerern und deren Auswirkung auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe.

und damit ein Voranschreiten des Detaillierungsgrades der Beschreibung der auszuführenden Leistung, positiv auf die Kontrahierbarkeit zum Zeitpunkt der Vergabe auswirkt.⁴⁹⁵ Durch die generell geringere Kontrahierbarkeit dieser vertraglichen Integration steigen grundsätzlich die Transaktionskosten für die Ausführungsleistung, was sich negativ auf die Vorteilhaftigkeit solcher Vertragsumfänge auswirkt.

Bei bestimmten Transaktionscharakteristika kann allerdings eine vertragliche Integration von Planungs- und Ausführungsleistung zur verbesserten Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung führen. Ein solcher Fall liegt z. B. vor, wenn der Output der Leistung gut global und outputorientiert beschreib- sowie nachvollziehbar ist, die Schnittstellen bei einer inputorientierten Leistungsbeschreibung hingegen beispielsweise wegen fehlender Standards nur sehr eingeschränkt kontrahierbar sind. Dies kann insbesondere bei Leistungen und Projekten mit sehr hoher technischer Komplexität der Fall sein, bei denen das Wissen zur Durchführung einer inputorientierten Leistungsbeschreibung nicht vorhanden ist.⁴⁹⁶

Realisierbarkeit von Zeitgewinnen

Die vertragliche Integration von Planung und Ausführung eröffnet dem Auftragnehmer die Möglichkeit zu einer ausführungsbegleitenden Planung, bei der mit der Leistungserstellung vor dem vollständigen Abschluss der Planung begonnen wird. Aufgrund einer Parallelisierung von Planungs- und Ausführungsaufgaben kann das zu Zeitgewinnen führen. Die Möglichkeit zur Erzielung von Zeitgewinnen ist insbesondere bei Projekten mit unterschiedlichen Teilen möglich, die geringe Schnittstellen zueinander aufweisen. Allerdings dürfte eine gestaffelte, vom Auftraggeber verantwortete Einzellosvergabe, bei der bestimmte Planungsbereiche vorgezogen werden und bereits mit der Ausführung begonnen wird, bevor die Planung vollständig abgeschlossen ist, eine ähnliche Realisierbarkeit von Zeitgewinnen bieten. Bei der Integration von Planung und Ausführung muss jedoch die Gefahr eventueller Anpassungen späterer Planungsstufen an die bereits durchgeführte Ausführungsleistung und der damit einhergehenden Zeitverlusten berücksichtigt werden.⁴⁹⁷

Realisierbarkeit von Kostenvorteilen

Grundsätzlich gilt, dass Wissen aus der Ausführung in der Planung berücksichtigt werden muss, um die Planung auf die Ausführungsabläufe zu optimieren. Allerdings erfolgt häufig eine Spezialisierung unterschiedlicher Akteure auf Planung oder Ausführung. Wenn die Ausführungsakteure über ein größeres Wissen hinsichtlich der Koordination der Ausführung verfügen als die Planungsakteure, 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 ist es für den Auftraggeber sinnvoll, das Wissen

⁴⁹⁵ Siehe Abschnitt 2.3.1.2 für eine Darstellung zur zeitlichen Entwicklung des Detaillierungsgrades der Planung nach HOAI im deutschen Hochbau.

⁴⁹⁶ Vgl. HART (2003).

⁴⁹⁷ Siehe u. a. ESCHENBRUCH / RACKY (2008) für eine Diskussion der Realisierbarkeit von Zeitgewinnen bei unterschiedlichen Vergabezeitpunkten der Ausführungsleistung im Planungsverlauf im Bausektor.

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.⁴⁹⁸

In der Regel bestehen zwei Möglichkeiten, den ausführenden Auftragnehmern Anreize dazu zu geben, ihr Ausführungswissen bereits in der Planung einzubringen. Zum einen kann eine vertragliche Integration zwischen Planung und Ausführung vorgenommen werden, wobei die Leistung outputorientiert ausgeschrieben wird. Zum anderen kann die Planung erst abgeschlossen und danach den ausführenden Auftragnehmern in Form sogenannter Nebenangebote die Möglichkeit geben werden, Verbesserungsvorschläge zur vollständigen Planung einzubringen.⁴⁹⁹

Die Integration von Planung und Ausführung bietet dem Auftragnehmer bei einer pauschalen Vergütung hohe Anreize zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung. Bei schlechter outputorientierter Kontrahierbarkeit dürfte allerdings die Gefahr bestehen, dass er eher die Qualität der Ausführungsleistung reduziert, als eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung im Sinne des Auftraggebers vorzunehmen. Zur Reduktion dieser Gefahr braucht der Auftraggeber Zugang zum Ausführungswissen, um bei einer schlechten outputorientierten Kontrahierbarkeit die tatsächliche Ausführungsqualität beurteilen zu können. Des Weiteren bietet eine outputorientierte Leistungsbeschreibung eine schlechtere Basis für Nachverhandlungen, weil 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.⁵⁰⁰

Nach HART (2003) ist eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung insbesondere sinnvoll, wenn der Output gut kontrahierbar, der Input allerdings mit erheblichen Kontrahierbarkeitsproblemen verbunden ist. Sollte die Qualität nicht outputorientiert kontrahierbar sein, besteht bei einer wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung durch den Auftragnehmer die Gefahr einer für den Auftraggeber nicht nachzuweisenden Qualitätsreduzierung.⁵⁰¹

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 für die Auftragnehmer generell mit geringen Anreizen zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung einher. Es ist davon auszugehen, dass die Ausarbeitung von Nebenangeboten für die potenziellen Auftragnehmer Kosten bedeutet. Um diese Investition zu tätigen, muss die Ausarbeitung von Nebenangeboten zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Auftragserteilung beitragen. Außerdem setzt die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der Nebenangebote voraus, dass der Auftraggeber

⁴⁹⁸ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 44 ff.).

⁴⁹⁹ Insbesondere im deutschen Bausektor finden Nebenangeboten Anwendung, siehe dazu u. a. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2014a).

⁵⁰⁰ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 44 ff.) und HART (2003).

⁵⁰¹ Vgl. HART (2003), Siehe auch Kasten 1.

den Zugang zum erforderlichen Wissen hat, um das Potenzial der Optimierungsvorschläge beurteilen zu können.⁵⁰²

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

Generell geht allerdings ein Vertragsumfang, der Planungs- und Ausführungsleistungen integriert, mit einer gewissen Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsreduktion einher. Durch diese Reduktion sowie das höhere Vertragsvolumen steigt bei der Beauftragung solcher Vertragsumfänge normalerweise die Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer. Entscheidend für die Vorteilhaftigkeit der Integration von Planung und Ausführung sind die Akteurscharakteristika und die internen Möglichkeiten des Auftraggebers zur Einschränkung dieser zunehmenden Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer.

4.1.1.2.2 Detailausgestaltung bei vertraglicher Integration von Planungs- und Ausführungsleistung

Wie bei einer vertraglichen Trennung von Planung und Ausführung besteht auch bei Integration die Möglichkeit, entweder die Vergabe in Einzellosen oder gebündelt an einen Auftragnehmer oder ein Konsortium durchzuführen. Allerdings muss aufgrund der großen Vielfalt erforderlicher Ressourcen zur Leistungserstellung bei einer vertraglichen Integration von Planung und Ausführung häufig 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 seitens 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 in Erwägung gezogen werden kann, ist die Fremdvergabe mittels vertraglicher Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung zu betrachten.⁵⁰³

Es besteht eine Vielzahl an Ausgestaltungsmöglichkeiten solcher Lösungen, jedoch gehen grundsätzlich sämtliche mit der gemeinsamen Zielsetzung einher, Produktionskostenvorteile durch die gebündelte Vergabe zu erzielen und dem Auftraggeber gleichzeitig eine Flexibilitätsverbesserung zu ge-

⁵⁰² Sieh dazu auch BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2014a).

⁵⁰³ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.

währleisten. Meist wird versucht, diese Ziele zu erreichen, indem die Detailausgestaltung mit folgenden Elementen erfolgt:⁵⁰⁴

- Vertragliche Aufteilung der Gesamtleistung in mehrere Phasen. Nach jeder Leistungsphase besteht für den Auftraggeber die Möglichkeit, die Vertragsbeziehung zu beenden (eine sogenannte „Opting-Out-Möglichkeit“) und/oder die Vergütung neu zu verhandeln.
- Vertragliche Regelungen zur Gewährleistung hoher Transparenz und Weisungsbefugnisse 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 hohe Wechselkosten erfolgen kann. Weitere Probleme im Zusammenhang mit der Transparenz entstehen hinsichtlich des Urheberrechts für geistiges Eigentums. Zudem ist die Transparenz für den Auftraggeber, nur von Vorteil, wenn er die Ressourcen besitzt, um die erhaltenen Informationen auszuwerten und nachzuvollziehen. Diese Aktivitäten gehen allerdings mit Transaktionskosten einher, was die Attraktivität solcher Vereinbarungen reduziert. Probleme bietet auch das Mitspracherecht des Auftraggebers bei Nachunternehmervergaben, weil die Haftung für die Nachunternehmer zwar meist beim übergeordneten Auftragnehmer verbleibt, die Auswahl aber gemeinsam erfolgt. Des Weiteren ist bei einer Vergütung nach Selbstkostenerstattung eine mögliche zunehmende Shirking-Gefahr für den Auftragnehmer 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, geregelt werden sollen, häufig aufwendig und kann hohe Transaktionskosten verursachen.⁵⁰⁵

4.1.1.2.3 Schlussfolgerungen

In dem zurückliegenden Abschnitt wurde die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Vertragsumfänge zweigeteilt analysiert: Zuerst ohne und dann mit einer Integration von Planungs- und Ausführungsaufgaben. Übergreifend wurde festgestellt, dass eine Desintegration generell die Anzahl der Ausgestaltungsoptionen erhöht. Durch diese Aufteilung in Lose entstehen grundsätzlich verbesserte Möglichkeiten für eine vorteilhafte Ausgestaltung des Organisationsmodells im Hinblick auf die mit den Losen einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen.

⁵⁰⁴ Siehe u. a. ESCHENBRUCH / RACKY (2008) für eine Diskussion solcher Detailausgestaltungen im Rahmen von Partneringansätzen im deutschen Bausektor.

⁵⁰⁵ Siehe auch Abschnitt 4.2.1.2.2.2 für eine praxisorientierte Diskussion zu diesem Thema im deutschen Bausektor.

Allerdings müssen die Vorteile dieser erhöhten Ausgestaltungsvielfalt gegen negative Auswirkungen auf die Realisierbarkeit von Synergieeffekten sowie erhöhte Kosten für Steuerung und Koordination abgewogen werden. In dieser Hinsicht hat die Analyse gezeigt, dass ein großer Vertragsumfang eher Vorteile bringt, wenn zum einen das Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten durch die Aufgabenintegration groß und zum anderen die relative Zunahme der Transaktionskosten durch die Aufgabenintegration infolge der anfallenden Kosten für die Vergabe, der Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität sowie der Abhängigkeitsprobleme bei schlechter Kontrahierbarkeit gering ist. Bei Nichterfüllung dieser Bedingungen bietet hingegen eine Aufteilung in mehrere kleine Vertragsumfänge dem Auftraggeber generell eine vorteilhafte Ausgestaltung. Insbesondere sind die in der Regel zunehmende Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer bei großen Vertragsumfängen und die dabei häufig fehlenden Möglichkeiten kleinerer Auftraggeber, dieser Abhängigkeitsgefahr entgegenzuwirken, kritisch einzuordnen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Integration zu einer schlechteren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung führt sowie das Vertragsvolumen deutlich vergrößert wird, weil dieser Vorgang in der Regel mit einer höheren Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer einhergeht.

In der Praxis werden häufig große Vertragsumfänge an einen übergeordneten Auftragnehmer oder ein Konsortium vergeben, da kein einzelner Akteur die Leistung allein erbringen kann. Dabei ist zu beachten, dass viele Realisierungsmöglichkeiten von Synergieeffekten, die sonst im Rahmen einer gebündelten Aufgabenwahrnehmung durch nur einen einzelnen Auftragnehmer möglich wären, entfallen. Gleichwohl hat die Analyse gezeigt, dass diese Vergabe in gewissen Konstellationen – unter der Voraussetzung, dass eine gute outputorientierten Beschreibbarkeit der Leistung vorliegt – vorteilhaft sein kann, und zwar dann, wenn dem übergeordneten Auftragnehmer bzw. dem Konsortium bessere Möglichkeiten zum Rückgriff auf bestehende Akteurskonstellationen zur Verfügung stehen und/oder er mehr Wissen als der Auftraggeber oder sein Steuerer zu einer effizienten Vergabe bzw. Steuerung und Koordination der Schnittstellen einzelner Leistungen besitzt. Es setzt jedoch voraus, dass der Auftraggeber dem übergeordneten Auftragnehmer bzw. Konsortium starke Anreize zur Erhebung und Weitergabe dieser Potenziale setzen kann.

Bei der Analyse einer Integration von Planungs- und Ausführungsleistungen wurde festgehalten, dass diese Ausgestaltung gewisse Möglichkeiten zur wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung aufweist, allerdings bietet sie eher Vorteile, wenn die Leistungen eine gute outputorientierte Kontrahierbarkeit mit sich bringen sowie eine geringe Wahrscheinlichkeit zur ex post Leistungsänderung vorliegt. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, dürfte die Vergabe der Ausführungsleistung nach vollständiger Planung mit der Berücksichtigung von Nebenangeboten relative Vorteilen im Vergleich zur Erhebung von wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung bieten. In der Analyse wurde festgestellt, dass entscheidend für die vorteilhafte Anwendung der Integration von Planung und Ausführung die Akteurscharakteristika und die internen Möglichkeiten des Auftraggebers zur Einschränkung der zunehmenden Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer sind. Dies ist auf die generelle Kontrahier- und Nachvollziehbarkeitsreduktion einer solchen Integration sowie das höhere Vertragsvolumen zurückzuführen, was normalerweise die Abhängigkeit des Auftraggebers vom Auftragnehmer steigen lässt.

4.1.1.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Der Auftraggeber muss bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells sowohl die Größe des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs als auch deren konkrete Detailausgestaltung festlegen. Somit entsteht eine Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten. Diese Ausgestaltungsentscheidungen erfolgen in der Praxis nicht sequenziell und müssen entsprechend interdependent betrachtet werden – in diesem Abschnitt sind sie jedoch zur Vereinfachung separat analysiert worden.

Für die Bewertung der großen Vielzahl von Ausgestaltungsoptionen in diesem Kontext ist eine hohe Anzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Dabei wurde aufgezeigt, dass insbesondere die mit der Leistungserstellung einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie der institutionelle Rahmen eine zentrale Rolle für die Eignung der jeweiligen Lösung spielen. Durch die verschiedenen Ausgestaltungsoptionen und die große Vielfalt der Einflussfaktoren liegt eine Mehrzahl möglicher Konstellationen vor, was die Ableitung eindeutiger Aussagen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen erschwert. Tendenziell lassen sich allerdings in gewissen Konstellationen richtungsweisende Empfehlungen über die relative Eignung auf Einzelprojektebene geben. In der Analyse sind dabei insbesondere die Akteurscharakteristika und die institutionellen Rahmen der jeweiligen Akteure zu berücksichtigen.

Übergreifend konnte festgestellt werden, dass kleine Auftraggeber über eine begrenztere Anzahl von vorteilhaften Ausgestaltungsoptionen verfügen als große Auftraggeber. Zum einen besitzen sie häufig nicht die erforderlichen Ressourcen für eine Eigenerstellung und müssen deswegen öfter auf die Fremdvergabe zurückgreifen, auch wenn diese Lösung mit hohen Transaktionskosten einhergeht. Zum anderen fehlen ihnen oftmals Ressourcen zur Einschränkung der Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer. Damit wird insbesondere die Ausgestaltungsvielfalt im Hinblick auf die Integration von Planungs- und Ausführungsleistungen eingeschränkt. Des Weiteren können sich auch interne Restriktionen des Auftraggebers auf die Eignung von Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie den Vertragsumfang auswirken und bedürfen daher einer gesonderten Betrachtung. Im Hinblick darauf erfolgt in Abschnitt 4.1.2 eine Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern.

In diesem Abschnitt ist bisher nur eine Diskussion der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene im Allgemeinen geführt worden. Für eine vollumfängliche Analyse muss allerdings in Betracht gezogen werden, dass zum einen öffentliche und private Auftraggeber separat zu untersuchen sind und zum anderen, in der Praxis eine wiederkehrende Leistungserstellung erfolgt, weshalb auch die Ausgestaltung des projektübergreifenden Organisationsmodells auf Multiprojektebene zu betrachten ist.⁵⁰⁶

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. Das Vergaberecht

⁵⁰⁶ Siehe Abschnitt 5.1 für die Wirkungsanalyse auf Multiprojektebene.

definiert gesetzliche Vorgaben zum Handeln des öffentlichen Auftraggebers und stellt damit den institutionellen Rahmen für die Handlungsspielräume in der öffentlichen Beschaffung dar.⁵⁰⁷ Durch diese Vorgaben ist die Handlungsfreiheit des öffentlichen Auftraggebers bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im Vergleich zum privaten Auftraggeber eingeschränkt.⁵⁰⁸

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. In diesem Zusammenhang wird die aktuelle Ausgestaltung des Vergaberechts als gegeben betrachtet. Auf die langfristigen Effekte der Ausgestaltungsmöglichkeiten auf Multiprojektebene wird in Kapitel 5 eingegangen.

4.1.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber auf die Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdvergabe

4.1.2.1.1 Auswirkungen des Vergaberechts

Die öffentlichen Auftraggeber unterliegen durch das Vergaberecht bei der Fremdvergabe **formellen Vorgaben**. Bei Überschreitung der jeweiligen Schwellenwerte ist eine Direktvergabe grundsätzlich nicht zulässig. Die Vorgaben nicht nur zur Vergabeart, sondern 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 wachsen infolge dieser Vorgaben die Transaktionskosten bei Fremdvergaben sowohl aufgrund monetärer als auch zeitlicher Gründe, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bei öffentlichen Auftraggebern erhöht. 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 zunimmt. Dadurch steigt die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung weiter.⁵⁰⁹

Die Bindung öffentlicher Auftraggeber an das Vergaberecht gilt nicht nur bei der Erstausschreibung, sondern generell auch bei einer Neuausschreibung nach der Kündigung eines Auftragnehmers. Durch diese Bindung an das Vergaberecht bei einer Neuausschreibung steigen für den öffentlichen Auftraggeber im Fall der Kündigung eines Auftragnehmers die Wechselkosten. Infolge dieser höheren Kosten wächst die Abhängigkeit vom ausgewählten Auftragnehmer, was sich negativ auf die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe auswirkt.⁵¹⁰

Im Vergleich zu privaten Auftraggebern, die einen Auftragnehmer zur Erstellung einer Leistung frei auswählen können, sind die Möglichkeiten öffentlicher Auftraggeber, bei der Auftragserteilung die

⁵⁰⁷ Für Details zur Darstellung des Vergaberechts im öffentlichen Hochbau in Deutschland siehe Abschnitt 2.4.3.2.

⁵⁰⁸ Siehe Abschnitt 3.3 für eine Diskussion der Rationalität der Selbstbindung im öffentlichen Sektor.

⁵⁰⁹ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.4.

⁵¹⁰ Vgl. FARRELL / GALLINI (1988); GRIMM ET AL. (2006, S. 185) und KLEMPERER (1987, S. 375); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.2.1.2 für eine Diskussion der Auswirkung der Wechselkosten auf die Eignung von unterschiedlichen Vertragsumfängen.

Reputation des Auftragnehmers zu berücksichtigen, eingeschränkt. Daraus resultiert für sie eine in der Regel schlechtere Möglichkeit zur ex ante Reduktion von Unsicherheit bezüglich der Qualität der Anbieter. Dass sie die Reputation in der Vergabe nur begrenzt berücksichtigen können, wirkt sich grundsätzlich negativ auf den Aufbau langfristiger Beziehungen zu Auftragnehmern aus. Insbesondere bestehen für öffentliche Auftraggeber relativ eingeschränkte Handlungsspielräume, dem Auftragnehmer während der aktuellen Leistungserstellung Anreize durch verbesserte oder verschlechterte Aussichten auf eine zukünftige Auftragserteilung zu setzen. In der Folge ist der öffentliche Auftraggeber grundsätzlich schlechter in der Lage, implizite Vereinbarungen einzuhalten, was insbesondere bei Leistungen mit hoher Zentralität sowie schlechter Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit die Rationalität für die Eigenerstellung steigert.⁵¹¹

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass das Vergaberecht grundsätzlich die mit der Fremdvergabe in Verbindung stehenden Transaktionskosten erhöht. Weiter 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 erheblichen Nachteilen gegenüber privaten Auftraggebern einher, was die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung erhöht.

4.1.2.1.2 Weitere Besonderheiten

Der öffentliche Sektor zeichnet sich im Vergleich zu privaten Wirtschaftssubjekten durch eine risikoneutrale Einstellung aus.⁵¹² Diese grundsätzliche Risikoneutralität ist aus dem großen Aufgabenspektrum des Staates, der das Risiko fast vollständig diversifiziert,⁵¹³ sowie aus der großen Risikostreuung durch die Verteilung des Risikos auf eine Vielzahl von Steuerzahlern abzuleiten.⁵¹⁴ Damit kann regelmäßig von geringeren **Kosten für die Risikoübernahme** bei 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.⁵¹⁵

Auch bei öffentlichen Auftraggebern bietet die Eigenerstellung wegen fehlender Wettbewerbsintensität in der Regel geringere **Effizianzanreize** als die Fremdvergabe. Bei der Bewertung der relativen Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe öffentlicher und privater Auftraggeber besteht die zentrale Frage darin, ob öffentliche Auftraggeber generell geringere Effizianzanreize im Rahmen der

⁵¹¹ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Darstellung der Erkenntnisse der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

⁵¹² Vgl. BECKERS / KLATT (2008, S. 12).

⁵¹³ Vgl. VICKREY (1964).

⁵¹⁴ Vgl. ARROW / LIND (1970).

⁵¹⁵ Vgl. BECKERS / KLATT (2008, S. 11 ff.).

Eigenerstellung besitzen, was eine geringere Produktivität bei der Leistungserstellung des öffentlichen im Vergleich zum privaten Sektor vermuten lassen würde.

Empirische Untersuchungen liefern keine klare Antwort auf diese Frage.⁵¹⁶ 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)⁵¹⁷ befördert. Bei seriöser und fundierter Betrachtung – mit dem damit verbundenen Ausscheiden von für Marktversagen irrelevanten Studien und Konzentration auf die relevanten Effizienzmaße unter Berücksichtigung von Markt- und Regulierungskonstellationen mit modernen quantitativen Methoden – zeigt sich keine allgemeine Überlegenheit Privater.“⁵¹⁸

Inwieweit Akteure im öffentlichen Sektor im Vergleich zu Akteuren des privaten Sektors bei der Leistungserstellung geringere Effizianreize haben, kann somit nicht eindeutig festgestellt werden. Jedoch muss eine eventuelle geringere Effizienz öffentlicher Akteure gegen die Vorteile generell geringerer Risikokosten der öffentlichen Hand abgewogen werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass es bei Leistungen, die durch ihre Transaktionscharakteristika gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten sowie eine geringe Zunahme der Transaktionskosten bei einer Fremdvergabe vorweisen, in der Regel auch im öffentlichen Sektor sinnvoll ist, 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 Eignung unterschiedlicher Vertragsumfänge wird die Frage untersucht, 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 aus-

⁵¹⁶ 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).

⁵¹⁷ Vgl. MEGGINSON / NETTER (2001).

⁵¹⁸ MÜHLENKAMP (2012, S. 44).

wirken. Die langfristige Auswirkung einer eventuell vorhandenen (regionalen) Marktmacht einzelner Gebietskörperschaften auf die (lokale) Wettbewerbsintensität wird dabei zunächst ausgeblendet.⁵¹⁹

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 den Rückgriff auf große Vertragsumfänge, was die Anzahl der Vergaben reduziert. Außerdem wird die Vorteilhaftigkeit einer 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.⁵²⁰

Die formellen Vorgaben und die Nachprüfmöglichkeit erhöhen allerdings ebenfalls die Transaktionskosten eines Auftragnehmerwechsels im Falle einer Schlechtleistung. Außerdem bestehen auch für öffentliche Auftraggeber durch das Vergaberecht geringe Handlungsspielräume, um gegen opportunistische 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 Vorteilhaftigkeit der Nutzung kleinerer Vertragsumfänge zur Abschwächung dieser generell höheren Abhängigkeitsgefahr steigt.⁵²¹

Aufgrund dieser aus den Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber resultierenden gegenläufigen Effekte 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 die Abhängigkeit vom Auftragnehmer grundsätzlich erhöht.⁵²² Durch die in der Regel 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.⁵²³ Außerdem geht die geringe Kontrahierbarkeit mit schlechterer Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte einher.⁵²⁴

⁵¹⁹ Die langfristige Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität durch die Ausgestaltung von Organisationsmodellen öffentlicher Auftraggeber wird vertieft in Abschnitt 5.1.2.1.2 diskutiert.

⁵²⁰ Vgl. GRIMM ET AL. (2006, S. 179).

⁵²¹ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.); Siehe auch Abschnitt 3.1.5 für eine Darstellung der Erkenntnisse der Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

⁵²² Vgl. 4.1.1.2.1.1.4.

⁵²³ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 277 ff.).

⁵²⁴ Siehe Abschnitt 2.4.1 für eine Diskussion der Rationalität von guter Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte im öffentlichen Bereich.

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, findet die Nachunternehmervergabe normalerweise außerhalb der institutionellen Vorgaben des Vergaberechts statt. 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 Synergieeffektserhebung 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.⁵²⁵ Dies führt zur bereits thematisierten Grundsatzfrage, ob Akteure im privaten Sektor eine höhere Effizienz in der Leistungserstellung erreichen als öffentliche Akteure.⁵²⁶ Bei der Vergabe an einen übergeordneten Auftragnehmer oder ein Konsortium stellt sich die Frage, ob private Akteure größere Anreize zu einer effizienteren Vergabe und Steuerung von Nachunternehmern bei einer Einzellosvergabe haben als öffentliche Akteure. Ist dies beim Einzelprojekt der Fall, dürfte es bei öffentlichen Auftraggebern, trotz der mit einem größeren Vertragsumfang in der Regel einhergehenden negativen Auswirkungen auf die Transaktionskosten, eine vergleichsweise höhere Rationalität für die Vergabe an einen übergeordneten Auftraggeber als bei privaten Auftraggebern geben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es wie bei privaten auch bei öffentlichen Auftraggebern in der Regel sinnvoll ist, 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 Aufgabenbündelung führt bei öffentlichen Auftraggebern aufgrund der institutionellen Vorgaben des Vergaberechts jedoch zu weiteren Auswirkungen auf die Transaktionskosten. Dabei ist eine Abwägung zwischen möglichen Transaktionskosteneinsparungen durch die geringere Anzahl von Vergaben und der in der Regel mit der Vertragsumfangserhöhung einhergehende größere Abhängigkeit vom Auftragnehmer notwendig. Insbesondere Leistungen mit guter Kontrahier-, Nachvollzieh- und Bewertbarkeit bieten auch bei öffentlichen Auftraggebern gute Voraussetzungen für die Anwendung großer Vertragsumfänge. Dagegen ist die relative Vorteilhaftigkeit der Nutzung großer Vertragsumfänge bei Leis-

⁵²⁵ Vgl. 4.1.1.2.1.2.

⁵²⁶ Siehe Abschnitt 4.1.2.1.2.

tungen mit schlechter Kontrahier-, Nachvollzieh- und Bewertbarkeit bei öffentlichen Auftraggebern im Vergleich zu privaten Auftraggebern mit gleicher Größe eingeschränkter.

4.1.2.3 Übergreifende Schlussfolgerung

Die Besonderheiten der öffentlichen Hand wirken sich auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells aus. Im Vergleich zum privaten Sektor bildet dabei das Vergaberecht einen weiteren institutionellen Rahmen für die öffentliche Beschaffung. Die Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Organisationsmodells lassen einige Aussagen zu:

- Bei Ausblendung möglicher Produktivitätsunterschiede besteht im öffentlichen Sektor im Vergleich zum Privatsektor grundsätzlich eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung. 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 Abhängigkeitsproblemen einher, wodurch deren relative Vorteilhaftigkeit vermindert wird. 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 berücksichtigt werden, dass sowohl öffentliche als auch private Auftraggeber grundsätzlich wiederkehrend beauftragen und deshalb auch die Ausgestaltung des projektübergreifenden Organisationsmodells auf Multiprojektebene zu betrachten ist.⁵²⁷

4.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau

Auf Grundlage des Untersuchungsansatzes sowie der bereits in Abschnitt 4.1 vorgestellten allgemeinen Erkenntnisse wird in diesem Abschnitt eine spezifische Analyse der Ausgestaltungsoptionen von projektbezogenen Organisationsmodellen im deutschen Hochbausektor auf Einzelprojektebene durchgeführt.

Zuerst erfolgt in Abschnitt 4.2.1 eine allgemeine Analyse ohne Bezug zu den Besonderheiten öffentlicher Bauherren, in Abschnitt 4.2.2 folgt im Anschluss eine Betrachtung der Auswirkungen eben dieser Besonderheiten auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzelprojektebene.

⁵²⁷ Siehe Abschnitt 5.1.2 zur Wirkungsanalyse der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf Multiprojektebene.

4.2.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Bauherren)

4.2.1.1 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.⁵²⁸

Die Analyse der Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells wird in Anlehnung an Kapitel 2 getrennt nach Bauausführung, Planung und Steuerung/Koordination vorgenommen, wobei jeweils zuerst auf die Bauausführung eingegangen wird, weil dieser in Hochbauprojekten aus mehreren Gründen, wie z. B. der finanziellen Bedeutung, traditionell eine zentrale Stellung zukommt und sich oftmals die Ausgestaltungen der Planung und der Steuerung/Koordination aus den Gestaltungsentscheidungen der Bauausführung ergeben.

4.2.1.1.1 Ausgestaltungsoptionen der Bauausführung

4.2.1.1.1.1 Rationalität der Fremdvergabe von Bauausführungsaufgaben

Die Bauausführungsaufgaben weisen durch den hohen Einsatzgrad an nicht bauvorhabenspezifischen kapitalintensiven materiellen Ressourcen generell ein hohes Potenzial zur Realisierung von Synergieeffekten auf.⁵²⁹ Insbesondere bei geringer Spezifität des Bauvorhabens existieren gute Möglichkeiten, durch den Einsatz von Ressourcen in der Bauausführung, die zwar für die Bauausführung spezifisch sind, für das einzelne Bauvorhaben aber keine Spezifität aufweisen, Synergien über den Markt zu erzielen.

Generell zeichnen sich die 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.⁵³⁰

Bei den Bauausführungsaufgaben kann auf einen hohen Grad bereits vorhandenen expliziten Wissens in Form von Standards zurückgegriffen werden.⁵³¹ Diese Standards bringen gute Voraussetzungen zur transaktionskostengünstigen ex ante Vertragsausgestaltung sowie ex post Überwachung mit sich. Des Weiteren bieten diese Standards generell gute Möglichkeiten zur Aufteilung der Bauausführungsleistung in Einzellöse, weil sich damit die Schnittstellen zwischen den Losen sowohl transaktionskostengünstiger beschreiben als auch steuern und koordinieren lassen, wodurch sich die generelle Ausgestaltungsvielfalt erhöht und damit die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe steigt.

⁵²⁸ Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.1.

⁵²⁹ Vgl. Abschnitt 2.1.2.

⁵³⁰ Vgl. Abschnitt 2.1.2 und Abschnitt 2.3.1.

⁵³¹ Vgl. Abschnitt 2.1.4.

Es kann festgehalten werden, dass die Fremdvergabe der Bauausführungsleistungen im Vergleich zur Eigenerstellung durch gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten sowie eine vergleichsweise geringe Zunahme von Transaktionskosten mit klaren Vorteilen einhergeht. Aufgrund dieser eindeutigen Erkenntnisse bezüglich der Ausgestaltungsentscheidung zwischen Eigenerstellung oder Fremdvergabe in der Bauausführung wird im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit 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 die Bündelung einzelner Gewerke bzw. Lose

Generell wird die Bündelung der Bauausführungsaufgaben in Gewerken abgebildet. Die VOB/C definiert unterschiedliche Gewerke in der Bauausführung. Es können aber auch andere, von der VOB/C abweichende Gewerkeaufteilungen vorgenommen werden.⁵³²

In diesem Abschnitt wird die Rationalität für die Bündelung einzelner Gewerke in der Bauausführung diskutiert. Im sich daran anschließenden Abschnitt erfolgt eine theoriegeleitete Analyse der konkreten Ausgestaltungsoption der Einzel- bzw. der Generalunternehmervergabe von Bauausführungsaufgaben. Hier wird davon ausgegangen, dass die Leistungserstellung der Bauausführungsaufgaben in Eigenerstellung durch den beauftragten Auftragnehmer erfolgt.

Aufteilung in Teillose

Grundsätzlich ist im Hochbausektor eine geringe Rationalität für die Aufteilung der Bauausführungsaufgaben in Teillose abzuleiten. Zum einen geht die Aufteilung in Teillose mit schlechteren Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten einher, weil infolge der Wahrnehmung einer Leistung durch mehrere Akteure die Möglichkeit reduziert wird, auf die gleichen materiellen und immateriellen Ressourcen zurückzugreifen. 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.⁵³³

Demzufolge wird eine Aufteilung der Gesamtleistung in Teillose im Hochbau in der Regel nur bei sehr großen Projekten, bei denen jedes Teillos die erforderliche Größe zur Realisierung bedeutender Synergieeffekte vorweist und die Wettbewerbsintensität durch die Aufteilung signifikant zunimmt und/oder eventuell kritische Abhängigkeitsprobleme vom Auftragnehmer durch die Losaufteilung reduziert werden können sinnvoll sein. Insbesondere dürfte dies für Hochbauprojekte zutreffen, bei denen mehrere freistehende Gebäude ohne signifikante technische Schnittstellen zueinander errichtet werden.

⁵³² Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.1.2.

⁵³³ Vorausgesetzt, eine gewisse Mindestgröße der jeweiligen Teillose ist überschritten.

Bündelung von Fachlosen

Fachlose, die auf gleiche notwendige Ressourcen in der Leistungserstellung zurückgreifen, bieten bei einer Bündelung ein vergleichsweise großes Potenzial zur Erzielung von Synergieeffekten. Jedoch kann bei Betrachtung der Produktionskosten eine gewisse Aufteilung in Fachlose sinnvoll sein, wenn trotz möglicher Synergieeffekte kleinere Auftragnehmer, z. B. aufgrund eines höheren Spezialisierungsgrads, leistungsfähiger als große sind.

Durch die Bündelung von Fachlosen werden auch die Schnittstellen zwischen den jeweiligen Losen integriert, womit für den Bauherrn die Notwendigkeit zur vertraglichen Beschreibung dieser Schnittstellen entfällt. In Deutschland ist grundsätzlich ein hoher technischer Standardisierungsgrad vorhanden, der sich auf Schnittstellen zwischen Gewerken im Hochbau bezieht.⁵³⁴ Da der Zugriff auf etablierte Standards eine transaktionskostengünstige Beschreibung der jeweiligen Lose und deren Schnittstellen ermöglicht, gehen Standardbauten daher in der Regel mit vergleichsweise geringer Vorteilhaftigkeit für die Bündelung von Fachlosen einher. Bei technisch komplexen Hochbauprojekten mit einem hohen Anteil neuer Technologien, die über einen begrenzten Umfang technischer Standards verfügen, weist die Bündelung von Fachlosen hingegen eine höhere Rationalität auf. Durch die Bündelung von Schnittstellen entfällt die Verantwortung des Bauherrn für deren Beschreibung sowie ihre Steuerung- und Koordination, 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 der Schnittstellen bei einer Bündelung von Fachlosen bietet in Hochbauprojekten häufig die Baugrube. 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 ist es möglicherweise vorteilhaft, die Baugrube als separates Los zu vergeben.⁵³⁵

Ein weiteres Argument für die Bündelung von Fachlosen ist der reduzierte Steuerungs- und Koordinationsaufwand, weshalb diese Lösung bei fehlenden bauherreninternen Ressourcen eine Alternative zur Vergabe mit Unterstützung durch einen Steuerer bietet.

Hingegen ist insbesondere steigenden Abhängigkeitsproblemen infolge einer Fachlosbündelung bei Um- und Weiterbauten eine besondere Relevanz beizumessen, weil die mit diesen Vorhaben einhergehende Umweltunsicherheit zu einer geringeren ex ante Beschreibbarkeit und zu einer höheren ex post Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderungen führt.⁵³⁶

Schließlich ist die Auswirkung der Bündelung von Fachlosen auf die Wettbewerbsintensität zu prüfen. Vor allem mit Blick auf die aktuelle Marktstruktur im deutschen Hochbausektor mit vielen kleinen- und

⁵³⁴ Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.3.

⁵³⁵ Siehe auch die empirischen Beobachtungen in Kasten 4.

⁵³⁶ Vgl. Abschnitt 2.1.2.2.

mittleren Baufirmen sollte bei großen Bauvorhaben die Auswirkung der Bündelung von Fachlosen auf die Wettbewerbsintensität genauer analysiert werden.⁵³⁷

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten empirischen Beobachtungen haben sehr unterschiedliche Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen aufgezeigt. Bei Gesprächen mit großen privaten Bauherren stellten sich unterschiedliche Vorgehensweisen 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 mit den beauftragten Auftragnehmern über eine Bündelung nach der Auftragserteilung bot dem Bauherrn die Möglichkeit zu einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der Bündelung in Abhängigkeit vom verlangten ARGE-Zuschlag.

Kasten 3: Empirischen Beobachtungen zu Strategien im Hinblick auf die Bündelung von Fachlosen

Bei der Betrachtung der mit einer Bündelung von Fachlosen einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten lassen sich einige Empfehlungen für die Ausgestaltung ableiten. Insbesondere können für gewisse Konstellationen von Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika tendenzielle Aussagen zur relativen Vorteilhaftigkeit von Bündelung bzw. Desintegration gemacht werden:

- Die getrennte Vergabe von Fachlosen eignet sich vor allem in Konstellationen, bei denen ein standardisiertes Hochbauprojekt auf einem Markt mit eingeschränkter Wettbewerbsintensität durch einen Bauherrn mit ausgeprägten Ressourcen zur Vergabe und Steuerung sowie mit bereits vorhandenen Beziehungen zu Auftragnehmern durchgeführt wird. Bei einer solchen Konstellation bestehen für den Auftraggeber gute Möglichkeiten, von den Wettbewerbsvorteilen und der geringeren Abhängigkeitsgefahr der desintegrierten Fachlosvergaben zu profitieren, ohne dabei erhebliche Transaktionskosten infolge der höheren Schnittstellenanzahl 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 zur effizienten Auswahl und Überwachung des Auftragnehmers und über große zukünftige Bauvolumina verfügt. In einer solchen Konstellation bietet die Bündelung von Fachlosen dem Auftraggeber die Möglichkeit, den Steuerungs- und Koordinationsaufwand gering zu halten, wobei sich gleichzeitig die höhere Abhängigkeit vom Auftragnehmer durch die Anreizsetzung über zukünftige Bauvolumina reduzieren lässt.

⁵³⁷ Vgl. Abschnitt 2.1.5.

Eine Zwischenlösung hinsichtlich der 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 erlaubt gleichzeitig gewisse Reduktionsmöglichkeiten von Schnittstellen zwischen den jeweiligen Fachlosen, was den Steuerungs- und Koordinationsaufwand des Bauherrn in der Bauausführung reduziert. Allerdings verlangen die Auftragnehmer für die nachträgliche Bildung einer ARGE und die damit einhergehende Übernahme sowohl von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben als auch von Haftungsverantwortung normalerweise einen Kostenzuschlag. Die Höhe dieses Zuschlages ist gegenüber den eventuellen Vorteilen, die für den Bauherrn durch die ARGE-Bildung entstehen, abzuwägen.⁵³⁸

Eine Ableitung allgemeingültiger 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 schlussfolgern, 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 Entscheidung zwischen Einzel- oder Generalunternehmervergabe als eine der zentralen Ausgestaltungsoptionen, zu der auch einige Beiträge in der deutschen baubetrieblichen Literatur verfasst worden sind.⁵³⁹

In diesem Abschnitt wird davon ausgegangen, dass bei der Generalunternehmervergabe keine Bau-firma die gesamte Bauausführungsleistung in Eigenerstellung erbringt, sondern für mindestens einen Teil der Leistungserstellung auf Nachunternehmer zurückgreift. Demzufolge bietet die Generalvergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe keine besseren Möglichkeiten für die Erzielung von Synergieeffekten durch Bündelung von Bauausführungsaufgaben. Positive Auswirkungen auf die Produktionskosten durch die Generalunternehmervergabe können nur im Ergebnis der Auswahl leistungsfähiger Nachunternehmer sowie von Steuerungs- und Koordinationsvorteilen entstehen.

Einordnung der Effekte der Generalunternehmervergabe

Infolge der vertraglichen Vereinbarung zur Erstellung der gesamten Bauausführungsleistung durch einen Generalunternehmer erfolgt eine sogenannte Ebenenverschiebung,⁵⁴⁰ denn der Generalunternehmer übernimmt die Aufgaben des Bauherrn im Hinblick auf Vergabe sowie Steuerung und Koordination. Für den Bauherrn entfällt somit ein erheblicher Steuerungs- und Koordinationsaufwand, allerdings geht die Generalunternehmervergabe für den Bauherrn mit einem komplexen Überwachungs-

⁵³⁸ Für eine ausführlichere Darstellung zur ARGE siehe Abschnitt 2.3.2.1.1; Siehe auch die empirischen Beobachtungen in Kasten 3.

⁵³⁹ Siehe u.a. ČADEŽ (1998); ESCHENBRUCH (2009); RACKY (1997) und SCHRIEK (2002).

⁵⁴⁰ Im Folgenden wird der Begriff „Ebenenverschiebung“ verwendet, um Konstellationen zu beschreiben, bei denen der Auftragnehmer Aufgaben übernimmt, die originär im Bereich der Bauherrentätigkeit liegen.

aufwand einher. Bei einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der General- 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 in die Analyse einbezogen werden.

Bewertung der jeweiligen Ausgestaltungsoptionen

Die Voraussetzung der Akteure für die Erzielung von Produktionskosteneffekten bei der Vergabe sowie 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 zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen, wenn:

- Der Generalunternehmer durch Erfahrung und Wissen bessere Möglichkeiten besitzt, auf leistungsfähigere Nachunternehmer zurückzugreifen. Sollten 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.

Die Erhebung dieser Vorteile setzt allerdings voraus, dass dem Generalunternehmer harte Anreize zur Weitergabe eventueller Produktionskostenvorteile gegeben werden können, was in der Regel eine pauschale Vergütung und eine gute Kontrahierbarkeit der Leistung voraussetzt.

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 beauftragte Projektsteuerer über ähnliches Wissen und ähnliche 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 kostengünstigen Vergabe sowie effizienten Steuerung und Koordination als für den Generalunternehmer, weil der Projektsteuerer normalerweise keine Haftung für die Leistung der beauftragten Auftragnehmer übernimmt und im Vergleich zum Generalunternehmer, der generell eine pauschale Vergütung bekommt, auch nicht in Abhängigkeit 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.⁵⁴¹ Jedoch sind bei der Generalunternehmervergabe zusätzliche Effekte zu berücksichtigen:

⁵⁴¹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.1.

- 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 grundsätzlich.
- 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 Steuerungs- 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 diese Vergabe häufig eine schlechtere Grundlage, um bei einer Nachverhandlung die höhere Abhängigkeit zu reduzieren. Insbesondere bei Hochbauprojekten mit großer Umweltunsicherheit kann sich diese erhöhte Abhängigkeit für den Bauherrn negativ auswirken.

Allerdings führt auch die Beauftragung eines Projektsteuerers zur Durchführung der Einzelunternehmervergabe zu einer gewissen Abhängigkeit. Aufgrund der regelmäßig schwachen Anreize zur effizienten Steuerung durch den Projektsteuerer ist eine Überwachung seiner Leistung geboten, was wiederum das nötige Wissen voraussetzt. Im Vergleich zum Generalunternehmer ist jedoch die Abhängigkeit vom Berater generell als geringer einzuschätzen, weil sämtliche Verträge mit den leistungserstellenden Unternehmen im Namen des Bauherrn abgeschlossen werden.

Des Weiteren geht die Generalunternehmervergabe durch die Bündelung der 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 dürfte bei Losen mit sehr heterogenen Rahmenbedingungen von Vorteil sein.

Ferner wirkt sich die Entscheidung zwischen der General- bzw. Einzelunternehmervergabe auf die Wettbewerbsintensität aus. Generell ist wegen des größeren Vertragsumfangs bei der Generalunternehmervergabe von einer reduzierten Wettbewerbsintensität auszugehen.⁵⁴² Vor allem bei sehr großen Hochbauprojekten sollte im Hinblick auf die Vielzahl kleiner und mittlerer bauausführender Unternehmen in Deutschland die Auswirkung der Generalunternehmervergabe darauf kritisch betrachtet werden.

Für Bauherren mit ausreichenden internen Kapazitäten zur Durchführung der Einzelunternehmervergabe in Eigenerstellung führt dieses Organisationsmodell in der Regel durch größere Flexibilität und geringere Abhängigkeitsgefahr zu vergleichsweise geringen Transaktionskosten. Falls dem Bauherrn diese internen Kapazitäten fehlen, sind keine eindeutigen Aussagen zu den relativen Transaktionskosten einer General- und einer Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung eines Projektsteuerers möglich. Tendenziell lässt sich aber festhalten, dass bei Hochbauprojekten mit hoher Umweltunsi-

⁵⁴² Vgl. Abschnitt 2.1.5.

cherheit (insbesondere bei komplexen Um- und Sanierungsbauten) die Einzelunternehmervergabe mittels Unterstützung eines Projektsteuerers mit einer relativ geringen Abhängigkeitsgefahr einhergeht.

Als Alternativlösung zwischen der Einzel- und Generalunternehmervergabe ist die Teilgeneralunternehmervergabe in Erwägung zu ziehen. Diese Lösung eröffnet dem Bauherrn die Möglichkeit, den internen Aufwand für die Vergabe sowie die Steuerung und Koordination bei gleichzeitig höherer Ausgestaltungsflexibilität zu reduzieren. Diese Flexibilität gibt ihm die Gelegenheit, 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 eventuelle Vorteile einer Teilgeneralunternehmervergabe näher zu betrachten.

In Abhängigkeit von den aktuellen Transaktions- und Marktcharakteristika kann sich die Eignung der 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 und die Vergabe an zwei Teilgeneralunternehmer konnte der Bauherr für die restlichen Gewerke eine viel höhere Wettbewerbsintensität bewirken und somit das Projekt im Vergleich zu der zuerst angedachten Generalunternehmervergabe zu geringeren Kosten durchführen.

Kasten 4: Empirische Beobachtungen zur Rationalität für die Generalunternehmervergabe

4.2.1.1.1.3 Schlussfolgerungen

Die Ableitung allgemeingültiger Empfehlungen für die Ausgestaltungsoptionen der Bauausführungsaufgaben auf Einzelprojektebene ist vor dem Hintergrund der einzelnen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens und deren vielfältige Auswirkungen auf die Produktions- und Transaktionskosten kaum möglich, was sich auch durch die empirischen Erkenntnisse bestätigt.⁵⁴³ 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

⁵⁴³ Siehe Anhang in Abschnitt 4.3.

Komplexität auf die Einzelunternehmervergabe zurückzugreifen. Somit ist eine Alternative zur Generalunternehmervergabe gegeben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die Einzel- als auch die Generalunternehmervergabe mit Vor- und Nachteilen verbunden sind, wodurch Zwischenlösungen, bei denen technisch und zeitlich naheliegende Fachlose gebündelt und in begrenzter Anzahl von Bündeln an Teilgeneralunternehmer vergeben werden, vorteilhafter sein könnten. Solche Lösungen bieten gute Möglichkeiten, den internen Vergabe- sowie den Steuerungs- und den Koordinationsaufwand im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe zu reduzieren und zudem die Schnittstellen naheliegender Fachlose zu integrieren. Außerdem zeichnet sich die Teilgeneralunternehmervergabe gegenüber der Generalunternehmervergabe durch bessere Optionen für die Reduzierung der Abhängigkeitsgefahr und die Steigerung der Wettbewerbsintensität aus. 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 Planung

In Deutschland werden die jeweiligen Planungsgewerke Objekt-, Tragwerks-, TGA-Planung und beratende Leistungen generell getrennt vergeben. Es ist aber auch möglich, 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.⁵⁴⁴

Dieser Abschnitt geht auf die idealtypischen Ausgestaltungsoptionen der Planung ein und analysiert diese anhand des Untersuchungsansatzes sowie der bereits vorgestellten grundlegenden Planerrollen im deutschen Hochbau.⁵⁴⁵

4.2.1.1.2.1 Objektplanung

Zunächst erfolgt in diesem Abschnitt eine Diskussion der Eignung der Ausgestaltungsoptionen in der Entwurfsplanung. Direkt im Anschluss daran werden die Ausgestaltungsoptionen in der Ausführungsplanung sowie deren vertraglicher Bündelung mit der Entwurfsplanung betrachtet.

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.⁵⁴⁶ Diese geringe Spezifität notwendiger Ressourcen bietet gute Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten über den Markt, was grundsätzlich die Vorteile der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung erhöht. Diese Synergieeffekte sind jedoch im Vergleich zur Bauausführung wegen des einge-

⁵⁴⁴ Vgl. Abschnitt 2.3.1.3.

⁵⁴⁵ Siehe Abschnitt 2.3.1.3 für eine Darstellung der grundlegenden Planerrollen.

⁵⁴⁶ Vgl. Abschnitt 2.3.1.1.

schränkten 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 Planung beinhaltet Transaktionscharakteristika, die eine Zwischenform von Produkt und Dienstleistung charakterisieren.⁵⁴⁷ 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.⁵⁴⁸ Zusätzlich bietet der geschützte Berufstitel „Architekt“ einen Reputationseffekt, wodurch sich die Unsicherheit über die Leistungsqualität der potenziellen Auftragnehmer bei einer Fremdvergabe weiter verringert. Ferner wird durch die erforderliche Baugenehmigung der Entwurfsplanung eine entsprechende externe Qualitätsprüfung sichergestellt.⁵⁴⁹

Die Betrachtung der Marktcharakteristika in Deutschland zeigt außerdem eine grundsätzlich hohe Wettbewerbsintensität bei unspezifischen Objektplanungsaufgaben.⁵⁵⁰ Damit ist generell von einer großen Auswahl potenzieller Auftragnehmer auszugehen, was die Abhängigkeitsgefahr des Bauherrn von einzelnen Entwurfsplanern bei einer Fremdvergabe reduziert.

Ferner geht die Entwurfsplanung durch hohe Kostenbeeinflussbarkeit mit hoher Zentralität für das Gesamtprojekt einher.⁵⁵¹ Gleichzeitig stellt sie aber nur einen relativ geringen Teil der Gesamtkosten des Projektes dar.⁵⁵² Diese Voraussetzungen führen generell zu einer geringen Rationalität, mögliche

⁵⁴⁷ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

⁵⁴⁸ Vgl. Abschnitt 2.1.4.

⁵⁴⁹ Vgl. Abschnitt 2.3.1.3.

⁵⁵⁰ Im Jahresbericht 2010/2011 stuft die Bundesarchitektenkammer die Wettbewerbsintensität des Marktes für Architektur- und Stadtplanungsleistungen als sehr hoch ein. „Eine langfristig niedrige Nachfrage, ein starker Konkurrenzdruck und ein Überangebot an Arbeitskräften kennzeichnen den Markt für Architektur- und Stadtplanungsleistungen.“ BUNDESARCHITECTENKAMMER (2011, S. 11); Nach ARCHITECTS' COUNCIL OF EUROPE (2008) hat Deutschland mit 1,2 Architekten pro 1.000 Einwohner eine überdurchschnittliche Architektendichte im Vergleich zum europäischen Ausland. Zudem haben 80 % der Architekturbüros in Deutschland nur bis zu drei Mitarbeiter.

⁵⁵¹ Vgl. Abschnitt 2.1.2.1.

⁵⁵² Nach HOAI 2009 wird die Leistungsphase 3 (Entwurfsplanung) mit 11 Prozent vom Gesamthonorar bei Gebäuden und 14 Prozent bei raumbildenden Ausbauten bewertet.

Unsicherheit bezüglich der Auftragnehmerqualität durch eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Fokus auf Wettbewerbsintensität in Kauf zu nehmen, um Kosten zu sparen.⁵⁵³

Des Weiteren ist es für den Bauherrn bei einer Fremdvergabe erstrebenswert, eine Detailausgestaltung zu wählen, die sowohl eine Einschränkung der Qualitätsunsicherheit potenzieller Auftragnehmer als auch eine hohe Flexibilität nach der Beauftragung zur Folge hat. 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.

Um die Leistungsqualität potenzieller Auftragnehmer beurteilen zu können, kommt auch der Reputation eine hohe Bedeutung zu. 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.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die hohe Reife institutioneller Rahmenbedingungen sowie die generell gute 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 Voraussetzungen, 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 empirischen Beobachtungen im Rahmen der Arbeit 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 durch die Fremdvergabe eine hohe künstlerische Reputation gewährleisten und gleichzeitig große Flexibilität und die Erzielung von Lerneffekten sicherstellen.

Kasten 5: Empirische Beobachtungen zu Eigenerstellung oder Fremdvergabe der Objektplanung

⁵⁵³ Eine solche Detailausgestaltung der Fremdvergabe in der Entwurfsplanung ist im Hinblick auf das zwingende Preisrecht der HOAI allerdings schwer durchführbar.

Ausführungsplanung und Integration mit vorgelagerter Entwurfsplanung

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.⁵⁵⁴ Bauherren, die auf vorhandenes internes Wissen aus diesen Aufgaben zurückgreifen können, verfügen daher über vergleichsweise bessere Voraussetzungen für die Eigenerstellung.

Durch die in der Entwurfsplanung bestehende Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Objektplaner bietet eine Integration der Entwurfs- und der Ausführungsplanung bessere Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten in der Ausführungsplanung als ein Rückgriff auf unterschiedliche Akteure. Zudem werden durch die Integration klare Verantwortlichkeiten für die gesamte Objektplanung festgelegt und die Transaktionskosten durch die reduzierte Vergabeanzahl gesenkt. Allerdings ermöglichen die Transaktionscharakteristika der Objektplanung aber generell nur eine reduzierte Erzielung von Synergieeffekten bei der Bündelung von Entwurfs- und Ausführungsplanung, wodurch die relativen Produktionskostennachteile einer Desintegration als vergleichsweise gering einzuordnen sind.

Nach einigen Aussagen der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten empirischen Beobachtungen ist auf dem deutschen Objektplanermarkt eine Spezialisierung der Objektplanungsbüros auf die Entwurfs- oder die Ausführungsplanung 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 auf die Ausführungsplanung spezialisierte Büros 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.⁵⁵⁵

Mit der normalerweise erforderlichen Baugenehmigung einer Planung existiert ferner eine klare institutionell geregelte Schnittstelle zwischen Entwurfs- und Ausführungsplanung.⁵⁵⁶ 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 eine Beauftragung von der Entwurfsplanung bis zur Genehmigung mit einer Option für den Entwurfsplaner auf die Durchführung der darauf folgenden Ausführungsplanung. Durch diese Ausgestaltung gibt der Bauherr dem Planer gewisse Anreize zu hoher Leistungsqualität in der Entwurfsplanung, weil er bei einer nicht zufriedenstellenden Leistung von der Opting-Out-Möglichkeit Gebrauch machen kann.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass sowohl für die Entwurfs- als auch die Ausführungsplanung der hohe Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen in der Planung, insbesonde-

⁵⁵⁴ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

⁵⁵⁵ Siehe Erkenntnisse aus den empirischen Beobachtungen in Kasten 6.

⁵⁵⁶ Gemäß HOAI schuldet der Entwurfsplaner dem Bauherrn eine genehmigungsfähige Entwurfsplanung, vgl. LANGEN / SCHIFFERS (2005, S. 190 ff.).

re im Hinblick auf die HOAI und die erforderliche Baugenehmigung, sowie die vorhandene Marktstruktur mit einer großen Anzahl von Planungsbüros dem Bauherrn eine gute Grundlage für den Rückgriff auf die Fremdvergabe von Objektplanungsleistungen bietet. Bei der Fremdvergabe dürfte die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung in der Regel vorteilhaft sein, weil diese die Qualitätsunsicherheit potenzieller Auftragnehmer reduziert, gewisse Flexibilität in der Leistungserstellung gewährleistet sowie Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten bietet.

Durch die aufgrund der erforderlichen Baugenehmigung gut beschreibbare Schnittstelle zwischen Entwurfs- und Ausführungsplanung wird die Beauftragung unterschiedlicher Akteure für beide Phasen erleichtert, was mit der zu beobachtenden Spezialisierung der Objektplanungsbüros auf entweder Entwurfs- oder Ausführungsplanung korrespondiert.

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 auch die Ausführungsplanung vom durch den Architektenwettbewerb ausgewählten Entwurfsplaner erstellen lässt.

Nach Aussage der Bauherren im Rahmen der empirischen Beobachtungen hat sich der Markt für Objektplanung in Akteure, 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: Empirische Beobachtungen 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 bei der Erstellung der Tragwerksplanung erforderlichen materiellen und immateriellen Ressourcen können normalerweise bei unterschiedlichen Bauvorhaben eingesetzt werden und bieten somit gute Bedingungen 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 erlauben zugleich 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 lässt sich durch die geringe Spezifität und die ausgeprägten institutionellen Rahmenbedingungen eine hohe Eignung für die Fremdvergabe ableiten.⁵⁵⁷

⁵⁵⁷ Vgl. Abschnitt 2.1.4.1 und Abschnitt 2.1.4.2.3.

4.2.1.1.2.3 TGA-Planung

Die TGA-Planung geht mit einer hohen und in den letzten Jahren wachsenden Bedeutung für Hochbauvorhaben einher. Durch den großen Anteil technischer Komponenten in Hochbauprojekten und die zunehmende Relevanz z. B. des Energieverbrauches eines Gebäudes nimmt die TGA-Planung eine sehr wichtige Rolle in der Planung ein.⁵⁵⁸ Dadurch wird, in Kombination mit einem generell knappen Marktangebot leistungsstarker Büros, bei der TGA-Planung in der Regel die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe gegenüber der Eigenerstellung eingeschränkt. Zumeist bedeutet das für den Bauherrn eine Verringerung der Wahlmöglichkeiten bei der Beauftragung leistungsfähiger TGA-Planer. Außerdem führt es zum einen zu reduzierten Möglichkeiten, bei einer Fremdvergabe in konstanten Teams zu arbeiten, um Lerneffekte zu erzielen und erhöht zum anderen die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, weil ein Auftragnehmerwechsel zu vergleichsweise hohen Transaktionskosten führt.

Ferner bietet die Baugenehmigung im Bereich TGA eine geringere Möglichkeit zu externer Qualitätskontrolle als in der Objekt- und Tragwerksplanung, weil in der Baugenehmigung vergleichsweise wenig Augenmerk auf Funktionalität und Qualität der TGA-Planung gelegt wird.

Generell ist eine höhere Eignung der 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 empirischen Beobachtungen 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 von vielen Bauherren ein weiteres Voranschreiten dieser Entwicklung der TGA-Planung vorausgesagt. Die Bauherren schilderten in den Beobachtungen, 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 Voraussetzung der Bauherren zum Rückgriff auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung sehr beschränkt ist. 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: Empirische Beobachtungen 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.⁵⁵⁹ Damit ist die Eigener-

⁵⁵⁸ 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.

⁵⁵⁹ Vgl. 2.3.1.3.

stellung dieser Aufgaben häufig nicht zulässig oder ungeeignet. Außerdem sind diese Leistungen in der Regel mit geringer Spezifität in Bezug auf das jeweilige Bauvorhaben sowie oftmals geringer Nutzungshäufigkeit durch einzelne Bauherren verbunden. Somit können externe Auftragnehmer das dafür notwendige Fachwissen aufbauen, festigen und bei mehreren Bauherren nutzen.

4.2.1.1.2.5 Rationalität des Generalplaners

Die Ausgestaltungsoption zur Beauftragung eines Generalplaners weist viele Ähnlichkeiten zur Beauftragung eines Generalunternehmers für die Bauausführung auf. Wie bei der Generalunternehmervergabe wird auch 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, durch eine Bündelung von Aufgaben Synergieeffekte zu erzielen. Es können allerdings über die Auswahl leistungsfähigerer Nachunternehmer und aufgrund bestehender Routinen in der effizienten Zusammenarbeit mit diesen positive Auswirkungen auf die Produktionskosten entstehen. Zudem lassen sich Steuerungs- und Koordinationsvorteile generieren und die Transaktionskosten der Zusammenarbeit durch bestehende Beziehungsroutinen senken.

Der Generalplaner verpflichtet sich gegenüber dem Bauherrn zur Erstellung der gesamten Planungsleistung, womit es zu einer Ebenenverschiebung kommt, weil 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.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der HOAI legen eine übergreifende Verantwortung des Objektplaners im Hinblick auf die Integration der Leistungen anderer an der Planung beteiligter Akteure sowie die Sicherstellung der übergreifenden Genehmigungsfähigkeit fest.⁵⁶⁰ Durch diese institutionellen Rahmenbedingungen erfolgt in der Planung zudem eine gewisse Ebenenverschiebung der Steuerung und Koordination vom Bauherrn auf den Objektplaner ohne explizite Beauftragung eines Generalplaners.

Bei einer Bewertung der Vorteilhaftigkeit der General- im Vergleich zur Einzelplanervergabe müssen diese Effekte der Ebenenverschiebung sowohl auf die Produktions- als auch auf die Transaktionskosten berücksichtigt und zusätzlich auch ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität analysiert werden. Hierbei ist festzuhalten, dass die Generalplanervergabe im Vergleich zur Einzelplanervergabe gute Voraussetzungen für niedrigere Produktionskosten bietet, wenn

- Der Generalplaner durch Erfahrung und Wissen bessere Möglichkeiten besitzt, auf leistungsfähigere Einzelplaner zurückzugreifen. Falls diese Einzelplaner beim Generalplaner bereits in

⁵⁶⁰ 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.

ähnlichen Konstellationen 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

Zur Erhebung dieser Potenziale wird allerdings vorausgesetzt, dass ihm der Bauherr harte Anreize zur Realisierung 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 bei 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, dass der Aufwand zur Steuerung und Koordination der Einzelplaner auf Seite des Bauherrn häufig nicht völlig entfällt, weil sich eine Abstimmung zwischen dem Bauherrn und den vom Generalplaner beauftragten Einzelplanern in der Regel während des Projektes als notwendig erweist. 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.

Ferner bieten im Vergleich zur individuellen Vergabe der jeweiligen Planungsleistungen nur 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.⁵⁶¹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dem Objektplaner durch die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland auch bei einer Einzelplanervergabe eine gewisse Integrationsverantwortung in der Planung zugeordnet wird. Damit gehen die Vorteile der vertraglichen Bündelung dieser Verantwortung bei einem Generalplaner im Vergleich zur Einzelplanervergabe teilweise verloren. Die relativen Vorteile in Bezug auf Steuerung und Koordination sind gegen die mit der Generalplanervergabe einhergehenden Nachteile in Bezug auf Abhängigkeit, Kontrolle und Flexibilität abzuwägen.

Insgesamt wurden im Rahmen der empirischen Beobachtungen 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 empirischen Beobachtungen die Beauftragung eines Generalplaners als gute Möglichkeit zur Reduktion des internen Steue-

⁵⁶¹ 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.

rungs- 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: Empirische Beobachtungen 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 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.

Bei einer Fremdvergabe bietet, wegen der relativ geringen Möglichkeiten zur Erzielung von bedeutenden Synergieeffekten sowie der hohen Zentralität der Planungsaufgaben im Projekt, eine Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung in der Regel eine vorteilhafte Lösung. Durch die Rahmenbedingungen der HOAI ist für einige Planungsleistungen durch das generelle Ausschalten des Preiswettbewerbs eine institutionelle Grundlage für diese Detailausgestaltung bereits vorhanden, was den Rückgriff auf die Fremdvergabe erleichtert.

4.2.1.1.3 Ausgestaltungsoptionen der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.1.1.3.1 Projektsteuerung

Das Maß der beim Bauherrn anfallenden Steuerungs- und Koordinationsaufgaben unterscheidet sich erheblich in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Organisationsmodells. Im Folgenden wird exemplarisch auf die anfallenden Aufgaben zum einen in den Randlösungen *Einzelplaner in Verbindung mit der Einzelunternehmervergabe* und zum anderen *Generalplaner in Verbindung mit der Generalunternehmervergabe* eingegangen.

- Ein Organisationsmodell mit sowohl **Einzelplaner- als auch Einzelunternehmervergabe** geht wegen der hohen Losanzahl insbesondere im Hinblick auf die Ausschreibung der Leistung, die Auswahl der Auftragnehmer sowie die vertraglichen Beziehungen mit den ausgewählten Auftragnehmern mit einem großen Bedarf an ex ante Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einher. 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.⁵⁶²
- Im Vergleich zu einem Organisationsmodell mit sowohl Einzelplaner- als auch Einzelunternehmervergabe geht das Organisationsmodell mit **Generalplaner- und Generalunternehmervergabe** wegen der im Rahmen dieser Lösung stattfindenden Ebenenverschiebung mit

⁵⁶² Vgl. Abschnitt 2.3.2.1; 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.

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. Jedoch wird sie tendenziell durch den größeren Leistungsumfang und die damit einhergehende höhere Komplexität erschwert und führt generell zu einem hohen Wissensbedarf in Bezug auf Steuerungs- und Koordinationsaufgaben.⁵⁶³

Die Projektsteuerung weist eine allgemein geringe Spezifität bezüglich unterschiedlicher Bauvorhaben auf. Allerdings ist sie 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.⁵⁶⁴

Des Weiteren geht die Projektsteuerung generell mit einer geringen Kontrahierbarkeit der Leistung sowohl ex ante als auch ex post einher. Sie wird zum größten Teil als eine reine Dienstleistung ausgeübt, wobei dem Bauherrn nach der Leistungserstellung wenig greifbare Produkte übergeben werden, was die ex post Bewert- und Nachvollziehbarkeit erheblich erschwert. Außerdem wird in der Projektsteuerung auf ein großes Maß an implizitem Wissen zurückgegriffen, wodurch die Nachvollziehbarkeit der Leistung für Akteure ohne dieses Wissen in der Regel nur schwer sicherzustellen ist.

Ferner müssen bei Leistungsanpassungen des Bauherrn in der Planung oder Bauausführung normalerweise auch die Aufgaben der Projektsteuerung angepasst werden, damit ist von einer generell hohen Umweltunsicherheit auszugehen. Weiterhin baut der Projektsteuerer im Laufe des Bauvorhabens implizites projektspezifisches Wissen auf, wodurch ein Austausch des Akteurs in späteren Phasen des Bauvorhabens zu erheblichen Wechselkosten und damit zur Erhöhung der Abhängigkeitsgefahr führt. Hinzu kommt, dass die Projektsteuerung mit einer hohen Bedeutung für das Projekt einhergeht, obwohl sie nur zu einem geringen Teil zu den Gesamtkosten des Projekts beiträgt.⁵⁶⁵

Im Vergleich zu den Planungsaufgaben ist der Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen in der Projektsteuerung 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.⁵⁶⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei einer Betrachtung der Transaktionscharakteristika und des institutionellen Rahmens der Projektsteuerung eine grundsätzlich hohe Eignung des Rückgriffes auf die Eigenschaften der Eigenerstellung abzuleiten ist. Bei einer Nutzung der Fremdvergabe bietet die wiederkehrende Beauftragung gute Voraussetzungen zur Erzielung von Lerneffekten, wäh-

⁵⁶³ Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.1.

⁵⁶⁴ Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.1.

⁵⁶⁵ Für eine (nicht gesetzlich verpflichtende) Berechnung der Projektsteuerungskosten in Abhängigkeit von den anrechenbaren Baukosten siehe AHO 2009, vgl. AUSSCHUSS DER VERBÄNDE UND KAMMERN DER INGENIEURE UND ARCHITEKTEN FÜR DIE HONORARORDNUNG (2009).

⁵⁶⁶ Vgl. Abschnitt 2.3.1.3.

rend gleichzeitig auch die Möglichkeiten zur Reduktion der Qualitätsunsicherheit verbessert werden. Des Weiteren kann durch die Anreize zukünftiger Beauftragung die Gefahr einer opportunistischen Nutzung von projektspezifischem Wissen durch den Projektsteuerer geschmälert werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass bei der Nutzung der Einzelplanervergabe und/oder der Einzelunternehmervergabe bei fehlenden internen Ressourcen des Bauherrn ein externer Projektsteuerer eingesetzt werden kann, um Aufgaben zu erstellen, die sonst der Generalplaner bzw. Generalunternehmer wahrnehmen würde. 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.⁵⁶⁷

Sämtliche große private Bauherren, die im Rahmen der empirischen Beobachtungen der Arbeit befragt wurden, sahen die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei großen Hochbauprojekten als ihre Kernkompetenz an. Aufgrund dieser hohen Bedeutung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben verfolgten die Bauherren eine Strategie der fast hundertprozentigen Eigenerstellung in der Projektsteuerung und Bauüberwachung. Eine Fremdvergabe 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 Einzelfall zu erwirken.

Kasten 9: Empirische Beobachtungen zur Gestaltung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.1.1.3.2 Bauüberwachung und Schnittstelle zur Projektsteuerung

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 vom 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.⁵⁶⁸

Zu den Aufgaben der Bauüberwachung gehören die Gewährleistung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sowie die Sicherstellung der Leistungserstellung gemäß den getroffenen vertraglichen Ver-

⁵⁶⁷ Siehe auch Ergebnisse der empirischen Beobachtungen in Kasten 10.

⁵⁶⁸ Vgl. Abschnitt 2.3.1.3.

einbarungen.⁵⁶⁹ 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 genaue vertragliche Zuordnung bietet dem Bauherrn zum einen die Möglichkeit einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten für den Fall, dass es infolge einer fehlerhaften Ausführungsplanung zu Fehlern bei der Ausführung kommt. Zum anderen muss das Wissen der Ausführungsplanung in der Bauausführung nicht an einen neuen Akteur 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 kontrolliert der Bauüberwacher seine eigene Ausführungsplanung, wodurch er nur geringe Anreize hat, dem Bauherrn Fehler aus der Ausführungsplanung transparent darzustellen.

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 bietet eine gezielte Leistungsüberschneidung zwischen externem Bauüberwacher und externem Projektsteuerer. Dies ermöglicht dem Bauherren, in gewissen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben eine zweite Meinung einzuholen, wodurch sich Anreize für die Akteure etablieren lassen.⁵⁷⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Bauüberwachung tendenziell eine hohe Vorteilhaftigkeit des Rückgriffs auf die Eigenschaften der Eigenerstellung vorliegt. Allerdings bieten die umfangreichen institutionellen Rahmenbedingungen ebenfalls gute Voraussetzungen für eine Fremdvergabe.

Die empirischen Beobachtungen im Rahmen der Arbeit 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 klare Trennung. Die Beauftragung unterschiedlicher Auftragnehmer in Ausführungsplanung und Bauüberwachung wurde mit der damit verbesserten Möglichkeit zur Reduktion von Anreizproblemen begründet. Nach Aussagen der Bauherren ließ sich damit vermeiden, 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 nicht nur einen externen Bauüberwacher sondern 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

⁵⁶⁹ Vgl. Abschnitt 2.3.1.3.

⁵⁷⁰ Siehe auch Ergebnisse der empirischen Beobachtungen in Kasten 10.

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 vorliegenden Wissensmängel zur Beurteilung der Nachtragsbewertung reduzieren, zum anderen wurden damit bessere Voraussetzungen zur Sicherstellung der Bewertungsobjektivität gewährleistet.

Ein privater Bauherr hatte nach einem attraktiven Angebot des Objektplaners nicht nur die Bauüberwachung sondern auch die Projektsteuerung demselben Auftragnehmer übertragen. Nach eigener Aussage war dies keine vorteilhafte Konstellation, da keine wechselseitige Überwachung zwischen dem Bauüberwacher und dem Projektsteuerer erfolgen konnte.

Kasten 10: Empirische Beobachtungen 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.⁵⁷¹ Die Ausarbeitung von für den Bauherrn vorteilhaften Vertragsausgestaltungen sowie die Sicherstellung der Einhaltung vertraglicher Vereinbarungen nehmen somit in der Bauherrentätigkeit eine zentrale Rolle 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. Dadurch steigt die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe. Allerdings geht das Vertragsdesign und -management mit einer sowohl ex ante als auch ex post geringen Kontrahierbarkeit der Leistung einher, was andererseits die Fremdvergabe der Leistung erschwert.

Bei der Leistungserstellung des Vertragsdesigns und -managements wird auf explizites sowie implizites Wissen zurückgegriffen. Ob auf explizites Wissen zurückgegriffen werden kann, 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 Vorhaben aufweist, umsetzt, bestehen bessere Voraussetzungen 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, in der Bauausführung auf ein im ganzen Sektor anerkanntes Vertragsdesign zurückzugreifen, was die Voraussetzungen zur Eigenerstellung des Vertragsdesigns bei begrenzten juristischen Ressourcen des Bauherrn verbessert.⁵⁷² Wegen der fehlenden Standardverträge im deutschen Hochbau ist allerdings, insbesondere bei der Fremdvergabe von Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, ein relativ hohes Maß an implizitem Wissen bei

⁵⁷¹ Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.1.

⁵⁷² Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.1.2.

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. Damit wird die Rationalität für die wiederkehrende Zusammenarbeit in konstanten Teams zusätzlich erhöht.

Darüber hinaus baut der Akteur im Laufe des Bauvorhabens sein implizites projektspezifisches Wissen für das Vertragsdesign und -management auf. Ein Austausch in späteren Phasen des Bauvorhabens führt deshalb zu relativ hohen Wechselkosten und erhöht in der Konsequenz die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer.

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 Eignung der 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 gute Eignung 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 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 kleiner Größe, gute Voraussetzungen für eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung.

4.2.1.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen

Im Rahmen der vorhergehenden Abschnitte ist zunächst deutlich geworden, dass eine Analyse der Vielzahl von Ausgestaltungsoptionen bei desintegrierten Organisationsmodellen im Hochbau weit über

die Frage der Einzel- oder Generalunternehmervergabe in der Bauausführung hinausgeht. Für eine vollumfängliche Analyse der Ausgestaltung von Organisationsmodellen im deutschen Hochbausektor ist eine Betrachtung der jeweils idealtypischen Aufgabentypen und deren Schnittstellen notwendig.

Dabei lassen sich für einige 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 klare Aussagen treffen. Generell konnte festgehalten werden, dass der institutionelle Rahmen des deutschen Hochbaus einen hohen Entwicklungsgrad aufweist, der eine gute Grundlage sowohl für die Einzelunternehmervergabe als auch die Beauftragung von Einzelplanern bietet.

4.2.1.2 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. Dabei findet die Vergabe der Bauausführung auf der Grundlage einer unvollständigen Planung statt.

Die Analyse erfolgt in diesem Abschnitt in drei Schritten: Zuerst wird in Abschnitt 4.2.1.2.2.1 die Generalunternehmervergabe inklusive der Wahrnehmung der Ausführungsplanung durch den Generalunternehmer diskutiert, danach erfolgt in Abschnitt 4.2.1.2.2.2 eine Analyse von Generalunternehmervergaben inklusive der Entwurfs- sowie der Ausführungsplanung. Abschließend werden in Abschnitt 4.2.1.2.2.3 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 Aspekte

Die Beauftragung integrierter Organisationsmodelle im Hochbau bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, eine vertragliche Integration wahrzunehmender Bauausführungs- und bestimmter 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 lediglich die Ausführungsplanung mit der Bauausführungsleistung integrieren, zu unterscheiden.⁵⁷³ In sehr frühen Vergaben ist wegen der in der Regel zunehmenden Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf im Vergleich zu desintegrierten Modellen mit einer erheblich schlechteren Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zu rechnen.⁵⁷⁴ Wegen dieser schlechteren Kontrahierbarkeit gehen die vertraglichen Vereinbarungen zur Bauausführungsleistung regelmäßig mit größerer Unvollständigkeit einher, wodurch generell die Bedeutung der Akteurscharakteristika des Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen steigen dürfte.

⁵⁷³ Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.2.

⁵⁷⁴ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

Integrierte Organisationsmodelle im Hochbau führen für den Bauherrn generell zu einer geringeren Menge 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 die Überwachung erschwert, weshalb auf Seiten des Bauherrn ein höheres Maß an Wissen notwendig wird.

Außerdem bieten integrierte Organisationsmodelle für die ausführenden Unternehmen grundsätzlich größere Anreize, ihr Ausführungswissen in die Planung einfließen zu lassen. Generell gilt, dass je früher die Vergabe der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf erfolgt, desto größer die Möglichkeit zur Berücksichtigung des Ausführungswissens der bauausführenden Unternehmen ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass die bauausführenden Unternehmen spezifisches Ausführungswissen besitzen, das eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung erlaubt, dürfte bei sehr komplexen Hochbauvorhaben, bei denen in der Planung und Bauausführung auf wenig explizites Wissen zurückgegriffen werden kann, vergleichsweise höher sein.

4.2.1.2.2 Einzelne Modelle

4.2.1.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung

Bei der Bewertung möglicher Produktionskostenvorteile der Generalunternehmervergabe inklusive Ausführungsplanung (GU-A, A) bietet dieses Modell dem Generalunternehmer bessere Möglichkeiten und größere Anreize, sein Ausführungswissen in die Planung einzubringen, was zu einer verbesserten wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung führen könnte. Diese Optimierungsmöglichkeit unterstellt jedoch implizit, dass das Ausführungswissen sehr spezifisch und nicht generell vorhanden ist. In diesem Zusammenhang ist anzunehmen, dass die Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen durch die Berücksichtigung vom Ausführungswissen des ausführenden Akteurs bereits in der Planung eher bei Hochbauvorhaben mit hoher technischer Komplexität und hohem Anteil an nicht standardisierten technischen Vorgehensweisen gegeben ist.

Des Weiteren kann die zusätzliche Übernahme der Ausführungsplanung durch den Generalunternehmer zu Zeiteinsparungen führen, weil eine baubegleitende Planung vom Auftragnehmer durchgeführt werden kann. Diese kann allerdings auch im Rahmen einer Einzelunternehmervergabe stattfinden, wodurch die relativen Zeitvorteile der GU-A, A reduziert werden oder gänzlich verloren gehen.

Im Rahmen der Ausführungsplanung werden die genauen Qualitäten und Mengen der Bauausführungsleistung festgelegt, in der Folge ist die Kontrahierbarkeit der abgeschlossenen Bauausführungsplanung generell höher als in vorherigen Planungsphasen.⁵⁷⁵ Im Vergleich zu desintegrierten Organisationsmodellen geht daher die GU-A, A im Normalfall mit einer reduzierten Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe einher. Eine mögliche Ausnahme bilden sehr standardisierte Bauvorhaben, die mittels Referenzprojekten frühzeitig eine gute globale Kontrahierbarkeit der Leistung ermöglichen.⁵⁷⁶ In solchen Vorhaben kann durch den Wegfall der ver-

⁵⁷⁵ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

⁵⁷⁶ Vgl. Abschnitt 2.1.2.

traglichen Beschreibung der Schnittstelle zwischen der Ausführungsplanung und der Bauausführung eine generell bessere Kontrahierbarkeit erreicht werden. Dies gilt insbesondere, weil die Schnittstelle zwischen der Genehmigungs- (HOAI-Phase 4) und der Ausführungsplanung (HOAI-Phase 5) aufgrund der erforderlichen Baugenehmigung eine vergleichsweise gute Kontrahierbarkeit bietet.⁵⁷⁷

Mit der normalerweise reduzierten Kontrahierbarkeit der GU-A, A wird ferner der Zugriff auf explizites Wissen erschwert, wodurch die Bedeutung von implizitem Wissen zunimmt. Dies resultiert zum einen aus der nicht eindeutig festgelegten Qualität des Inputs, was eine reine monokriterielle Vergabe ungeeignet macht 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 Leistung in der Bauausführung ohne implizites Wissen erschwert. Außerdem ist aufgrund der fehlenden positionsweisen Planung und der damit fehlenden genauen Mengen und Preise eine schlechtere Grundlage für Nachverhandlungen gegeben, womit bei solchen Verhandlungen die Bedeutung von implizitem Wissen auf Seiten des Bauherrn steigt.

Zur Etablierung von Anreizen zur Realisierung möglicher Steuerungs- und Koordinationsvorteile wird die GU-A, A in der Regel mit einer pauschalen Vergütung durchgeführt. Diese pauschale Vergütung trägt allerdings für den Generalunternehmer zu höheren Anreizen 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 verschlechtert sich die Möglichkeit, die Einhaltung der vereinbarten Qualitätsstandards mittels einer juristischen Auseinandersetzung durchzusetzen. Damit wird es für den Bauherrn wichtiger, impliziter Vereinbarungen durchsetzen zu können. 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 Wechselkosten verbunden ist. Zusätzlich steigt im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe die Abhängigkeitsgefahr, da der große Leistungsumfang generell mit geringerer Wettbewerbsintensität einhergeht. Bei großen Bauvorhaben stehen bei der Nutzung einer GU-A, A eher Auftragnehmer mittlerer und großer Größe zur Ausführung des Auftrags zur Verfügung. Da diese Auftragnehmer in der Regel eine vergleichsweise geringere Abhängigkeit von einzelnen Bauherren aufweisen, ist davon auszugehen, dass generell nur große Bauherren über gute Voraussetzungen verfügen, durch hohe zukünftige Bauvolumina die Einhaltung impliziter Vereinbarungen durchzusetzen.

Bei einer Abwägung möglicher Vor- und Nachteile einer GU-A, A bietet sie insbesondere bei sehr komplexen Hochbauprojekten, in denen nur eine begrenzte Anzahl ausführender Unternehmen das für die Planung notwendige spezifische Ausführungswissen besitzen eine bessere Möglichkeit zur wertschöpf-

⁵⁷⁷ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

funktionsstufenübergreifenden Optimierung. Dieser Vorteil muss allerdings gegen die vergleichsweise große Abhängigkeit infolge der in der Regel schlechten Kontrahierbarkeit abgewogen werden. Des Weiteren kann die GU-A, A im Vergleich zur Generalunternehmervergabe nach vollständiger Planung, 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, mit Zeitgewinnen einhergehen, ohne dass dafür erhebliche Transaktionskostennachteile in Kauf zu nehmen sind.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mögliche Vor- und Nachteile einer GU-A, A eng mit den vorhandenen Transaktions- und Akteurscharakteristika verbunden sind. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere die Akteurs- bzw. Auftraggebercharakteristika eine zentrale Rolle zur Entfaltung möglicher Vorteile bzw. zur Begrenzung möglicher Nachteile. Hierbei dürften 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 besitzen, um die mit der Nutzung einer GU-A, A in Verbindung stehenden Nachteile.

In den empirischen Beobachtungen wurde von Seiten der Bauherren die Rationalität für die Anwendung einer GU-A, A, 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. Viele Bauherren sahen besonders die Schnittstelle zwischen der Ausführungsplanung und der Bauausführung als steuerungs- und koordinationsintensiver als die Schnittstelle zwischen Genehmigungs- und Ausführungsplanung an. Die mit der GU-A, A einhergehende Möglichkeit des Generalunternehmers zur Qualitätsreduktion auf Kosten des Bauherrn ist als zentraler Nachteil dieses Organisationsmodells eingeordnet worden. Im Hinblick auf diese Gefahr betrachten viele Bauherren die GU-A, A insbesondere bei standardisierten Neubauten als ein geeignetes Organisationsmodell, weil es eine frühe Festlegung und bessere Vergleichbarkeit der Qualität erlaubt und somit die Kontrahierbarkeit der Leistung trotz fehlender vollständiger Planung erleichtert.

Kasten 11: Empirische Beobachtungen 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 GU-A, A größere vertragliche Integration von Planungs- und Bauausführungsaufgaben vorzunehmen und dadurch die Bauausführungsleistung inklusive ausstehender Planungsaufgaben in einer noch früheren Planungsphase zu vergeben. Eine solche weitergehende Integration dürfte nur 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 eventuelle Erhöhung der Kontrahierbarkeit der Gesamtleistung durch eine noch frühere Vergabe der Bauausführungsleistung ist wegen der generell bessere Kontrahierbarkeit der Bauausführungs-

leistung im Laufe der Planung als Ausnahme zu betrachten.⁵⁷⁸ Nur bei Hochbauvorhaben mit ausgeprägter outputorientierter Kontrahierbarkeit, jedoch sehr schwer beschreib- und nachvollziehbaren Schnittstellen zwischen Planungs- und Bauausführungsaufgaben bestehen Möglichkeiten zu einer verbesserten Kontrahierbarkeit im Ergebnis einer sehr frühen Vergabe der Bauausführungsleistung.⁵⁷⁹

Demnach müssen die im Regelfall für den Bauherrn mit einer früher Vergabe der Bauausführungsleistung einhergehenden zunehmenden Transaktionskosten infolge der verschlechterten Kontrahierbarkeit 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 GU-A, A. Wie bei diesem Modell ist die Wahrscheinlichkeit zur Verwirklichung solcher Vorteile bei pauschaler Vergütung des Auftragnehmers größer. Die Auswirkungen einer pauschalen Vergütung auf mögliche Fehlanreize des Auftragnehmers infolge der generell verschlechterten Kontrahierbarkeit sind allerdings in der Regel als schwerwiegender einzuschätzen und setzen, um ihnen erfolgreich entgegenwirken zu können, die gleichen Akteurscharakteristika des Auftraggebers wie bei der GU-A A voraus. Bei sehr früher Vergabe der Bauausführungsleistung wird die Abhängigkeit vom Auftragnehmer normalerweise erhöht, des Weiteren verringert sich die Chance zur erfolgreichen juristischen Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen. 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.

4.2.1.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells

In dieser Arbeit 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“,⁵⁸⁰ Transparenz und Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer während der Leistungserstellung sowie einer Vergütung gemäß einem Zielpreis kombinieren.⁵⁸¹

Durch die mit GMP-Modellen einhergehenden grundsätzlich hohen Transaktionskosten liegt lediglich dann eine Eignung zur Nutzung vor, wenn bereits in der Planung gute Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten durch Berücksichtigung von spezifischem Ausführungswissen der ausführenden Akteure gegeben sind 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-, und Marktcharakteristika im Rahmen des Bauvorhabens in Verbindung. Diese Voraussetzungen sind vergleichbar mit den Voraussetzungen zur Erzielung von Zeit- und Optimierungsvorteilen einer GU-A, A und werden hier nicht wiederholt dargestellt. Allerdings wird besonderes

⁵⁷⁸ Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

⁵⁷⁹ Für eine Diskussion dieser Effekte im Rahmen von PPP siehe HART (2003).

⁵⁸⁰ Der Begriff „Opting Out“ bezeichnet die Option zur Beendigung der Vertragsbeziehung, die den beteiligten Akteuren auf Basis einer vordefinierten vertraglichen Regelung eingeräumt wird.

⁵⁸¹ Siehe Abschnitt 2.3.2.2 für eine detaillierte Darstellung von GMP-Modellen.

auf die erforderlichen Akteurscharakteristika des Bauherrn zur Realisierung möglicher Vorzüge von GMP-Modellen eingegangen.

- **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 Auftraggeber und dem -nehmer 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 er dafür auch das erforderliche Know-how zur Zusammenarbeit besitzt. Zum anderen kann der Bauherr nur gewinnbringend von der Vereinbarung zur Transparenz Gebrauch machen, wenn er entsprechende Ressourcen besitzt, um die vom Auftragnehmer bereitgestellten Informationen nachvollziehen und bewerten zu können. Zudem gehen GMP-Modelle durch die sehr frühzeitige Vergabe und die damit in der Regel schlechte Kontrahierbarkeit mit einer hohen Bedeutung des Auftragnehmers für den Projekterfolg sowie einer starken Abhängigkeit des Bauherrn vom Auftragnehmer einher, wodurch das Wissen zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers ex ante außerordentlich wichtig ist. Ferner setzt die Bewertung der Vorteilhaftigkeit eines Zielpreises im Vergleich zu einem Festpreis ein erhebliches Maß an Know-how des Bauherrn voraus.
- **Entscheidungsschnelligkeit:** Die Möglichkeit im GMP-Modell Zeitersparnisse zu erzielen, ist u. a. wegen des generellen Mitspracherechts 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 Voraussetzungen 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 mit einem Auftraggeberwechsel verbundenen Kosten einher. Die geringe Kontrahierbarkeit führt dazu, dass eine juristische Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen in der Regel kompliziert ist. Zusätzlich verstärkt wird dies durch die derzeit (noch) geringen Erfahrungen der Gerichte mit GMP-Modellen. Demzufolge steigt die Bedeutung der 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 Laufe der Zeit 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 gilt 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.“⁵⁸²

„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 der Preisdeckelung eine große Kostensicherheit. Der GMP garantiert dem Bauherren einen pauschalierten Höchstpreis, der sich noch nach unten korrigieren, d.h. verringern kann.“⁵⁸³

„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.“⁵⁸⁴

Von einigen Baujuristen ist am Anfang des neuen Jahrtausends in das GMP-Modell auch die Hoffnung gesetzt worden, zur Lösung der häufig vorkommenden Konflikte auf dem deutschen Bauproduktmarkt beitragen zu können. 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.“⁵⁸⁵

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. Im Rahmen 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 Projektabwick-

⁵⁸² GRALLA (2001, S. 167).

⁵⁸³ GRALLA (2001, S. 169).

⁵⁸⁴ GRALLA (2001, S. 170).

⁵⁸⁵ OBERHAUSER (2010, S. 1410).

lung jedoch häufig im Wege steht, sollten folglich die Prozessmuster den veränderten Randbedingungen angepasst werden.⁵⁸⁶

Ende des letzten Jahrzehnts sind in der baubetrieblichen und baujuristischen Literatur vermehrt kritische Stimmen zu Erfolg und Potenzial des GMP-Modells zu finden. ELWERT / FLASSAK (2008) ordnen den Erfolg des Modells in Deutschland beispielsweise 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.“⁵⁸⁷

Auch ESCHENBRUCH (2009) kommt zum Ergebnis, dass sich das GMP-Modell auf dem deutschen Baumarkt nicht durchgesetzt hat, vorwiegend 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 unterschiedlichen Interessen stecken geblieben. Zweistufige Modelle etwa mit vorläufigem GMP, der in der Folgezeit verfeinert wird, haben sich praktisch als nicht handhabbar erwiesen.“⁵⁸⁸

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.“⁵⁸⁹

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

Festzuhalten ist, dass, auch wenn GMP-Modelle eine attraktive Kombination aus den Vorteilen des großen Vertragsumfangs der Fremdvergabe und der Flexibilität der Einzelunternehmervergabe darstellen könnten, ihre Nutzung spezielle Auftraggebercharakteristika voraussetzt, damit sich diese Vorteile auch entfalten können. Unter Berücksichtigung dieser notwendigen Charakteristika dürften GMP-Modelle eher mögliche Vorteile für große Bauherren mit ausgeprägter interner Ressourcenausstattung zur Planung sowie Steuerung und Koordination und sehr guten Voraussetzungen zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen bieten. Für kleinere Bauherren mit wenig internem Wissen und fehlenden Möglichkeiten zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen gehen GMP-Modelle mit erheblichen Gefahren einher ohne als Ausgleich dafür entscheidende potenzielle Vorteile gegenüber anderen Ausgestaltungsoptionen bieten zu können.

Der geringe Anwendungsgrad der GMP-Modelle in Deutschland wurde durch die im Rahmen der Arbeit durchgeführten empirischen Beobachtungen bestätigt. Sehr wenige Bauherren behaupten, umfangreiche Erfahrungen mit GMP-Modellen zu haben. Als Begründung für diese fehlenden Erfahrungen war eine allgemeine Skepsis gegenüber der Komplexität solcher Modelle festzustellen. Die wenigen Bauherren, die über umfassende Erfahrungen verfügten, sahen die Möglichkeit zu Kosteneinsparungen als sehr gering an. Als Begründung für die Nutzung des Modells wurden die verbesserten Vo-

⁵⁸⁶ RACKY (2004, S. 22).

⁵⁸⁷ ELWERT / FLASSAK (2008, S. 163).

⁵⁸⁸ ESCHENBRUCH (2009, S. 58).

⁵⁸⁹ JATZKOWSKI (2010, S. 85).

raussetzungen, durch baubegleitende Planung eine schnellere Fertigstellung des Projektes zu erreichen, hervorgehoben. Somit wurde die Anwendung von GMP-Modellen insbesondere bei Hochbauprojekten, bei denen der schnellen Fertigstellung eine hohe wirtschaftliche Bedeutung beigemessen wird, zugeordnet. Bei solchen Projekten bietet das Modell gute Voraussetzungen, die generell damit einhergehenden höheren (Transaktions-)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 Modells in der engen Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer. Dies setzt beim Bauherrn ein hohes Maß an internem Wissen und hohe zukünftige Bauvolumina voraus, um im Projekt auf „Augenhöhe“ mit dem Auftragnehmer agieren zu können.

Kasten 13: Empirische Beobachtungen zur GMP-Anwendung im deutschen Hochbau

4.2.1.2.3 Schlussfolgerungen

Integrierte Organisationsmodelle bieten gegenüber desintegrierten Organisationsmodellen generell bessere Voraussetzungen 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.

4.2.1.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

In den vorhergehenden Abschnitten ist deutlich geworden, dass für die Ableitung von Empfehlungen zu unterschiedlichen Ausgestaltungsoptionen der Organisationsmodelle im Hochbau eine Betrachtung der Bauausführungsaufgaben, der Planungsaufgaben und der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben sowie deren Interdependenzen vorgenommen werden muss. 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,⁵⁹⁰ ist es vielmehr notwendig, die 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

⁵⁹⁰ Siehe Anhang in Abschnitt 4.3.

institutionellen Rahmens zu betrachten. Generell konnte dabei festgehalten werden, dass der institutionelle Rahmen des deutschen Hochbaus einen hohen Entwicklungsgrad aufweist, der eine gute Grundlage sowohl für die Einzelunternehmervergabe als auch die Beauftragung von Einzelplanern im Rahmen der Fremdvergabe bietet.

In diesem Abschnitt erfolgte eine Analyse der Ausgestaltungsfragen auf Einzelprojektebene. Für eine vollumfängliche Analyse müssen allerdings auch die Effekte der Ausgestaltungsoptionen 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 gewonnenen Erkenntnisse zur Ausgestaltung von projektbezogenen Organisationsmodellen im Allgemeinen und im Hochbausektor im Besonderen findet in diesem Abschnitt eine 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 sowie den institutionellen Rahmen häufig von privaten Bauherren. Diese Unterschiede bei den Einflussfaktoren 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 wird eine Analyse der Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Vorteilhaftigkeit der Nutzung integrierter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau durchgeführt.

4.2.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung desintegrierter Organisationsmodelle

4.2.2.1.1 Bauausführung

Nach VOB/A gilt die Losaufteilung in der Bauausführung als Normvorgabe für öffentliche Bauherren. Die Praxistauglichkeit dieser Normvorgabe wird allerdings zum Teil hinterfragt.⁵⁹¹ In der Ausführung greift man jedoch für die Erstellung von öffentlichen Hochbauprojekten gelegentlich auch auf Generalunternehmermodelle unterschiedlicher Vertragstiefe zurückgegriffen.⁵⁹²

Aufgrund des institutionellen Rahmens liegen in Deutschland generell gute Voraussetzungen für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe vor.⁵⁹³ Dies gilt auch für öffentliche Bauherren. Allerdings wirken sich die Transaktionscharakteristika der Hochbauprojekte der öffentlichen Hand sowie die Ak-

⁵⁹¹ 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, bislang nicht gelöst werden konnte. Sämtliche untersuchte Optionen erwiesen sich als nicht praxistauglich.“ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2012, S. Punkt VI.3).

⁵⁹² Vgl. Abschnitt 2.3.3.

⁵⁹³ Siehe Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

teurscharakteristika öffentlicher Bauherren auf die Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Ausgestaltungsmöglichkeiten aus, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Generell gilt, dass mögliche Vorteile der General- 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 sich die Chancen des öffentlichen Bauherrn, seine Abhängigkeit vom Generalunternehmer zu mindern, reduzieren. Durch diese eingeschränkte Möglichkeit zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen ist bei öffentlichen im Vergleich zu privaten Bauherren eine geringe Eignung der Nutzung der Generalunternehmervergabe 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, was gute Voraussetzungen für Nachverhandlungen erfordert. Hierzu dürfte die Einzelunternehmervergabe wegen der geringeren Abhängigkeit zu einzelnen Auftragnehmern für öffentliche Bauherren generell eine bessere Position bei notwendigen Nachverhandlungen bieten. Insbesondere gilt dies aufgrund der hohen Umweltunsicherheit und der damit einhergehenden häufig vorkommenden Nachverhandlungen bei Um- und Weiterbauten.

Zudem ist infolge der Normvorgabe zur Einzelunternehmervergabe bei öffentlichen Bauvorhaben sowohl das explizite als auch das implizite Wissen öffentlicher Bauherren auf die Einzelunternehmervergabe ausgerichtet.⁵⁹⁴ Wegen der Pfadabhängigkeiten vom vorhandenen 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 bei der Einzelvergabe grundsätzlich zu einer vergleichsweise besseren Transparenz bei als bei der Generalunternehmervergabe.

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 ist auf Einzelprojektebene für den einzelnen öffentlichen Bauherrn in diesem Punkt eine im Vergleich zum privaten Bauherrn in der Regel höhere Rationalität für die Nutzung der Generalunternehmervergabe gegeben, um die Anzahl der Vergaben einzuschränken. Insbesondere bei hoher Dringlichkeit besteht aus Sicht des einzelnen öffentlichen Bauherrn eine noch größere Vorteilhaftigkeit 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, die Generalunternehmervergabe auf Einzelprojektebene zu nutzen, muss mit der möglichen Auswir-

⁵⁹⁴ Vgl. Abschnitt 2.4.3.

kung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region des Bauherrn sowohl auf der Auftraggeber- wie auch auf Sektorebene abgewogen werden.⁵⁹⁵

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 der Generalunternehmervergabe abgemildert werden. Insbesondere wenn die Generalunternehmervergabe auf Basis detaillierter positionsweiser Leistungsverzeichnisse mit positionsweisen Preisen erfolgt, bietet dies eine gute Grundlage für Nachverhandlungen wegen 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.⁵⁹⁶

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 reduziert sich grundsätzlich die relative Vorteilhaftigkeit der Einzelunternehmervergabe gegenüber der Generalunternehmervergabe. 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 für den Projektsteuerer die Anreize zu effizienter Steuerung und Koordination im Vergleich zu einem Generalunternehmer mit pauschaler Vergütung generell geringer sein.

Als Zwischenlösung der General- und der Einzelunternehmervergabe dürfte 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 für den öffentlichen Bauherrn besonders dann vorteilhaft sein, wenn die Generalunternehmervergabe mit geringer Wettbewerbsintensität einhergeht, wodurch die Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer zusätzlich steigt.

Durch eine Teilgeneralunternehmervergabe lässt sich ein gewisser Teil der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben an die jeweiligen Teilgeneralunternehmer weitergeben. Damit wird beim öffentlichen Bauherrn nicht nur der Umfang der internen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben reduziert, sondern es verringert sich auch die Anzahl von Schnittstellen zwischen den Gewerken, die in der Verantwortung des öffentlichen Bauherrn liegen. Dies kann zu einer verbesserten Kontrahierbarkeit der Bau-

⁵⁹⁵ Siehe Abschnitt 5.1.2.1.2.

⁵⁹⁶ Siehe Abschnitt 2.3.2.2. für eine Darstellung der vertraglichen Detailausgestaltungsmöglichkeiten im deutschen Hochbau.

ausführungsleistung beitragen. Gleichzeitig wird auch die Anzahl der vom öffentlichen Bauherrn durchzuführenden Vergaben reduziert. Da die Teilgeneralunternehmer grundsätzlich größere Anreize zur effizienten Steuerung als der Projektsteuerer haben, weist die Teilgeneralunternehmervergabe besondere Vorteile gegenüber der Einzelunternehmervergabe auf, wenn die Einzelunternehmervergabe mit Unterstützung eines Projektsteuerers durchgeführt werden muss. Kritisch zu bewerten ist bei der Teilgeneralunternehmervergabe jedoch der negative Einfluss auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte.

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. Voraussetzung dafür ist allerdings eine ausreichende Ressourcenausstattung des öffentlichen Bauherrn.⁵⁹⁷

Allerdings ist bei bestimmten Kombinationen der mit dem Hochbauprojekt einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auch beim öffentlichen Bauherrn eine mögliche Vorteilhaftigkeit der General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe auf Einzelprojektebene nicht auszuschließen. Dies gilt vor allem für standardisierte 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 bei der Generalunternehmervergabe das Ausmaß der erhöhten Abhängigkeitsgefahr infolge des größeren Vertragsumfangs 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 Eignung der Generalunternehmervergabe weiter gesteigert.

Als Zwischenlösung dürfte, 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, die Teilgeneralunternehmervergabe dem öffentlichen Bauherrn eine vergleichsweise vorteilhafte Ausgestaltung bieten.

In vielen empirischen Beobachtungen bei 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 Entscheidung für die Einzelunternehmervergabe ohne Prüfung der relativen Wirtschaftlichkeit gegenüber anderen Organisationsmodellen.

Im Falle einer Berücksichtigung der Generalunternehmervergabe als mögliche Alternative stand als Entscheidungskriterium insbesondere die Dringlichkeit des Projektes im Vordergrund. In diesem Zu-

⁵⁹⁷ Auf die Bedeutung der Ressourcenausstattung des Bauherrn wird vertieft in Abschnitt 5.2.1 eingegangen.

sammenhang 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, weil 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: Empirische Beobachtungen zu Entscheidungskriterien öffentlicher Bauherren bei der Ausgestaltung von Bauausführungsaufgaben

4.2.2.1.2 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 Grundsätzliche Aspekte

Im Vergleich zum privaten Bauherrn sind beim öffentlichen Bauherrn die Optionen zu einer Detailausgestaltung bei der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung eingeschränkt. Vor allem die Möglichkeit zur gezielten wiederkehrenden Beauftragung ist reduziert, wodurch beim öffentlichen Bauherrn in der Planung eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Eigenerstellung abzuleiten ist. Der Preiswettbewerb bei der Vergabe von Planungsleistungen wird allerdings durch das Preisrecht der HOAI eingeschränkt, was die Durchführung eines reinen Qualitätswettbewerbs in der Vergabe erleichtert und somit auch dem öffentlichen Bauherrn bessere Voraussetzungen für die Auswahl leistungsfähiger Auftragnehmer bietet.⁵⁹⁸ 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.⁵⁹⁹ Allerdings sind bei Vergaben unter dem Schwellenwert mögliche Auswirkungen häufig intern vorhandener Regelungen in den jeweiligen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.⁶⁰⁰

4.2.2.1.2.1.2 Objektplanung

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

⁵⁹⁸ Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.4.

⁵⁹⁹ Vgl. Abschnitt 2.4.3.2.2.1.

⁶⁰⁰ Vgl. Abschnitt 2.4.3.3.

dem Schwellenwert der VOF beauftragen, wird die Nutzung von Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung eingeschränkt, wodurch bei ihnen die Eignung der Eigenerstellung in der Objektplanung weiter steigt.

Der kleine öffentliche Bauherr hat dagegen geringere Möglichkeiten zur Erzielung interner Synergieeffekte. Zudem besitzt er aufgrund zahlreicher kleiner Planungsleistungen unter dem Schwellenwert bessere Möglichkeiten, auf eine wiederkehrende Beauftragung zurückzugreifen, wodurch in der Objektplanung eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Fremdvergabe festzustellen ist.

Die guten Bedingungen für einen Auftragnehmerwechsel zwischen der Entwurfs- und der Ausführungsplanung bietet dem Bauherrn die Gelegenheit, dem Auftragnehmer in frühen Leistungsphasen Anreize zu setzen und gleichzeitig die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer zu reduzieren. 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

In der Tragwerksplanung besteht generell eine hohe Vorteilhaftigkeit für einen Rückgriff auf die Fremdvergabe. Dies trifft in der Regel auch für den öffentlichen Bauherrn zu. Nur bei sehr großen öffentlichen Bauherrn 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 Eignung der Eigenerstellung auf, die durch die Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn weiter verstärkt wird. Bei der aktuellen Knappheit des Marktangebotes in der TGA-Planung bestehen für den Auftragnehmer gute Bedingungen, den Bauherrn auszusuchen. Durch die normalerweise formellen Vergaben beim öffentlichen Bauherrn und die damit einhergehenden Kosten des Auftragnehmers für die Angebotserstellung sowie die generell geringen Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten als Folge wiederkehrender Zusammenarbeit ist von einer grundsätzlich reduzierten Attraktivität des öffentlichen Bauherrn als Auftraggeber auszugehen. Dies führt dazu, dass das Marktangebot für den öffentlichen Bauherrn im Vergleich zum privaten noch geringer ist und erhöht somit zusätzlich die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, womit die Eignung der Eigenerstellung steigt. Jedoch muss die Frage beantwortet werden, ob kleine öffentliche Bauherrn das erforderliche Wissen in der TGA-Planung auf Multiprojektebene aufbauen und weiterentwickeln können.⁶⁰¹

4.2.2.1.2.1.5 Beratungs- und Gutachterleistungen/Sonderfachleute

Auch beim öffentlichen Bauherrn besteht bei der Erstellung von Beratungs- und Gutachterleistungen eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Fremdvergabe. Zum einen geht die Fremdvergabe dieser Leistungen wegen der damit verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenste-

⁶⁰¹ Die Frage der langfristigen Ausgestaltung in der TGA-Planung wird in Abschnitt 5.1.2.1.1 vertieft diskutiert.

hende Dritte mit hoher Vorteilhaftigkeit für den öffentlichen Bauherrn einher. Zum anderen bietet die seltene Überschreitung des Schwellenwertes der VOF bei der Beauftragung von Beratungs- und Gutachterleistungen 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 trifft auch für den öffentlichen Bauherrn zu. 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 zwar 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.

4.2.2.1.2.3 Schlussfolgerungen

Die Betrachtung der jeweiligen Planungsbereiche unter Berücksichtigung der Größe des öffentlichen Bauherrn bzw. der internen Ressourcen eröffnet die Möglichkeit, tendenziellen Aussagen zu vorteilhaften Ausgestaltungen zu machen. Insbesondere für große öffentliche Bauherren besteht im Vergleich zu privaten Bauherren gleicher Größe, 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 wegen der häufigen Unterschreitung des Schwellenwertes der VOF bessere Möglichkeiten zu einer wiederkehrenden Beauftragung, wodurch die Rationalität der Fremdvergabe steigt. Für diese Bauherren kann die Beauftragung eines Generalplaners eine mögliche Alternative bieten. Dem großen öffentlichen Auftraggeber hingegen bringt er in der Regel kaum Vorteile.

Die Erkenntnisse der empirischen Beobachtungen bei öffentlichen Bauherren zeigen im Hinblick auf die interne Ressourcenausstattung in der Planung ein sehr heterogenes Bild. Während einige öffentliche Bauherren fast auf die 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 gegeben.

Beim Rückgriff auf die Fremdvergabe der Planung zeigten die empirischen Beobachtungen, 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 in der Planung keinen Auftragnehmer 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: Empirische Beobachtungen zur Ausgestaltung von Planungsaufgaben bei öffentlichen Bauherren

4.2.2.1.3 Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

4.2.2.1.3.1 Projektsteuerung

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 für den öffentlichen Bauherrn durch das Vergaberecht erheblich eingeschränkt.⁶⁰² 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 beim öffentlichen Bauherrn zu einer vergleichsweise hohen Eignung der Eigenerstellung, weil die Eigenschaften der Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nahe an der Marktlösung schlecht mit der hohen Bedeutung, der geringen Kontrahierbarkeit und dem vergleichsweise geringen Entwicklungsgrad an institutionellen Rahmenbedingungen in der Projektsteuerung harmonisieren.

Zudem ist aufgrund der Normvorgabe der VOB/A zur Einzelunternehmervergabe im öffentlichen Bau-sektor die Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bzw. der Fremdvergabe in der Projektsteuerung in diesem Organisationsmodell gesondert zu betrachten.⁶⁰³ Normalerweise kommt den internen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des Bauherrn bei einer Einzelunternehmervergabe in der Bauausführung im Projekt eine hohe Bedeutung zu.⁶⁰⁴ Aufgrund der beim öffentlichen Bauherrn in der Regel häufig vorkommenden Einzelunternehmervergabe ist von einer Erhöhung der Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung auszugehen.⁶⁰⁵ 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.

⁶⁰² Vgl. Abschnitt 2.4.3.1.

⁶⁰³ Vgl. Abschnitt 2.4.3.2.2.2.

⁶⁰⁴ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

⁶⁰⁵ Vgl. Abschnitt 2.3.3.

4.2.2.1.3.2 Bauüberwachung

Wie bei der Projektsteuerung ist der Handlungsspielraum des öffentlichen Bauherrn auch in der Bauüberwachung durch das Vergaberecht zur Nutzung von Detailausgestaltungen mit Nähe an der Eigenerstellung beschränkt, wodurch auch hier eine grundsätzlich hohe Eignung der Eigenerstellung besteht.⁶⁰⁶ 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.

Zudem haben die Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn auch eine Auswirkung auf die Vorteilhaftigkeit einzelner Bündelungsmöglichkeiten der Bauüberwachung sowohl mit Planungsaufgaben als auch mit der Projektsteuerung. Grundsätzlich sind durch die generell höhere Abhängigkeitsgefahr des öffentlichen Bauherrn Bündelungen von Aufgaben kritisch zu betrachten.⁶⁰⁷ 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 erfolgen.⁶⁰⁸ Dabei sind eindeutige Ausgestaltungsempfehlungen nicht ableitbar. Für den öffentlichen Bauherrn besteht allerdings bei einer Bündelung eine hohe Rationalität für die vertragliche Option zu einem Auftragnehmerwechsel nach der Ausführungsplanung, um Abhängigkeitsprobleme zu reduzieren und Leistungsanreize für den beauftragten Auftragnehmer zu etablieren.

Außerdem lassen sich auch Bauüberwachung und Projektsteuerung bündeln. Doch ist eine solche Bündelung beim öffentlichen Bauherrn wegen der daraus resultierenden 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 gute Eignung der Eigenschaften der Eigenerstellung bei der Leistungserstellung von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben nach einer Betrachtung der Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn noch deutlicher 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.

Wie in der Planung zeigten die empirischen Beobachtungen bei 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

⁶⁰⁶ Vgl. Abschnitt 4.1.2.1.1

⁶⁰⁷ Vgl. Abschnitt 4.2.1

⁶⁰⁸ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.3.2

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 zur Verwendung 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 bietet. Viele Bauherren sahen die Vorteile der Generalplanervergabe gegenüber der Beauftragung eines externen Projektsteuerers in der klaren Verantwortung bei der Planung sowie in der Möglichkeit, lokale Objektplaner, zu denen Beziehungen bestanden, als Generalplaner zu beauftragen.

Kasten 16: Empirische Beobachtungen 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 von den Vorgaben der VOF zu Vertragsart und Vergabekonstellation betroffen. Es besteht für den öffentlichen Bauherrn somit auch über dem Schwellenwert der VOF die Möglichkeit zu einer Direktvergabe. Dadurch existieren für den öffentlichen Bauherrn beim Vertragsdesign und -management, im Vergleich zu den Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, verbesserte Möglichkeiten 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 zwischen privaten und öffentlichen Bauherrn im Hinblick auf die internen Restriktionen statt. Die Bindung an das Vergaberecht bildet bei öffentlichen Bauherren allerdings bei den Bauausführungs-, Planungsaufgaben und den weiteren Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einen anderen baujuristischen und vergaberechtlichen Wissens voraussetzenden Rahmen für die Tätigkeit im Vertragsdesign und -management als bei privaten Bauherren. 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 vorhandenen 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 Voraussetzungen 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.

4.2.2.1.4 Schlussfolgerungen

Im Rahmen der vorhergehenden Abschnitte ist zunächst deutlich geworden, dass die besonderen Einflussfaktoren – vor allem der institutionelle Rahmen – öffentlicher Bauherren gute Voraussetzungen für richtungsweisende Aussagen bezüglich vorteilhafter Ausgestaltungen bei desintegrierten Organisationsmodellen bieten.

Aufgabenübergreifend geht der institutionelle Rahmen des öffentlichen Bauherrn mit einer tendenziell hohen Eignung der Eigenerstellung einher. Bei großen Bauherren im öffentlichen Sektor konnte somit festgehalten werden, dass sie sowohl in der Planung als auch bei den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben eine hohe Rationalität für die Eigenerstellung vorweisen. Allerdings sollte bei spezifischen Leistungen, wie beispielsweise Gutachteraufgaben, auf die Fremdvergabe zurückgegriffen werden. Kleine öffentliche Bauherren hingegen besitzen 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.

In der Bauausführung wurde unter der Voraussetzung, dass eine ausreichende Ressourcenausstattung des öffentlichen Bauherrn vorliegt, abgeleitet, dass die Transaktions- und Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn grundsätzlich besser mit den Eigenschaften der Einzelunternehmervergabe übereinstimmen, dies gilt insbesondere bei Um- und Weiterbauten. Allerdings ist auch beim öffentlichen Bauherrn bei bestimmten Konstellationen eine mögliche Vorteilhaftigkeit der General- gegenüber der Einzelunternehmervergabe auf Einzelprojektebene 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 Generalunternehmervergabe zu keiner erheblich reduzierten Wettbewerbsintensität führt. Wenn der öffentliche Bauherr gleichzeitig nicht über die erforderlichen internen Ressourcen zu einer Eigenerstellung der mit der Einzelunternehmervergabe einhergehenden Steuerungs- und Koordinationsaufgaben verfügt, wird die Eignung der Generalunternehmervergabe weiter gesteigert. Die Teilgeneralunternehmervergabe sollte dabei als Zwischenlösung, insbesondere bei größeren Neubauprojekten öffentlicher Bauherren, bei denen die Generalunternehmervergabe mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen und die Einzelunternehmervergabe mit einem schwer intern wahrzunehmenden Umfang an Steuerungs- und Koordinationsaufgaben einhergeht, als potenziell vorteilhaftes Modell in Erwägung gezogen werden.

4.2.2.2 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung integrierter Organisationsmodelle

4.2.2.2.1 Übergreifende Aspekte

Die Beauftragung integrierter projektbezogener Organisationsmodelle im Hochbau bietet dem Bauherrn die Möglichkeit, eine vertragliche Integration von Bauausführungs- und bestimmten 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 Bauaus-

führungsleistung 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 steigen.⁶⁰⁹

Im Hinblick auf die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn, implizite Vereinbarungen einzuhalten, geht die generell größere Abhängigkeit vom Auftragnehmer in integrierten Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren mit einer vergleichsweise größeren negativen Auswirkung auf die Vorteilhaftigkeit dieser Modelle einher als beim privaten Bauherrn. Diese negative Auswirkung der Abhängigkeit des öffentlichen Bauherrn ist eng mit der Ausgestaltung des integrierten Modells verknüpft. In Organisationsmodellen mit einer sehr frühen Vergabe der Bauausführungsleistung innerhalb des Planungsverlaufs erhöht sich in der Regel die Gefahr der Abhängigkeit vom Auftragnehmer, weshalb 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, bei integrierten Organisationsmodellen positive Produktionskosteneffekte zu erzielen, hängt grundsätzlich nicht von den Akteurscharakteristika des Bauherrn ab und wird in diesem Abschnitt weitgehend ausgeblendet.

4.2.2.2.2 Einzelne Modelle

4.2.2.2.2.1 Generalunternehmer inklusive Ausführungsplanung

Im Hinblick auf die Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie aufgrund der generell hohen Abhängigkeitsgefahr des öffentlichen Bauherrn vom Auftragnehmer sind die bei einer GU-A, A nicht vorhandenen festgelegten Qualitäten und Mengen der Bauausführungsleistung kritisch zu bewerten.⁶¹⁰ Diese fehlende Grundlage verschlechtert sowohl die 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 bei Nachverhandlungen eine vergleichsweise schlechte Ausgangssituation 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 GU-A, A in der Regel einhergehende große Abhängigkeitsgefahr kritisch betrachten. Vor allem bei kleinen öffentlichen Bauherren mit einem begrenzten Maß an internen Ressourcen und mit für den Generalunternehmer geringer Bedeutung als Referenzprojekt kann dieses Modell zu einer erheblichen Abhängigkeitsgefahr führen.

⁶⁰⁹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.4.

⁶¹⁰ Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.2.

Jedoch kann die GU-A, A auf Einzelprojektebene durch die klare Trennung von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen den planenden und ausführenden Akteuren vor und nach der Baugenehmigung für den einzelnen öffentlichen Bauherrn mit eingeschränkten internen Ressourcen ex ante ein attraktives Organisationsmodell darstellen. Diese mögliche Vorteilhaftigkeit muss allerdings gegen die möglichen Ex-post-Nachteile dieses Modells für den öffentlichen Bauherrn abgewogen werden.

Das Ausmaß dieser mit der GU-A, A 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 auch für den öffentlichen Bauherrn die relative Vorteilhaftigkeit steigt.

Wie beim privaten Bauherrn sollte auch der öffentliche Bauherr eine Anwendung der GU-A, A nur in Erwägung ziehen, wenn die generell negativen Auswirkungen auf die mit dem Modell in Verbindung stehenden Transaktionskosten durch mögliche Produktionskostenvorteile ausgeglichen werden. Die Möglichkeit zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen bei einer GU-A, A ist in der Regel von den Transaktionscharakteristika des Hochbauprojektes abhängig und stellt keinen Unterschied zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bauherrn dar.⁶¹¹

4.2.2.2.2 Generalunternehmer inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung

Im Vergleich zur GU-A, A geht die noch frühere Vergabe im Rahmen einer GU-E, A in der Regel mit zusätzlichen negativen Auswirkungen sowohl auf die Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung als auch auf die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer einher.⁶¹² Unter Berücksichtigung der bereits im vorherigen Abschnitt diskutierten Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn und der damit in Verbindung stehenden hohen Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte sowie der generell großen Abhängigkeitsgefahr sind diese Auswirkungen der GU-E, A für den öffentlichen Bauherrn sehr kritisch zu bewerten.

Der Rückgriff auf die GU-E, A ohne eine vertragliche Detailausgestaltung nach dem GMP-Modell dürfte dem öffentlichen Bauherrn lediglich in sehr komplexen Hochbauprojekten, in denen nur die ausführenden Unternehmen das erforderliche Wissen besitzen und die Leistung ausschließlich im Rahmen einer pauschalen Vergütung anbieten, um eine sinnvolle Planung erstellen zu können, mögliche Vorteile bringen. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, sollte der öffentliche Bauherr genau prüfen, ob nicht die GU-A, A oder der Rückgriff auf desintegrierte Modelle vorteilhaftere Ausgestaltungen sowohl im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit als auch auf die Reduktionsmöglichkeit der Abhängigkeitsgefahr darstellen, ohne dabei zu erheblichen Produktionskostennachteilen zu führen.

⁶¹¹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.1.

⁶¹² Vgl. Abschnitt 2.3.2.1.2.

4.2.2.2.3 General-/Totalunternehmer im Rahmen des GMP-Modells

Eine weitere Ausgestaltungsoption integrierter Organisationsmodelle bieten GMP-Modelle. Es wurde bereits festgestellt, dass diese Modelle mit einem gewissen Potenzial zur Erzielung von Produktionskostenvorteilen sowohl durch eine frühzeitige Berücksichtigung von Ausführungswissen als auch durch eine Erzielung von Zeitgewinnen bei einer baubegleitenden Planung einhergehen. Gleichzeitig bieten sie dem Bauherrn durch vertragliche Detailausgestaltungen einige Möglichkeiten zur Reduktion der mit einem größeren Vertragsumfang in der Regel zunehmenden Abhängigkeitsgefahr. Die Entfaltung dieses vorhandenen Potenzials ist allerdings eng mit den Akteurscharakteristika des Bauherrn verbunden und muss im Hinblick auf die besonderen Einflussfaktoren im öffentlichen Hochbau in diesem Bereich gesondert bewertet werden.⁶¹³

Zum einen erfordert die erfolgreiche Nutzung von GMP-Modellen ein hohes Maß an internem Wissen.⁶¹⁴ Unter Berücksichtigung des zum Teil erheblichen Ressourcenabbaus bei öffentlichen Bauherren⁶¹⁵ 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.⁶¹⁶ 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 aufgrund des vereinbarten Mitspracherechts des Bauherrn bei bestimmten Entscheidungen eng mit seiner Entscheidungsschnelligkeit verknüpft.⁶¹⁷ Durch die Vorgaben der öffentlichen Hand zur Einhaltung formeller Entscheidungsprozesse ist diese Voraussetzung des öffentlichen Bauherrn zu hinterfragen.

Dem Auftraggeber bietet das GMP-Modell durch die Opting-Out-Möglichkeit normalerweise eine vertragliche Möglichkeit zu einem Auftragnehmerwechsel in definierten Phasen des Projektes. Diese Möglichkeit dient der Reduktion der Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer und ebenso als Leistungsanreiz für den Auftragnehmer.⁶¹⁸ Im Vergleich zum privaten Bauherrn ist der öffentliche Bauherr bei der Nutzung dieser Möglichkeit an eine formelle Vergabe der noch ausstehenden Leistung zur vollständigen Projektrealisierung gebunden, wodurch sich die Wechselkosten des öffentlichen Bauherrn erhöhen.

Ferner geht das GMP-Modell, wie auch andere integrierte Organisationsmodelle, mit einer hohen Bedeutung der Möglichkeit einher, implizite Vereinbarungen einzuhalten und bei der Vergabe die Reputation zu berücksichtigen. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zum

⁶¹³ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

⁶¹⁴ Siehe Kasten 12 und Kasten 13.

⁶¹⁵ Siehe Kasten 20 und Kasten 21.

⁶¹⁶ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

⁶¹⁷ Vgl. Abschnitt 2.3.2.2.

⁶¹⁸ Vgl. Abschnitt 2.3.2.2.

Rückgriff auf diese zwei Ressourcen gilt auch bei GMP-Modellen, dass die relative Vorteilhaftigkeit beim öffentlichen Bauherrn in der Regel geringer ist als beim privaten Bauherrn.

Zudem wirkt sich die Anwendung der GMP-Modelle beim öffentlichen Bauherrn durch unterschiedliche Effekte darauf aus, ob er in der Lage ist, Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. Zum einen bietet das GMP-Modell im Vergleich zur „klassischen“ GU-E, A aufgrund der Vereinbarung zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit in der Leistungserstellung eine bessere Transparenz.⁶¹⁹ Allerdings lässt sich die Wirkung in Bezug 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. Zum anderen ist durch die fehlende umfangreiche Erfahrung mit GMP-Modellen im privaten Bausektor im Allgemeinen und im öffentlichen Bausektor im Besonderen eine geringe Basis an explizitem Wissen vorhanden, was die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zusätzlich komplizierter gestaltet.⁶²⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Anwendung der GMP-Modelle im öffentlichen Hochbau kritisch zu bewerten ist. Sowohl durch die Besonderheiten der öffentlichen Hand als auch als Folge fehlender interner Ressourcen weist der öffentliche Bauherr ungeeigneterere Akteurscharakteristika für eine erfolgreiche Nutzung solcher Modelle auf als der private Bauherr. 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 empirischen Beobachtungen zeigen einen geringen Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle bei öffentlichen Bauherren. Wenn auf ein integriertes Organisationsmodell zurückgegriffen wurde, kam in den meisten Fällen nur die GU-A, A in Frage. Die Erkenntnisse der empirischen Beobachtungen zeigen allerdings in einigen Beispielen, dass die Nutzung dieses Modells auch bei öffentlichen Bauherren erfolgreich sein 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 Transaktionscharakteristika 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 für die Anwendung der GU-A, A eröffnete, ohne im Gegenzug zu einer großen Abhängigkeitsgefahr zu führen. Durch die klare Schnittstelle zwischen Genehmigungs- und Ausführungsplanung ist es dem Bauherrn gelungen, seinen internen Steuerungs- und Koordinationsbedarf im Projekt zu reduzieren.

Kasten 17: Empirische Beobachtungen integrierter Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren

⁶¹⁹ Vgl. Abschnitt 2.3.2.2.

⁶²⁰ Siehe Kasten 12.

4.2.2.3 Schlussfolgerungen

In dem vorhergehenden Abschnitt wurden sowohl eine allgemeine Abwägung der Eignung von des- und integrierten Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau als auch eine detaillierte Untersuchung idealtypischer integrierter Organisationsmodelle vorgenommen. Dabei wurde modellübergreifend festgestellt, dass im Hinblick auf die eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sowie die in integrierten Modellen meist notwendige globale Leistungsbeschreibung desintegrierte Organisationsmodelle dem öffentlichen Bauherrn tendenziell bessere Voraussetzungen bieten, nicht nur die Abhängigkeit vom Auftraggeber zu reduzieren, sondern auch eine gute Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte herbeizuführen. Insbesondere gilt dies bei Um- und Weiterbauten, die generell mit einer hohen Umweltunsicherheit einhergehen.

Allerdings ist die relative Vorteilhaftigkeit desintegrierter Organisationsmodelle abhängig von der Ausgestaltung. In Organisationsmodellen mit sehr früher Vergabe der Bauausführungsleistung im Planungsverlauf wächst in der Regel die Abhängigkeitsgefahr vom Auftraggeber, weshalb solche Modelle zu noch größeren potenziellen Problemen beim öffentlichen Bauherrn führen können. Jedoch kann die GU-A, A bei einer relativ späten Vergabe der Bauausführungsleistung auch im öffentlichen Hochbau ein attraktives Organisationsmodell für Standardbauten darstellen, bei denen die Definition genauer Qualität und Mengen durch die Festlegung von Referenzobjekten und den Rückgriff auf etablierte Standards möglich ist. Durch die klare Trennung von Steuerungs- und Koordinationsaufgaben zwischen den planenden und ausführenden Akteuren vor und nach der Baugenehmigung bietet dieses Modell eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten, was die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte erhöht. Die GU-A, A kann insbesondere dann vorteilhaft sein, wenn dem öffentlichen Bauherrn ausreichende interne Ressourcen zur Steuerung und Koordination eines desintegrierten Modells fehlen. Im Gegensatz dazu dürfte die GU-E, A in der Regel mit noch weiteren negativen Auswirkungen sowohl auf die Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung als auch auf die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer einhergehen. Lediglich in sehr komplexen Hochbauprojekten, in denen nur die ausführenden Unternehmen das erforderliche Wissen zur Erstellung der Planung besitzen, könnte dieses Modell dem öffentlichen Bauherrn Vorteile bieten.

Des Weiteren ist die Eignung von GMP-Modellen im öffentlichen Hochbau analysiert worden. Da diese Ausgestaltungen fast ausschließlich im Rahmen von integrierten Organisationsmodellen vereinbart werden, konnte festgehalten werden, dass sie in der Regel mit negativen Auswirkungen auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte einhergehen und somit kritisch betrachtet werden sollten. Darüber hinaus führen sowohl die Besonderheiten der öffentlichen Hand als auch ihre häufig fehlenden internen Ressourcen zu weniger geeigneten Akteurscharakteristika für eine erfolgreiche Nutzung der GMP-Modelle als beim privaten Bauherren.

4.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Nach der Betrachtung der Besonderheiten der öffentlichen Hand und der damit einhergehenden Auswirkungen auf die Akteurscharakteristika des öffentlichen Bauherrn lassen sich einige Aussagen zur

vorteilhaften Ausgestaltung von Organisationsmodellen im öffentlichen Bausektor auf Einzelprojektebene ableiten:

- Desintegrierte Organisationsmodelle bieten wegen der eingeschränkten Möglichkeiten des öffentlichen Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen sowie der größeren Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte und mit ihrer in der Regel besseren Kontrahierbarkeit der Bauausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe größere Vorteile für den öffentlichen Bauherrn im Vergleich zum privaten.
- Die Rationalität für eine Eigenerstellung beim öffentlichen Bauherrn ist durch die eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit von Fremdvergaben mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung 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 verlangt die Eignung 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 Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung bei den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, stellt sich beim öffentlichen Bauherrn die Frage der langfristigen Ausgestaltung von Organisationsmodellen, um ein ausreichendes Maß an erforderlichem internem Wissen für die Nutzung dieser Lösung sicherzustellen. Auf die langfristige Ausgestaltung von Organisationsmodellen beim öffentlichen Bauherrn auf Multiprojektebene wird in Abschnitt 5.2 vertieft eingegangen.

4.3 Anhang: Empirische Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im Hochbau sowie Unterschieden zwischen privaten und öffentlichen 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 Weiteren 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 kommen zu keinen eindeutigen Ergebnissen bezüglich der Projektkosten.

BLECKEN / GRALLA (1998) halten nach einer Zusammenfassung mehrerer Studien fest, dass eine genaue Aussage zu den Herstellkosten des Generalunternehmervertrages im Vergleich zu 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 sind. Eine gesicherte Datenbasis besteht dafür allerdings nicht“.⁶²¹ Jedoch sehen BLECKEN / GRALLA (1998) gewisse Gesamtkostenvorteile der Generalunternehmervergabe im Vergleich zum Einheitspreisvertrag wegen (geschätzt) geringerer Planungs- und Bauherrenkosten.⁶²²

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 erhielt der Bauherr für alle Fachlose 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, die Planung durch eine frühe Einbeziehung in die Planungsphase, zu optimieren.⁶²³

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 auf dem Baumarkt ökonomisch vorteilhaften Zeiten sind diese Organisati-

⁶²¹ BLECKEN / GRALLA (1998, S. 478).

⁶²² Vgl. BLECKEN / GRALLA (1998).

⁶²³ Vgl. WEEBER / BOSCH (2001, S. 119 ff.).

onsmodelle vergleichsweise teurer.⁶²⁴ Der preisliche Unterschied in den jeweiligen Konjunkturphasen wird allerdings durch ESCHENBRUCH (2008) nicht beziffert.⁶²⁵

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.⁶²⁶

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 wurde kein Unterschied im Nachtragsvolumen zwischen Projekten mit Einzel- und Generalunternehmervergabe gefunden.⁶²⁷

Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Hochbauvorhaben

In einer empirischen Untersuchung zum Kostenvergleich zwischen öffentlichen und privaten Bauvorhaben analysieren STOY ET AL. (2012) Kostendaten von über 2.000 deutschen Hochbauobjekten aus den Jahren 1974 bis 2010, mit einem Schwerpunkt der Objekte in den Jahren 1995 bis 2009.⁶²⁸ Diese 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) fest, wobei öffentliche Bauvorhaben vergleichsweise teurer pro Quadratmeter Brutto-Grundfläche sind. Jedoch können unter Konstanthaltung der weiteren Kosteneinflussfaktoren, z. B. Gebäudetyp, keine signifikanten Kostenkennwertunterschiede in Abhängigkeit von 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.“⁶²⁹

Im Hinblick auf Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Bauvorhaben bei den Nachträgen 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

⁶²⁴ Nach ESCHENBRUCH (2008) erklärt sich dies durch die Möglichkeit des GU bzw. TU zur Vergabe an Tochterunternehmer, die bei bauwirtschaftlicher Rezession Probleme mit der Fixkostendeckung haben.

⁶²⁵ Vgl. ESCHENBRUCH (2008, S. 257).

⁶²⁶ Vgl. RACKY (1997, S. 58).

⁶²⁷ Vgl. RACKY (1997, S. 95).

⁶²⁸ Vgl. STOY ET AL. (2012).

⁶²⁹ STOY ET AL. (2012, S. 57).

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 bezüglich der Nachträge bei öffentlichen und privaten Bauherren. Während die ausführenden Firmen bei öffentlichen Bauherren bei Nachträgen „viel fordern“ werde bei privaten Bauherren „realistisch gefordert“.⁶³⁰

Fazit

Eine Auswertung bisher durchgeführter⁶³¹ 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. Somit können keine relevanten (Kosten-)Erkenntnisse zu den jeweiligen Organisationsmodellen präsentiert werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine empirische Auswertung der tatsächlich anfallenden Kosten sowohl im Hinblick auf Produktions- als auch auf Transaktionskosten zu methodischen Schwierigkeiten führen würde, weil beim Vergleich zwischen unterschiedlichen Organisationsmodellen im Hochbau der unterschiedliche Leistungsinhalt der jeweiligen Modelle berücksichtigt und bewertet werden muss.⁶³²

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 von den mit dem Projekt einhergehenden Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens notwendig.

⁶³⁰ Vgl. BLECKEN / GRALLA (1998, S. 478 f.).

⁶³¹ Die Auswahl ist beschränkt auf vier deutsche empirische Analysen, die dem Autor bekannt sind.

⁶³² Siehe hierzu auch u.a. RACKY (2009).

5 Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene

Im Gegensatz zur Einzelprojektebene werden auf Multiprojektebene nicht nur die Auswirkungen der Ausgestaltungsentscheidungen hinsichtlich des aktuellen Projektes, sondern auch im Hinblick auf zukünftige Projekte analysiert. Dabei wird vorausgesetzt, dass Ausgestaltungsentscheidungen in einem aktuellen Projekt, wegen vorhandener Pfadabhängigkeiten, auch Auswirkung auf zukünftige Ausgestaltungsmöglichkeiten haben können. Ein Trade-off zwischen vorteilhaften Ausgestaltungen auf kurzfristiger Einzel- und langfristiger Multiprojektebene ist dabei nicht auszuschließen und erfordert eine besondere Analyse.

Dieses Kapitel ist wie Kapitel 4 strukturiert – zuerst erfolgt in Abschnitt 5.1 eine abstrakte Analyse auf Multiprojektebene ohne Sektorbezug. Darauf aufbauend findet in Abschnitt 5.2 eine spezifische Analyse der Ausgestaltungsoptionen im deutschen Hochbau statt. Abschließend werden im Anhang zu Abschnitt 5.3 Erkenntnisse über Organisationsmodelle auf Multiprojektebene im öffentlichen Hochbau aus Großbritannien und Schweden als Vergleich zu Deutschland vorgestellt.

5.1 Abstrakte Analyse (ohne Sektorbezug)

In diesem Abschnitt erfolgt eine abstrakte Analyse ohne Sektorbezug, wobei vorausgesetzt wird, dass der Auftraggeber wiederkehrend Leistungen beauftragt und somit unter Berücksichtigung vorhandener Pfadabhängigkeiten bezüglich vergangener und zukünftiger Leistungen eine Analyse auf Multiprojektebene relevant wird.

Dieser Abschnitt ist in zwei Teile gegliedert: In 5.1.1 wird eine allgemeine Analyse durchgeführt, im Anschluss folgt in 5.1.2. eine Analyse mit Bezug zu öffentlichen Auftraggebern. Die Ergebnisse dieses Abschnittes bilden die Grundlage für die spezifischen Analysen des deutschen Hochbaus in 5.2.

5.1.1 Allgemeine Analyse (ohne Bezug zu Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber)

Da davon auszugehen ist, dass Ressourcen des Auftraggebers, die in einem Projekt aufgebaut wurden, meist nicht direkt mit dem Projektabschluss verschwinden und somit für zukünftige Projekte zur Verfügung stehen, wird in dieser Arbeit von einer Pfadabhängigkeit hinsichtlich des Ressourcenaufbaus zwischen aktuellen und zukünftigen Projekten ausgegangen. Aufgrund dieser Pfadabhängigkeit beziehen sich Ausgestaltungsoptionen des Organisationsmodells grundsätzlich nicht nur auf das einzelne Projekt,⁶³³ sondern erfordern ebenso eine langfristige projektübergreifende Betrachtung. In diesem Abschnitt wird eine Grundlage für die Analyse von Ausgestaltungsoptionen der Organisationsmodelle auf Multiprojektebene zur späteren Anwendung bei konkreten Ausgestaltungsentscheidungen im deutschen Hochbau geschaffen.

⁶³³ Im Weiteren wird zur Vereinfachung sowohl für das Projekt als auch für die einzelne Leistung nur auf den Begriff „Projekt“ zurückgegriffen.

5.1.1.1 Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung von Organisationsmodellen

Bei der Ausgestaltung eines Organisationsmodells auf Multiprojektebene ist eine Vielzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Diese können, wie in Abbildung 15 dargestellt, in externe und interne Faktoren sowie den Einfluss des Projektportfolios unterteilt werden.

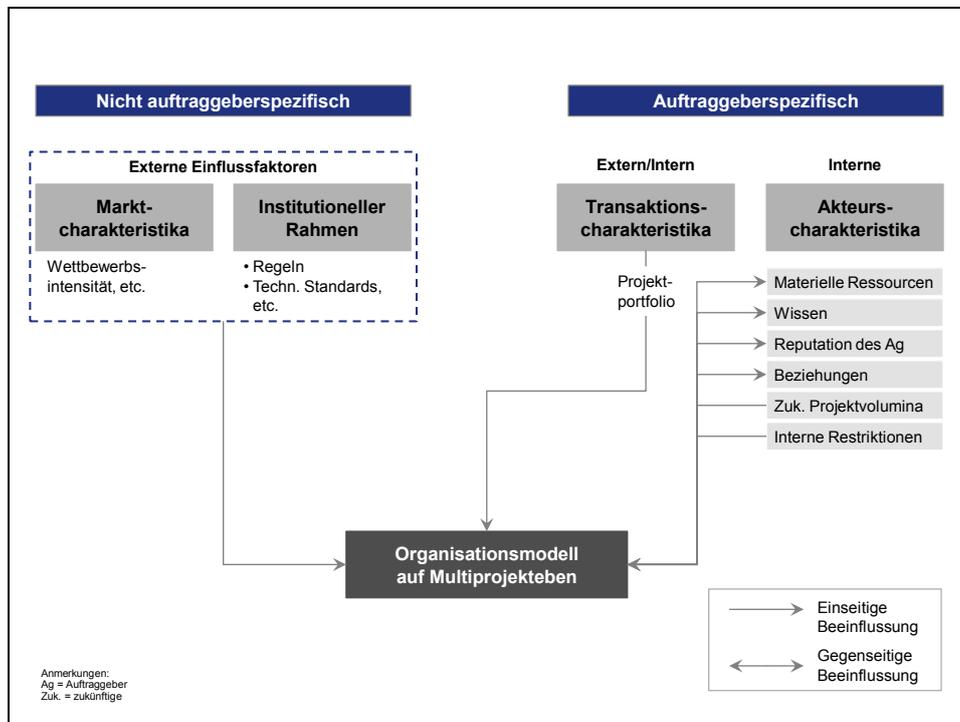


Abbildung 15: Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines Organisationsmodells auf Multiprojektebene⁶³⁴

Externe Einflussfaktoren

MARKTCHARAKTERISTIKA

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der einzelne Auftraggeber mit seinen Ausgestaltungsentscheidungen nicht in der Lage ist, die Marktcharakteristika zu beeinflussen und diese daher als extern zu betrachten sind. Nur in Ausnahmefällen können (sehr) große Auftraggeber auf (sehr) kleinen Märkten Einfluss auf die Marktcharakteristika nehmen. Außerdem ist anzunehmen, dass die Marktcharakteristika dynamisch sind, weshalb sie in unterschiedlichen Projekten nicht identisch sein werden und im Zeitablauf auch nicht konstant bleiben.⁶³⁵

⁶³⁴ Quelle: Eigene Abbildung.

⁶³⁵ Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3.3 für eine Diskussion der Determinanten der Wettbewerbsintensität im Rahmen von den Marktcharakteristika.

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Kurzfristig und im Alleingang ist die Einflussnahme durch den einzelnen Auftraggeber auf den institutionellen Rahmen im jeweiligen Sektorkontext (sehr) begrenzt wobei dieser zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Projekt als extern gegeben einzuordnen ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass der institutionelle Rahmen langfristig durch Veränderungen auf Sektorebene angepasst wird.⁶³⁶

Einfluss des Projektportfolios bzw. Transaktionscharakteristika

Durch die Entscheidung über die durchzuführenden Projekte werden auch die Transaktionscharakteristika des Projektportfolios beeinflusst. Hier ist zwischen Auftraggebern, die selbst entscheiden können, welche Projekte sie durchführen, und solchen, die bereits feststehende Projekte ausführen müssen, zu unterscheiden. Der Auftraggeber, der selbst die Projekte aussuchen kann, besitzt gute Voraussetzungen, eine Spezialisierung vorzunehmen und kurzfristig Projekte auszuwählen, die besser mit den aktuell existierenden externen und internen Einflussfaktoren harmonisieren. Die Möglichkeit des Auftraggebers, der nur als „Ausführer“ bereits feststehender Projekte agiert, sein Projektportfolio zu beeinflussen, ist im Vergleich dazu eingeschränkter.⁶³⁷

Interne Einflussfaktoren bzw. Akteurscharakteristika

Interne Einflussfaktoren bzw. Akteurscharakteristika sind durch den Auftraggeber direkt gestaltbar. Jedoch ist dabei zu unterscheiden, ob der Einflussfaktor langfristig von der Ausgestaltung des Organisationsmodells beeinflusst wird oder nicht, da bei den internen Einflussfaktoren von einer gewissen Pfadabhängigkeit von der aktuellen Ressourcenausstattung auszugehen ist. Durch den für den Aufbau interner Ressourcen häufig erforderlichen Zeitaufwand können allerdings interne Einflussfaktoren kurzfristig extern sein.⁶³⁸

INTERNE RESSOURCEN

MATERIELLE RESSOURCEN

Mit der Entscheidung, materielle Ressourcen für die Eigenerstellung entweder selbst zu beschaffen oder die Leistung über eine Fremdvergabe zu beziehen, kann der Auftraggeber seine zukünftigen Ausgestaltungsmöglichkeiten von Organisationsmodellen beeinflussen. Da die Beschaffung materieller Ressourcen mit Kosten einhergeht, wird sie zum aktuellen Zeitpunkt 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, erhöht sich in der Regel die zukünftige Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung, weil die Investition für erforderliche Ressourcen bereits getätigt ist. Somit haben aktuelle Entscheidun-

⁶³⁶ Siehe auch Abschnitt 3.2.3 für eine Darstellung des Ausarbeitungsprozesses von Standards auf Sektorebene.

⁶³⁷ Siehe auch Abschnitt 2.1.3.2 für eine Diskussion der Bedeutung des Einflusses auf das Projektportfolio im deutschen Hochbau.

⁶³⁸ Vgl. SPENDER (1996, S. 49 ff.); TEECE (1998, S. 52 ff.) und WERNERFELT (1984, S. 179 f.).

gen hinsichtlich Anschaffung interner Ressourcen auch eine langfristige Auswirkung auf die Vorteilhaftigkeit von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene.⁶³⁹

IMMATERIELLE RESSOURCEN

Insbesondere **Wissen** bietet eine große Möglichkeit, als Ressource aus einem aktuellen Projekt in zukünftigen Projekten eingesetzt zu werden, weshalb die Ausgestaltungsentscheidung des Organisationsmodells zukünftige Ausgestaltungsmöglichkeiten bezüglich des Wissens des Auftraggebers entscheidend prägt. Die Ausgestaltungsentscheidung des Organisationsmodells zum aktuellen Zeitpunkt beeinflusst somit auch die langfristige Vorteilhaftigkeit auf Multiprojektebene, 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 bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene im Vergleich zu kodifiziertem Wissen eine höhere Bedeutung zuzuschreiben ist, da es normalerweise nicht skalier- und nicht direkt übertragbar ist und somit mit größeren Pfadabhängigkeiten einhergeht.⁶⁴⁰

Des Weiteren beeinflusst der Auftraggeber über sein Verhalten im aktuellen Projekt 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 bekannt dafür ist, Auftragnehmer streng zu kontrollieren oder viel Wissen vorzuweisen, werden andere Akteure höchst wahrscheinlich davon ausgehen, dass er auch in zukünftigen Projekten ähnlich agieren wird und über ein vergleichbares Wissen wie im Vorprojekt verfügt.⁶⁴¹

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 ihm und den an der Leistungserstellung beteiligten Akteuren entstehen **Beziehungen**, deren Aufbau als spezifische Investition zu betrachten ist, die nicht nur vom Auftraggeber, sondern 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 in zukünftigen Projekten zu einer Reduktion der Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität des Akteurs 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.⁶⁴²

Ferner können **zukünftige Auftragsvolumina** des Auftraggebers als Anreiz für vertragskonformes Verhalten eingesetzt werden.⁶⁴³ Hier ist davon auszugehen, dass ein direkter Zusammenhang zwi-

⁶³⁹ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258).

⁶⁴⁰ Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

⁶⁴¹ Vgl. LEIBLEIN (2003, S. 947); MILGROM / ROBERTS (1992, S. 139 ff.); NICKERSON (2005, S. 7) und TEECE / PISANO / SHUEN (1997, S. 521).

⁶⁴² Vgl. DYER / SINGH (1998) und MOWERY / OXLEY / SILVERMAN (1996); Siehe auch Abschnitt 3.2.1 für eine Darstellung der Erkenntnisse des Relational-View.

⁶⁴³ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.3.2.

schen der Größe des Auftraggebers und seinen möglichen zukünftigen Auftragsvolumina besteht. Bei wiederkehrender Nutzung einer bestimmten Ausgestaltungsoption durch den Auftraggeber steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der aktuelle Auftragnehmer die erforderlichen Ressourcen für eine zukünftige Auftragswahrnehmung besitzt, wodurch das potenzielle Auftragsvolumen des Auftraggebers für den einzelnen Auftragnehmer erhöht wird.

Auch **interne Restriktionen**, wie z. B. „Compliance-Regeln“, zählen zu den auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells wirkenden internen 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.⁶⁴⁴

Interdependenzen zwischen externen und internen Einflussfaktoren

Wie in Abbildung 15 dargestellt, erfolgt die Ausgestaltung des Organisationsmodells in einem komplexen System externer und interner Einflussfaktoren, wobei die externen Faktoren den Rahmen für die langfristige Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene bilden. Bei der Ausgestaltung des vorteilhaften Modells sind vom Auftraggeber die aktuellen Marktcharakteristika, der institutionelle Rahmen und die vorhandenen internen Ressourcen zu berücksichtigen.⁶⁴⁵

Der Auftraggeber muss bei der Ausgestaltung des aktuellen Organisationsmodells die Wirkung sich ändernder externer Einflussfaktoren auf zukünftige interne Ressourcen berücksichtigen. Insbesondere wird auf das zukünftige notwendige Wissen des Auftraggebers Einfluss genommen und somit dessen spätere Ausgestaltungsmöglichkeiten stark beeinflusst.⁶⁴⁶ Des Weiteren wirken sich externe Einflussfaktoren auf den Aufbau von materiellen Ressourcen und von Beziehungen zu anderen Marktakteuren sowie die Reputation des Auftraggebers aus.

Um auf veränderte externe Einflussfaktoren zu reagieren, besteht für den Auftraggeber die Möglichkeit, entweder den Inhalt des Projektportfolios anzupassen oder neue interne Ressourcen aufzubauen. Allerdings können nur Auftraggeber, die direkten Einfluss auf ihr Projektportfolio nehmen können, Projekte auswählen, die besser im Einklang mit den vorhandenen internen Ressourcen stehen und somit den Bedarf am Aufbau neuer Ressourcen reduzieren. Außerdem ermöglicht die Ausgestaltung des Projektportfolios bei heterogenen Marktcharakteristika und uneinheitlichen institutionellen Rah-

⁶⁴⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 76) und OSTROM (2005, S. 18).

⁶⁴⁵ Langfristig werden die Marktcharakteristika und der institutionelle Rahmen meist interdependent beeinflusst, da Anpassungen des institutionellen Rahmens häufig als Reaktion auf veränderte Marktcharakteristika erfolgen. Siehe auch Abschnitt 3.2.3 für eine Darstellung des Ausarbeitungsprozesses von Standards auf Sektorebene. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass Anpassungen des institutionellen Rahmens losgelöst von den Marktcharakteristika erfolgen können und somit als eine mögliche treibende Kraft um Veränderungen im Markt herbeizuführen eingeordnet werden. Beispielsweise hat die sogenannte Energiewende dazu beigetragen, viele zügige Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Hochbau auszulösen, siehe dazu u. a. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2013, S. 49 f.).

⁶⁴⁶ Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

menbedingungen auf unterschiedlichen Märkten, Projekte zu realisieren, die eine besser mit den intern vorhandenen Ressourcen harmonisierende Ausgestaltung des Organisationsmodells erlauben.⁶⁴⁷

Bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells wird der Auftraggeber nicht nur die extern vorzufindenden Einflussfaktoren und die aktuellen internen Auftraggebercharakteristika beachten, sondern auch mögliche Einschränkungen des Einsatzes dieser internen Ressourcen durch eventuelle interne Restriktionen berücksichtigen müssen. Insbesondere bei Auftraggebern der öffentlichen Hand kann es aufgrund des Vergaberechts zu erheblichen Einschränkungen bezüglich der Frage der Zulässigkeit des Einsatzes interner Ressourcen kommen. Private Auftraggeber können dies allerdings auch durch Regeln, z. B. zu Compliance, erfahren.⁶⁴⁸

5.1.1.2 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle

Bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen geht der Aufbau notwendiger interner Ressourcen des Auftraggebers mit Kosten einher. Vorhandene interne Ressourcen können dabei zumeist bewahrt werden und in zukünftigen Projekten wieder zum Einsatz kommen. Allerdings dürfte sich die Qualität der internen Ressourcen, wie z. B. Wissen und Beziehungen, bei seltener Nutzung in der Regel im Zeitablauf vermindern. Im Gegensatz dazu können bei wiederkehrender Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen Synergieeffekte erzielt werden.⁶⁴⁹

Bei einem nicht standardisierten Leistungserstellungsprozess weichen die externen Faktoren unterschiedlicher Projekte voneinander ab, weshalb sich die Ausgestaltung eines geeigneten Organisationsmodells auf Einzelprojektebene in der Regel zwischen Projekten unterscheiden wird. Zusätzlich trägt die Umweltunsicherheit dazu bei, dass sich über die Zeit die Ausgestaltungparameter eines geeigneten Organisationsmodells auf Einzelprojektebene verändern werden.⁶⁵⁰

Bei der Ausgestaltung eines Organisationsmodells sind sowohl Ressourcen, die bei wiederkehrender Nutzung die Erzielung von Synergieeffekten erlauben, als auch Ressourcen, die sich mit der Umweltunsicherheit im Zeitablauf verändern und projektübergreifend nicht identisch sind, erforderlich. Deshalb kann es zu einem Trade-off zwischen geeigneter Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene kommen. Ein Organisationsmodell auf Multiprojektebene wird danach konsistent sein, wenn die Ausgestaltung nach Berücksichtigung aktueller und zukünftig möglicher interner sowie externer Einflussfaktoren den langfristigen Zielen des Auftraggebers am besten gerecht wird.

5.1.1.2.1 Bedeutung von Synergieeffekten und Flexibilität

Infolge der sich von Projekt zu Projekt ändernden externen Einflussfaktoren, die sich auf das Organisationsmodell auswirken, wird es regelmäßig zum Trade-off zwischen der Erzielung von Synergieeffekten durch die wiederkehrende Nutzung bereits vorhandener Ressourcen und der Ausgestaltungs-

⁶⁴⁷ Siehe auch Abschnitt 2.1.3.2 für eine Diskussion der Bedeutung des Einflusses auf das Projektportfolio im deutschen Hochbau.

⁶⁴⁸ Für die Wirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene siehe Abschnitt 5.1.2.

⁶⁴⁹ Vgl. SPENDER (1996, S. 49 ff.); TEECE (1998, S. 52 ff.) und WERNERFELT (1984, S. 179 f.).

⁶⁵⁰ Siehe u. a. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 259) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.) für eine Diskussion der Auswirkung von Umweltunsicherheit.

flexibilität zur Berücksichtigung der (optimalen) Konstellation externer und interner Einflussfaktoren im aktuellen Projekt kommen.⁶⁵¹

Aufgrund des Einflusses der aktuellen Ausgestaltung des Organisationsmodells zum Aufbau interner Ressourcen, die auch in zukünftigen Projekten eingesetzt werden können, geht die Ausgestaltung des konsistenten Modells mit einer Langfristorientierung einher. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die optimale Ausgestaltung auf Einzelprojektebene nicht im Einklang mit dem konsistenten Modell auf Multiprojektebene steht, wodurch ein Trade-off zwischen geeigneter Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene vorliegen kann. Insbesondere in größeren Organisationen mit einer Vielzahl von Organisationseinheiten besteht die Gefahr eines Gefangenendilemmas⁶⁵², indem jede Einheit die für sich geeignete Ausgestaltung anstrebt, ohne dabei die möglichen negativen Gesamtauswirkungen auf Multiprojektebene zu berücksichtigen. Um ein konsistentes Modell für die Gesamtorganisation zu erreichen, können in diesem Fall Regeln der Selbstbindung notwendig sein.⁶⁵³

Des Weiteren muss der Auftraggeber bei der Gestaltung eines konsistenten Organisationsmodells den Einfluss der aktuellen Ausgestaltungsentscheidung auf die Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt zukünftiger interner Ressourcen berücksichtigen. Unter der Annahme begrenzter Rationalität von Akteuren ist davon auszugehen, dass der Auftraggeber nicht in der Lage ist, sämtliche zukünftige Entwicklungen der externen Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell perfekt zu antizipieren, weshalb er Anreize hat, in seinen zukünftigen Ausgestaltungsoptionen eine gewisse Flexibilität für unerwartete Veränderungen externer Einflussfaktoren sicherzustellen.⁶⁵⁴ Die aktuelle Ausgestaltung des konsistenten Modells sollte deshalb zur Gewährleistung von Flexibilität zukünftige, durch nicht antizipierbare Änderungen der externen Einflussfaktoren erforderliche, interne Ressourcen berücksichtigen.

In einer Welt mit sich ändernden Einflussfaktoren und unter der Annahme begrenzter Rationalität von Akteuren wird es sowohl zwischen kurz- und langfristigen Ausgestaltungen als auch zwischen der Standardisierung des Organisationsmodells zur Erzielung von Synergieeffekten und der zukünftigen Flexibilität zu Trade-offs kommen. Diese Trade-offs und mögliche Ausgestaltungsoptionen zu deren Eindämmung werden in den folgenden Abschnitten thematisiert.

5.1.1.2.2 Rationalität für die Nutzung interner Standardorganisationsmodelle

In einem Umfeld in dem interne Ressourcen ohne Kosten auf-, und abgebaut sowie erhalten werden könnten, würde der Auftraggeber nur die externen 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 er

⁶⁵¹ Siehe AMBROSIUS (2009, S. 29) und DIN (2000) für eine Darstellung von internen Standards als eine institutionelle Möglichkeit, die Erzielung von Synergieeffekten durch die wiederkehrende Nutzung bereits vorhandener Ressourcen zu ermöglichen.

⁶⁵² Mit dem Gefangenendilemma ist eine Situation gemeint, in der das rationale Verhalten eines einzelnen Gruppenmitglieds zu einem für die Gruppe nicht Pareto-optimalem Ergebnis führt, vgl. SPRINGER GABLER VERLAG (2014).

⁶⁵³ In Abschnitt 5.1.1.2.5 wird vertieft auf Selbstbindung eingegangen.

⁶⁵⁴ Vgl. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 254) und KLATT (2011, S. 49).

Anreize, bei Festlegung des Organisationsmodells vorhandene, aber auch potenziell zukünftig notwendige interne Ressourcen zu berücksichtigen.⁶⁵⁵

Im Hinblick auf die mit dem Auf- und Abbau sowie Erhalt interner Ressourcen verbundenen Kosten bietet die wiederholte 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 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.⁶⁵⁶

Besonders hinsichtlich des Wissens, bietet die wiederkehrende Nutzung von Organisationsmodellen mit ähnlichen Ausgestaltungen große Vorteile für den Auftraggeber. Beim Rückgriff auf Modelle mit ähnlicher Ausgestaltung lassen sich schneller Erfahrungen sammeln. Somit können implizites Wissen bei einzelnen Personen sowie eine größere Basis expliziten Wissens einfacher aufgebaut werden. Aufgrund der Vergesslichkeit des Individuums oder des Ausscheidens einzelner Mitarbeiter kann erworbenes implizites Wissen verloren gehen. Für dessen Erhalt ist eine regelmäßige Nutzung von Bedeutung, was sich bei der Anwendung von Standardausgestaltungen des Organisationsmodells einfacher sicherstellen lässt.⁶⁵⁷ Um implizites Wissen aktuell und damit für den Auftraggeber relevant zu halten, kommt insbesondere auf Märkten mit sich schnell ändernden externen Einflussfaktoren der kontinuierlichen Anwendung und damit Weiterentwicklung von Wissen eine große Bedeutung zu.

5.1.1.2.3 Abwägungen zwischen Synergieeffekten und Flexibilität sowie Bedeutung der Größe des Auftraggebers

Wie bereits diskutiert, ist die Umwelt in der Regel als veränderlich zu betrachten, wodurch sich externe Einflussfaktoren sowohl im Zeitablauf als auch zwischen unterschiedlichen Projekten ändern.⁶⁵⁸ Durch diese Umweltdynamik kommt es bei der Ausgestaltung zu einer Abwägung zwischen der Ausgestaltungsflexibilität des Organisationsmodells im Hinblick auf mögliche Veränderungen externer Einflussfaktoren und der Festlegung von Standardorganisationsmodellen zur Realisierung von Synergieeffekten. Dieser Trade-off ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen externen und internen Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung eines geeigneten Organisationsmodells. Bei Veränderungen der externen Einflussfaktoren zur Realisierung eines bestimmten Projektes kann für eine geeignete Ausgestaltung die Notwendigkeit bestehen, die internen 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 bestmöglich ausgestalteten Organisa-

⁶⁵⁵ Vgl. SPENDER (1996, S. 49 ff.); TEECE (1998, S. 52 ff.) und WERNERFELT (1984, S. 179 f.).

⁶⁵⁶ Siehe AMBROSIUS (2009, S. 29) und DIN (2000) für eine Diskussion der Rationalität von internen Standards.

⁶⁵⁷ Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

⁶⁵⁸ Siehe u. a. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 259) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 493 f.) für eine Diskussion der Auswirkung von Umweltunsicherheit bzw. -veränderungen.

tionsmodell einhergehenden Opportunitätskosten und der Möglichkeit, durch die Realisierung von Synergieeffekten bei wiederkehrender Nutzung bereits vorhandener interner Ressourcen Kosten einzusparen. 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 im Vergleich zu kleinen Auftraggebern vergleichsweise bessere Voraussetzungen haben, diesem Trade-off entgegenzuwirken.

5.1.1.2.3.1 Auswirkungen idealtypischer Akteurscharakteristika

Die relative Vorteilhaftigkeit von Standardisierung und 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.⁶⁵⁹

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.⁶⁶⁰ Für diese Auftraggeber besteht die Möglichkeit, bei Veränderungen sowohl der externen Einflussfaktoren als auch der durch den Auftraggeber zu beeinflussenden internen Einflussfaktoren, Projekte auszusuchen, die mit Transaktions- und Marktcharakteristika sowie einem institutionellen Rahmen einhergehen, welche besser mit den vorhandenen Akteurscharakteristika des Auftraggebers harmonisieren. Somit kann dieser im Hinblick auf die Transaktions- und Marktcharakteristika sowie den institutionellen Rahmen für ein homogeneres Projektportfolio sorgen, wodurch sich die Notwendigkeit reduziert, interne Einflussfaktoren auf das Organisationsmodell anzupassen. Infolge der Ausgestaltung des Projektportfolios und der damit in Verbindung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die externen Einflussfaktoren ist bei Auftraggebern, die einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Projektportfolios haben, eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells festzustellen.

Ferner bestehen für große Auftraggeber vergleichsweise gute Möglichkeiten, durch die hohe Projektrealisierungshäufigkeit auf unterschiedliche Ausgestaltungen des Organisationsmodells spezialisierte interne Ressourcen aufzubauen und vorzuhalten. Bei diesen Auftraggebern wird gleichzeitig in mehreren Ausgestaltungsoptionen 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 zur Erreichung dieser kritischen Größe auf eine bestimmte (Standard-)Ausgestaltung

⁶⁵⁹ Für eine Diskussion der Bedeutung der Häufigkeit siehe u.a. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶⁰ Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3 für eine Darstellung der Auswirkung dieser Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit von idealtypischer Eigenerstellung bzw. Fremdvergabe auf Einzelprojektebene sowie Abschnitt 4.1.1.2 für die gleiche Diskussion mit Auswirkung auf den Leistungs- bzw. Vertragsumfang.

zurückgreifen, womit sie eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen aufweisen.⁶⁶¹

Es lässt sich festhalten, dass die Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells grundsätzlich durch den möglichen Einfluss auf das Projektportfolio sowie die Größe des Auftraggebers beeinflusst wird. Insbesondere für kleine Auftraggeber mit direktem Einfluss auf das Projektportfolio und somit besserer Möglichkeit, seinen Inhalt im Zeitablauf homogen zu halten, besteht eine normalerweise hohe Vorteilhaftigkeit der Festlegung eines Standardmodells. Große Auftraggeber können hingegen durch ihr Auftragsvolumen in mehreren Organisationsmodellen gleichzeitig eine kritische Größe erreichen, die die Erzielung von Synergieeffekten durch die 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, die einen Rückgriff auf mehrere Organisationsmodelle erlauben. Im Vergleich dazu dürfte es für große Auftraggeber mit einem homogenen Projektportfolio, auf dessen Inhalt sie direkt Einfluss nehmen können, weniger sinnvoll sein, interne Ressourcen für mehrere Modelle aufzubauen. Somit werden sie normalerweise Anreize haben, auf ein einzelnes Standardorganisationsmodell zurückzugreifen.

Kleine Auftraggeber mit einem heterogenen Projektportfolio sind hingegen großen Abwägungsproblemen zwischen Standardisierung und Flexibilität ausgesetzt. Zur Bewältigung der vielfältigen 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 dieser Ressourcen in mehreren Organisationsmodellen wegen der geringen Leistungshäufigkeit (sehr) eingeschränkt.

5.1.1.2.3.2 Auswirkungen der Häufigkeit bzw. der Möglichkeit zur Standardisierung

Wie in den vorherigen Abschnitten diskutiert, hat die Häufigkeit mit der der Auftraggeber ein Projekt realisiert eine direkte Auswirkung auf die Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodells auf Multiprojektebene. Grundsätzlich gilt: Je häufiger eine Leistung erstellt wird, desto lohnenswerter wird der Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung.⁶⁶² Durch die hohe Häufigkeit lassen sich Synergieeffekte der internen Ressourcen realisieren. Außerdem wird durch den regelmäßigen Einsatz der Erhalt von Ressourcen, insbesondere von Wissen, vereinfacht.⁶⁶³

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 aktoursspezifischen Detailausgestal-

⁶⁶¹ Für eine Diskussion der Bedeutung der Häufigkeit siehe u.a. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶² Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶³ Vgl. CONNER / PRAHALAD (1996); FOSS (1996); GRANT (1996); KOGUT / ZANDER (1992); NICKERSON / ZENGER (2004); SPENDER (1996) und TEECE (1998).

tungsmöglichkeiten bei der Fremdvergabe.⁶⁶⁴ 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 existieren allerdings bei der Fremdvergabe vergleichsweise geringe Produktionskostenvorteile, weil sie auch bei Eigenerstellung bedeutsame interne Synergieeffekte realisieren können.⁶⁶⁵

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.⁶⁶⁶ Sie können entweder über eine reine Eigenerstellung mittels eigener Ressourcen oder über eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung abgebildet werden.⁶⁶⁷ 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, dass der Auftragnehmer die hohe Spezifität der Leistung bei einer Fremdvergabe zu seinem eigenen Vorteil nutzt erforderlich. In solchen Fällen spielen die Zentralität und/oder der monetäre Umfang der Leistung eine entscheidende Rolle. Normalerweise wird der Aufbau interner Ressourcen für eine seltene Leistungserstellung nur bei Leistungen mit sehr hoher Zentralität und/oder großer monetärer Bedeutung lohnenswert sein.⁶⁶⁸ Ferner kann der Rückgriff auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung von Vorteil sein, wenn die Leistungserstellung durch einen Auftragnehmer erfolgen kann, zu dem bereits im Rahmen anderer Projekte 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.⁶⁶⁹

Ferner ist bei Leistungen, die mit Transaktions-, Akteurs und Marktcharakteristika sowie einem institutionellen Rahmen verbunden sind, die für den Rückgriff auf die Eigenschaften der Eigenerstellung sprechen, die Abwägung zwischen reiner Eigenerstellung und Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zum einen eng mit der Größe des Auftragnehmers sowie zum anderen 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

⁶⁶⁴ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.

⁶⁶⁵ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶⁶ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶⁷ Vgl. Abschnitt 4.1.1.1.2.

⁶⁶⁸ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 499 ff.) und WILLIAMSON (1979).

⁶⁶⁹ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279 ff.); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3.2.

überschreiten, bei der sich der Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zur Eigenerstellung lohnen. Dies setzt allerdings eine gewisse Mindesthomogenität des Projektportfolios voraus.⁶⁷⁰

Des Weiteren kommt bei der Entscheidung zwischen reiner Eigenerstellung und Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung den Pfadabhängigkeiten eine zentrale Bedeutung zu. Wenn Investitionen in Ressourcen zur Eigenerstellung bereits getätigt worden 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. Außerdem ist bei der Entscheidung über den Aufbau interner Ressourcen zur Eigenerstellung der zukünftigen Häufigkeit eine hohe Entscheidungsrelevanz beizumessen. Um zukünftig eine kritische Größe zu erreichen, die eine Investition in Ressourcen für die Eigenerstellung lohnenswert macht, kann es für den Auftraggeber 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 allerdings die Flexibilität des Auftraggebers im Falle von Veränderungen externer Einflussfaktoren erheblich ein.⁶⁷¹

Jedoch wirkt sich die Häufigkeit der Leistungserstellung nicht nur auf die Vorteilhaftigkeit des Aufbaus interner Ressourcen zur Eigenerstellung aus, sondern auch auf die Möglichkeit zur Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung. Wenn eine Leistung häufig erstellt wird, lässt sich das hohe zukünftige Auftragsvolumen als Anreiz für den Auftragnehmer nutzen, um ihn sowohl zu vertragskonformem Verhalten zu motivieren als auch Lerneffekte in der wiederkehrenden Zusammenarbeit zu erzielen.⁶⁷²

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 solche kleinen Auftraggeber steht die Beauftragung eines Steuerers häufig als einzige Alternative zur Verfügung, damit die oftmals vorhandenen, in Kombination mit hoher Spezifität zu einer erheblichen Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer führenden Kontrahierbarkeits- und Nachvollziehbarkeitschwierigkeiten des Auftraggebers infolge fehlenden Wissens reduzierbar sind.⁶⁷³

Hingegen können große Auftraggeber mit sehr heterogenem Projektportfolio – durch die Beauftragung eines einzelnen Auftragnehmers für unterschiedliche Leistungen – dem Auftragnehmer leistungsübergreifende Anreize zu vertragskonformem Handeln schaffen, wobei die Schlechtleistung bei einer einzelnen Leistung mit der Gefahr der Beendigung der gesamten Vertragsbeziehung zum Auftraggeber

⁶⁷⁰ Vgl. Abschnitt 5.1.1.3.3.1.

⁶⁷¹ In Abschnitt 5.1.1.2.5 wird vertieft auf Selbstbindung eingegangen.

⁶⁷² Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279 ff.); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3.2.

⁶⁷³ Siehe Abschnitt 4.1.1.1.3 für eine Diskussion hinsichtlich des Steuerers.

einhergeht.⁶⁷⁴ 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 Projekthäufigkeit beeinflusst. Die Eigenerstellung sehr großer Leistungsumfänge wird in der Regel nur bei hoher Häufigkeit lohnenswert sein, weil der große Umfang generell hohe Investitionen in den Aufbau interner Ressourcen mit sich bringt. Bei Aufteilung der Leistung in mehrere Lose bestehen für den Auftraggeber auch bei niedriger Häufigkeit bessere Möglichkeiten, interne Ressourcen zur Eigenerstellung einiger Lose aufzubauen. Außerdem führen große Vertragsumfänge gewöhnlich zu einer stärkeren Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer, wodurch die Möglichkeit zum Rückgriff auf die Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenerstellung eine wichtigere Bedeutung erlangt. Allerdings erfordert der Rückgriff auf diese Detailausgestaltung normalerweise eine hohe Beziehungshäufigkeit zum Auftragnehmer, weshalb große Vertragsumfänge eher bei einer hohen Häufigkeit vorteilhaft sein werden.⁶⁷⁵

Schlussfolgerung

Eine hohe Häufigkeit der Leistungserstellung bietet dem Auftraggeber nicht nur im Hinblick auf die Entscheidung bezüglich Eigenerstellung oder Fremdvergabe, sondern auch auf die Festlegung des Leistungs- bzw. Vertragsumfangs eine vergleichsweise größere Ausgestaltungsvielfalt, weil 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 in der Regel noch mehr vergrößert. Somit erschwert eine hohe Häufigkeit infolge der damit in Verbindung stehenden Ausgestaltungsvielfalt die Ableitung konkreter Ausgestaltungsempfehlungen zu konsistenten Organisationsmodellen auf Multiprojektebene.

Hingegen bietet die Fremdvergabe bei geringerer Häufigkeit meist die einzig sinnvolle Lösung für die Leistungserstellung. Allerdings geht die geringe Häufigkeit in der Regel auch mit schlechteren Möglichkeiten zum Rückgriff auf eine Fremdvergabe mit einer Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung einher, wodurch die Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer steigt. Zur Reduktion dieser Gefahr, die insbesondere bei spezifischen Leistungen sehr kritisch zu bewerten ist, können die Aufteilung der Leistung in mehrere Lose sowie die Beauftragung eines Steuerers mögliche vorteilhafte Ausgestaltungen des Organisationsmodells bieten.

⁶⁷⁴ Vgl. KLEIN (2000) und RICHTER / FURUBOTN (2010, S. 279 ff.); Siehe auch Abschnitt 4.1.1.1.3.2.

⁶⁷⁵ Vgl. Abschnitt 4.1.1.2.

5.1.1.2.4 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 dieser Arbeit 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, weil 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 um so die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe zu steigern.

Des Weiteren bieten Mischstrategien dem Auftraggeber zum einen eine gewisse 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 sowohl mit der Eigenerstellung als auch der Fremdvergabe ist der Auftraggeber bei einer Veränderung der externen Einflussfaktoren in der Lage, den Eigenerstellungs- bzw. den Fremdvergabeanteil vergleichsweise kostengünstig anzupassen, um auf die neuen Gegebenheiten zu reagieren. Somit werden Pfadabhängigkeiten bei der Ausgestaltung des Organisationsmodells abgemildert.

Da die Mischstrategie regelmäßig zu guten Vergleichsmöglichkeiten führt, bietet sie weitere potentielle Vorteile im Hinblick auf die Bewertung der Qualität und der Effizienz sowohl externer als auch interner 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 Voraussetzungen, ex ante die Leistung zu beschreiben und die Leistungsqualität der potenziellen Auftragnehmer zu bewerten sowie ex post die tatsächlich erbrachte Leistungsqualität nachzuvollziehen. Diese Vorteile der Mischstrategie müssen allerdings mit dem Verzicht auf die Erhebung von noch größeren Synergieeffekten bei einer Festlegung auf nur die Eigenerstellung oder die Fremdvergabe abgewogen werden.

5.1.1.2.5 Bedeutung von Selbstbindung

Durch den gelegentlich existierenden Trade-off zwischen Ausgestaltungen, die zwar auf Einzelprojektebene geeignet sind, aber auf Multiprojektebene hingegen eher ungeeignet sein können, besteht die Gefahr eines Gefangenendilemmas. Vor allem bei großen Auftraggebern mit mehreren Organisa-

tionseinheiten kann eine mögliche Kurzfristorientierung einiger Mitarbeiter, z. B. verstärkt durch eine variable Vergütung in Abhängigkeit vom einzelnen Projektergebnis, zu starken individuellen Anreizen dafür führen, eine auf Einzelprojektebene, aber nicht auf Multiprojektebene geeignete Ausgestaltung zu nutzen. Um dieses Dilemma zu überwinden, ist es gegebenenfalls notwendig, eine Selbstbindung der Akteure beim Auftraggeber durch interne Restriktionen zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen herbeizuführen.⁶⁷⁶

5.1.1.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt wurde aufgezeigt, dass bei der Diskussion zentraler Ausgestaltungsoptionen eines Organisationsmodells nicht nur die einmalige projektbezogene Optimierung der Ausgestaltung zu betrachten ist, sondern vielmehr auch die zentralen Optionen zur Ausgestaltung auf Multiprojektebene analysiert werden sollten.

Durch den Trade-off zwischen der Ausgestaltungsflexibilität des Organisationsmodells im Hinblick auf veränderte externe Einflussfaktoren und der Nutzung von Standardorganisationsmodellen zur Realisierung von Synergieeffekten ist es zur Einschätzung der langfristigen Vorteilhaftigkeit der Ausgestaltung notwendig, die Effekte auf Multiprojektebene zu analysieren. Dabei sollte im Vordergrund 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 externen Einflussfaktoren als auch die internen Ressourcen sowie die internen Restriktionen des Auftraggebers zu berücksichtigen. Hierbei sind 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 bei aktuellen und zukünftigen Vergaben zu beachten.

Dieses komplexe System externer und interner auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle wirkender Einflussfaktoren erlaubt keine allgemeingültigen Empfehlungen zur vorteilhaften Ausgestaltung auf Multiprojektebene. Generell lässt sich allerdings festhalten, 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 ein, langfristige interne Ressourcen, wie z. B. Beziehungen zu ausgewählten Marktakteuren, aufzubauen sowie die Reputation in aktuellen und

⁶⁷⁶ Siehe auch Abschnitt 3.3 für eine Diskussion der Bedeutung von Selbstbindung im öffentlichen Sektor.

zukünftigen Vergaben zu berücksichtigen.⁶⁷⁷ Diese Einschränkungen haben eine direkte Auswirkung auf die konsistente Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Multiprojektebene. Zusätzlich besitzen auch einzelne öffentliche Auftraggeber als vergleichsweise große Marktakteure in einigen (kleinen) Regionen einen gewissen Markteinfluss, weshalb die Förderung langfristiger Wettbewerbsintensität bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene berücksichtigt werden sollte.⁶⁷⁸

5.1.2.1 Auswirkungen der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle

Die Besonderheiten öffentlicher Auftraggeber wirken sich durch mehrere Faktoren, auf die in diesem Abschnitt einzugehen ist und deren Auswirkung analysiert werden, auf die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene aus.

5.1.2.1.1 Auswirkungen der Einschränkungen des Vergaberechts

Infolge der in öffentlichen Ausschreibungen durch das Vergaberecht eingeschränkten Möglichkeiten zur Direktvergabe sowie zur Diskriminierung gegen einzelne Anbieter bestehen für den öffentlichen Auftraggeber im Vergleich zum privaten Auftraggeber schlechte Voraussetzungen, zukünftige Auftragsvolumina als positiven Anreiz und/oder Drohung gegenüber den Auftragnehmern einzusetzen.⁶⁷⁹ Dadurch wird ebenfalls der gezielte 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, um die Reputation bei der Vergabe zu berücksichtigen, ein. Eine juristisch nicht nachweisbare, allerdings für den Auftraggeber nachvollziehbare Schlechtleistung des Auftragnehmers im heutigen Projekt wird bei öffentlichen Auftraggebern für den Auftragnehmer eine vergleichsweise geringere Auswirkung haben als bei privaten Auftraggebern, was mit einer negativen Wirkung auf die Leistungsanreize des Auftragnehmers verbunden sein dürfte.⁶⁸⁰

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 dieser Detailausgestaltung harmonieren, können daher bei einer Überschreitung der jeweiligen Schwellenwerte beim öffentlichen Auftraggeber nur entweder als idealtypische Fremdvergabe mit

⁶⁷⁷ Siehe dazu u. a. die Verordnungen zur öffentlichen Vergabe von Bauleistungen in der VOB/A.

⁶⁷⁸ Beispielsweise im deutschen Hochbau waren 2014 die öffentlichen Vorhaben für mehr als sechs Prozent des gesamten Hochbauvolumens verantwortlich, 2010 lag dieser Anteil bei über acht Prozent, vgl. Abschnitt 2.1.1. In einzelnen Regionen dürfte dieser Anteil erheblich höher gewesen sein.

⁶⁷⁹ Vgl. Abschnitt 4.1.2.1.1.

⁶⁸⁰ Vgl. Abschnitt 4.1.2.1.1.

Nähe an der Marktlösung oder als Eigenerstellung erbracht werden.⁶⁸¹ Im Vergleich zum privaten Auftraggeber ist die Ausgestaltungsvielfalt des öffentlichen Auftraggebers damit eingeschränkt, was die Vorteilhaftigkeit der Fremdvergabe in der Regel reduziert. Aus dieser eingeschränkten Ausgestaltungsvielfalt in der Fremdvergabe kann beim öffentlichen Auftraggeber eine vergleichsweise höhere Rationalität für die Eigenerstellung als beim privaten Auftraggeber abgeleitet werden. Insbesondere gilt dies für 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, leitet sich bei ihm eine vergleichsweise hohe Eignung einer langfristigen Nutzung kleinerer Vertragsumfänge ab. Insbesondere lässt sich beim öffentlichen Auftraggeber durch die langfristig eingeschränkten Möglichkeiten zur Reduktion der Abhängigkeitsgefahr von einem Auftragnehmer eine hohe Vorteilhaftigkeit für die Sicherstellung einer guten Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung im Rahmen der Vergabe feststellen. Dabei ist die Rationalität dafür, frühzeitige Vergaben von Ausführungsleistungen mit schlechter, bei späterer Vergabe aber steigender Kontrahierbarkeit, zu vermeiden, für öffentliche Auftraggeber höher als für private Auftraggeber.

5.1.2.1.2 Berücksichtigung langfristiger Wettbewerbsintensität

Insbesondere in Regionen mit schwachem Privatsektor hat der einzelne öffentliche Auftraggeber durch seine relative Größe häufig einen gewissen Markteinfluss. Mit der Ausgestaltung des Organisationsmodells übt er in solchen Fällen auch eine Wirkung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region aus. Es ist somit grundsätzlich in seinem Interesse, die Wettbewerbsintensität auf Multiprojektebene zu fördern. Da mit steigendem Vertragsumfang die Wettbewerbsintensität grundsätzlich abnimmt, besteht beim öffentlichen Auftraggeber in der Regel eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Nutzung kleiner Vertragsumfänge.⁶⁸² Bei einer (häufig) wiederkehrenden Nutzung großer Vertragsumfänge kann die Stellung großer Unternehmen gegenüber kleinen Unternehmen verbessert werden, was zur Reduktion der langfristigen Wettbewerbsintensität in der Region führt.

5.1.2.1.3 Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte

Die beim öffentlichen Auftraggeber vergleichsweise hohe Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist der Mehrdimensionalität der Ziele im öffentlichen Sektor sowie der Vielzahl der Akteure und der damit einhergehenden Anreizschwächen der Akteure zuzuschreiben.⁶⁸³ Durch eine gute Transparenz und Nachvollziehbarkeit soll die durch die schwache Anreizsetzung notwendige Überwachung von außenstehenden Dritten erleichtert werden. Diese spiegelt sich auch im Vergaberecht wieder, das feststellt, dass: die Beschaffung öffentlicher Auftraggeber „im Wettbewerb und im Wege

⁶⁸¹ Vgl. Abschnitt 4.1.2.1.1.

⁶⁸² Vgl. hierzu STÖY (2007) und STÖY / HAGMANN / DURSUN / FREUND (2012) die in empirischen Studien feststellten, dass die Teilnehmeranzahl niedriger ausfällt, desto komplexer die gewählte Lösung zur Projektrealisierung ist, siehe auch GRIMM ET AL. (2006, S. 170 ff.).

⁶⁸³ Siehe Abschnitt 3.3.3 für eine Diskussion der Mehrdimensionalität der Ziele im öffentlichen Sektor und der damit einhergehenden Anreizschwäche der Akteure.

transparenter Vergabeverfahren.“ erfolgen soll. Des Weiteren soll der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden.⁶⁸⁴ Die Überprüfung dieses Gebots setzt allerdings eine gewisse Vergleichs- bzw. Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnung unterschiedlicher Angebote voraus.⁶⁸⁵

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 diesen 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.⁶⁸⁶

Des Weiteren sind mit der Bedeutung expliziten Wissens zur Verbesserung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit beim öffentlichen Auftraggeber Pfadabhängigkeiten bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen zu berücksichtigen. Generell führen häufig angewendete Organisationsmodelle zu höherer Nachvollziehbarkeit für außenstehende Akteure, weil 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.⁶⁸⁷

Außerdem ist die Kontrahierbarkeit der Leistung zum Zeitpunkt der Vergabe sowohl für die Transparenz als auch für die Nachvollziehbarkeit von großer Bedeutung. Nach einer vollständigen Planung liegt normalerweise eine hohe Kontrahierbarkeit der auszuführenden Leistung vor, wodurch eine genaue Beschreibung der Qualitäten und Mengen möglich ist.⁶⁸⁸ Zum einen bestehen bei hoher Kontrahierbarkeit verbesserte Voraussetzungen 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 Leistung vereinfacht. In diesem Fall besteht die Möglichkeit eines genauen Abgleichens zwischen gelieferten und beauftragten Qualitäten und Mengen. Dadurch werden der Spielraum für Beurteilungen auf Grundlage von implizitem bzw. personen- gebundenem Wissen eingeschränkt und die Aufdeckung von z. B. Korruption erleichtert.⁶⁸⁹ Somit ist im Hinblick auf die bei öffentlichen Auftraggebern große Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte eine vergleichsweise hohe Rationalität für die Anwendung desin-

⁶⁸⁴ Vgl. § 97, Nr. 2 und Nr. 5 GWB.

⁶⁸⁵ Für eine Diskussion der Vergleichbarkeit von Angeboten im Rahmen von PPP-Projekten, siehe BECKERS ET AL. (2014).

⁶⁸⁶ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 194 ff.); BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2012, S. 258 f.) und KLATT (2011, S. 56 f.).

⁶⁸⁷ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 194 ff.).

⁶⁸⁸ Siehe Abschnitt 2.3.1.2 für eine Darstellung zur zeitlichen Entwicklung des Detaillierungsgrades der Planung nach HOAI im deutschen Hochbau.

⁶⁸⁹ Vgl. BECKERS ET AL. (2014, S. 195 f.).

tegrierter Organisationsmodelle als Standardmodell festzustellen, denn dies führt in der Regel zu einer besseren Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung zum Zeitpunkt der Vergabe.

BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012) analysieren die Kostenvergleichbarkeit unterschiedlicher Leistungsbereiche im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in PPP-Projekten. Dabei gehen sie besonders 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 Verfügbarkeit 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 eventuell steigen.⁶⁹⁰

Im Fall 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 in der Konsequenz zu reduzierter Nachvollziehbarkeit führt. Ausnahmen bilden sehr komplexe Projekte, bei denen die Desintegration der zwei Leistungsbereiche erhebliche Schnittstellenprobleme mit sich bringen würde. Allerdings hat die Aufteilung der Ausführungsleistung in Teil- oder Fachlose in desintegrierten Organisationsmodellen keine direkte Wirkung auf die Kostenvergleichbarkeit, weil die vollständige Planung und die damit festgelegten Qualitäten und Mengen dem Auftraggeber die Möglichkeit bieten (unabhängig von der Losgröße) 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 Verfügbarkeit von Daten 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 steigert und somit die Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte verbessert.

5.1.2.2 Rationalität für die 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 berücksichti-

⁶⁹⁰ Vgl. BECKERS / WAGEMANN / KLATT (2012, S. 15 ff.).

gen, die generell die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen erhöhen. Auf sie wird die in diesem Abschnitt eingegangen.

Zum einen ist im Hinblick auf die in der Regel vorliegende Anreizschwäche bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst der genauen und nachvollziehbaren Arbeitsbeschreibung eine hohe Bedeutung beizumessen.⁶⁹¹ Durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen können bei wiederkehrender Nutzung expliziter Vorgaben zum Handeln einzelner Personen, wie z. B. von Handbüchern, Synergieeffekte erzielt werden. Zum anderen ist beim öffentlichen Auftraggeber als zusätzliche Vorteilhaftigkeit für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells die vergleichsweise große Bedeutung der Nachvollziehbarkeit der Leistung für außenstehende Dritte einzuordnen. Indem Standardmodelle genutzt werden, lässt sich sowohl eine hohe Anzahl von Vergleichsprojekten im Zeitablauf erreichen als auch der Aufbau expliziten und impliziten Wissens bei außenstehenden Akteuren erleichtern.⁶⁹² Eine hohe Nachvollziehbarkeit der Vergabekammer ist vor allem von besonderer Relevanz, weil der öffentliche Auftraggeber seine Vergabeentscheidung gegebenenfalls in einem Nachprüfverfahren verantworten muss.⁶⁹³ Bei der Anwendung von Standardorganisationsmodellen wird zusätzlich auch eine vereinfachte Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung öffentlicher Finanzmittel durch Politiker, Rechnungshöfe, Medien und Wähler ermöglicht.

Wie große private Auftraggeber besitzen auch große öffentliche Auftraggeber bessere Möglichkeiten, unterschiedliche Organisationsmodelle zu betreiben, weil sie über geeignetere Voraussetzungen verfügen, in mehreren Organisationsmodellen die kritische Größe zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen zu erreichen.⁶⁹⁴ Allerdings muss die bei der Nutzung einer Vielzahl von Organisationsmodellen regelmäßig reduzierte Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte berücksichtigt werden.

Außerdem kann die Festlegung von Standardorganisationsmodellen zu einer Selbstbindung an Modelle führen, die der Förderung einer langfristigen Wettbewerbsintensität dienen, und somit eventuellen kurzfristigen Anreizen auf Einzelprojektebene entgegenwirken.

Allerdings geht die Festlegung von Standardorganisationsmodellen auch im öffentlichen Sektor mit potenziellen Nachteilen einher. Diese Bindung 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 muss diese Auswirkung kritisch bewertet werden. Auf sehr dynamischen Märkten kann ein Standardorganisationsmodell beispielsweise 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.

⁶⁹¹ Vgl. KLATT (2011, S. 70 f.); Siehe auch Abschnitt 3.3.3.

⁶⁹² Siehe auch BECKERS ET AL. (2014, S. 201 ff.) für eine Diskussion der Bedeutung von Synergieeffekte bei der Nutzung von implizitem Wissen.

⁶⁹³ Nach § 107 Nr. 2 GWB ist jedes Unternehmen befugt einen Nachprüfverfahren zu beantragen, das ein Interesse am Auftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten nach § 97 Nr. 7 GWB durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften geltend macht; Siehe auch Abschnitt 2.4.3.2.3.

⁶⁹⁴ Vgl. Abschnitt 5.1.1.3.3.2.

Zudem sind die potenziellen Effekte der Festlegung von Standardorganisationsmodellen auf die langfristigen Effizienzreize und auf den Innovationsdruck des öffentlichen Auftraggebers zu berücksichtigen. Durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen werden die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Modellen in Bezug auf die Effizienz eingeschränkt, was insbesondere im Hinblick auf die generelle Anreizschwäche der Akteure im öffentlichen Sektor eine negative Wirkung auf den Veränderungsdruck haben dürfte.⁶⁹⁵

5.1.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Aus dem vorgestellten Untersuchungsansatz zur Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene bei öffentlichen Auftraggebern können viele aus den Besonderheiten der öffentlichen Hand abgeleitete und bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene zu berücksichtigende Aspekte identifiziert werden.

Beim öffentlichen Auftraggeber ist der Bedeutung einer hohen Kontrahier- und Nachvollziehbarkeit der Leistung sowie der Sicherstellung von internem Wissen bei der Ausgestaltungsentscheidung zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit ein großer Wert beizumessen. Dies gilt 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. Um den Aufbau und den Erhalt von internem Wissen zu erleichtern, kann nicht nur für den öffentlichen Auftraggeber, sondern auch für die übergeordneten Instanzen, wie z. B. Rechnungshöfe oder Politiker, eine vergleichsweise hohe Rationalität zur Festlegung von Standardorganisationsmodellen auf Multiprojektebene abgeleitet werden.

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 aufgrund seiner reduzierten Möglichkeit zur Nutzung von Detailausgestaltungen bei der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung eine im Vergleich zum privaten Auftraggeber höhere Eignung des Rückgriffs auf die Eigenerstellung. Zur Sicherstellung des Aufbaus und Erhalts von internem Wissen bei Leistungen mit geringen Voraussetzungen zur Realisierung von Synergieeffekten über die Fremdvergabe sollte mindestens ein gewisser Teil an Eigenerstellung als Standardmodell in Erwägung gezogen werden.

Darüber hinaus ist beim öffentlichen Auftraggeber durch die generell verbesserte Kontrahierbarkeit der Ausführungsleistung nach Fertigstellung der vollständigen Planung die Anwendung desintegrierter Organisationsmodelle als Standardmodell in der Regel vorteilhaft, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu verbessern. 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 lässt sich zur Reduktion dieser relativ hohen Gefahr beim öffentli-

⁶⁹⁵ Siehe Abschnitt 4.1.2.1.2 für eine Darstellung empirischer Ergebnisse zur Effizienz im öffentlichen im Vergleich zum privaten Sektor.

chen Auftraggeber eine große Rationalität für die Anwendung kleiner Vertragsumfänge ableiten, weil diese generell zu einer geringen Abhängigkeitsgefahr vom Auftragnehmer führen.

5.2 Analyse mit Bezug zum (deutschen) Hochbau

Für die 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 gewonnenen 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. 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 in Abschnitt 5.2.1 eine allgemeine Analyse ohne Bezug zum öffentlichen Bauherrn, woraufhin im Anschluss in Abschnitt 5.2.2 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 für einige Akteurscharakteristika einzelner Bauherren relativ eindeutige Ausgestaltungsempfehlungen abgeleitet werden. Insbesondere ließen sich gewisse Akteurscharakteristika feststellen, die sich vorteilhaft auf die Ausgestaltungsvielfalt von Organisationsmodellen durch den Bauherrn auswirken. In diesem Abschnitt wird auf diese Ergebnisse zurückgegriffen jedoch davon ausgegangen, dass der Bauherr durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells langfristig Einfluss auf seine Akteurscharakteristika nehmen kann und somit über die Möglichkeit verfügt, für sich vorteilhafte Charakteristika aufzubauen und zu erhalten.

5.2.1.1 Eigenschaften konsistenter Organisationsmodelle und Determinanten ihrer Eignung

Auch im Hochbausektor ist bei der Ausgestaltung eines konsistenten Organisationsmodells auf Multiprojektebene eine Vielzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Diese Faktoren werden in diesem Abschnitt unter Berücksichtigung der aus dem Kapitel 2 abgeleiteten Grundlagen zum deutschen Hochbausektor für die spätere Analyse eingeordnet.

Interne Einflussfaktoren und Pfadabhängigkeiten

Bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle im Hochbau nehmen die internen Ressourcen des Bauherrn eine zentrale Rolle ein. Hierbei ist eine Unterscheidung zwischen materiellen und immateriellen Ressourcen vorzunehmen. Während materielle Ressourcen, wie z. B. EDV-Programme für die Planung, vergleichsweise einfach angeschafft werden können, lassen sich immaterielle Ressourcen, wie z. B. implizites Wissen, Beziehungen zu anderen Marktakteuren und die Reputation des

Bauherrn, nur über einen längeren Zeitraum aufzubauen.⁶⁹⁶ Folglich kommt der Analyse von Pfadabhängigkeiten zwischen vergangenen, aktuellen und zukünftigen Projekten des Bauherrn eine besondere Bedeutung zu. 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.

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.⁶⁹⁷

Für die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle ist davon auszugehen, dass der Bauherr die externen Einflussfaktoren berücksichtigt, um seine internen Ressourcen danach auszurichten. Hier erfolgt, unter Rückgriff auf die Erkenntnisse aus Abschnitt 5.1.1 zu den Einflussfaktoren konsistenter Organisationsmodelle, eine Einordnung der konkreten Einflussfaktoren im deutschen Hochbau nach ihrem Bezug 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 2005 und 2014 ist eine gewisse Volatilität festzustellen. In den Jahren 2005 und 2009 erlebte der deutsche Hochbau im Vergleich zum Jahr davor einen Rückgang um 2,3 % bzw. 1,3 %, während in den anderen Jahren jährliche Wachstumsraten von 2 % bis 8 % zu verbuchen waren.⁶⁹⁸ Anhand dieser Daten lässt sich schlussfolgern, dass die Marktcharakteristika 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.⁶⁹⁹ 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.

Ferner ist in den vergangenen Jahren auch eine Veränderung der Marktstruktur des deutschen Bausektors als Folge einer zunehmenden Bedeutung kleinerer und mittlerer Firmen zu beobachten, was zu einem langfristigen Einfluss auf die Marktcharakteristika führt.⁷⁰⁰ Zu dieser Veränderung der Marktstruktur kommen zusätzlich technische Entwicklungen sowie neue oder veränderte institutionelle Vorgaben, die sich auf die Marktcharakteristika auswirken, hinzu. Als Beispiel dafür ist auf die Entwick-

⁶⁹⁶ Vgl. Abschnitt 5.1.1.2.

⁶⁹⁷ Vgl. Abschnitt 2.1.2.

⁶⁹⁸ Vgl. Abschnitt 2.1.5.

⁶⁹⁹ Vgl. Abschnitt 2.1.5.

⁷⁰⁰ Vgl. Abschnitt 2.1.5.

lung im Bereich der TGA hinzuweisen: Hier hat die Erhöhung der Relevanz der Lebenszykluskosten, insbesondere durch die steigenden Betriebskosten, zu neuen Anforderungen an die Technik geführt und somit auch die Marktcharakteristika beeinflusst.⁷⁰¹

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Der Hochbau ist grundsätzlich ein Sektor mit einem hohen Entwicklungsgrad institutioneller Rahmenbedingungen, auf den sich bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle zurückgreifen lässt.⁷⁰² Dabei kann von einer in der Regel nur langfristigen Dynamik des institutionellen Rahmens ausgegangen werden, wobei die Entwicklung der Rahmenbedingungen generell über einen längeren Zeitraum in auftraggeber- und auftragnehmerübergreifender Zusammenarbeit stattfindet.⁷⁰³ 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 eröffnet.

Eine gewisse Ausnahme davon 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.⁷⁰⁴

Aufgrund der generell langfristigen und transparenten Anpassungen des institutionellen Rahmens wird der Einfluss einer eventuellen (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 im deutschen Hochbau große Differenzen zwischen unterschiedlichen Bauherren festzustellen.

Zum einen unterscheidet sich die Größe des Projektportfolios bei Bauherren, die nur unregelmäßig kleine Bauvorhaben realisieren, und z. B. großen Projektentwicklern, die mehrere Großprojekte gleichzeitig umsetzen, erheblich voneinander. Zum anderen besteht zwischen den Bauherren ebenso ein Unterschied in der Homogenität des Projektportfolios. 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 Pro-

⁷⁰¹ Siehe auch Abschnitt 4.2.2.1.2.1.4.

⁷⁰² Siehe Abschnitt 2.1.4 und Abschnitt 2.4.3 für eine Darstellung der institutionellen Rahmenbedingungen im deutschen Hochbau.

⁷⁰³ Siehe Abschnitt 2.1.4.2.1.2 für eine vertiefte Darstellung des Ausarbeitungs- bzw. Anpassungsprozesses von der VOB.

⁷⁰⁴ Beispielsweise hat die sogenannte Energiewende dazu beigetragen, viele zügige Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Hochbau auszulösen, siehe dazu u. a. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2013, S. 49 f.).

jektportfolio anderer Bauherren wegen seines Bezugs sowohl auf Neu- als auch auf Um- und Erweiterungsbauten unterschiedlicher Größen und Gebäudetypen eine viel höhere Heterogenität auf.⁷⁰⁵

Außerdem sind auch hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten auf das Projektportfolio große Differenzen festzustellen. Besonders für Projektentwickler, bei denen die Bauherrenfunktion im Mittelpunkt des Geschäftsmodells steht, bestehen gute Voraussetzungen, Einfluss auf das Projektportfolio zu nehmen, was eine Spezialisierung auf bestimmte Gebäudetypen und/oder Regionen ermöglicht. Für 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, dürfte sich eine Homogenisierung des Projektportfolios im Hinblick auf Transaktionscharakteristika und Varianz der Bauhäufigkeit schwieriger gestalten.⁷⁰⁶

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 für den Auftraggeber eine Abwägung zwischen der Nutzung von Standardorganisationsmodellen und der Flexibilität zur Reaktion auf veränderte externe Einflussfaktoren (insbesondere Marktcharakteristika) 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 voraus als die, die im Vergleich dazu zum Rückgriff auf die Generalunternehmervergabe inklusive Entwurfs- und Ausführungsplanung notwendig sind.⁷⁰⁷ Somit erfordert die gleichzeitige Anwendung beider Organisationsmodelle durch einen 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 geeigneten 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, für den Bauherrn zu erheblichen Problemen führen. In einer solchen Situation bestehen für ihn die Optionen,

⁷⁰⁵ Vgl. Abschnitt 2.1.3.2.

⁷⁰⁶ Vgl. Abschnitt 2.1.3.2.

⁷⁰⁷ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.3.

entweder das Hochbauprojekt mit dem aus Sicht der Marktcharakteristika unvorteilhaften Organisationsmodell 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. Hierbei wirkt sich insbesondere die Gelegenheit zur Fokussierung des Projektportfolios auf z. B. Neubauten im Vergleich zu einer Kombination von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten positiv auf die Eignung der Festlegung eines Standardorganisationsmodells aus.

Mit der zentralen Wirkung der Häufigkeit auf die Möglichkeit, Synergieeffekten zu erzielen, beeinflusst außerdem die Bauhäufigkeit bzw. die Größe des Bauherrn die Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen. Bauherren mit einer hohen Bauhäufigkeit erreichen in der Regel die kritische Größe in mehreren Organisationsmodellen gleichzeitig, 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 weisen sie eine vergleichsweise geringe Rationalität für die Festlegung eines einzelnen Standardorganisationsmodells auf.

Hingegen sind normalerweise kleine Bauherren mit geringer Bauhäufigkeit, aber großer Heterogenität des Projektportfolios durch eine Mischung aus großen und kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauvorhaben unterschiedlicher Gebäudetypen umfangreichen Abwägungsproblemen ausgesetzt. Zur Erzielung von Synergieeffekten und zur Sicherstellung des Erhalts interner Ressourcen müssten diese auf ein Standardorganisationsmodell setzen, allerdings führt die ausgeprägte Heterogenität des Projektportfolios zu einer hohen Rationalität für die Anwendung mehrerer Organisationsmodelle.

In den während der Arbeit durchgeführten empirischen Beobachtungen bei 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, wodurch die Festlegung eines Standardor-

ganisationsmodells erleichtert wurde. 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: Empirische Beobachtungen 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 zwischen den idealtypischen Ausprägungen große Unterschiede in Art und Umfang der erforderlichen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im Verantwortungsbereich des Bauherrn.⁷⁰⁸

5.2.1.2.1.1 Planung

Es konnte bereits festgehalten werden, dass die Planung grundsätzlich mit guten Voraussetzungen für die Nutzung der Fremdvergabe einhergeht. Insbesondere bietet die Fremdvergabe kleinen Bauherren und Bauherren mit hoher Varianz der Bauhäufigkeit Möglichkeiten zur Realisierung von Glättungseffekten über den Markt, wodurch auf Einzelprojektebene eine hohe Rationalität für eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe mit Nähe an der Eigenerstellung abzuleiten ist.⁷⁰⁹

Auf Multiprojektebene ermöglicht die wiederkehrende Beauftragung einer kleinen Anzahl von Planern dem Bauherrn in der Regel eine konsistente Ausgestaltung. Er kann dadurch Beziehungen zu einzelnen Planern aufbauen und diese als interne Ressource auf Multiprojektebene nutzen. Diese Ressource vereinfacht dem Bauherrn die Einschätzung der Leistungsqualität der Akteure und erlaubt die Erzielung von Synergieeffekten durch wiederkehrende Zusammenarbeit in konstanten Auftraggeber-Auftragnehmer-Teams. Des Weiteren bietet es die Möglichkeit, zukünftige Bauvolumina für die beauftragten Planer als Anreiz zu vertragskonformem Handeln einzusetzen.

Allerdings gehen die 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.⁷¹⁰ Zur Sicherstellung dieses internen Wissens können Mischstrategien, insbesondere in der Objektplanung,

⁷⁰⁸ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.3.

⁷⁰⁹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.

⁷¹⁰ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.

auf 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 als Anreiz für die Einhaltung impliziter Vereinbarungen besitzen, verfügen wegen ihrer fehlenden internen Ressourcen über sehr eingeschränkte Möglichkeiten, auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zurückzugreifen. Um eine mögliche opportunistische Ausnutzung vorhandener Informationsasymmetrien zwischen dem Bauherrn und den beauftragten Planern einzuschränken, kann die Beauftragung eines Steuerers (häufig eines Projektsteuerers) zur Unterstützung des Bauherrn bei der Auswahl, Steuerung, Koordination und Überwachung von Planern eine Alternativlösung bieten, mit deren Hilfe sich fehlende interne Ressourcen ausgleichen lassen.

In die Analyse konsistenter Organisationsmodelle für die Planung müssen allerdings auch vorhandene interne Ressourcen einfließen. Bauherren, die bereits interne Planungskapazitäten besitzen, haben eine vergleichsweise hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Eigenerstellung, weil diese 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.

Außerdem ist es in der TGA-Planung aufgrund des generell knappen Marktangebots an leistungsfähigen Planungsbüros auch für große Bauherren schwierig, auf die Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung zurückzugreifen.⁷¹¹ Dies führt in der TGA-Planung zu einer vergleichsweise hohen Eignung der Eigenerstellung. Jedoch erfordert die Eigenerstellung eine bestimmte Mindesthäufigkeit. Im Hinblick auf die aktuell dynamische Entwicklung in diesem Bereich ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung des internen Wissens erforderlich.⁷¹² Die TGA-Planung stellt somit insbesondere kleinen Bauherren vor erhebliche Abwägungsprobleme, für die nur eingeschränkte Lösungsmöglichkeiten durch die Ausgestaltung des Organisationsmodells auf Multiprojektebene existieren.

⁷¹¹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.3.

⁷¹² Beispielsweise hat die sogenannte Energiewende dazu beigetragen, viele Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen auszulösen, die mit Auswirkungen auf den Bereich der TGA einhergingen, siehe dazu u. a. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2013, S. 49 f.).

5.2.1.2.1.2 Bauausführung sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben

Bei desintegrierten Organisationsmodellen bestehen in der Bauausführung grundsätzlich zwei unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen: 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.⁷¹³

Einzelunternehmervergabe

Auf Einzelprojektebene bietet die Einzelunternehmervergabe dem 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. Ihre (erfolgreiche) Nutzung setzt jedoch bestimmte interne Ressourcen voraus, die bei der Analyse auf Multiprojektebene berücksichtigt werden müssen.⁷¹⁴

Infolge der mit der Anwendung der Einzelunternehmervergabe einhergehenden Vielzahl beauftragter Auftragnehmer und deren Schnittstellen miteinander ist dieses Organisationsmodell nur konsistent, wenn der Bauherr ausreichend interne Ressourcen zur effizienten Steuerung und Koordination sicherstellen kann.⁷¹⁵ 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 Voraussetzungen zum Aufbau und Erhalt umfangreicher interner Steuerungs- und Koordinationsressourcen, wodurch sich die Möglichkeit für die Anwendung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Organisationsmodell vergrößert. Kleinere Bauherren haben hingegen vergleichsweise schlechte Ausgangsbedingungen für eine 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 Planungsaufgaben kann die Mischstrategie bei Bauherren mit einer gewissen Mindestbauhäufigkeit auch in der Steuerung- und Koordination vorteilhaft sein. In diesem Zusammenhang bestehen für den Bauherrn gute Voraussetzungen, internes Wissen für eine effiziente Fremdvergabe sicherzustellen und gleichzeitig für eine kontinuierliche Auslastung interner Kapazitäten zu sorgen. Außerdem erhöht sich damit auch die Flexibilität des Bauherrn, weil er bei Veränderungen der Marktcharakteristika über gute Voraussetzungen verfügt, die Eigenerstellungsquote anzupassen.

Allerdings sind bei sehr kleinen Bauherren wegen der geringen Bauhäufigkeit nur eingeschränkte Voraussetzungen zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen in Form von Beziehungen und zukünft-

⁷¹³ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.

⁷¹⁴ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

⁷¹⁵ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.3.

tigen Bauvolumina vorhanden. Beim Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe könnte für diese Bauherren die gezielte Doppelbeauftragung in den Steuerungs- und Koordinationsaufgaben 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, da die Wechselkosten bei dieser Ausgestaltung generell sehr hoch sind. Zur Reduktion dieser Gefahr sind die Sicherstellung interner Ressourcen zur Überwachung des Generalunternehmers sowie hohe zukünftige Bauvolumina auf Multiprojektebene für die Einhaltung impliziter Vereinbarungen, wenn die hohen Wechselkosten vom Auftraggeber im aktuellen Projekt opportunistisch ausgenutzt werden von großer Bedeutung.⁷¹⁶ Die wiederkehrende Beauftragung einer kleinen Anzahl von Generalunternehmern zum Zweck einer 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,⁷¹⁷ kann es für den Bauherrn trotzdem rational bzw. konsistent sein, auf eine punktuelle Beziehungshäufigkeit im Rahmen einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung zurückzugreifen.

Der Generalunternehmer führt meist nur sehr begrenzt Bauausführungsaufgaben in Eigenerstellung durch und übernimmt damit zum Großteil die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, die bei einer Einzelunternehmervergabe sonst vom Bauherrn oder seinem Steuerer realisiert werden. Damit richtet sich die Überwachung vornehmlich auf seine Steuerungs- und Koordinationstätigkeit aus.⁷¹⁸ 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 baut zum anderen dahingehend die Reputation auf, dass er in der Lage ist, bei unvorteilhaften Angeboten einer Generalunternehmerausschreibung auf die Einzelunternehmervergabe umzustellen, was zu einer Disziplinierung der Generalunternehmer führen dürfte. Des Weiteren kann es durch die generell geringere Wettbewerbsintensität bei der Generalunternehmervergabe im Vergleich zur Einzelunternehmervergabe⁷¹⁹ für den Bauherrn von Bedeutung sein, interne Ressourcen zur schnellen Umstellung auf die Einzelunternehmervergabe für den Fall vorzuhalten, dass sich die Marktcharakteristika für die Generalunternehmervergabe ungünstig entwickeln.

⁷¹⁶ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.3.

⁷¹⁷ Vgl. Abschnitt 2.1.2.1.

⁷¹⁸ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.3.

⁷¹⁹ Vgl. 4.1.1.2.1.1.3; Siehe auch die Darstellung der empirischen Erkenntnisse zu Projektkosten bzw. Anzahl eingegangener Angebote in Abhängigkeit vom Organisationsmodell im Anhang in Abschnitt 4.3.

Ferner stellt die Einzelunternehmervergabe häufig ein vorteilhaftes Organisationsmodell bei Um- und Sanierungsbauten dar.⁷²⁰ 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 zu erwägen sind. Der Bauherr muss dabei die generell hohen Abhängigkeitsprobleme bei der Generalunternehmervergabe mit der größeren Anzahl von Schnittstellen sowie der generelle Anreizschwäche externer Projektsteuerung zur Erbringung einer effizienten Leistungserstellung abwägen.

Im Rahmen der Arbeit wurden empirische Beobachtungen bei Projektentwicklern unterschiedlicher Größe gemacht. Sämtliche Projektentwickler verfügten über interne Ressourcen zur Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination. Die Mehrheit von ihnen 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 in der Fremdvergabe immer wiederkehrend 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 für die Projektsteuerung fast nie auf externe Ressourcen zurückgreifen.

Kasten 19: Empirische Beobachtungen 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 für ihre Konsistenz deshalb interne Ressourcen des Bauherrn zur Einschränkung dieser Gefahr.⁷²¹ Die notwendigen internen Ressourcen dafür werden eher große Bauherren besitzen. Somit verfügen sie über vergleichsweise gute Möglichkeiten zur Nutzung integrierter Organisationsmodelle als konsistentes Modell auf Multiprojektebene.

⁷²⁰ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.2.2.

⁷²¹ Vgl. Abschnitt 4.2.2.2.3.

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 wegen der hohen Umweltunsicherheit bei Um- und Sanierungsbauten in der Regel ungeeignet.⁷²² Auch große Bauherren mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten werden daher normalerweise nicht ausschließlich auf integrierte Organisationsmodelle zurückgreifen können, 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. Auf diese Weise stellt der Bauherr die Erzielung von Synergieeffekten in Bezug auf seine bereits vorhandenen internen Ressourcen sicher. Bei sehr großen und/oder 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. Dadurch stellt der Bauherr sicher, dass er die Abhängigkeit vom integrierten Modell, insbesondere bei einer ungünstigen Veränderung der Wettbewerbsintensität, reduziert.

Wie bereits konkludiert, setzt die erfolgreiche Nutzung von GMP-Modellen auf Einzelprojektebene in der Regel interne Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsressourcen sowie hohe zukünftige Bauvolumina voraus.⁷²³ 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, weil diese durch ihre hohe Bauhäufigkeit ausreichende interne Ressourcen zur Durchführung sowohl desintegrierter als auch integrierter Organisationsmodelle vorhalten können.

5.2.1.3 Beispiele für konsistente Organisationsmodelle in idealtypischen Konstellationen

Im deutschen Hochbausektor gibt es eine Vielzahl von Bauherren mit sehr unterschiedlichen Akteurscharakteristika.⁷²⁴ 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 solche Diskussion. Hierbei wird auf zwei idealtypische Bauherrentypen zurückgegriffen –

⁷²² Vgl. Abschnitt 4.2.2.2.3.

⁷²³ Vgl. Abschnitt 4.2.1.2.2.2.

⁷²⁴ Auf die Akteurscharakteristika dieser unterschiedlichen Arten von Bauherren wird in Abschnitt 2.1.3 eingegangen.

einen großen Bauherrn mit heterogenem Projektportfolio und einen kleinen mit homogenem Projektportfolio.

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 ihn aufgrund seiner Größe gute Möglichkeiten, die kritische Bauhäufigkeit in mehreren Organisationsmodellen gleichzeitig zu erreichen, um den Aufbau und Erhalt notwendiger interner Ressourcen sicherzustellen. Somit bestehen für den Bauherrn vergleichsweise gute Voraussetzungen, dem durch die Heterogenität des Projektportfolios und durch den damit einhergehenden Bedarf an Vielfalt von Ausgestaltungsmöglichkeiten vorhandenen Trade-off zwischen Flexibilität und der Erzielung von Synergieeffekten durch die Festlegung von Standardorganisationsmodellen entgegenzuwirken.

Weiterhin bietet die hohe Bauhäufigkeit 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. Damit ist für den Bauherrn die Möglichkeit gegeben, durch den Rückgriff auf Mischstrategien von den Synergieeffekten der Fremdvergabe zu profitieren und gleichzeitig notwendiges Wissen für eine effiziente Fremdvergabe sicherzustellen.

Ferner wird der Bauherr durch das Vorhalten notwendiger Ressourcen nicht nur über geeignete Bedingungen für eine effiziente Steuerung und Koordination bei Einzelunternehmervergaben, sondern zusätzlich aufgrund seiner hohen Bauhäufigkeit und des damit einhergehenden Wissens auch über gute Möglichkeiten zur Reduktion der hohen Abhängigkeitsgefahr der Generalunternehmermodelle verfügen. Damit wird die Ableitung genauer Ausgestaltungen konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene erschwert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle für den großen Bauherrn mit einem heterogenen Projektportfolio von Bedeutung ist, internes Wissen vorzuhalten, um für die mit seinem Projektportfolio in Verbindung stehenden Transaktionscharakteristika geeignete Organisationsmodelle durchführen zu können. Allerdings ist davon auszugehen, dass auch für diesen Bauherrn die Rationalität besteht, sich auf eine begrenzte Anzahl von Standardorganisationsmodellen zu beschränken, weil der zusätzliche Nutzen eines weiteren Modells häufig nicht die erforderlichen Kosten für Aufbau und Erhalt notwendiger interner Ressourcen übersteigen dürfte.

Kleiner Bauherr mit homogenem Projektportfolio

Zur Ableitung konsistenter Organisationsmodelle des kleinen Bauherrn mit homogenem Projektportfolio muss auf den Inhalt des Portfolios eingegangen werden. Bei ausschließlich Um- und Sanierungsbauten im Portfolio besteht eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell. Durch die Festlegung dieses Standards bekommt der kleine Bau-

herr bessere Möglichkeiten, notwendige interne Ressourcen für die effiziente Durchführung der Einzelunternehmervergabe aufzubauen und zu erhalten.

Bei einem ausschließlich Neubauten enthaltenden Projektportfolio eignen sich, abgeleitet aus den Transaktionscharakteristika, sowohl integrierte als auch desintegrierte Organisationsmodelle.⁷²⁵ Jedoch ist für den kleinen Bauherrn mit homogenem Projektportfolio eine hohe Rationalität für die Festlegung nur eines Standardorganisationsmodells gegeben. Allerdings ist durch die geringe Bauhäufigkeit die Vorteilhaftigkeit integrierter Organisationsmodelle mit großem Vertragsumfang unwahrscheinlich, da gute Voraussetzungen zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen nicht vorliegen. Außerdem ist die Notwendigkeit zur Festlegung eines Standardmodells den Aufbau und Erhalt von Wissen aus anderen Modellen erschwert, was die zukünftige Flexibilität des Bauherrn reduziert und somit die Abhängigkeitsgefahr vom Generalunternehmer steigert.

Unabhängig von der Ausgestaltung des Organisationsmodells in der Bauausführung ist es auch für den kleinen Bauherrn von Bedeutung, interne Ressourcen für die Steuerung und Koordination vorzuhalten, um die Bauherrenrolle effizient wahrnehmen zu können. Im Vergleich zum großen Bauherrn wird seine Bauhäufigkeit in der Regel keine ausreichende Größe bieten, um diese Ressourcen sinnvoll 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. eines Generalplaners und eines Projektsteuerers, vorteilhaft sein, um eine trilaterale Koordination zu bewirken und auf diese Weise die Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität des Steuerers sowie die Abhängigkeitsgefahr zu reduzieren.

5.2.1.4 Übergreifende Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt wurde aufgezeigt, dass der angewendete Untersuchungsansatz Möglichkeiten zur Ableitung konsistenter Organisationsmodelle für idealtypische Bauherren in Abhängigkeit ihrer Akteurscharakteristika, der aktuellen Transaktions- und Marktcharakteristika sowie der institutionellen Rahmenbedingungen bietet. Pfadabhängigkeiten zwischen vergangenen und zukünftigen Projekten nehmen eine zentrale Rolle bei der Analyse auf Multiprojekteebene im Hochbausektor ein. Des Weiteren wurden aufgezeigt, dass die Marktcharakteristika in Deutschland sowohl mit einer hohen Volatilität der Baukonjunktur als auch regionalen Unterschieden eher dynamisch sind und infolgedessen eine gewisse Flexibilität des Bauherrn bei der Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodelles erfordert. Ferner weist der institutionelle Rahmen des deutschen Hochbaus einen hohen Entwicklungsgrad auf, der eine stabile Grundlage für die Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodelles auf Multiprojektebene bietet.

⁷²⁵ Vgl. Abschnitt 4.2.1.3.

Weiter konnte im Hochbausektor durch die vorhandenen Pfadabhängigkeiten zwischen der Einzel- und Multiprojektebene eine gewisse Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen nachgewiesen werden. Hinweise auf die Ausprägung dieser Rationalität bei einzelnen Bauherren können grundsätzlich aus der Ausgestaltung des Projektportfolios und der Bauhäufigkeit des Bauherrn abgeleitet werden. Hier verfügen insbesondere Bauherren, für die die Bauherrenfunktion im Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit steht, über gute Möglichkeiten, Einfluss auf die Ausgestaltung des Projektportfolios zu nehmen. Sie können dabei eine Spezialisierung 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, haben hingegen geringere Gestaltungsmöglichkeiten des Projektportfolios, wodurch der Bedarf an der Nutzung mehrerer Organisationsmodelle vergleichsweise steigt. Hierbei 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 Eignung der Festlegung eines Standardorganisationsmodells aus.

In diesem Zusammenhang konnte festgehalten werden, dass der große Bauherr durch seine in der Regel hohe Realisierungshäufigkeit gute Möglichkeiten sowohl zum Aufbau interner Ressourcen als auch zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen vorweist, wodurch mehrere – des- und auch integrierte – Organisationsmodelle auf Multiprojektebene konsistent sein können. Allerdings wird es auch für diesen Bauherrn rational sein, sich auf eine begrenzte Anzahl von Standardmodellen zu beschränken, um gute Voraussetzungen für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen – insbesondere des Wissens – zu schaffen. Für den kleinen Bauherrn mit einem homogenen Projektportfolio wurde hingegen abgeleitet, dass eine hohe Rationalität zum Rückgriff auf ein Standardmodell vorliegt. Hier konnte gezeigt werden, dass sich integrierte Organisationsmodelle für diesen Bauherrn häufig nicht als Standardmodell eignen, weil er keine ausgeprägten internen Ressourcen vorweist, die die Einhaltung implizierter Vereinbarungen erleichtern. Im Gegensatz dazu sind kleinen Bauherren mit geringer Bauhäufigkeit, aber großer Heterogenität des Projektportfolios umfangreichen Abwägungsproblemen ausgesetzt. Zur Erzielung von Synergieeffekten und zur Sicherstellung des Erhalts interner Ressourcen müssten diese auf ein Standardorganisationsmodell setzen. Allerdings führt die ausgeprägte Heterogenität des Projektportfolios zu einer hohen Rationalität für die Anwendung mehrerer Organisationsmodelle.

Unabhängig von der Größe des Bauherrn und der Homogenität des Projektportfolios konnte aufgezeigt werden, dass die Möglichkeit zum Aufbau und Erhalt interner Ressourcen – insbesondere internen Wissens – eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des konsistenten Organisationsmodells auf Multiprojektebene einnehmen sollte. Im Hinblick auf ihren Aufbau und Erhalt können Abwägungsprobleme zwischen der geeigneten Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene auftreten. Daher sollte bei Bauherren mit einer wiederkehrenden Projektrealisierung die Diskussion der Konsistenz von Organisationsmodellen auf der Einzelprojektebene um die Betrachtung der einzelprojektübergreifenden Multiprojektebene im Hinblick auf langfristige Strategieentscheidungen unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten interner Ressourcen erweitert werden.

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 unterschiedlichen Hochbauprojekten eine Analyse auf Multiprojektebene. Jedoch 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.⁷²⁶

In diesem Abschnitt wird die Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene im öffentlichen Hochbau analysiert. Dabei erfolgt ein Rückgriff auf die Erkenntnisse zum deutschen Hochbau aus Kapitel 2 sowie auf die bisherigen Analyseergebnisse zur Ausgestaltung von Organisationsmodellen auf Einzel- und Multiprojektebene.

5.2.2.1 Auswirkung der Besonderheiten der öffentlichen Hand auf die langfristige Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle

Im Wesentlichen unterscheiden sich die Transaktions- und Akteurscharakteristika 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 ausüben:

- Geringerer Einfluss des einzelnen Bauherrn auf das Projektportfolio und damit einhergehende eingeschränkte Möglichkeiten zur Spezialisierung auf einzelne Projekttypen.⁷²⁷
- Gewisser Einfluss auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region.⁷²⁸
- Durch das Vergaberecht eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten interner Ressourcen bei der Ausgestaltung konsistenter Organisationsmodelle.⁷²⁹
- Große Bedeutung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte.⁷³⁰

Diese Besonderheiten des öffentlichen Bauherrn bilden in diesem Abschnitt die Analysegrundlage.

5.2.2.1.1 Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen

Im Vergleich zu privaten Bauherren bestehen bei öffentlichen Bauherren bei der Ausgestaltung von Organisationsmodellen generell größere Abwägungsprobleme zwischen Flexibilität einerseits und der Erzielung von Synergieeffekten andererseits. Diese Abwägungsprobleme werden zwar auch bei öffentlichen Bauherren mit zunehmender Bauhäufigkeit geschmälert, sind allerdings immer von hoher Bedeutung für die Ausgestaltung konsistenter Modelle auf Multiprojektebene.

⁷²⁶ Siehe Abschnitt 2.4, 3.3 und 4.1.2 für eine Darstellung der Besonderheiten der öffentlichen Hand.

⁷²⁷ Vgl. Abschnitt 2.4.2.

⁷²⁸ Vgl. Abschnitt 2.4.2.

⁷²⁹ Vgl. Abschnitt 2.4.3.

⁷³⁰ Vgl. Abschnitt 2.4.1.

Bei öffentlichen Bauherren führt die generell hohe Heterogenität des Projektportfolios mit einer Mischung aus großen und kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten unterschiedlicher Gebäudetypen⁷³¹ zu einer hohen Rationalität für den Aufbau und Erhalt interner Ressourcen, um die gleichzeitige Anwendung mehrerer Organisationsmodelle zu gewährleisten. Diese Rationalität muss mit den Vorteilen der Festlegung eines Standardorganisationsmodells in Bezug auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte abgewogen werden.

Des Weiteren führend die eingeschränkten Möglichkeiten des Bauherrn, implizite Vereinbarungen einzuhalten, zu einer höheren Abhängigkeitsgefahr.⁷³² Um diese Gefahr zu reduzieren, ist zur Berücksichtigung aktueller Marktcharakteristika eine hohe Flexibilität von Vorteil, was gegen die Festlegung eines Standardorganisationsmodells spricht. Die begrenzten Möglichkeiten des Bauherrn zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen gehen allerdings auch mit einer hohen Bedeutung der juristischen Durchsetzbarkeit von Sanktionen gegen opportunistische Auftragnehmer einher. Dadurch erhöht sich auf der anderen Seite wiederum die Rationalität für Standardorganisationsmodelle.

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.⁷³³

Die grundsätzlich hohe Rationalität für die Festlegung von Standardorganisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren⁷³⁴ dürfte im Vergleich zu privaten Bauherren zu größeren Abweichungen im Hinblick auf die geeignete Ausgestaltungen auf Einzel- und Multiprojektebene führen. Wenn große Diskrepanzen zwischen der geeigneten Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene vorliegen, können im öffentlichen Bereich erhebliche Anreizproblemen auftreten. Durch mögliche Fehlanreize auf der Einzelprojektebene ist es möglicherweise sinnvoll, Ausgestaltungen von Standardorganisationsmodellen eher durch formelle Regeln als durch Empfehlungen festzulegen, um dadurch die Selbstbindung zu stärken.⁷³⁵

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 Planung

Es wurde bereits festgestellt, dass bei einer Fremdvergabe der Planungsaufgaben die Detailausgestaltung mit Nähe an der Eigenerstellung und insbesondere die wiederkehrende Beauftragung generell eine konsistente Ausgestaltung auf Multiprojektebene darstellt.⁷³⁶ Öffentliche Bauherren haben

⁷³¹ Vgl. Abschnitt 2.4.2.

⁷³² Vgl. Abschnitt 2.4.3.

⁷³³ Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3 für eine Darstellung der Auswirkung der Wettbewerbsintensität in Abhängigkeit vom Organisationsmodell.

⁷³⁴ Vgl. Abschnitt 5.1.2.2.

⁷³⁵ Vgl. Abschnitt 3.3.

⁷³⁶ Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1.1.

allerdings nach der Überschreitung des Schwellenwertes der VOF⁷³⁷ eingeschränkte Möglichkeiten zur Direktvergabe und somit auch zur wiederkehrenden Beauftragung. Jedoch können gebietskörperschaftsinterne Regelungen auch unter dem Schwellenwert der VOF zu einer einschränkenden Wirkung auf die Nutzung einer wiederkehrenden Beauftragung führen.⁷³⁸ Auch bei einer regelkonformen wiederkehrenden Beauftragung unter dem Schwellenwert der VOF muss bei der Bewertung auf Multiprojektebene die mögliche negative Auswirkung einer solchen Ausgestaltung auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region berücksichtigt werden.

Infolge dieser beschränkten Optionen 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 der 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. Dies ist besonders dann der Fall, wenn eine häufige Unterschreitung des Schwellenwertes der VOF gute Voraussetzungen bietet, die wiederkehrende Beauftragung als interne Ressource zur Ausgestaltung konsistenter Modelle einzusetzen.

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 kann 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 Planungsaufgaben dem öffentlichen Bauherrn durch den hohen institutionellen Entwicklungsgrad sowie durch das Preisrecht der HOAI 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.⁷³⁹ Somit können Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren nur konsistent sein, wenn die erforderlichen internen Ressourcen für eine effiziente Fremdvergabe der Planungsaufgaben sichergestellt werden können. Hierbei können bei öffentlichen Bauherren Mischstrategien eine konsistente Ausgestaltung auf Multiprojektebene nach Überschreitung einer bestimmten Bauhäufigkeit darstellen. Somit lässt sich durch die Eigenerstellung ein Mindestmaß an implizitem Wissen für Planungsaufgaben sicherstellen, auf das bei der Fremdvergabe zurückgegriffen werden kann.

⁷³⁷ Siehe Abschnitt 2.4.3.2.2.1 für eine Darstellung der Schwellenwerte der VOF.

⁷³⁸ Ein Beispiel von solchen gebietskörperschaftsinternen Regelungen wird in Kasten 15 dargestellt.

⁷³⁹ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.2.

Des Weiteren sind Pfadabhängigkeiten bei den internen Ressourcen zur Eigenerstellung in der Planung zu berücksichtigen. Hierbei 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, vor allem bei nicht vorhandenem implizitem Wissen.⁷⁴⁰ Da gesetzliche Regeln für die Ausgestaltung des Organisationsmodells in den Planungsaufgaben fehlen,⁷⁴¹ ist im Vergleich zu den Bauausführungsaufgaben eine geringere Selbstbindung der Akteure vorhanden, 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 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 bereits auf diese Ausgestaltung ausgerichtet.⁷⁴² Eine wiederkehrende Nutzung dieser Ausgestaltung trägt somit 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 Organisationsmodellen für eine bessere Nachvollziehbarkeit sowohl bei der Auftragsvergabe als auch in eventuellen Nachverhandlungen. Demzufolge 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.

Eine hohe Rationalität für den Rückgriff auf die Einzelunternehmervergabe als Standardmodell besteht allerdings nicht nur wegen der besseren Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Die Einzelunternehmervergabe harmoniert aufgrund des generell hohen Anteils an Um- und Sanierungsbauten im Projektportfolio sowie der vergleichsweise hohen Abhängigkeitsgefahr mit den internen Einflussfaktoren des öffentlichen Bauherrn.⁷⁴³ Außerdem wirkt sich die Einzelunternehmervergabe in der Regel positiv auf die langfristige Wettbewerbsintensität in der Region aus.⁷⁴⁴

⁷⁴⁰ Siehe hierzu auch Kasten 20 und Kasten 21.

⁷⁴¹ Das Vergaberecht geht mit der VOB/A nur auf die Ausgestaltung des Organisationsmodells in der Bauausführung ein, zur Ausgestaltung vom Planungs- und Steuerungs-/Koordinationsaufgaben liegen keine Vorgaben vor.

⁷⁴² Vgl. Abschnitt 2.4.3.2.2.2.

⁷⁴³ Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1.2.

⁷⁴⁴ Vgl. Abschnitt 4.2.1.1.1.

Die Bedingung für die Nutzung der Einzelunternehmervergabe als konsistentes Organisationsmodell auf Multiprojektebene bilden interne Ressourcen zur effizienten Steuerung und Koordination der Einzellose und deren Schnittstellen.⁷⁴⁵ 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 für den öffentlichen Bauherrn die Rationalität für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination 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.⁷⁴⁶

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, die zum Abbau der notwendigen internen Ressourcen für die Einzelunternehmervergabe führen kann, ohne dass dabei ihre Auswirkung auf die langfristige Konsistenz hinterfragt werden.

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten empirischen Beobachtungen bei 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.⁷⁴⁷ Dies kann dazu führen, dass die Durchführung der Einzelunternehmervergabe entweder ohne ausreichende interne Ressourcen für die Steuerung und Koordination oder mit Unterstützung eines Steuerers mit einer Detailausgestaltung nah an der Marktlösung erfolgt, was sich negativ auf die Effizienz der Einzelunternehmervergabe auswirken könnte. 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 geeignetere Ausgestaltung auf Multiprojektebene bietet.

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 ist es möglich, durch eine Fremdvergabe der Steuerung und Koordination Volatilität in der Bauhäufigkeit über den Markt zu glätten. Zum anderen bietet die Fremdvergabe die Gelegenheit zum Vergleich zwischen internen und externen Ressourcen und führt somit zu Anzeizeffekten.

Eine mögliche Alternative zur Umsetzung von Um- und Sanierungsbauten im Rahmen einer Einzelunternehmervergabe stellt das Vorhalten interner Ressourcen in der Steuerung und Koordination dar. Das durch die Eigenerstellung aufgebaute Wissen kann somit eingesetzt werden, um bei standardisierten Neubauprojekten oder großen Um- und Sanierungsbauten, für die die internen Ressourcen

⁷⁴⁵ Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1.2.

⁷⁴⁶ Siehe hierzu auch Kasten 20 und Kasten 21.

⁷⁴⁷ Siehe Kasten 21.

nicht ausreichen, entweder auf eine externe Projektsteuerung und/oder die Teil- oder Generalunternehmervergabe zurückzugreifen. Auf diese Weise sichert das vorhandene Wissen aus der Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination eine größere Ausgestaltungsvielfalt desintegrierter Organisationsmodelle und bildet 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 darauf 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 Verschlinkung 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 Verschlinkung 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 sein⁷⁴⁸

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 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 not-

⁷⁴⁸ BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2003, S. 32 f.).

wendigen 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.⁷⁴⁹

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 der Abwägung zwischen integrierten und desintegrierten Organisationsmodellen ist die generell hohe Rationalität für die Festlegung eines Standardorganisationsmodells beim öffentlichen Bauherrn zu berücksichtigen.⁷⁵⁰ Im Vordergrund dieser Analyse steht, 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 dieser Gefahr besitzt.⁷⁵¹ In diesem Zusammenhang schränkt das Vergaberecht die Konsistenz des integrierten Modells generell ein, weil auch große öffentliche Bauherren nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, zukünftige Bauvolumina zur Einhaltung impliziter Vereinbarungen einzusetzen.⁷⁵²

Bei einer Abwägung der Konsistenz des integrierten und des desintegrierten Organisationsmodells als Standardmodell beim öffentlichen Bauherrn wirkt sich des Weiteren zum einen die Heterogenität des

⁷⁴⁹ BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2006, S. 23 f.).

⁷⁵⁰ Vgl. Abschnitt 5.1.2.2.

⁷⁵¹ Vgl. Abschnitt 5.2.1.2.2.

⁷⁵² Vgl. Abschnitt 2.4.3.2.

Projektportfolios mit einem hohen Anteil an Um- und Sanierungsbauten⁷⁵³ in Kombination mit der Abhängigkeitsgefahr des öffentlichen Bauherrn⁷⁵⁴ 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 Folgen für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte.⁷⁵⁵ Diese negativen Wirkungen werden durch das vergleichsweise geringere Maß an explizitem Wissen aus integrierten Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren in Deutschland verstärkt.⁷⁵⁶ Ferner ist die mögliche reduzierte langfristige Wettbewerbsintensität in der Region bei Festlegung eines integrierten Modells als Standardmodell zu berücksichtigen.⁷⁵⁷

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. Allerdings 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 empirischen Beobachtungen bei öffentlichen Bauherren verdeutlichen, 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 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 der Planungs- sowie Steuerungs- und Koordinationsaufgaben. Nach Aussagen der Interviewpartner erfolgte dieser Personalabbau eher auf Basis politischer 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: Empirische Beobachtungen zur Ressourcenausstattung öffentlicher Bauherren

⁷⁵³ Vgl. Abschnitt 2.4.2.

⁷⁵⁴ Vgl. Abschnitt 4.2.2.2.

⁷⁵⁵ Vgl. Abschnitt 4.2.2.2.3.

⁷⁵⁶ Vgl. Abschnitt 2.3.3 und Abschnitt 2.4.3.2.2.2.

⁷⁵⁷ Vgl. Abschnitt 4.1.1.2.1.1.3.

5.2.2.2 Beispiele für konsistente Organisationsmodelle idealtypischer öffentlicher Bauherren

Die Akteurscharakteristika der öffentlichen Bauherren in Deutschland unterscheiden sich vornehmlich durch ihre Größe und ihre damit einhergehend Häufigkeit der Projektrealisierung. In diesem Abschnitt erfolgt eine Diskussion der langfristigen Strategieentscheidungen zur Ausgestaltung eines oder mehrerer konsistenter Organisationsmodelle auf Multiprojektebene nach einer Unterteilung in große und kleine öffentliche Bauherren.⁷⁵⁸

Großer öffentlicher Bauherr (insbesondere Bund, Länder und große Städte)

Für große, öffentliche Bauherren existieren durch ihre hohe Bauhäufigkeit gute Voraussetzungen, um interne Ressourcen aufzubauen und zu erhalten und damit auf mehrere Organisationsmodelle gleichzeitig zurückgreifen zu können. Somit sind auch gute Bedingungen dafür vorhanden, 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 Planung besteht durch Einschränkungen im Vergaberecht über dem Schwellenwert der VOF eine vergleichsweise hohe Eignung der 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 mit dem Ziel der Implementierung einer Anreizsetzung zur Förderung der internen Effizienz zu etablieren. Die hohe Bauhäufigkeit bietet dabei gute Voraussetzungen, bestimmte Planungskapazitäten für den Rückgriff auf Mischstrategien intern vorzuhalten.

Außerdem wird es bei einem sehr großen öffentlichen Bauherrn kaum sinnvoll sein, in allen Planungsbereichen interne Kapazitäten aufzubauen und zu erhalten, da die für die Sicherstellung von Aufbau und Erhalt interner Ressourcen notwendige Häufigkeit in vielen Bereichen nicht erreicht wird.

Infolge der Rahmenbedingungen des Vergaberechts verfügt der große öffentliche Bauherr über vergleichsweise schlechte Möglichkeiten, 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. Dadurch fehlt ihm eine entscheidende Ressource, um auf integrierte Organisationsmodelle als ein konsistentes Standardmodell auf Multiprojektebene zurückgreifen zu können.

Der Nutzung desintegrierter Organisationsmodelle als Standardorganisationsmodell wird hingegen nur konsistent sein, wenn gewisse interne Ressourcen für die effiziente Steuerung und Koordination vor-

⁷⁵⁸ Siehe auch Abschnitt 2.4.2 für eine Darstellung der Akteurscharakteristika der öffentlichen Bauherren.

handen sind, da der Rückgriff auf eine Fremdvergabe mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung sehr eingeschränkt ist. Durch diese Einschränkung wird die Rationalität für die Eigenerstellung in der Projektsteuerung und der Bauüberwachung erhöht. Wie bei den Planungsaufgaben ist allerdings zu prüfen, ob auf Multiprojektebene nicht die Mischstrategie eine wirtschaftlichere Lösung als die ausschließliche Eigenerstellung darstellt.

Außerdem kann jedoch die gelegentliche Anwendung integrierter Modelle in Konstellationen, bei denen sehr gute Voraussetzungen zu wertschöpfungsstufenübergreifender Optimierung und/oder große Dringlichkeit vorliegen nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der Größe des Bauherrn ist zu prüfen, ob er nicht die Voraussetzungen dafür erfüllt, 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) mit dem Ziel aufgeweicht werden kann, durch eine Verlagerung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben auf den General- oder Totalunternehmer interne kurzfristorientierte Personalkosteneinsparungen im Bereich Projektsteuerung und Bauüberwachung zu realisieren. 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 kleine Landkreise und Kommunen)

Der kleine öffentliche Bauherr ist zur Erzielung von Synergieeffekten durch die generell hohe Heterogenität seines Projektportfolios und die oftmals geringe Bauhäufigkeit ausgeprägten Abwägungsproblemen zwischen Flexibilität und Standardisierung 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 der Planungsaufgaben vorzuhalten. In der Regel wird dem kleinen öffentlichen Bauherrn der Rückgriff auf die Fremdvergabe als Standardorganisationsmodell eine konsistente Ausgestaltung in diesen Aufgaben bieten. Die Eignung der Fremdvergabe als Standardorganisationsmodell wird zudem durch den hohen institutionellen Entwicklungsgrad in der 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 für eine Detailausgestaltung der Fremdvergabe nah an der Eigenstellung verbessert. Des Weiteren werden viele Fremdvergaben in der Planung unter dem Schwellenwert der VOF liegen, was auch dem kleinen öffentlichen Bauherrn die Gelegenheit 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 der Planungsaufgaben nur gewährleistet sein, wenn internes implizites Wissen zur Sicherstellung einer effizienten Steuerung und Koordination der Auftragnehmer vorliegt. Der kleine öffentliche Bauherr sollte deswegen prüfen, ob nicht Voraussetzungen existieren, die eine gewisse Eigenerstellung – insbesondere in der Objektplanung – erlauben. Auf diese Weise 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 dürften integrierte Organisationsmodelle für kleine öffentliche Bauherren auf Multiprojektebene kaum eine konsistente Ausgestaltung darstellen, weshalb desintegrierte Organisationsmodelle als konsistentes Standardorganisationsmodell in den Fokus rücken.

Allerdings setzt die Konsistenz des desintegrierten Organisationsmodells als Standardmodell – insbesondere die Konsistenz der Einzelunternehmervergabe – interne Kapazitäten zur effizienten Steuerung und Koordination voraus, da der öffentliche Bauherr nur eingeschränkte Möglichkeiten zum Rückgriff auf Fremdvergaben mit Detailausgestaltungen nah an der Eigenerstellung hat. Wie bei den 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 beim kleinen öffentlichen Bauherrn eine hohe Rationalität für eine Anwendung der Einzelunternehmervergabe als Standardorganisationsmodell. Hierbei kann der Aufbau und Erhalt interner Ressourcen in einem für die Eigenerstellung in der Steuerung und Koordination bei Einzelunternehmervergaben für Um- und Sanierungsbauten erforderlichen Maß eine konsistente Ausgestaltung bedeuten. Somit lässt sich auf das aus diesen Projekten gewonnene Wissen des Bauherrn zur Steuerung und Koordination zurückgreifen, 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 dafür sorgen, dass gute Voraussetzungen für eine hohe Effizienz sowohl auf Einzel- als auch auf Multiprojektebene sowie für eine vergleichsweise gute Transparenz und Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte gegeben sind. Zu Problemen können allerdings sehr große und/oder komplexe Projekte führen, die beim kleinen öffentlichen Bauherrn mit einer äußerst 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. Hier lassen sich keine konsistenten Organisationsmodelle auf Multiprojektebene ableiten, weshalb die Ausgestaltung anhand der externen und internen Einflussfaktoren auf Einzelprojektebene erfolgen muss und mögliche institutionellen Lösungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen betrachtet werden sollten.

5.2.2.3 Übergreifende Schlussfolgerungen

Im diesem Abschnitt wurde aufgezeigt, dass der Aufbau konsistenter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbausektor eine langfristig bewusste Ausgestaltung interner Ressourcen erfordert. Dabei muss der Bauherr Abwägungen zwischen geeigneter Ressourcen auf Einzel- und Multiprojektebene unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Auswirkungen auf die Flexibilität vornehmen.

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 aufgrund der großen Bedeutung der Steuerungs- und Koordinationsaufgaben bei der Einzelunternehmervergabe sowie der eingeschränkten Anwendungsmöglichkeit der Fremdvergabe mit Detailausgestaltung nah an der Eigenerstellung steigt beim öffentlichen Bauherrn im Vergleich zum privaten Bauherrn die Eignung der 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-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie dem institutionellen Rahmen des öffentlichen Bausektors stehen.

5.3 Anhang: Erkenntnisse zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau aus Großbritannien und Schweden

Zielsetzung

Öffentliche Hochbauvorhaben werden weltweit durchgeführt und bieten somit gute Vergleichsmöglichkeiten der in unterschiedlichen Ländern angewendeten Organisationsmodelle. In diesem Exkurs wird als Beispiel für Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau im Ausland auf Erkenntnisse aus Großbritannien und Schweden zurückgegriffen. Der Exkurs stellt einen Überblick über den 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 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU)

durchzuführen ist. Eine Bindung an diese Richtlinie 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 Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb der EU existieren zwischen den Mitgliedsstaaten Unterschiede in den nationalen Gesetzen und Verordnungen. Vergleicht man das Vergaberecht von Deutschland, Großbritannien und Schweden, so bildet nur das deutsche 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 existieren keine Vorgaben zu Vertragsart und -umfang, 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 in den öffentlichen Untersuchungen vereinzelte Hinweise auf einige Nachteile dieser Ausrichtung zu finden.

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 Situation im Bausektor als nicht zufrieden stellend und mit großen Effizienzproblemen behaftet beschrieben. Zur Verbesserung gibt der Projektbericht 30 Empfehlungen zu Reformmöglichkeiten im Bausektor ab. Hervorgehoben wird dabei insbesondere die Bedeutung des öffentlichen Bauherrn für diese Neuausrichtung. LATHAM (1994) schlägt eine stärkere Integration von Planung und Bauausführung vor und sieht insbesondere im Partnering großes Potenzial. Dabei wird Partnering definiert 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 pro-

ject.⁷⁵⁹ Bei der Einführung von diesen Partneringansätzen im britischen Bausektor wird dem öffentlichen Bauherrn eine bedeutende Rolle zugesprochen.⁷⁶⁰

Aufbauend auf dem „Latham Report“ gibt der sogenannte „Egan Report – Rethinking Construction“⁷⁶¹ aus dem Jahr 1998 weitere Empfehlungen zur Reform des britischen Bausektors. 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.⁷⁶² Dem öffentlichen Bauherrn wird empfohlen, eine führende Rolle zu übernehmen, um die Anwendung solcher Organisationsmodelle im Bausektor 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.“⁷⁶³

Mit den Latham und Egan Reports wurde in Großbritannien eine Umstellung der Organisationsmodelle öffentlicher Bauherren eingeleitet. Statt desintegrierter Organisationsmodelle mit öffentlichen Ausschreibungen in den Mittelpunkt der Tätigkeit des öffentlichen Bauherrn zu stellen, wurde die Nutzung des integrierten Modells im Rahmen von Partnering oder Rahmenverträgen gefördert. Diese Umstellung verstärkte sich im Jahr 1999 durch die „Achieving Excellence in Construction Initiative“, mit dem Ziel, die Empfehlungen der Latham und Egan Reports bei öffentlichen Bauherren umzusetzen.⁷⁶⁴

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“⁷⁶⁵ 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.⁷⁶⁶ Die Anwendung integrierter Organisationsmodelle wird als Voraussetzung für die Gewährleistung einer hohen Wirtschaftlichkeit öffentlicher Bauprojekte eingeordnet. In diesem Zusammenhang wird die Anwendung desin-

⁷⁵⁹ LATHAM (1994, S. 62).

⁷⁶⁰ Vgl. LATHAM (1994).

⁷⁶¹ Vgl. EGAN (1998).

⁷⁶² Laut Report können Kostensparungen von ca. zehn Prozent jährlich erreicht werden, vgl. EGAN (1998, S. 16).

⁷⁶³ EGAN (1998, S. 31).

⁷⁶⁴ Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2003).

⁷⁶⁵ Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007).

⁷⁶⁶ Jedoch wird die Verwendung von PFI bei Projekten mit Kapitalkosten unter £ 20 Mio. kritisch gesehen und daher in „kleineren“ Projekten nicht direkt empfohlen.

tegrierter Modelle explizit als eine Ausnahme empfohlen, auf die nur bei einer signifikant besseren Wirtschaftlichkeit zurückgegriffen werden sollte: „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.“⁷⁶⁷ 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 und das Arbeitsverhältnis zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer durch eine wiederkehrende Zusammenarbeit verbessert wird sowie bessere Möglichkeiten zur Erzielung von Lerneffekten zustande kommen.⁷⁶⁸

In den letzten Jahren finden sich in den öffentlichen Untersuchungen vereinzelte Hinweise auf kritische Stimmen zur Umstellung auf die hauptsächliche Anwendung integrierter Organisationsmodelle im Rahmen von Partnering und Rahmenverträgen. Beispielsweise stellen HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010)⁷⁶⁹ 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.⁷⁷⁰ Laut der Untersuchung tragen mehrere Faktoren dazu bei. Hervorgehoben werden u. a. auch Faktoren, die teilweise auf den generell hohen Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle zurückzuführen sind. Zum einen wird die häufige Anwendung von Nachunternehmervergaben als Hemmnis für Investitionen in langfristig produktionssteigernde Maßnahmen gesehen. Zum anderen wird kritisiert, dass der öffentliche Bauherr häufig nicht das Organisationsmodell nach der Unternehmensgröße vorhandener Auftragnehmer ausgestaltet und somit die aktuelle Wettbewerbsintensität bei der Wahl 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.⁷⁷¹

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 zu der Erkenntnis, dass Beweise für die Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten gegenüber konventionellen Fremdvergaben weder im Hinblick auf Qualität noch auf Kosten vorliegen.⁷⁷² Auch in der „Government Construction Strategy“ aus dem Jahr 2011 lassen sich Hinweise darauf finden, dass der hohe Nutzungsgrad von Rahmenverträgen auch mit Nachteilen einhergehen könnte. Zwar hatten die Rahmenverträge geholfen, ausführende Unternehmen und öffentliche Bauherren im öffentlichen Bausektor 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,

⁷⁶⁷ OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007, S. 7).

⁷⁶⁸ Vgl. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2007).

⁷⁶⁹ HM Treasury ist vergleichbar mit dem deutschen Bundesfinanzministerium.

⁷⁷⁰ Vgl. HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010).

⁷⁷¹ Vgl. HM TREASURY / INFRASTRUCTURE UK (2010).

⁷⁷² Vgl. HOUSE OF COMMONS TREASURY COMMITTEE (2011).

geführt. Es wird angeregt, Rahmenverträge nur anzuwenden, wenn die durch die wiederkehrende Zusammenarbeit entstehenden Vorteile die Nachteile durch die Wettbewerbseinschränkungen kompensieren. Nichtsdestotrotz wird dem öffentlichen Bauherrn weiterhin empfohlen, als Standardmodell auf Organisationsmodelle zurückzugreifen, die eine Verzahnung von Planung und Bau sicherstellen. Die Wirkung solcher Modelle auf die Wettbewerbsintensität wird nicht thematisiert. Des Weiteren wird die Bedeutung der Kompetenz des öffentlichen Bauherrn für die Implementierung der Strategie betont.⁷⁷³

Zusammenfassend zeigt 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. Allerdings wird auch in neueren Untersuchungen auf die Vorteilhaftigkeit integrierter Organisationsmodelle im öffentlichen Hochbau zur Sicherstellung einer effizienten Beschaffung hingewiesen.

EMPIRISCHE BEOBACHTUNGEN

Im Rahmen der Arbeit wurden sechs empirische Beobachtungen bei Akteuren des öffentlichen Hochbaus in Großbritannien durchgeführt. Diese Anzahl stellt somit keine repräsentative Auswahl dar. Die Beobachtungen 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 sowohl bei Neubauprojekten als auch bei Umbau- und Erweiterungsprojekten darauf gesetzt.

Es gibt unterschiedliche Ausgestaltungen der Rahmenverträge, allen gemeinsam ist jedoch der Rückgriff auf integrierte Organisationsmodelle. Nach der Grundlagenermittlung wird das Projekt unter den Auftragnehmern 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 Rahmenvertrags auszuscribeiben.

Infolge der frühzeitigen Vergabe werden weitere Planungsdetails in Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Bauherrn und dem beauftragten Auftragnehmer ausgearbeitet. Diese 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 während der letzten 15 Jahre und war nach Aussagen

⁷⁷³ Vgl. CABINET OFFICE (2011).

der Gesprächspartner mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Grundsätzlich zeigen die empirischen Beobachtungen 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. Gesetzliche Vorgaben werden nur zur Einhaltung der Grundsätze des Vergaberechts und zum Vergabeverfahren gemacht. Angaben zu Vertragsart und -umfang existieren nicht. Somit kann der öffentliche Bauherr in Schweden das Organisationsmodell zur Durchführung eines Hochbauprojektes frei ausgestalten.

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. Es finden sich darin sowohl Empfehlungen für große Vertragsumfänge und die Nutzung sogenannter Partneringansätze als auch für die Aufteilung in eine Vielzahl von Einzellosen wieder.

In einem Gutachten der schwedischen Wettbewerbsbehörde aus dem Jahr 1996 wird der Wettbewerb im schwedischen Bausektor untersucht.⁷⁷⁴ Dabei 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 auf dem schwedischen Baumarkt u. a. neue innovative Organisationsmodelle einführt.⁷⁷⁵

In einem Gutachten des Bundes von 2000 wird festgestellt, dass der schwedische Bausektor von wenig Wettbewerb und hohen Kosten geprägt ist.⁷⁷⁶ 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. Einerseits wird die Aufteilung in Lose als vorteilhafte Lösung zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität gesehen. Andererseits wird jedoch eine Integration von Planung, Bau und Betrieb in sämtlichen Projekten empfohlen. Des Weiteren wird dem öffentlichen Bauherrn

⁷⁷⁴ Vgl. WIGREN (1996).

⁷⁷⁵ Vgl. WIGREN (1996).

⁷⁷⁶ Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2000).

geraten, Partneringmodelle auszuprobieren. Als wichtiger Faktor für die vorteilhafte Ausgestaltung von Organisationsmodellen werden ausreichende Kapazitäten und ausreichendes Wissen des öffentlichen Bauherrn unterstrichen.⁷⁷⁷

Aufbauend auf dem Gutachten des Bundes von 2000 wird in einem weiteren Gutachten aus dem Jahr 2002 festgestellt, dass der öffentliche Bauherr generell zu wenig Wissen besitzt, um den Wettbewerb im nationalen Bausektor effizient fördern zu können.⁷⁷⁸ 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 vor allem der Übertragung von Ideen aus dem „Rethinking-Construction-Bericht“⁷⁷⁹ aus Großbritannien, der sich u. a. für eine frühzeitige Integration ausführender Unternehmen in der Planung ausspricht, auf schwedische öffentliche Bauherren 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 den Kostenvorteil eines bestimmten Organisationsmodells abzuleiten sind. Vielmehr setzt kostengünstiges Bauen ausreichende Ressourcen des Bauherrn voraus. Jedoch wird betont, dass im Rahmen eines Beispielprojektes mittels einer Einzelunternehmervergabe die Kosten erheblich gesenkt werden konnten, weshalb dem öffentlichen Bauherrn empfohlen wird, eine regelmäßige Anwendung der Einzelunternehmervergabe zu prüfen.⁷⁸⁰

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.⁷⁸¹ Öffentlichen Bauherren wird dabei geraten, den Vertragsumfang des Organisationsmodells auf Einzelprojektebene so auszugestalten, dass eine ausreichende Wettbewerbsintensität gewährleistet ist. Außerdem wird auf die Bedeutung öffentlicher Bauherren für die Wettbewerbsintensität auf Multiprojektebene eingegangen. Das Gutachten beinhaltet auch Hinweise auf die positive Auswirkung kleinerer Vertragsumfänge auf die langfristige Wettbewerbsintensität.⁷⁸²

Zusammenfassend lässt sich bei der Auswertung einer Auswahl staatlicher Untersuchungen zu Organisationsmodellen im öffentlichen Hochbau in Schweden kein eindeutiger Konsens über die 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. Sämt-

⁷⁷⁷ Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2000).

⁷⁷⁸ Vgl. STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (2002).

⁷⁷⁹ Vgl. EGAN (1998).

⁷⁸⁰ Vgl. BOVERKET (2004).

⁷⁸¹ Vgl. HEDELIN (2006).

⁷⁸² Vgl. HEDELIN (2006).

lichen Untersuchungen gemeinsam ist jedoch der Hinweis auf eine ausreichende Ressourcenausstattung des öffentlichen Bauherrn als Voraussetzung zur effizienten Wahrnehmung der Bauherrentätigkeit.

EMPIRISCHE BEOBACHTUNGEN

Im Rahmen dieser Arbeit wurden acht empirische Beobachtungen bei öffentlichen Bauherren auf kommunaler Ebene und Bundesebene in Schweden durchgeführt. Wie in Großbritannien stellen die Erkenntnisse wegen der geringen Anzahl der Beobachtungen keine repräsentative Auswahl dar.

Die empirischen Beobachtungen 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 beim öffentlichen Bauherrn normalerweise nicht nach lokalen Vorgaben und Richtlinien, sondern nach persönlichen Präferenzen der zuständigen Akteure. 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.

Unabhängig von der föderalen Ebene wird normalerweise sowohl in der Planung als auch 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 empirischen Beobachtungen 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 den Vorteilen der wiederkehrenden Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn und den Auftragnehmern und den damit einhergehenden Nachteilen im Hinblick auf die Wett-

bewerbsintensität zu finden. Bei einer die heutige Praxis in Deutschland berücksichtigenden Bewertung der Erkenntnisse aus Großbritannien und Schweden lässt sich keine Grundlage für eine generelle Empfehlung, auch im deutschen öffentlichen Hochbau einen höheren Nutzungsgrad integrierter Organisationsmodelle im Rahmen von Partnering und Rahmenverträgen anzustreben, ableiten. 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 von 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 Einzel- und Multiprojektebene in einem komplexen System zahlreicher Einflussfaktoren mit unterschiedlichen Interdependenzen erfolgt, was die Ableitung allgemeingültiger Empfehlungen erschwert. Notwendig ist daher eine Einzelbetrachtung der Auswirkung der spezifischen Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens auf die mit dem gewählten Organisationsmodell einhergehenden Produktions- und Transaktionskosten. Vor dem Hintergrund dieser Komplexität ließ sich feststellen, dass die Ausgestaltung von Organisationsmodellen bei öffentlichen Bauherren, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand, unter anderen Einflussfaktoren 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 dieser Arbeit 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 geeigneten Ausgestaltung auf Einzel- und Multiprojektebene existieren. Aufgrund der wiederkehrenden Projektrealisierung öffentlicher Bauherren sowie der Zielsetzung einer 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 der vorliegenden Arbeit 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 für die effiziente Durchführung von Hochbauprojekten sowie durch die erhöhte Nachvollziehbarkeit für außenstehende Dritte zu begründen. Dabei wurde 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 dieser Arbeit 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 Marktcharakteris-

tika 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 aus den im Rahmen dieses Forschungsprojektes durchgeführten empirischen Beobachtungen, 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 im Zusammenhang mit dieser Arbeit erfolgte Analyse hat gezeigt, dass bei öffentlichen Bauherren, aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Hand, in der Steuerung und Koordination eine im Vergleich zu privaten Bauherren höhere Rationalität für die Eigenerstellung besteht. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die mehrfach in den empirischen Beobachtungen geschilderte politische Zielsetzung einer Verschlinkung der öffentlichen Bauverwaltung die langfristige Konsistenz des Organisationsmodells nicht aufs Spiel setzen sollte, weil sonst die Gefahr gegeben ist, dass kurzfristigen Personalkosteneinsparungen höhere langfristige Realisierungskosten gegenüberstehen. Insbesondere im politischen Bereich besteht 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 dieser Arbeit aufgezeigten Bedeutung sowohl von Standardorganisationsmodellen als auch von ausreichender Ressourcenausstattung im öffentlichen Hochbau ist von einem weiteren 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 auszugehen. 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 hinsichtlich der 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/daten-fakten/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. / Edquist, L. / Zimmermann, T. (2013):** Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau), online abzurufen unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2013/beckers_edquist_zimmermann_2013-effiziente_anreizelemente_und_koordinationsmechanismen_bauvertraege.pdf, zuletzt geprüft am: 05.11.2014.
- 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%20paper-reihe/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 Einführungszenarien und Betreibermodelle. Berlin.
- Beckers, T. / Klatt, J. (2008):** Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes, online abzurufen unter: [Seite 238](http://www.psm.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-</p></div><div data-bbox=)

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 online abzurufen unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2012/WIP_working_paper-wu_bei_ppp-herausforderungen_und_loesungsoptionen-STATUSBERICHT_v116.1_22_04_2012.pdf.

Beckers, T. / Wagemann, F. / Ryndin, A. / Klatt, J. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, Band I.

Berliner Morgenpost (2014): News zum Flughafen Berlin Brandenburg, online abzurufen unter: <http://www.morgenpost.de/flughafen-berlin-brandenburg/>, zuletzt geprüft am: 24.07.2014.

Berner, F. / Kochendörfer, B. / Schach, R. (2007): Grundlagen der Baubetriebslehre, in: Grundlagen der Baubetriebslehre 1.

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 Nationaleconomie, 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_Endfassunghnelinks.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 abrufen 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 abrufen 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 abrufen 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 abrufen 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 abrufen unter: http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/EnergieeffizienteGebaeude/Energieeinsparverordnung/energieeinsparverordnung_node, zuletzt geprüft am: 29.08.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland online abrufen unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/BauenUndWohnen/immobilien-und-wohnungsmarktbericht.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am: 23.07.2014.

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 abrufen 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 (2014):** Elbphilharmonie, online abzurufen unter: <http://www.spiegel.de/thema/elbphilharmonie/>, zuletzt geprüft am: 24.07.2014.
- 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.
- Die Deutsche Bauindustrie (2013):** Baustatistisches Jahrbuch 2013. Frankfurt am Main.
- Die Deutsche Bauindustrie (2014):** Baustatistisches Jahrbuch 2014. Frankfurt am Main.
- Die Deutsche Bauindustrie (2015):** Baustatistisches Jahrbuch 2015. Frankfurt am Main.
- Die Deutsche Bauindustrie (2016):** Baustatistisches Jahrbuch 2016. 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 Interorganizational Competitive Advantage, in: Academy of Management Review, 23, 4, 860–879.
- 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.

- Eschenbruch, K., / Racky, P. (2008).** Partnering in der Bau- und Immobilienwirtschaft. Projektmanagement- und Vertragsstandards in Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- 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.
- Flyvbjerg, B. (2014):** What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview *Project Management Journal*, April/May 2014, online abzurufen unter: <http://ssrn.com/abstract=2424835>, zuletzt geprüft am: 24.07.2014.
- 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_vertragsweise_n/vergabe_baufauftraege/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 Anticompetitive 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/daten->

fakten/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: JUVÉ 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. Northwestern 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 of 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 Application. 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.
- Meggison, 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 abrufen 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.
- Münchener Merkur (2014):** ADAC: Neue Zentrale wird zur Kostenfalle, online abrufen unter: <http://www.merkur-online.de/lokales/muenchen/stadt-muenchen/adac-neue-zentrale-wird-kostenfalle-700600.html>, zuletzt geprüft am: 24.07.2014.
- 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 abrufen 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.

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 Landshaushaltsrechnung 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.

Reinke, J. (2014): Bereitstellung öffentlicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Eine ökonomische Analyse. online abzurufen unter: http://opus4.kobv.de/opus4-tuberlin/files/5609/reinke_justus.pdf, letzte Aktualisierung am: 16.05.2014, zuletzt geprüft am: 05.11.2014.

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.
- Springer Gabler Verlag, Hrsg. (2014):**, Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Gefangenendilemma, online abzurufen unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8646/gefangenendilemma-v8.html>, zuletzt geprüft am: 23.07.2014.
- Statens offentliga utredningar (2000):** Från byggsekt till byggsektor. Slutbetänkande från Byggnadsdelegationen. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (2002):** Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn: betänkande. Stockholm.
- Statistisches Bundesamt (2015):** Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2015. 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. (2007):** Baukostenplanung in frühen Projektphasen. Zürich.
- 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.
- Stuttgarter Zeitung (2014):** Stuttgart 21, online abzurufen unter: <http://www.stuttgarterzeitung.de/stuttgart21>, zuletzt geprüft am: 24.07.2014.
- 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 „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau (AKM-Hochbau)“.