

Zeppelin Universität  
Friedrichshafen, 11. März 2015

**Einbezug von Wissen durch die öffentliche Hand –  
Eine (institutionen-)ökonomische Analyse  
mit Bezug zu öffentlichen Bauvorhaben  
und ein Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen**

Prof. Dr. Thorsten Beckers  
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)  
sowie TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Hinweis: Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Love Edquist, Tobias Zimmermann und Dr. Jan P. Klatt im Rahmen des vom BMVBS geförderten Zuwendungsprojektes „AKM“.*

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Formen von Wissen

---

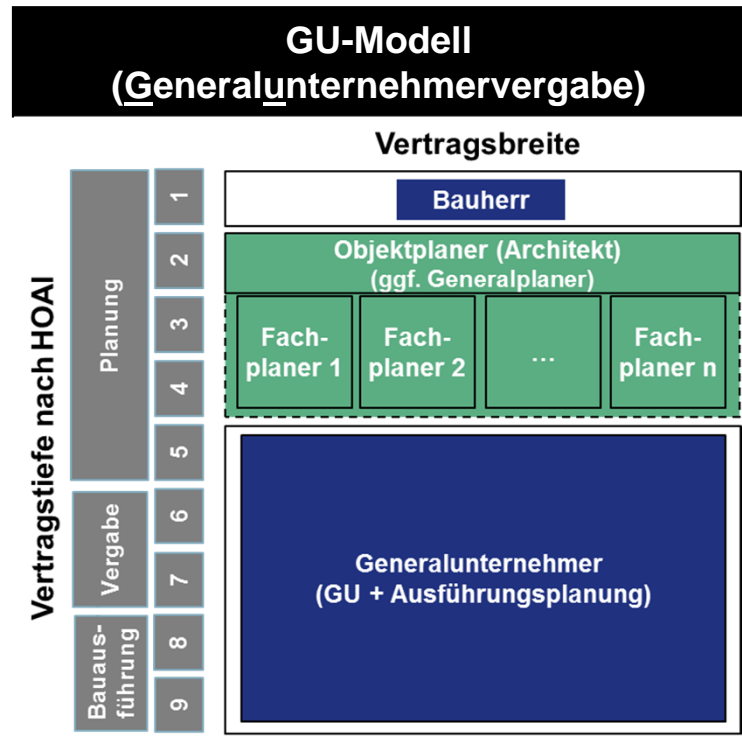
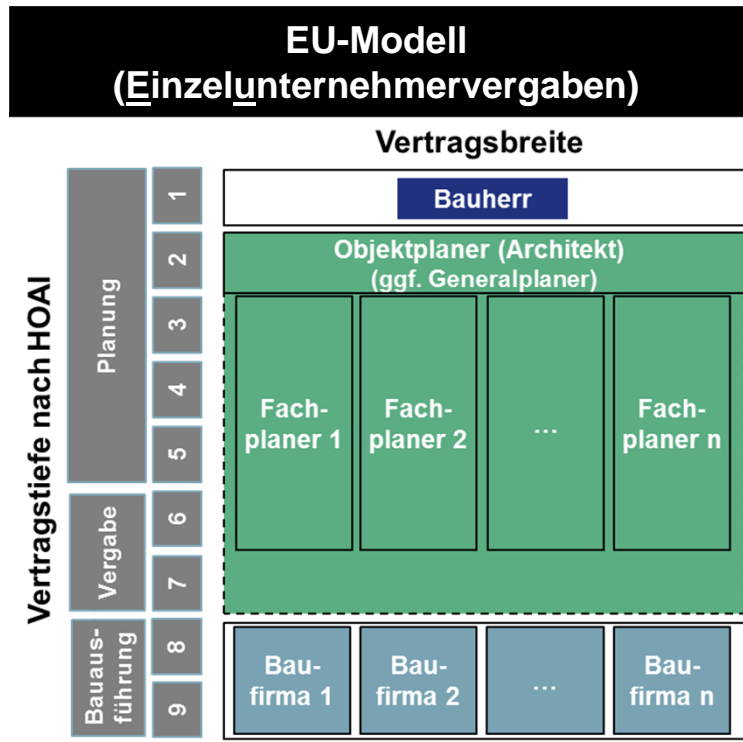
- **Daten:** Aussagen über „objektive“ Zustände
- **Informationen** stellen beispielsweise Regelmäßigkeiten (z. B. Trends), kausale Zusammenhänge zwischen Daten oder Beziehungen zwischen Daten und bereits vorliegenden Informationen dar.
- **Know-how** bezieht sich auf die Fähigkeit, verschiedene Dinge auf praktischer Ebene tun zu können.  
Eine wichtige Unterscheidung betrifft die Möglichkeit der Speicherung und Weitergabe von Know-how:
  - **Explizites Know-how** ist kodifizierbar und damit speicher- und replizierbar.
  - **Implizites Know-how (Expertise / „tacit knowledge“)** stellt personengebundenes Wissen dar, das nur schwer oder gar nicht kodifiziert werden kann. Es beruht häufig auf den Erfahrungen von Akteuren („learning-by-doing“).

# Ausgangslage

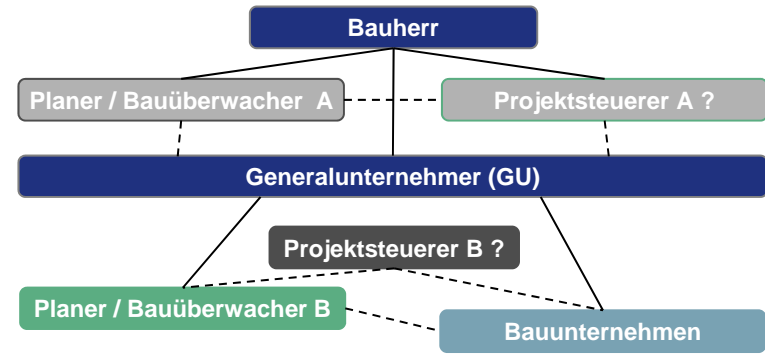
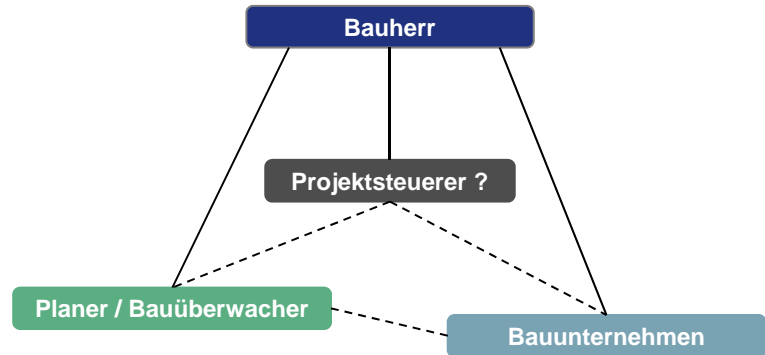
	Öffentliche Hand im Allgemeinen	Öffentliche Hochbauvorhaben und öffentliche Bauverwaltung im Speziellen
<b>Wissensbedarf</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilweise konstant</li> <li>• Vielfach zunehmend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oftmals konstant</li> <li>• Aber auch neue Anforderungen (Energieeffizienz, TGA, Vergaberecht)</li> </ul>
<b>Einbezug von Expertise (Personaleinsatz): Make-or-Buy?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau von Verwaltungspersonal</li> <li>• Zunehmender Rückgriff auf Externe (Berater, Anwälte, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau von Verwaltungspersonal</li> <li>• Zunehmender Rückgriff auf Externe (Planer, Projektsteuerer, Anwälte, ...)</li> </ul>
<b>Wenn Fremdvergabe, dann auf welche Weise?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unbundling</b></li> <li>• <b>Bundling</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremdvergaben (wohl) zunehmend im Rahmen „größerer“ und längerfristiger Verträge (Unbundling!)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfangreiche Diskussion über stärker Output-orientierte Vertragsformen (GU und GMP)</li> </ul>

# Zwei häufig angewendete Vertragsmodelle, die sich hinsichtlich (Vertrags-)Tiefe und Breite unterscheiden: EU-Modell vs. GU-Modell

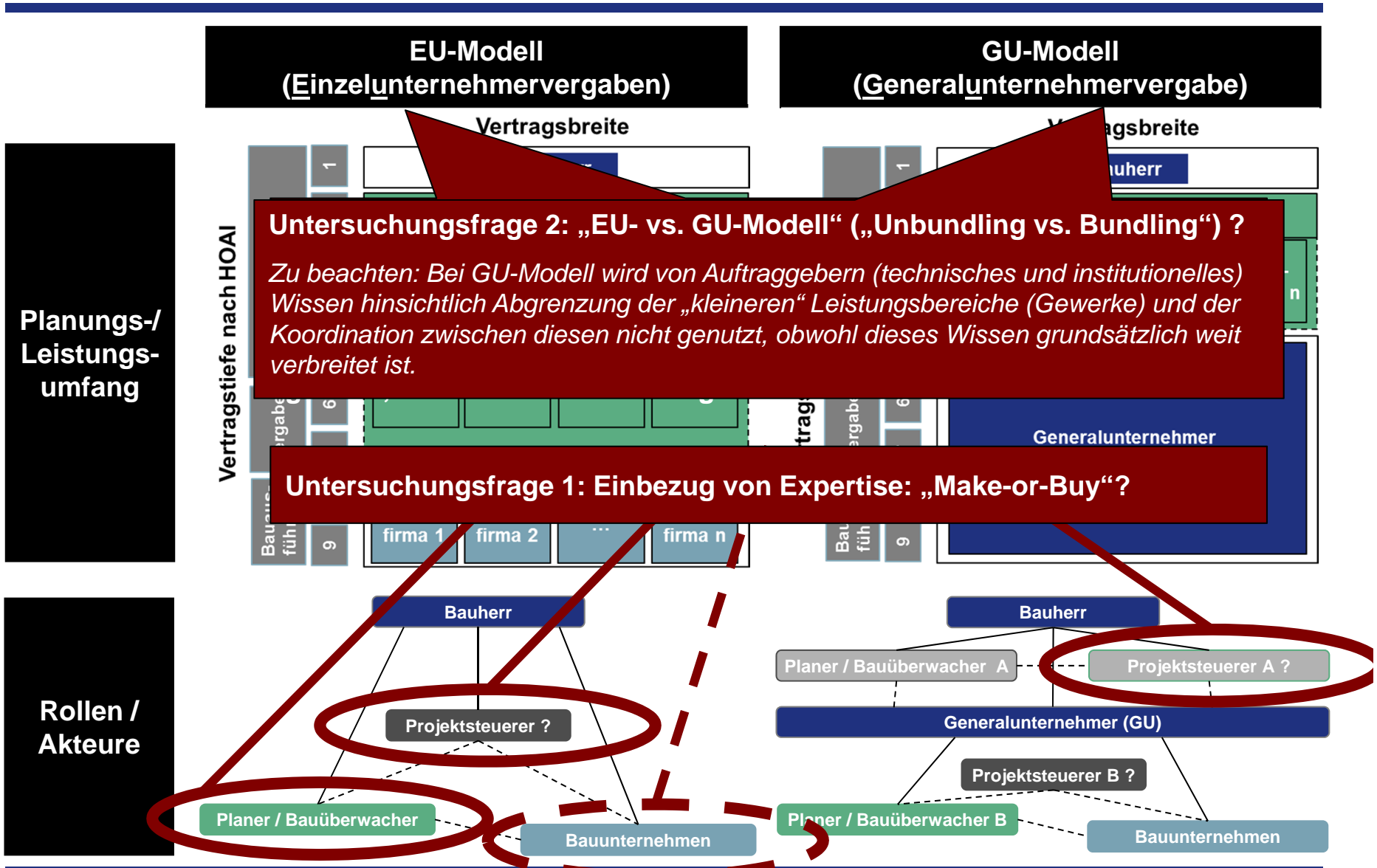
**Planungs-/Leistungs-umfang**



**Rollen / Akteure**



# Zentrale Fragestellungen im Hinblick auf ein effizientes Handeln der öffentlichen (Bau-)Verwaltung



# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

## Institutionen

Formelle und informelle sowie organisationsinterne und interorganisationale Regeln, welche – in Verbindung mit Mechanismen zu ihrer Durchsetzung – das Verhalten von Individuen beeinflussen

## Neue Institutionenökonomik (NIÖ)

Basis für die Analyse der Eignung von Institutionen (Koordinationsformen, Governance-Formen) mit Bezug zu konkreten Transaktionen

### Fragen hinsichtlich des Institutionen-Designs im Bereich der Leistungserstellung

- Make-or-Buy ? (Eigenerstellung oder Fremdvergabe ?)
- Bundling oder Unbundling ? (Losgröße / Vertragsgröße ?)

## Transaktionskostentheorie als Teilgebiet der NIÖ

Folgend vor allem Rückgriff auf Erkenntnisse der Transaktionskostentheorie, deren Aussagen durch umfangreiche empirische Evidenz gestützt werden (vgl. z.B. Economic Sciences Prize Committee (2009)), sowie auf – grundsätzlich ebenfalls (wenn zum Teil auch nur implizit) aus der Transaktionskostentheorie ableitbare – Erkenntnisse der positiven PA-Theorie und der Theorie unvollständiger Verträge.



# Untersuchungsfrage 1 („Make or Buy“): Idealtypische (Organisations-)Modelle für den Einbezug von Expertise

## Idealtypische (Organisations-)Modelle für den Einbezug von Expertise

- Make (Eigenerstellung)
- Buy (Fremdvergabe / Contracting Out)

## Bewertungskriterien für die Eignung von Organisationsmodellen

- Produktionskosten
  - U.a. abhängig von ...
  - ... bestehendem (Vor-)Wissen als Ressource
  - ... Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten
- Transaktionskosten
  - Wesentlich bedingt durch Informationsasymmetrien und Opportunismus im Zusammenspiel mit Kontrahierungsproblemen und spezifischen Investitionen (→ Abhängigkeiten!)

## Eigenschaften der idealtypischen Organisationsmodelle

Zwischenformen möglich! Contracting Out-Modelle können durch das „Detail-Design“ an die Eigenschaften der Eigenerstellung herangeführt werden und viceversa.

Eigenerstellung		Contracting Out
niedrig	Anreize	hoch
hoch	Kontrolle (insb. über Qualität)	niedrig
hoch	Flexibilität	niedrig

# Untersuchungsfrage 1 („Make or Buy“): Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit der Modelle gemäß Erkenntnissen der NIÖ

---

## Transaktionseigenschaften

- Spezifität (→ Abhängigkeit)
- Komplexität der Leistung (→ Kontrahierungsprobleme)
  - (Output-orientierte) Beschreib- und Messbarkeit der Leistung (u.a. beeinflusst durch Ausmaß der Umweltunsicherheit)
  - Nachvollziehbarkeit
- Zentralität (→ Ausmaß der Implikationen suboptimaler Performance bei Leistungserbringung)
- Häufigkeit
- ...

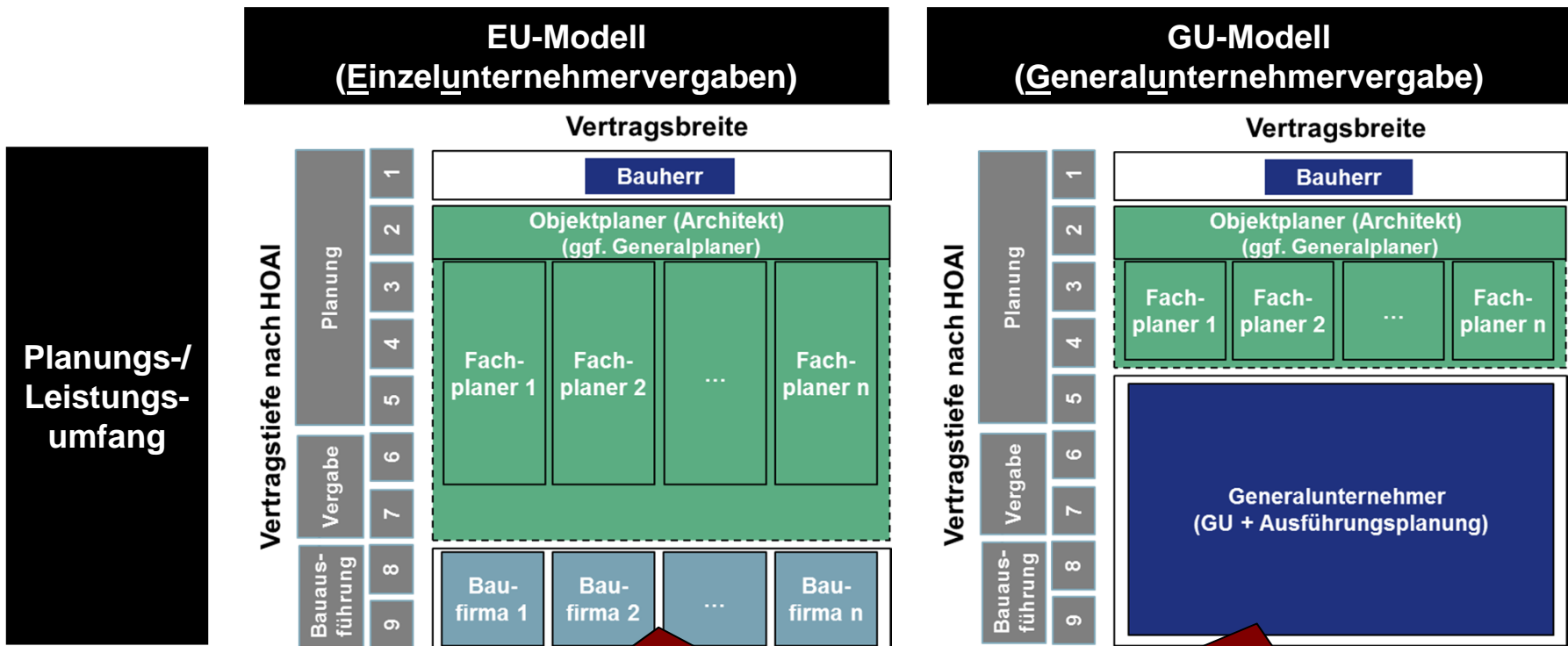
## Akteurscharakteristika

- Expertise
  - (Technisches) Know-how (für den Fall der Eigenerstellung bzw. ansonsten beim Auftragnehmer)
  - Im Falle der Fremdvergabe beim Auftraggeber: Know-how für Steuerung eines Auftragnehmers
- Möglichkeiten zur Realisierung von Skaleneffekten
- Ausrichtung / Gesinnung
- ...

## Marktcharakteristika (insbesondere Anzahl an potentiellen Auftragnehmern)

## Institutioneller Rahmen (hier insbesondere von Relevanz: Vergaberecht bei öffentlichen Auftraggebern)

## Untersuchungsfrage 2: „EU- vs. GU-Modell“ („Unbundling vs. Bundling“)?



Rollen /  
Akteure

**Erkenntnisse der NIÖ zur Frage „Bundling vs. Unbundling“**

Zu beachten:

- Kontrahierbarkeit der Leistung bei Bundling bzw. der Leistungen bei Unbundling
- Fähigkeit des Auftraggebers bei Unbundling zum Management der Schnittstellen

## Artikel von HART (2003) zur Frage „Bundling vs. Unbundling“ (diskutiert mit Bezug zu PPP)

---

BACK UP

**Hart, O. (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships; in: The Economic Journal, Vol. 113, March, C69-C76.**

- **Thema**

- Analyse der Eignung des Public-Private-Partnerships-Ansatzes (PPP) für die Leistungserstellung im Vergleich zu einem Contracting Out der Aufgaben auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen
- Bundling vs. Unbundling

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

5) Schlussfolgerungen

6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Vorgehen

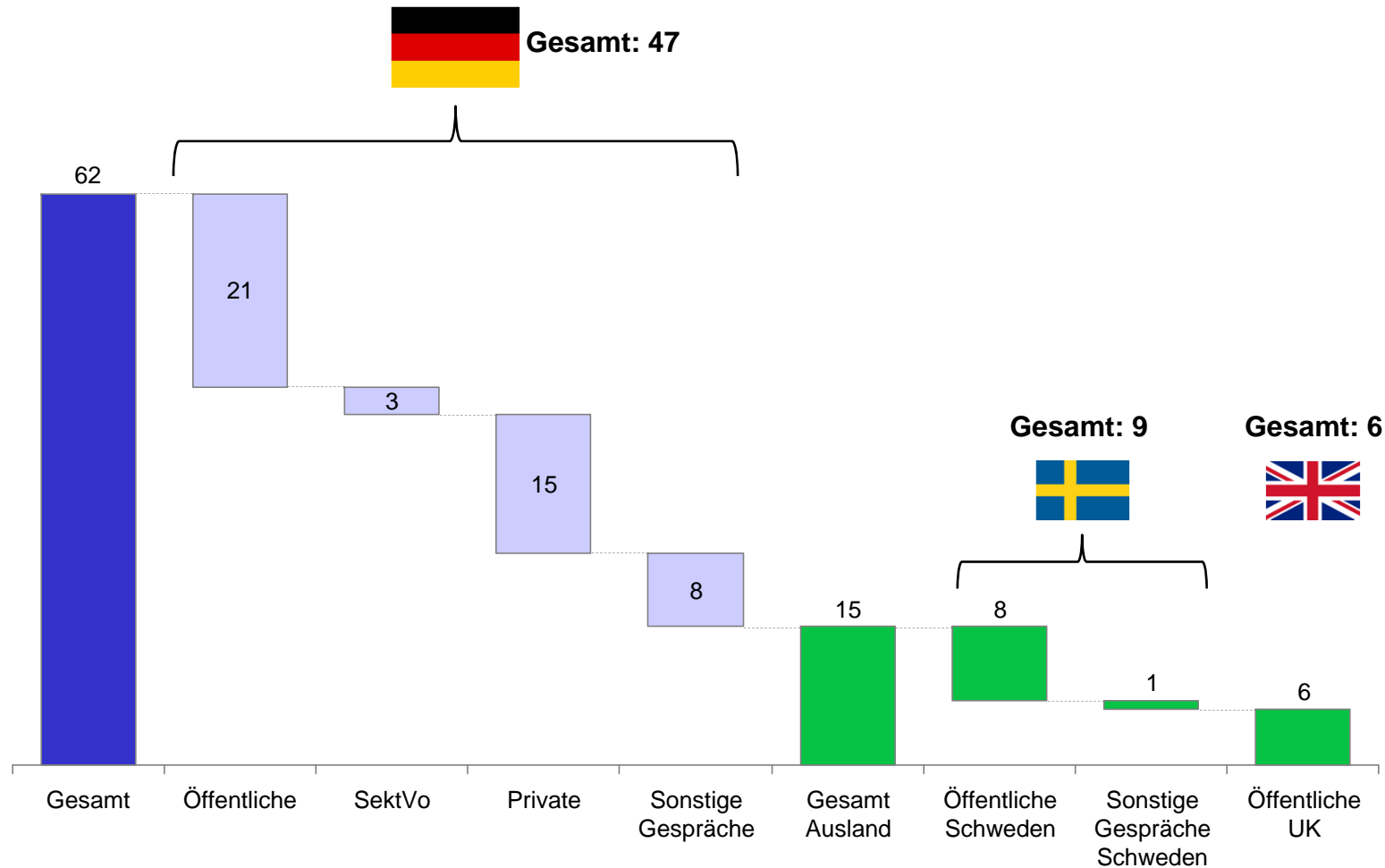
*(Forschung im Rahmen des vom BMVBS finanzierten Zuwendungsprojekts „AKM“)*

---

- **Austausch mit in der Praxis tätigen Juristen (Kanzlei Heiermann Franke Knipp) und Ingenieuren (KVL Bauconsult), um ...**
  - ... Verständnis für die Eigenschaften von Transaktionen zu erhalten
  - ... und das Vorgehen in der Praxis verstehen und nachvollziehen zu können
- **Fallstudien bei öffentlichen Verwaltungen als Bauherren sowie privaten Bauherren, die häufiger Projekte realisieren, um ...**
  - ... Verständnis für die Eigenschaften der Transaktionen zu erhalten
  - ... Informationen über die Ressourcenausstattungen und Strategien der Akteure zu erhalten
  - ... theoriebasiert abgeleitete Hypothesen hinterfragen und weiterentwickeln zu können
- **Beurteilung der Strategien der öffentlichen Verwaltungen als Bauherr unter Rückgriff auf Hypothesen, die auf Basis der Neuen Institutionenökonomik abgeleitet worden sind**

# 62 Fallstudien/Gespräche im Rahmen des Projektes AKM durchgeführt

BACK UP



# Expertenbeirat zu dem Forschungsvorhaben AKM

---

BACK UP

Henning Bolten	BBR / Stellvertretende Referatsleiter A1
Thomas Drill	Köster GmbH
Christian Drosch	BBR / Referatsleiter A1
Axel-Björn Hüper	Deutsche Bahn AG (ehem.)
Dr. Manfred A. Körtgen	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (ehem.)
Jürgen Mix	BBR / Referatsleiter IVS4
Prof. Dr. Rainer Schröder	Humboldt-Universität zu Berlin
Ingrid Strohe	BBSR Referats II4
Peter Stöwhaas	Krebs und Kiefer GmbH
Thomas Perschel	ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG



# Informationen zum Projekt „AKM“ und zu den Forschungsarbeiten, die diesem Vortrag zugrunde liegen

BACK UP

- **Forschungsprojekt „Effiziente Anreizelemente und Koordinationsmechanismen in Bauverträgen im öffentlichen und privaten Hochbau“ (AKM)**
  - Zuwendungsgeber: BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
  - Projektbearbeitung: Thorsten Beckers, Love Edquist, Tobias Zimmermann, Jan Peter Klatt
  - Laufzeit: 2010 - 2013
  - Partner: Kanzlei HFK Heiermann Franke Knipp, KVL Bauconsult GmbH
- In 2013 ist der Endbericht zu dem Projekt an das BBR übergeben worden. An der Festlegung der Struktur des Endberichts und der inhaltlichen Argumentationslinien und der Ableitung Ergebnisse bin ich maßgeblich beteiligt gewesen. An der Texterstellung bin ich kaum beteiligt gewesen.
- Die in diesem Vortrag dargestellten Inhalte basieren maßgeblich auf Beiträgen von mir. An der Konzeption der Fallstudien bin ich umfassend beteiligt gewesen. Die Durchführung der Fallstudien ist überwiegend durch Love Edquist und Tobias Zimmermann erfolgt.
- Im Kontext des Projektes AKM hat Love Edquist sein von mir betreutes Dissertationsvorhaben verfolgt. Derzeit liegt ein überarbeiteter Entwurf der Dissertationsschrift vor.
- Die Erstellung eines Papers, in der die Ergebnisse des Projektes dargestellt werden, ist noch nicht erfolgt, soll aber noch in 2015 statt finden.

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

**3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?**

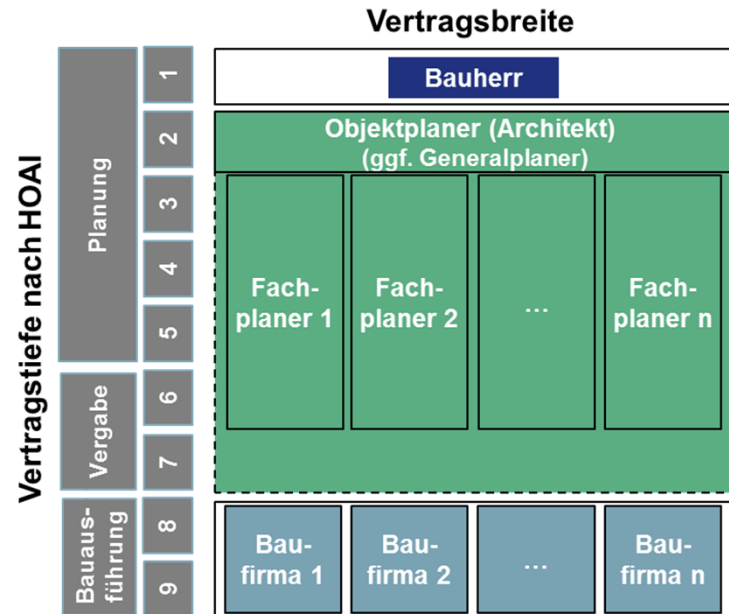
4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

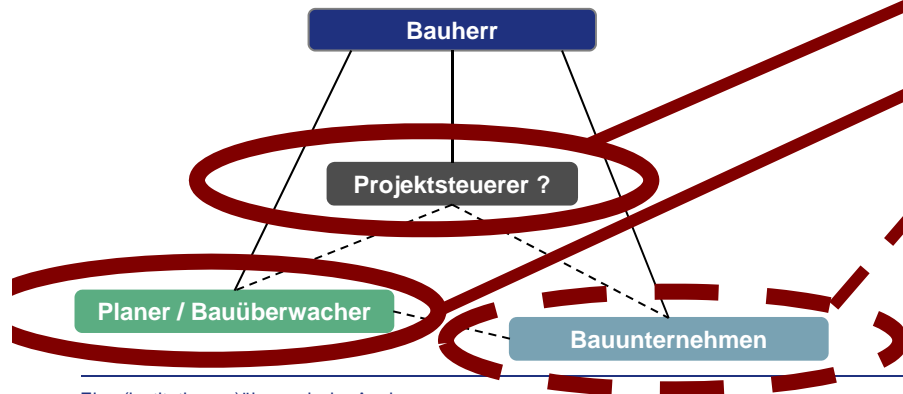
## 6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung beim EU-Modell (1/5)

## EU-Modell (Einzelunternehmervergaben)

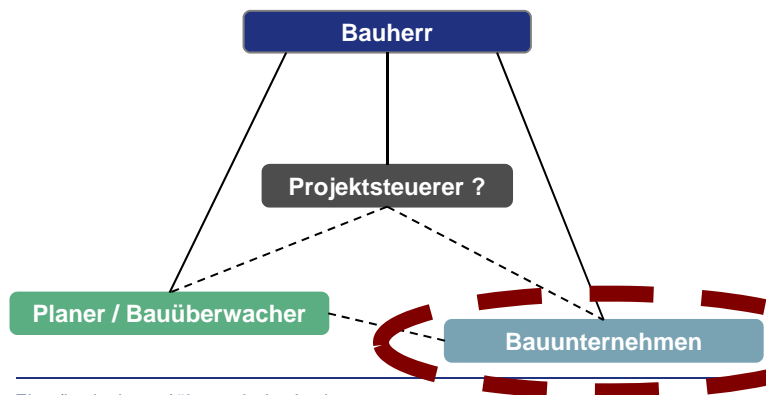
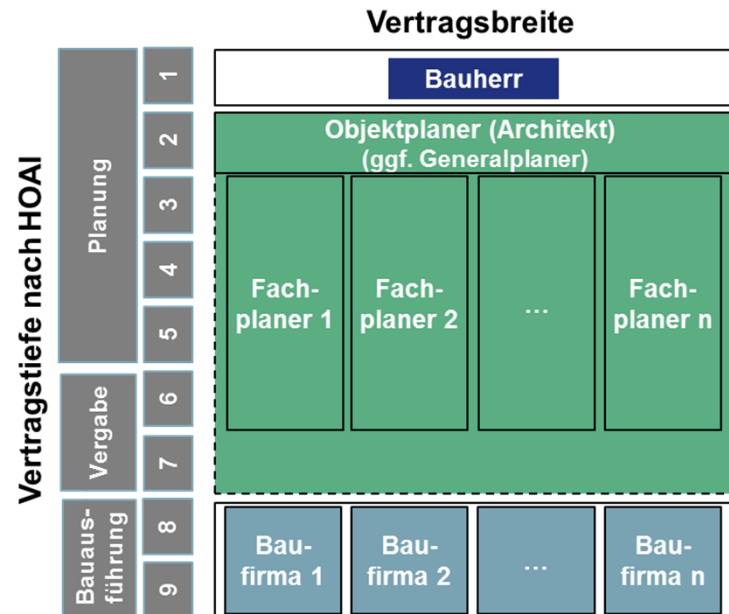


**Untersuchungsfrage 1**  
Einbezug von Expertise: Make-or-Buy?



# Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung beim EU-Modell (2/5): Bauleistungen (Exkurs)

## EU-Modell (Einzelunternehmervergaben)

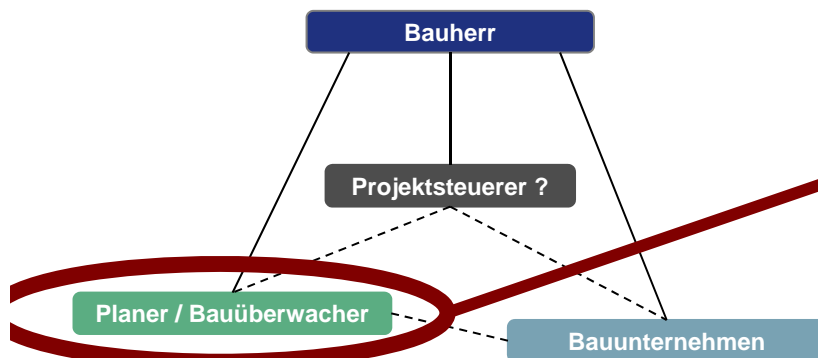
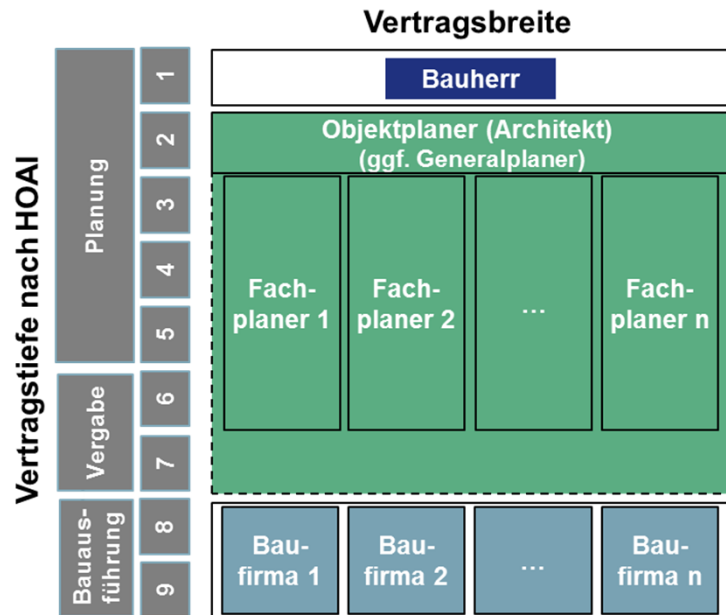


## Bauleistungen (Exkurs)

- Relativ geringe Komplexität der einzelnen Bauleistungen
- Strategien der Bauherren: Stets Fremdvergabe
  - Private Bauherren greifen häufig wiederholt auf bestimmte Auftragnehmer zurück
  - Aufgrund vergaberechtlicher Restriktionen, deren Rationalität hier nicht in Frage gestellt wird, ist dies der öffentlichen Verwaltung nicht möglich

# Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung beim EU-Modell (3/5): Ausführungsplanung

## EU-Modell (Einzelunternehmervergaben)

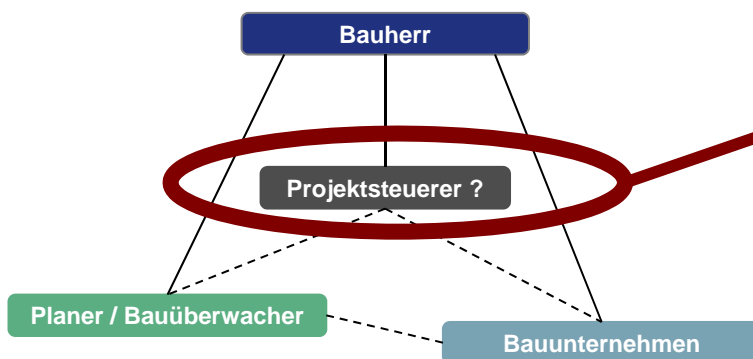
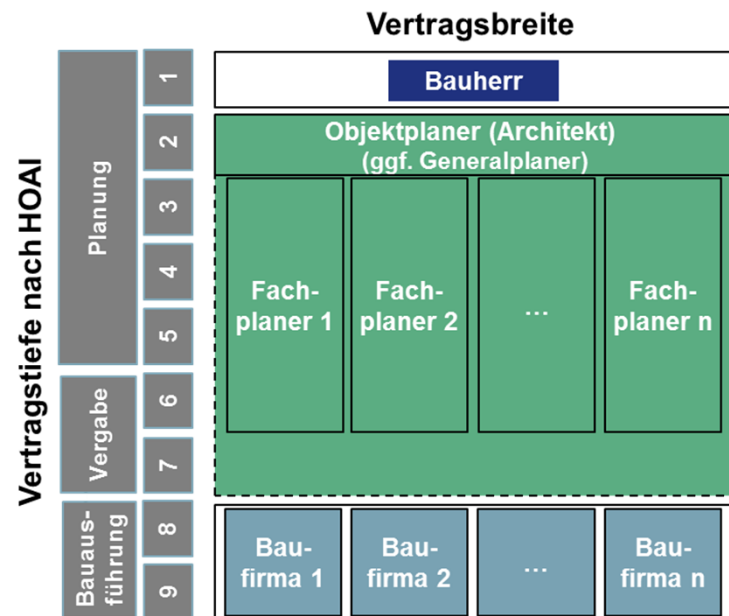


## Ausführungsplanung

- Wissensbedarf: Einsatz von Expertise, aber auch umfangreicher Rückgriff auf kodifiziertes und weit verbreitetes Wissen
- Keine geringe, aber i.d.R. auch keine hohe Komplexität (partielle Qualitätsprobleme bei Fremdvergaben, insb. bei TGA-Planung)
- Zentralität hoch, aber im Regelfall keine Irreversibilität (außer bei Zeitdruck)
- Strategien privater Bauherren
  - Fast immer Fremdvergaben, dabei oftmals wiederholte Vertragsbeziehungen
  - Selten Eigenerstellung, wenn dann insbesondere bei großen Bauherren, insbesondere wenn spezifische Kompetenzen erforderlich sind
- Strategien öffentlicher Verwaltungen als Bauherr
  - Früher umfangreiche Eigenerstellung
  - Heute fast nur noch Ausschreibungen, dabei Hinweise auf – im Vergleich zu privaten Bauherren
  - (Qualitäts-)Probleme, welche durch vergaberrechtliche Restriktionen bedingt sein dürften

# Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung beim EU-Modell (4/5): Projektsteuerung

## EU-Modell (Einzelunternehmervergaben)

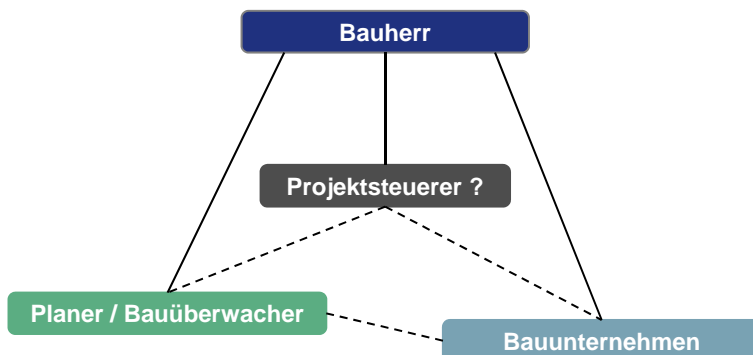
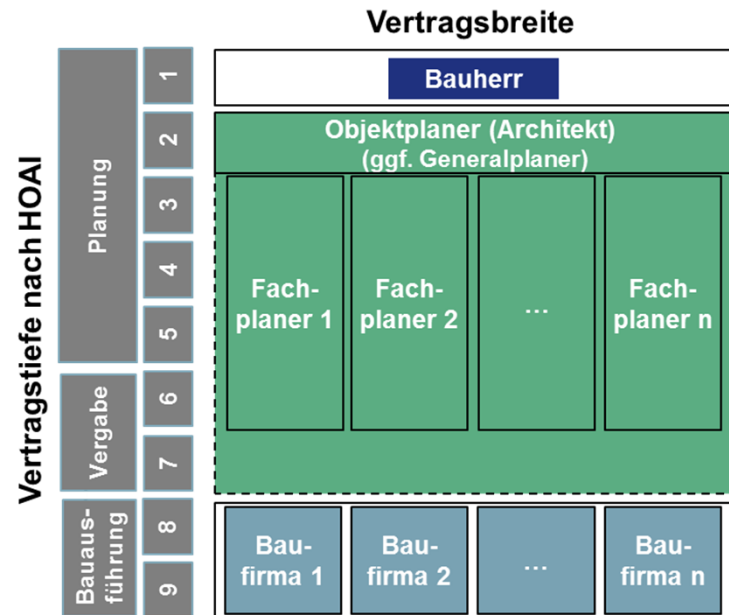


## Projektsteuerung

- Umfangreicher Einsatz von Expertise
- Hohe Komplexität und hohe Zentralität
- Strategien privater Bauherren
  - Bei großen Bauherren oftmals Eigenerstellung, zumindest zur Abdeckung eines wesentlichen Leistungsanteils
  - Auch Fremdvergaben, speziell bei kleineren Auftraggebern, die nur begrenzt intern Skaleneffekte realisieren können
  - Wenn Fremdvergaben, dann regelmäßig wiederholte Vertragsbeziehungen zu beobachten
  - *Bei Generalunternehmern (GU): Regelmäßig Eigenerstellung*
- Strategien öffentlicher Verwaltungen als Bauherr
  - Umfangreicher Rückgriff auf externe Projektsteuerer (auch durch große Bauherren wie BBR)
  - Im Gegensatz zu früher nur noch sehr selten Eigenerstellung
  - Vergaberecht begrenzt die Möglichkeit, wiederholte Vertragsbeziehungen zu etablieren

# Einbezug von Expertise ... beim EU-Modell (1/5): Übergreifende Diskussion der Strategien der öffentlichen Hand

## EU-Modell (Einzelunternehmervergaben)



## Übergreifende Diskussion der Strategien der öffentlichen Hand

- Fallstudien weisen darauf hin, dass Entscheidungen für Fremdvergabe bei Planungs- und Steuerungsleistungen regelmäßig durch Personalrestriktionen bedingt sind
- Ausführungsplanung: Vollständiger Verzicht auf Eigenerstellung stellt keine offensichtliche Ineffizienz dar, erscheint bei größeren Verwaltungen jedoch überdenkenswert (insbesondere bei TGA)
- Projektsteuerung
  - Zumindest bei größeren Verwaltungen wäre Eigenerstellung bei einem wesentlichen Anteil der Projektsteuerungsleistungen zu empfehlen, nicht zuletzt aufgrund der bei dieser Transaktion vorliegenden Zentralität
  - Deutliche Hinweise, dass (pauschale) Personalreduktionen im öffentlichen Sektor im Endeffekt zu Mehrkosten führen

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung –  
Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung  
sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

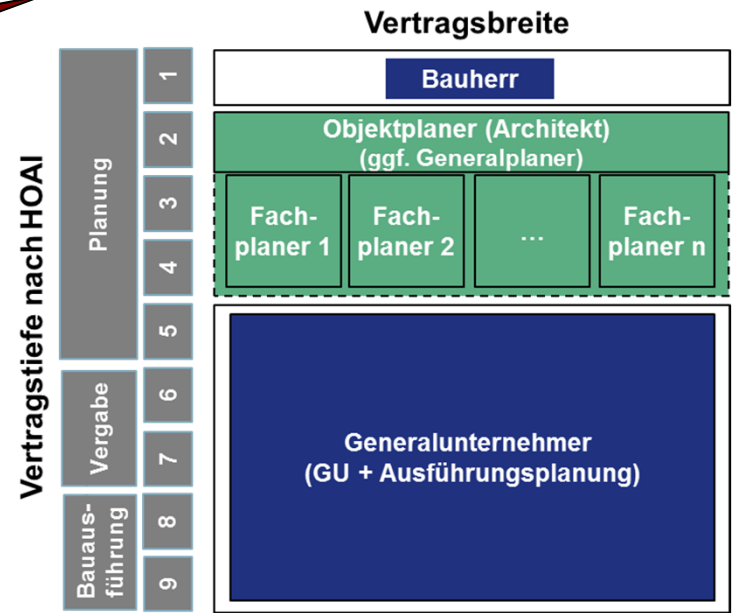


# GU-Modell

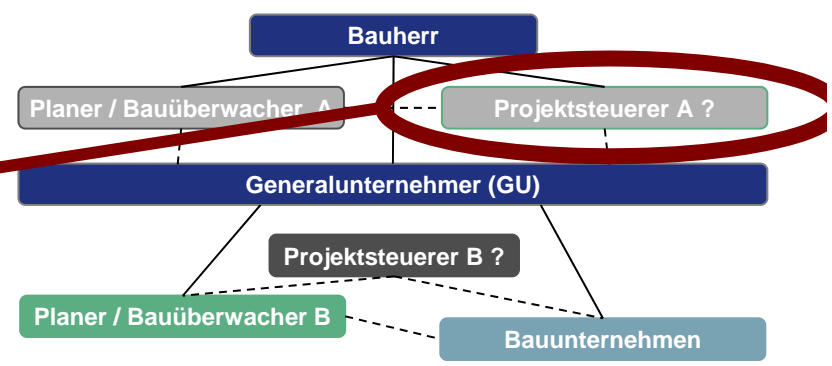
**EU-Modell  
(Einzelunternehmervergaben)**

**GU-Modell  
(Generalunternehmervergabe)**

**Untersuchungsfrage 2**  
 „EU- vs. GU-Modell“ („Unbundling vs. Bundling“) ?  
*Zu beachten: Bei GU-Modell wird von Auftraggebern (technisches und institutionelles) Wissen hinsichtlich Abgrenzung der „kleineren“ Leistungsbereiche (Gewerke) und der Koordination zwischen diesen nicht genutzt, obwohl dieses Wissen grundsätzlich weit verbreitet ist.*



**Untersuchungsfrage 1**  
 Einbezug von Expertise: Make-or-Buy?



# Anwendung des GU-Modells durch private Bauherren und die öffentlichen (Bau-)Verwaltungen

## Transaktionseigenschaften (GU-Bauvertrag) und Konsequenzen

- Komplexität der vom GU zu erbringenden Leistung ist hoch (Qualitätsprobleme und viele Leistungsanpassungen → vergleichsweise schlechte Kontrahierbarkeit, außerdem begrenzte Nachvollziehbarkeit)
- Umfangreiche Expertise auf Seiten des Bauherren zur Steuerung des GU erforderlich
- Höhere Eignung bei Standard-Bauvorhaben, da geringere Komplexität

## Strategien privater Bauherren

- Nach Euphorie vor 10-15 Jahren inzwischen skeptischerer Blick auf das GU-Modell
- Wenn Anwendung bei privaten Bauherren, die häufiger Projekte realisieren, dann ...
  - ... oftmals wiederholte Vertragsbeziehungen mit Auftragnehmern
  - ... als Ergänzung zur Anwendung des EU-Modells und bei Steuerung von GU-Vorhaben Rückgriff auf das Know-how, das im Rahmen von Vorhaben nach dem EU-Modell aufgebaut worden ist
- Steuerung des Vorhabens und Überwachung des Generalunternehmers: Oftmals Eigenerstellung bei großen Bauherren und häufig wiederholte Vertragsbeziehungen bei kleineren Bauherren

## Strategien öffentlicher (Bau-)Verwaltungen als Bauherr

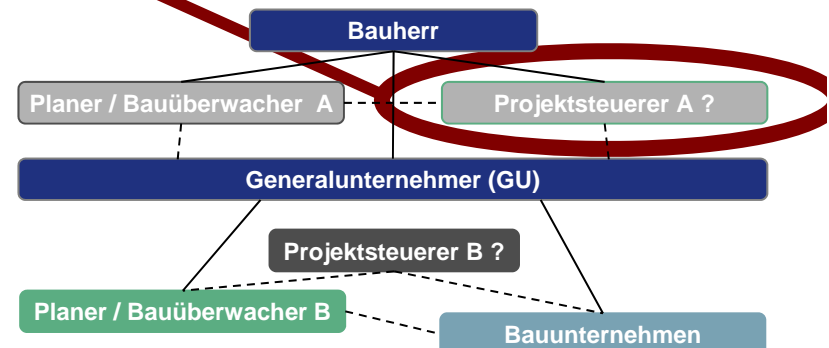
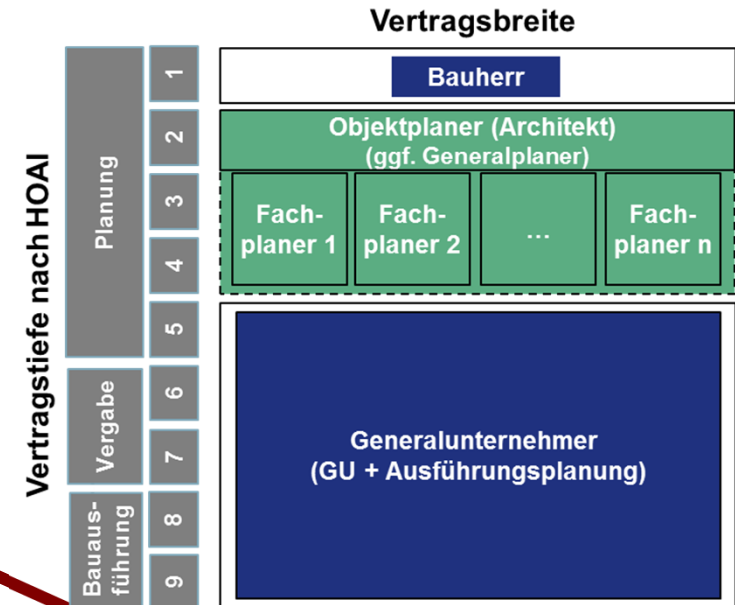
- Abbau von Verwaltungspersonal führt zum Teil dazu, dass EU-Modell nicht mehr angewendet werden kann und auf GU-Modell zurückgegriffen werden muss
- Steuerung des Vorhabens und Überwachung des Generalunternehmers
  - Oftmals Fremdvergabe infolge nicht vorhandener interner Personalressourcen
  - Exkurs: Bei Deutscher Bahn (Sektorenverordnung!) Eigenerstellung oder gemischte Teams

# Diskussion der Strategien der öffentlichen (Bau-)Verwaltung (1/2): Einbezug von Expertise hinsichtlich der Projektsteuerung

## Einbezug von Expertise hinsichtlich der Projektsteuerung – Diskussion

Weitgehender Verzicht auf Eigenerstellung erscheint – auch vor dem Hintergrund der Probleme bei Fremdvergaben bei komplexen Leistungen infolge des Vergaberechts – speziell bei großen öffentlichen Bauherren nicht sinnvoll → zumindest partielle Eigenerstellung ist zu empfehlen

### GU-Modell (Generalunternehmervergabe)



# Diskussion der Strategien der öffentlichen (Bau-)Verwaltung (2/2): „EU- vs. GU-Modell“ („Unbundling vs. Bundling“)

## EU-Modell vs. GU-Modell

- Öffentliche Verwaltung ist aufgrund der vergaberechtlichen Restriktionen relativ gesehen schlechter als private Bauherren im Rückgriff auf komplexe Vertragsformen wie dem GU-Modell
- In anderen Bereichen dürften frühzeitige und Output-orientierte Fremdvergaben durch die öffentliche Hand trotz hoher Komplexität unvermeidlich sein ...
- Bei Bauvorhaben besteht hingegen die Möglichkeit des Rückgriffs auf das EU-Modell, was den öffentlichen Verwaltungen für den Regelfall zu empfehlen ist
  - Vergleichsweise umfangreiche Nutzung von formalisiertem Wissen (Standards!) bei EU-Modell führt zu geringeren Kontrahierungsproblemen und außerdem zu einer erhöhten Nachvollziehbarkeit (auch für Rechnungshöfe etc. )
  - Insofern sind die vergaberechtlichen Vorschriften zum Rückgriff auf das EU-Modell – auch bei außer Acht lassen von dessen positiven Auswirkungen auf die Marktstruktur – für den Regelfall sinnvoll
- **Wiederum liegen deutliche Hinweise darauf vor, dass (pauschale) Personalreduktionen in der öffentlichen Verwaltung im Endeffekt zu Mehrkosten für die Steuerzahler führen**

## Variante des GU-Modells mit Ausführungsplanung

Bei GU-Modell, das die Ausführungsplanung nicht umfasst, dürften gegenüber dem hier betrachteten GU-Modell inkl. Ausführungsplanung deutlich weniger Probleme bei einer Fremdvergabe vorliegen

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

## 6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Schlussfolgerungen / Handlungsempfehlungen für die öffentliche Hand

## Projektebene

- Grundsätzlich EU statt GU
- GU in Einzelfällen geeignet
  - Zeitdruck
  - Extreme Personalknappheit (dann aber möglichst GU exkl. Ausführungsplanung)
  - Projekte mit komplexen Schnittstellen
  - ...
- ...

## Auftraggeber-Programmebene

- Große (Bau-)Verwaltungen
  - Möglichst Eigenerstellung im Bereich der Projektsteuerung, ggf. auch partiell in einzelnen Bereichen der Ausführungsplanung (TGA!)
  - Partiieller Fremdbezug sinnvoll (u.a. zur Abdeckung von Auslastungsspitzen)
- Kleine (Bau-)Verwaltung
  - ÖÖP im Verwaltungsbereich
  - Mehr Fremdbezug als bei großen (Bau-)Verwaltungen

## Sektor- / Auftraggeber-übergreifende Programmebene

Wissensmanagement und Standardisierung im technischen und institutionellen Bereich

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Formen von Wissen

1.2) Ausgangslage

1.3) Vertragsmodelle im Hochbau sowie Untersuchungsfragen

1.4) Einordnung der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)

1.5) (Institutionen-)Ökonomische Grundlagen mit Bezug zu den zwei Untersuchungsfragen

## 2) Vorgehen

3) EU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung – Make-or-Buy?

4) GU-Modell: Einbezug von Expertise durch die öffentliche (Bau-)Verwaltung sowie relative Eignung gegenüber dem EU-Modell

## 5) Schlussfolgerungen

6) Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

# Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen ... und mögliche (weitere) Themen für die Diskussion

## Aktuelle Themen im Bereich öffentlicher Bauvorhaben

- Von der Bundesbauministerin angekündigter Strategieschwenk bei der Ausstattung der Bauverwaltung des Bundes im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- Elbphilharmonie
- BER

## Abgleich mit weiteren Forschungsergebnissen

### ... zu anderen Output-orientierten Vertrags-, Organisations- und Regulierungsmodelle

- ÖPP (Bundling über Bau und Erhaltung+Betrieb sowie damit einhergehend langfristige Vertragsbeziehung)
  - ... bei weiter Verbreitung von Wissen (Hoch- und Tiefbau)
  - ... bei geringer Verbreitung von Wissen (Offshore-Stromkabel, Mautsystem in 2003)
- Privatisierungen von monopolistischen Infrastrukturanbietern (z.B. aktuelle Überlegungen zur Autobahnprivatisierung von Bundesministerien) ...
- ... insbesondere in Verbindung mit Output-orientierten Anreizregulierungsverfahren (ähnlich wie von Bundesnetzagentur im Energiebereich praktiziert und für das Schienennetz angedacht)

## Bei der Beurteilung Output-orientierter Vertrags- u. Regulierungsformen auch zu berücksichtigen

- Verzicht auf Nutzung vorliegenden „Input-Wissens“ und Rückgriff auf Output-orientierte Vertragsmodelle („Bundling“) geht oftmals (nicht immer!) mit einer erhöhten institutionellen Komplexität („dicke Verträge“) und einer erschweren Nachvollziehbarkeit des öffentlichen Procurements einher.
- Dadurch wird die Kontrolle des Verwaltungshandelns im Allgemeinen und hier des öffentlichen Procurements im Speziellen durch Politiker und Zivilgesellschaft erschwert. Auch die Kontrolle durch Rechnungshöfe wird schwieriger und die Ergebnisse der Prüfungen von Rechnungshöfen sind für Politiker und Zivilgesellschaft ggf. schwieriger nachzuvollziehen.



---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Kontaktdaten

Thorsten Beckers

(beckers@foev-speyer.de / tb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 0163-8479465)

*Hinweis: Derzeit bin ich an der TU Berlin beurlaubt und als Gastforscher  
am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) tätig.*