



Baumarkt: Theorie für die Praxis

Einführung: Fehlurteile zum Baumarkt sind oft Folge fehlender Theorie für die Praxis	3
Besonderheiten der Preisbildung am Baumarkt	
Der Bauherr will den Bauerfolg, nur indirekt das Bauwerk	4
Vorgeprägtes Denken erschwert Verständnis der Baupreisbildung	6
Bauunternehmen kalkulieren unter besonderen Bedingungen	8
Preise am Bau wegen hoher Risiken schwer kalkulierbar	10
Bauherrenmonopol bringt Bieter in die Defensive	
Der Bauherr organisiert den Wettbewerb – das prägt den Baupreis	12
Bauunternehmen beim Angebot zu Vorleistungen gezwungen	14
VOB/A: Regelwerk im Spannungsfeld der Baupreisbildung	16
Chancen des Ausschreibungsverfahrens werden vernachlässigt	
Hohe gesamtwirtschaftliche Kosten unzureichender Ausschreibung	18
Art und Qualität der Ausschreibung bestimmen den Bauerfolg	21
Wertungsphase der Angebote: Chancen werden zu wenig genutzt	24
Ökonomische Effizienzgewinne durch partnerschaftliche Modelle am Bau	
Unvollständige Verträge am Bau: Notwendiges Übel als Chance begreifen	27
Verrechtlichung des Baugeschehens stößt an wirtschaftliche Grenzen	30
EthikManagement Bau birgt hohe ökonomische Effizienzgewinne	33

Fehlurteile zum Baumarkt sind oft Folge fehlender Theorie für die Praxis

Erfahrung allein reicht heute für erfolgreiches Handeln nicht mehr aus

Bauunternehmen müssen handeln, täglich. Viele handeln dabei intuitiv und aus der Erfahrung heraus. Erfahrung alleine reicht aber heute – im tiefgreifenden Umbruch und Wandel der Strukturen – nicht mehr aus. Wer heute zielorientiert und erfolgreich handeln will, muss mehr denn je wissen, welchen Gesetzmäßigkeiten der Markt, auf dem er agiert, unterworfen ist. Gerade hier tut sich der Bau schwer, denn es gibt keine ökonomische Theorie, die auf die spezifischen Eigenschaften und Probleme der Bauwirtschaft zugeschnitten ist. Darum wird in der öffentlichen Diskussion oft mit wirtschaftstheoretischen Erkenntnissen argumentiert, die sich an den Bedingungen der allgemeinen Industrie orientieren. Das geht aber im Ergebnis oft schief, denn am Bau und am Baumarkt ist vieles anders als in anderen Branchen. Deshalb braucht die Bauwirtschaft dringend eine ihre spezifischen Verhältnisse und Bedingungen berücksichtigende Theorie.

Es gibt keine ökonomische Theorie für die Bauwirtschaft

Nur wer weiß, welchen Marktmechanismen das eigene Handeln unterworfen ist, kann dessen Wirkungen und Ergebnisse zuverlässig abschätzen. Darum ist ein theoretisch fundiertes Verständnis der Gesetzmäßigkeiten des Baumarktes für jedes einzelne Bauunternehmen wichtig. Das zeigen bereits wenige Beispiele: Wie wirken sich die ständig neuen Entwicklungen, Eingriffe und Regelungen am Baumarkt und Bauarbeitsmarkt aus, und wie sollte das eigene Handeln darauf reagieren? Warum führt der Bieterwettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen oft dazu, dass das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, erhebliche Verluste macht?

Häufig ist Unverständnis für die Bedingungen der Bauwirtschaft nur Folge von Fehlurteilen

Aber auch für die Branche als Ganzes – und damit für das erfolgreiche Wirken der Verbände – ist die Bedeutung der Theoriebasierung enorm. Das Unverständnis in der Öffentlichkeit für die besonderen Bedingungen und Verhältnisse der Bauwirtschaft beruht im hohen Maße auf falschen Vorstellungen. Diese resultieren meist aus der Übertragung von Erfahrungen aus anderen Branchen auf den Bau, die aber für den Bau nicht zutreffen.

Erste Analysen zeigen überraschende Ergebnisse.

Eine theoretisch fundierte Analyse des Baumarktes tut Not. Auf Initiative seines Präsidenten, Dipl.-Kfm. Thomas Bauer, und gestützt auf dessen wissenschaftliche Arbeiten hierzu hat der Bayerische Bauindustrieverband diese Aufgabe angenommen. Daraus entstanden ist eine seit Juni 1998 im i.d. – Informationsdienst des Bayerischen Bauindustrieverbandes publizierte, mittlerweile auf 14 Beiträge angewachsene Artikelserie. Wissenschaftlich begleitet und unterstützt wurden diese Arbeiten von Professor Dr. Klaus M. Schmidt, Seminar für Wirtschaftstheorie der Ludwig-Maximilians-Universität München. Die hier zusammengefassten bisherigen Ergebnisse dieser Analyse unterstreichen klar die Bemühungen des Bayerischen Bauindustrieverbandes um mehr Transparenz und Fairness sowie um stärkere Gewichtung von Qualitätsaspekten im Vergabeprozess. Und sie belegen, dass diese Anliegen beiden Seiten, Auftraggeber wie Auftragnehmer, gleichermaßen entgegenkommen – ein Gleichklang der Interessen, der manchen überraschen wird. ■

*RA Gerhard Hess
Hauptgeschäftsführer des Bayerischen Bauindustrieverbandes e.V.*

Der Bauherr will den Bauerfolg, nur indirekt das Bauwerk

Das Bauwerk ist eine ganz besondere Sache, dies prägt das Bauen und den Baumarkt

Näher betrachtet, ist ein Bauwerk schon eine ganz besondere Sache, fast könnte man sagen, so etwas wie ein Unding, eine materielle Dienstleistung. Ihre Besonderheiten prägen Bauen, Baumarkt, Nachfrage, Angebot, Produktion, Preisbildung, nahezu alles. Am Bau ist deshalb auch so vieles anders, und deshalb hat der Bau seine eigenen Abläufe, Regelmechanismen und Marktgesetze. Häufig wird dies aber nicht beachtet, sondern so gedacht und getan, als wäre das Bauwerk eine ganz normale Sache wie jede andere. Dadurch kommt es zu Fehlschlüssen, und darunter leidet die ganze Bauwirtschaft.

Das Bauwerk, noch mehr das einzelne Gewerk, ist für den Bauherrn eine Problemlösung ohne großen Zusatznutzen

Welch eine besondere Sache das Bauwerk ist, zeigt sich schon darin, was den Bauherrn an einem technologisch hochwertigen Bauwerk – einem Tunnel, einer Brücke – interessiert. Das Produkt und seine Einzelheiten sind es kaum. Ihm kommt es darauf an, dass das Bauwerk seinen Zweck erfüllt und für möglichst lange Zeit, für Jahrzehnte das Bauobjekt kostengünstig genutzt werden kann. Über den unmittelbaren Nutzen hinaus hat ein Bauwerk für den Bauherrn nur selten einen Mehrnutzen, einen „Want Appeal“. Bei hochwertigen Produkten der Industrie – etwa einem Auto – ist dies ganz anders. Hier ist für die Käufer das Produkt teilweise Statussymbol, es vermittelt Prestigegewinn, Lebensgefühl. Bei Bauwerken haben insofern die Architekten vielleicht noch eine gewisse Chance und auch einige modische Baubestandteile wie Fassaden. Hier spielt eine gewisse Rolle, ein attraktives Haus, ein Haus von einem Mann mit Namen zu besitzen. Völlig anders ist es aber in der arbeitsteiligen Prozesskette Bau für die Bauausführung, für den Rohbau oder gar für einzelne Gewerke, das Hochmauern einer Wand, das Betonieren einer Decke, das Herstellen einer Baugrube. Image und Lebensgefühl des Bauherrn sind völlig unabhängig davon, wer dieses Gewerk ausgeführt hat.

Das Bauen als Produktion hat weit mehr vom Charakter einer Dienstleistung als einer Sachgütererstellung

Die Tatsache, dass das Bauwerk eine Problemlösung ist, spiegelt sich in den Angebots- und Produktionsbedingungen wider, im Bauen. Das Bauen ist sehr viel stärker mit der Dienstleistung verwandt als mit der Sachgüterproduktion. Auch die Dienstleistung – etwa die Leistung eines Anwalts, Taxifahrers, Reinigungsbetriebs – bietet aus der Sicht des Kunden eine Problemlösung. Vieles ist am Bauen der Dienstleistung ähnlich. Genannt sei nur:

- Bauen ist personalintensiv;
- Produktion und Verbrauch/Absatz fallen zusammen; die Leistung ist also standortgebunden; die Leistungserstellung nicht lagerfähig, ganze Bauwerke können nicht auf Vorrat produziert werden;
- die Leistungserstellung ist zweiphasig, der Leistungserbringung geht eine Leistungsbereitschaft voraus, ein auf Nachfrage wartender stehender Betrieb (Kapazitätsvorhaltung).

Sonderstellung des Bauens prägt das Ablaufgeschehen am Markt

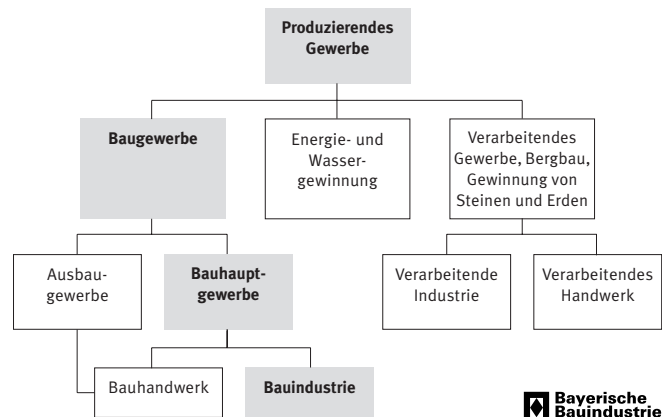
Eigentlich gibt es nur einen großen Unterschied zwischen der Dienstleistungserstellung und dem Bauen, und der bleibt an der Oberfläche. Im Gegensatz zu den Dienstleistungen im engeren Sinn ist das Bauwerk ein Sachgut; es ist anfassbar. Doch dieser Unterschied ist für die Angebotsbedingungen sekundär. Es dominiert der Dienstleistungscharakter, und deshalb wird Bauen als materielle Dienstleistung bezeichnet. Besonders deutlich wird dies bei der Organisation des Angebots, dem Ablaufgeschehen am Markt. Die Herstellung eines Sachguts – etwa wieder eines Autos – beginnt mit der Entwicklung des Produkts, dann folgt die Produktion, die Logistik, und am Ende steht der Vertrieb, der Kunde. Ähnlich wie bei der

Dienstleistung beginnt der Ablauf beim Bauen mit dem Kunden, dem Bauherrn. Auf seine Vorstellung hin wird das Produkt entwickelt, dann wird gebaut, produziert. Die Reihenfolge ist also: Kunde – Entwicklung – Produkt.

Position der Bauwirtschaft im Geflecht der Wirtschaft beruht auf Sonderstellung des Bauens

Diese Sonderstellung prägt die Einordnung in der Statistik. In der früheren tief gegliederten Wirtschaftssystematik (Schaubild) zählte das Baugewerbe zwar zum Produzierenden Gewerbe. Wie die Energieerzeugung war das Baugewerbe aber nicht Teil von Handwerk und Industrie, es stand neben dem Verarbeitenden Gewerbe, das in die Verarbeitende Industrie und das Verarbeitende Handwerk aufgliedert wurde. Das Baugewerbe bestand aus dem Ausbaugewerbe und dem Bauhauptgewerbe, und beides spaltete sich wieder in Bauindustrie und Bauhandwerk. In der heutigen, nur noch aufzählenden Systematik ist das Baugewerbe – als ein Art Zwischenstück – zwischen den verarbeitenden Branchen und den Dienstleistungen eingeschoben.

Stellung des Bauhauptgewerbes in der Systematik des Produzierenden Gewerbes



Das hat Folgen; am Produkt ansetzende Marktstrategien scheiden für den Bau meist aus, Werbung hat kaum Erfolg

Die Sonderstellung von Bauen und Bauwerk schlägt auf die Marktbedingungen durch. Für das klassische Bauunternehmen, das bauausführende Unternehmen, scheiden die üblichen Marktstrategien der Unternehmen der Verarbeitenden Industrie aus, die am Produkt ansetzen, um sich Märkte zu erhalten und neue zu erschließen. Die Qualität der Bauausführung, eine dabei erbrachte gute und fachgerechte Leistung, spielt zwar für die Wiederbeauftragung des Bauunternehmens eine Rolle; aber die Erfahrung zeigt leider: Für den Bau bleibt der Preis beim Ringen um den Kunden dominant. Werbestrategien zum Aufbau eines Produktimages oder zur Produktdifferenzierung versprechen weit weniger Erfolg als in anderen Branchen. Der Bauherr will Bauausführung nach Bauplan, das preiswerteste Angebot für die dort beschriebene Problemlösung.

Ohne eigene Theoriebasierung läßt sich das Bauen nicht fassen, nicht erklären, nicht verstehen

Trotz dieser Sonderstellung des Bauens wird immer wieder versucht, die Verhältnisse, Bedingungen und Abläufe des Baugeschehens mit Theorien zu erklären, die aus der Sachgüterproduktion entnommen sind, weil es keine eigene Theorie hierfür gibt. Zwangsläufig führt dies häufig zu Fehlschlüssen. Bauwirtschaft und Baugeschehen brauchen deshalb eine eigene Theoriebasierung. Sie zu entwickeln wird hier versucht. ■

Vorgeprägtes Denken erschwert Verständnis der Baupreisbildung

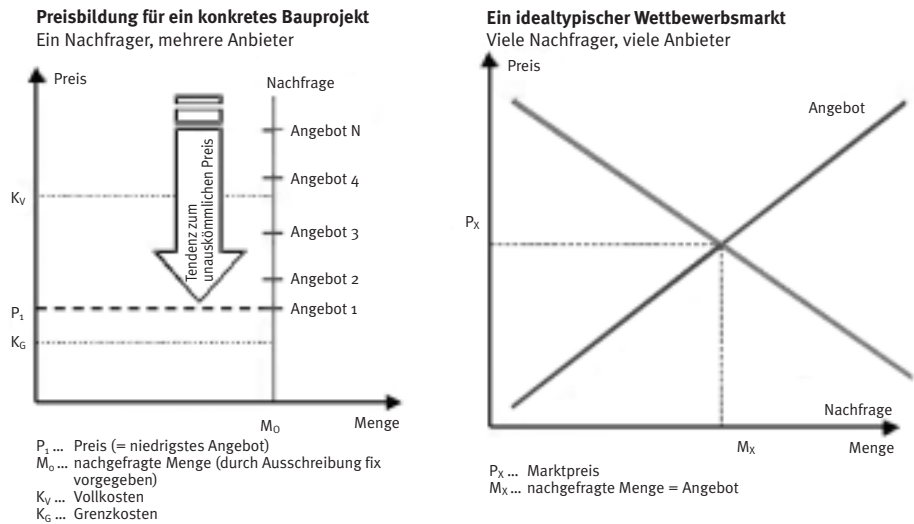
Grund für Fehlurteile über den Baumarkt: Idealbild aus Lehrbüchern prägt unser Denken

Am Baumarkt herrscht starker Wettbewerb. Das ist die Wirklichkeit, das bestreitet kaum jemand. Dennoch werden die Regelmechanismen der Preisbildung für konkrete Bauprojekte immer wieder verkannt. Dies hat vor allen Dingen einen Grund: Unser Denken ist geprägt und geschult. Die Volkswirtschaftslehre hat in ihren Lehrbüchern ein Idealbild zur Preisbildung am Markt – das Modell eines vollkommenen Wettbewerbsmarktes – entwickelt. Dieses Modell steht stets – explizit und implizit – im Hintergrund aller wirtschaftspolitischen Diskussionen, es prägt so die öffentliche Meinung auch zu den Problemen der Bauwirtschaft.

Unterschiede im Blickwinkel für das Einzelgeschäft und den gesamten Baumarkt erschweren das Verständnis

Mehr noch als bei anderen Produkten und in anderen Branchen treffen aber die Annahmen dieses Idealbilds nicht zu, wenn es um das einzelne Baugeschäft, um den Preis für ein konkretes Bauobjekt geht. Zudem erschwert ein unterschiedlicher Blickwinkel für Einzelgeschäft und Gesamtmarkt das Verständnis. Auch in der Wirklichkeit bildet sich der Preis für ein konkretes Bauprojekt nicht losgelöst davon, wie viele Bauobjekte als Nachfrage und Bauunternehmen als Anbieter am Baumarkt sind. Das gegenseitige Einwirken von Gesamtmarkt und Einzelgeschäft ist Teil des Preisbildungsprozesses. Um die Abläufe, aber auch die Unterschiede zu anderen Produkten und Branchen zu verstehen, sind die Blickwinkel gedanklich auseinanderzuhalten, bevor hinterher die Ergebnisse unter Beachtung eventueller Auswirkungen von Unterschieden wieder zusammengeführt werden.

Der Unterschied:



Preisbildung am Bau erfolgt letztlich beim Einzelgeschäft

Gerade am Baumarkt erfolgt die Preisbildung letztlich beim Abschluss des Einzelgeschäfts. Das ist die tägliche Erfahrung des Bauunternehmers. Ein Bauherr sucht – oft im Wege der Ausschreibung – unter mehreren Anbietern den, der ihm das konkrete Bauwerk erstellen soll. Hier gibt es also einen Nachfrager, mehrere Anbieter, gesucht wird der Preis. Der billigste Anbieter bekommt den Auftrag (Schaubild, linkes Bild).

Am gesamten Baumarkt und am Modell der Lehrbücher ist der Blickwinkel anders

Im Modell der Lehrbücher (rechtes Bild) richtet sich der Blick nicht darauf, welcher der Anbieter einen konkreten Auftrag bekommt. Hier wird ein Gesamtmarkt betrachtet, auf dem sich viele Nachfrager und Anbieter gegenüberstehen. Weil es so viele sind, kann keiner einseitig den Preis diktieren. Wenn die Nachfrage auf

dem Markt insgesamt größer ist als das Angebot, führt der Wettbewerb zwischen den Nachfragern zu steigenden Preisen. Dadurch wird zusätzliches Angebot auf den Markt gezogen und gleichzeitig ein Teil der Nachfrage zurückgedrängt. Ist das Angebot dagegen größer als die Nachfrage, muss der Preis fallen. Im Gleichgewicht pendelt sich der Preis so ein, dass Angebot und Nachfrage gerade übereinstimmen.

Die Preisbildung für Bauprojekte erklärt am besten das Modell des Nachfragemonopols

Wegen des anderen Blickwinkels ist das unser Denken prägende Modell zum typischen Wettbewerbsmarkt nicht geeignet, die Preisbildung für einzelne Bauprojekte zu erklären oder zu beschreiben. Am nächsten kommt der Wirklichkeit des Baugeschäfts das von der Wissenschaft entwickelte Modell des Nachfragemonopols (linkes Bild). Wenn es um den Preis für ein konkretes Bauprojekt geht, gibt es einen Bauherrn, einen Nachfrager, der bei mehreren Bauunternehmen, mehreren Anbietern, Angebote einholt. Den Zuschlag bekommt das billigste Angebot. Dies ist eine besondere Art des Nachfragemonopols. Nur ein Anbieter kommt zum Zug, alle anderen müssen beim nächsten Geschäft versuchen, einen Auftrag zu erhalten. Dies tun sie auch. Deshalb steht in jeder Phase des Marktgeschehens jedes einzelne Bauobjekt im Wettbewerb mit allen andern Objekten am Markt.

Die Achillesferse für alle anbietenden Baufirmen ist der Zwang zum Anschlussauftrag

Im Ringen um Aufträge sind die einzelnen Bauunternehmen jedoch in unterschiedlicher Ausgangssituation. Wer genug Aufträge hat, um seine Mitarbeiter und Kapazitäten zu beschäftigen, kann bei der Kalkulation des Angebots seine Kosten genau abwägen und dann dem Bauherrn seinen Preis nennen. In einer Zwangslage ist dagegen ein Bauunternehmen, das den Auftrag dringend braucht, um bereits in den nächsten Tagen und Wochen Arbeit für seine Mitarbeiter zu haben. Da am Bau nicht auf Lager produziert werden kann, drohen Stillstandskosten. Wer in dieser Situation ist, muss abwägen, ob er nicht einen Preis nennt, der nicht alle Kosten und Risiken abdeckt. Selbst ein solcher Preis mit programmiertem Verlust ist besser als kein Auftrag, da durch die hohen Kosten des Stillstands ein noch höherer Verlust droht.

Wegen dieser Verhältnisse ist eine Tendenz zum unauskömmlichen Preis dem Baumarkt immanent

Beim einzelnen Baugeschäft steht fast immer ein Bauunternehmen unter dem Zwang zum Anschlussauftrag. Nur die Frage, wie viele es jeweils sind, ist nach Konjunkturlage unterschiedlich. Der Preis, zu dem es für ein Bauwerk zum Vertragsabschluss kommt, hängt deshalb letztlich sehr stark davon ab, wie dieses oder diese Bauunternehmen – zum konkreten Zeitpunkt und nicht etwa auf Dauer – ihre eigene Situation und die der Mitbieter einschätzen. Den Ausschlag gibt, wer in der größten Zwangslage ist. Die Einzelgeschäfte schlagen auf den Baumarkt durch und prägen ihn. Die Tendenz zum unauskömmlichen Preis ist deshalb dem Baumarkt immanent. Diese Tendenz führt derzeit sehr oft zu hohen Verlusten, aber auch in besseren Zeiten für den Bau sind die Erträge unzureichend, um im gleichen Ausmaß wie in anderen Branchen Eigenkapital für Investitionen und Innovationen bereitzustellen. Bei Erträgen und Eigenkapital bildet der Bau daher ziemlich unabhängig von der Baukonjunktur das Schlusslicht aller Branchen. Die hier nur angerissenen Probleme des Baumarkts, aber auch die Besonderheiten des Einzelgeschäfts, sind deshalb ausführlich zu analysieren und die Möglichkeiten, wie die Situation verbessert werden kann, sind zu diskutieren. ■

Bauunternehmen kalkulieren unter besonderen Bedingungen

Besondere Bedingungen der Kalkulation verstärken am Bau die Tendenz zum unauskömmlichen Preis	Besonderheiten des Produkts, der Produktion und der Marktverhältnisse prägen noch mehr als in anderen Branchen die Situation der Bauwirtschaft. Die Tendenz zum unauskömmlichen Preis ist eine der Folgen. Sie hat viele Ursachen, die sich gegenseitig verstärken. Eine Ursache ist zweifellos, dass das Fundament jeder rationalen Preisbildung, eine auf den Kosten aufbauende Kalkulation, besonderen Bedingungen unterliegt. Für das Verständnis ist dabei einiges auseinander zu halten, obwohl es in der Praxis ineinander läuft.
Die einfache Kalkulation, Kosten geteilt durch Stück, geht am Bau nicht	Die Normalvorstellung des Bürgers von einer Kalkulation, die die Wirtschaftswissenschaft als Vollkostendeckung und Divisionskalkulation bezeichnet, lässt sich in der Praxis am Bau nicht realisieren. Die für Produktion, Vertrieb usw. anfallenden Kosten werden hier durch die Zahl der produzierten Stücke geteilt, hinzu kommt dann ein Zuschlag für das Unternehmerrisiko und den Gewinn.
Jedes Bauwerk ist ein Einzelstück, seine Kosten müssen jeweils gesondert ermittelt werden	Beim Bau funktioniert dieses Prinzip nicht. Dazu ist die Produktion zu vielfältig. Das Bauwerk von der Stange ist ein extremer Ausnahmefall, jedes Bauwerk ist anders, ein Unikat. Es muss daher jedes Bauwerk einzeln kalkuliert werden. Dies bezeichnet die Wirtschaftswissenschaft als Deckungsbeitragsdenken und Zuschlagskalkulation. Ausgangspunkt sind hier die einzelnen Kostenkategorien wie direkte Kosten und Gemeinkosten, variable und fixe Kosten. Sie müssen ermittelt und dem einzelnen Bauwerk zugerechnet werden, bevor ein Zuschlag für Wagnis und Gewinn gemacht wird.
Erstes Kostenpaar: Einzelkosten und Gemeinkosten	Bei der Erstellung seines Angebots ermittelt das Bauunternehmen zunächst die für die Baustelle erwarteten Einzelkosten, etwa für Material, Löhne, Geräteinsatz usw. Diesen werden die Gemeinkosten der Baustelle, wie etwa das Baustellenbüro, hinzugerechnet. Das ergibt die direkten Herstellkosten. Diesen Herstellkosten werden dann durch Zuschläge weitere Positionen hinzugerechnet. Sie sind je nach Bedarf unterschiedlich – für Abteilungsgemeinkosten und allgemeine Geschäftskosten 7 bis 15 Prozent, für Wagnis für die vielfältigen Risiken der Baustellung etwa 3 Prozent und für Gewinn eigentlich mindestens 3 Prozent. Zusammen hier also 13 bis 21 Prozent.
Zweites Kostenpaar: Variable und fixe Kosten	Neben der Zurechnung der Kosten ist die Aufteilung je nach Gestaltbarkeit in fixe und variable Kosten wichtig. Variabel sind hierbei alle Kosten, die nur anfallen, wenn das Unternehmen einen Auftrag tatsächlich abwickelt, wie etwa Material oder der Einsatz von Subunternehmen. Fix sind dagegen alle Kosten, die unabhängig von der Durchführung der Leistungserstellung sind, weil sie vom Augenblick der Beschaffung an anfallen. Hier liegt eine Art eines allein durch den Zeitablauf ausgelösten Selbstverzehr vor, der technische, wirtschaftliche oder rechtliche Gründe hat. Gemeinkosten sind in der Regel immer Fixkosten; aber auch viele Einzelkosten sind kurzfristig Fixkosten. Dies gilt für Personal, das ja nicht kurzfristig und oft nur unter Sozialplankosten freigesetzt werden kann, oder für Geräte, die unabhängig vom Einsatz veralten und Zinsen kosten und kurzfristig nicht verkauft werden können.

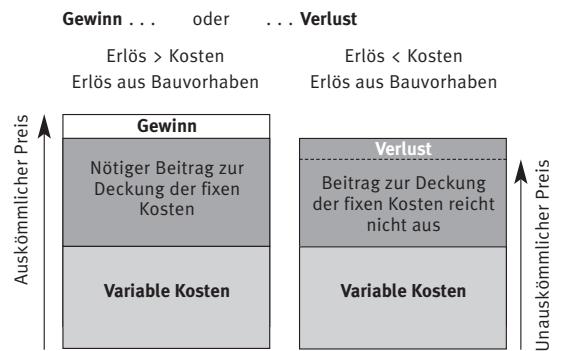
**Das zentrale Problem:
Am Bau ist der Beitrag des
Auftrags zur Deckung der
Fixkosten eine Plangröße**

Hier liegt das zentrale Problem der Bauunternehmen, gerade auch im Vergleich zu anderen Firmen. Das Bauunternehmen fertigt in der Regel Einzelstücke nach genauer Vorgabe des Bauherrn (Bauplan). Es kann deshalb nicht auf Lager produzieren und braucht für jede auslaufende Baustelle schnellstens Anschlussaufträge. Für einen Planungs- und Abrechnungszeitraum des Baubetriebs – etwa ein Jahr – stehen die Fixkosten fest, aber nicht die Verteilung auf konkrete Aufträge. Der für die Fixkosten notwendige Deckungsbeitrag bleibt ein Plandeckungsbeitrag, so lange offen ist, welche und wie viele Aufträge es gibt.

**Fehlende Anschlussaufträge
sind die offene Flanke,
dann droht Verlust**

Das Ergebnis steht erst fest, wenn alle Aufträge für den Planungszeitraum abgerechnet sind. Dann zeigt sich, ob die Beiträge aus allen Geschäften der Periode zur Deckung der fixen Kosten ausreichen, denn die Summe der im Zeitraum angefallenen Deckungsbeiträge entscheidet über Gewinn oder Verlust (Schaubild). Auch das

Deckung der Fixkosten entscheidet über ...



hat Folgen. Bereits die Vorkalkulation zum notwendigen Deckungsbeitrag für einen Auftrag kommt aus dem Gleichgewicht, wenn eine Beschäftigungslücke droht. Wird dann kein Anschlussauftrag erzielt, fehlt auch für den damit zu überbrückenden Zeitraum der Deckungsbeitrag. In dieser Lage ist die Hereinnahme von Aufträgen sogar sinnvoll, wenn sie wenigstens einen Teil – im Extremfall eine Mark – Deckung der Fixkosten erwirtschaften. Das begrenzt wenigstens den Verlust.

**Höhe des notwendigen
Deckungsbeitrags
hängt von vielen Einflüssen ab**

Die Höhe des Deckungsbeitrags hängt in der Zuschlagskalkulation deshalb vom Auslastungsgrad, aber auch von anderen Größen wie dem Umfang des Projekts oder seinem Schwierigkeitsgrad ab. Kleine Baustellen benötigen, gemessen am Umsatz, mehr Betreuung als große. Routinearbeiten für feste Kunden, z.B. als Hausmaurer eines Großunternehmens oder im Rahmen eines Vertrages für Kanalanschlüsse im Auftrag der Stadtwerke, lösen weniger Gemeinkosten aus, technisch komplexe Projekte, deren Koordinierungsaufwand hoch ist, dagegen mehr. Auch die Kostenstruktur des Unternehmens schlägt durch. Wer sich spezialisiert, mag kostengünstiger sein, er ist aber auch anfälliger für fehlende Anschlussaufträge. Wer Geräte zumietet und Subunternehmer einschaltet, ist zwar flexibler, doch das Problem der Auslastung verlagert sich nur auf den anderen, der dieses Risiko letztlich in Rechnung stellen muss.

**Je höher der notwendige
Deckungsbeitrag, um so
stärker die Tendenz zum
unauskömmlichen Preis**

Wenn es um den konkreten Auftrag geht, treffen die verschiedenen Einflüsse aufeinander, und der billigste Anbieter bekommt den Auftrag. Bei den Vertragsverhandlungen ist der Anbieter im Nachteil, der hohe Fixkosten hat, hohe Deckungsbeiträge braucht, mit hohen Zuschlägen kalkulieren muss. Deshalb gilt der Erfahrungssatz: Je höher die notwendigen Deckungsbeiträge sind, um so härter ist der Preiskampf am Markt, um so stärker die Tendenz zum unauskömmlichen Preis. ■

Preise am Bau wegen hoher Risiken schwer kalkulierbar

Baufirmen müssen bei den Produktionsfaktoren auch Wahrscheinlichkeiten des Einsatzes kalkulieren

Zu den Besonderheiten, die die Preisbildung am Baumarkt prägen und eine Tendenz zum unauskömmlichen Preis auslösen, zählen auch die hohen Risiken, mit denen die Bauunternehmen bei der Produktion konfrontiert werden. Bei der Erstellung von Bauwerken, die ja Einzelobjekte sind, lassen sich Erforderlichkeit, Umfang und Zeitpunkt des Einsatzes der Produktionsfaktoren weit weniger als in anderen Branchen voraussehen. Dies macht die Preise schwer kalkulierbar. Produktionsrisiken werden zu Kalkulationsrisiken. Es muss auch mit Wahrscheinlichkeiten kalkuliert werden. In Teilbereichen stellen die Bauunternehmen nach Abschluss des Bauprojekts fest, daß die Istkosten um 20 Prozent oder gar mehr von den Kalkulationswerten abweichen. Unternehmen, die Massengüter herstellen, erreichen dagegen eine Kalkulationsgenauigkeit im Promillebereich, 1 Prozent Abweichung ist bei ihnen ein seltener Fehler.

Selbst je nach Bauwerk sind die Unterschiede groß, die Ursachen vielfältig

Die Ursachen der Fertigungs- und damit Kalkulationsrisiken sind vielfältig, die Unterschiede groß, vor allem auch je nach Art des Bauwerks. Für ein Einfamilienhaus und selbst für den Rohbau eines Hochhauses lassen sich die meisten Kosten noch relativ genau abschätzen. Doch auch hier gibt es Einflussfaktoren, die nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden können und deshalb als Wagnis veranschlagt werden müssen. Witterungseinflüsse, Verkehrseinflüsse auf die Logistik der Baustelle, Unfälle können die Fertigstellung verzögern, erschweren, verteuern. Sofern nicht Bodenrisiken hinzutreten, dürften nach Fertigstellung die Istkosten nur um wenige Prozent größer oder kleiner sein als die vor Auftragserteilung kalkulierten Kosten. 5 Prozent sind da schon viel.

Das Baugrundrisiko ist eines der wichtigsten Risiken, dieses hat der Bauherr zu tragen

Sehr viel höher sind die Risiken im Spezialtiefbau und Tunnelbau, die mit dem Risiko des Baugrunds stark belastet sind. Durch unterschiedliche Bodenbeschaffenheit oder nicht vorhersehbare Grundwasserverhältnisse können sich beispielsweise die Produktionszeiten pro Meter Tunnel ungeplant verdreifachen. Die Istkosten weichen hier häufig um 20 Prozent und mehr von den Kalkulationskosten ab. Deshalb entspricht es der normalen Risikoverteilung am Bau, dass der Bauherr das Baugrundrisiko zu tragen hat. Das ist ein in der Baupraxis anerkannter Grundsatz. Kommt es infolge der Baugrundverhältnisse zu einem unvorhergesehenen Zusatzaufwand, so muß dieser im Wege eines Nachtrags geltend gemacht werden.

Ideale Lösung scheitert an der Wirklichkeit, niemand kennt die Verteilung der Wahrscheinlichkeiten

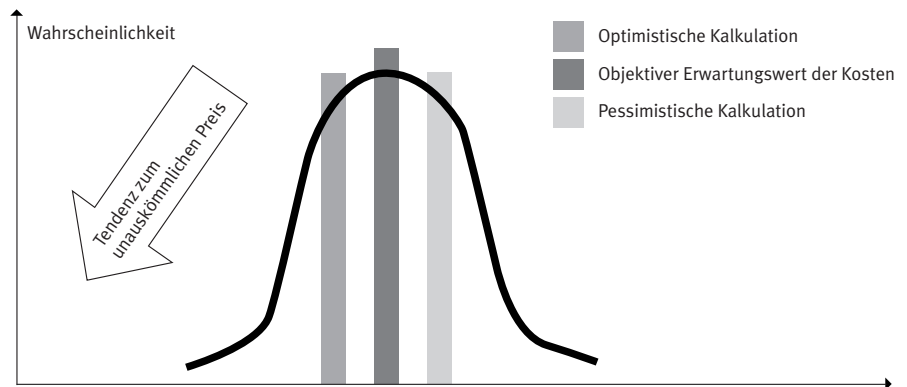
Käme es nur auf die innere Logik des Sachverhalts an, wäre das Problem der Kalkulation der Risiken noch relativ gut in den Griff zu bekommen. Gute Kalkulatoren und erfahrene Akquisiteure müssten jeweils nur vom Erwartungswert, also vom erwarteten Mittelwert der Kosten ausgehen (Schaubild). Im Einzelfall würde zwar auch das nur selten zutreffen, aber im Durchschnitt vieler Baustellen und Projekte wären die Kosten richtig kalkuliert und der Preis angemessen. Leider scheitert dies aber an der Wirklichkeit. Das Wissen um die tatsächlichen Verhältnisse und das Bemühen, sich durch Abklärung das Wissen zu beschaffen, sind zwar im Ringen um die Aufträge ein großer Vorteil. Aber selbst der beste Kalkulator kennt die tatsächliche Wahrscheinlichkeitsverteilung nicht, er hat nur eine subjektive Vorstellung davon. Die Kalkulation wird daher niemals den objektiven Erwartungswert widerspiegeln.

Regelfall der Vergabe, der Zuschlag an den billigsten Anbieter, vergrößert das Problem

Verschärft wird die Situation durch die Gesetzmäßigkeit der Auftragsvergabe für ein Bauprojekt. Der billigste Anbieter bekommt den Zuschlag. Bei einem starken Einfluss der Risiken auf den Preis ist aber das Unternehmen am billigsten, das die vorhandenen Risiken unterschätzt und damit von den niedrigsten erwarteten Kosten ausgeht. Mit anderen Worten: Aus der Eigengesetzlichkeit am Bauproduktmarkt – der Auftragsvergabe für die konkreten Bauprojekte an den billigsten Anbieter – tendiert der Zuschlag zu einem Preis, der niedriger ist als jener Preis, der den tatsächlichen Risiken entspricht (Schaubild).

Bauunternehmen kalkulieren wegen vielfältiger Risiken mit wahrscheinlichen Kosten ...

... und dies beim Zuschlag an das billigste Angebot



Quelle:

Dipl.-Kfm. Thomas Bauer, Preise am Bau – eine Analyse, auch im Vergleich zu anderen Branchen, 4.2.1995

Rückwirkungen auf die Einschätzung der Risiken lösen eine weitere Verschärfung aus

Dies hat wieder Rückwirkungen auf die Kalkulation der Risiken, weil eben der objektive Erwartungswert nicht bekannt ist, sondern geschätzt werden muss. Jeder, auch der beste Kalkulator, ist nicht frei von schwankenden Einflüssen. Wenn ein Bauunternehmen einen Auftrag dringend benötigt – seien das schlechte Konjunkturzeiten oder betriebliche Situationen – wird das Unternehmen unbewusst Risiken für weniger wahrscheinlich halten, dadurch zu niedrige Kosten ermitteln, optimistisch kalkulieren. Wenn dagegen Auftragslage und Auslastung des Betriebs gut sind, werden Risiken eher hoch veranschlagt, es wird eher pessimistisch kalkuliert. Das heißt, je nach Baukonjunktur haben daher die Preise automatisch eine Grundtendenz zur Verschlechterung oder zur Erhöhung.

Faustregel: Die Tendenz zum unauskömmlichen Preis wächst am Bau mit der Höhe der Risiken

Als Faustregel gilt deshalb: Ein auskömmlicher Preis für ein konkretes Bauprojekt pendelt sich am Markt um so schlechter ein, je breiter die Wahrscheinlichkeitsverteilung für die Kosten ist (Schaubild), anders ausgedrückt, je höher die Risiken sind. Die Tendenz zum unauskömmlichen Preis wächst mit den Risiken. Selbst bei einem Wagnis von nur 3 Prozent der Bauleistung decken sich in der Höhe Gewinnchance und Wagnis. Gerade in der Bauwirtschaft sind beide getrennt zu sehen und zu werten, sonst sind Verluste vorprogrammiert. ■

Der Bauherr organisiert den Wettbewerb – das prägt den Baupreis

Verfahren der Preisbildung am Bau: Information für die Bauherren, Geheimwettbewerb zwischen Bauunternehmern

Am Bau ist manches anders als in anderen Branchen. So ist der Bauherr als Nachfrager gegenüber den Bauunternehmen als Anbietern stets in der Vorhand. Er organisiert ein Bieterverfahren, durch das er sich bei den Bauunternehmen die für ihn wichtigen Informationen zu Angebot und Preis verschafft, während es für die Bauunternehmen keine vergleichbare Möglichkeit zur Beschaffung der gleichen Informationen gibt. Sie stehen im Geheimwettbewerb zueinander. Dadurch verschärft sich die Tendenz zum unauskömmlichen Preis, die bereits aus anderen Gründen dem Baumarkt immanent ist. Der vom Bauherrn organisierte Wettbewerb prägt als Geburtsvorgang das Kind, den Preis.

Ungleichgewicht in der Markttransparenz ist ein Störfaktor für Baumarkt und Wirtschaftsordnung

In unserer Wirtschaftsordnung, die auf dem Gleichgewicht der Kräfte am Markt aufbaut, ist die ungleiche Markttransparenz ein Störfaktor. Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine durchgreifende Lösung für dieses Problem gibt. Bauen ist eine materielle Dienstleistung, für deren Preisbildung das Bieterverfahren die Regel ist. Insoweit gibt es nur die Wahl zwischen verschiedenen Bieterverfahren. Doch sie haben alle das gleiche Grundproblem: den Informationsvorsprung des Nachfragers. Die Verfahren sind deshalb so zu gestalten, dass sie den Störfaktor begrenzen. Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) bietet hierzu Ansätze. Auf der anderen Seite wird das Problem in Verkennung der Zusammenhänge durch das Kartellrecht und einzelne Bestimmungen im Vergaberecht verschärft.

Bieterverfahren verschaffen dem Bauherrn die für ihn wichtigen Informationen zu Angebot und Preis

Ausgangspunkt des Problems ist, dass in der Regel ein nach den Vorstellungen des Bauherrn konzipiertes Bauwerk erstellt werden soll. Ein Bauplan und/oder eine Leistungsbeschreibung definieren die technische Konstruktion oder die Funktion der gewünschten Bauleistung möglichst umfassend. Damit ist der Bauherr

zwangsläufig in der Vorhand, denn er ist es, der für dieses Bauwerk den Bauunternehmer sucht, der ihm das konkrete Bauwerk am günstigsten und besten erstellt. Um die dazu nötigen Informationen zu bekommen, gibt er das Verfahren zur Einholung von Angeboten und Kostenvoranschlägen vor. Die einschlägigen Verfahren sind die Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung sowie die Freihändige Vergabe. Bei ähnlichem Inhalt lauten die Begriffe für die EU-weiten Verfahren: Offenes bzw. Nichtoffenes Verfahren sowie Verhandlungsverfahren (Schaubild). Der Bauherr erhält so Informationen über Kosten, Preis, aber auch alternative Lösungen, vor allem wenn das

Bauwerk nur in seiner Funktion beschrieben war oder wenn zu technisch konstruktiven Leistungsbeschreibungen aus der Erfahrung der Bauunternehmen heraus günstigere Sondervorschläge gemacht werden.

Bieterverfahren prägen die Preisbildung am Bau

Für das Angebot gibt der Bauherr das Verfahren vor

in Deutschland	Öffentliche/ Beschränkte Ausschreibung	Freihändige Vergabe
EU-weit	Offenes/ Nichtoffenes Verfahren	Verhandlungs- verfahren

Die gleichen Informationen fehlen im Gegensatz zu vielen anderen Branchen den Bauunternehmern

Ein so breites Informationsspektrum wie der Bauherr hat das Bauunternehmen nicht. Es kennt nur die Leistungsbeschreibung des Bauherrn. Seine erwarteten Kosten muss es auch unter Abwägung der Baurisiken und seiner Kapazitätsauslastung abschätzen. Zur Lage der anderen Bieter sowie deren Kosten und eventueller Alternativvorschläge besitzt es nur ungenaue Vorstellungen. Was in anderen Branchen gang und gäbe ist, der Blick ins Schaufenster oder in Preislisten der Konkurrenten, ist bei der Einzelfertigung von Bauwerken nach Kundenwunsch aus der Natur der Sache unmöglich.

Teure Fehleinschätzungen sind die Folge: Der Sieg kann im Geheimwettbewerb zum Fluch werden	Das hat Folgen. Fehlende Informationen führen immer wieder zu teuren Fehleinschätzungen. Wirtschaftswissenschaftler nennen dies den Fluch des Siegers im Geheimwettbewerb. Den Zuschlag erhält in der Regel das billigste Angebot. Am billigsten ist aber, wer Risiken und die damit zusammenhängenden Kosten unterschätzt. Erfährt er nachträglich im Eröffnungstermin die Angebote der anderen, wird ihm sein Fehler klar, doch dann ist es zu spät. Durch die Bindung an das Angebot ist der Verlust nicht mehr abzuwenden. Auch wer den Deckungsbeitrag für Fixkosten reduziert, um den Auftrag zu erhalten, weil ihm eine Beschäftigungslücke droht, senkt seinen Preis entweder zu wenig oder zu viel, wenn er Situation und Preis seiner Konkurrenten nicht kennt.
Verkennung der Situation verwehrt Bauunternehmen Informationsbeschaffung	Das Ungleichgewicht in der Markttransparenz zwischen Bauherrn und Bauunternehmen ließe sich durch verstärkte Bemühungen der Bauunternehmen um Information mindern. In Verkennung der Zusammenhänge wird dies den Bauunternehmen jedoch rechtlich verwehrt. Das gilt bereits für die Frage nach Mitbieter. Die Befürchtung, es käme zur Absprache, überlagert alles. Verkannt wird, dass die Schaffung von Transparenz für den Wettbewerb positiv ist. Erst der weitere Schritt der Abstimmung der Beteiligten über ihr Wettbewerbsverhalten ist wettbewerbswidrig.
Kartell- und Vergaberecht ziehen so falsche Grenzen für Wettbewerbsverhalten	Die Grenze wird immer mehr nach vorne verlagert. Bereits in der Kartellrechts- und Vergabepaxis hat der Begriff Geheimwettbewerb eine Eigendynamik entwickelt, die eine legitime und unverzichtbare Informationsbeschaffung unmöglich macht. Der Informationsvorsprung des Nachfragers bleibt ohne Korrektur. Dadurch wird der Wettbewerb nicht gesichert, sondern Marktmacht gestärkt und Missbrauch gefördert.
VOB/A begrenzt am Baumarkt Marktmacht des Staates und mildert das Ungleichgewicht in der Markttransparenz	Die falsche Grenzziehung geht voll zu Lasten der Bauwirtschaft. Auch für die öffentliche Hand, d.h. vor allem für Bund, Länder und Gemeinden, wird mit der VOB/A der Informationsvorsprung nicht ausgeräumt, dem Missbrauch werden aber Grenzen gesetzt. Für den Weg zum Vertragsabschluss legt die VOB/A für das Bieterverfahren Spielregeln fest. Als Beispiele seien genannt: Die Transparenz im Eröffnungstermin mit Bekanntgabe aller Angebote an die Bieter im Nachhinein, feststehende Regeln der Angebotswertung oder das Preis-Nachverhandlungsverbot. Gesehen werden muss aber auch, dass die öffentliche Hand in vielen Bereichen – etwa im Straßenbau und in weiten Teilen des Tiefbaus – der wichtigste, wenn nicht gar einzige Nachfrager ist und deshalb zusätzliche Marktmacht hat.
VOB/A löst nicht das allen Bieterverfahren immanente Problem, die Tendenz zum unauskömmlichen Baupreis	Noch schlimmer ist die Situation aber, wenn nicht einmal die VOB/A eingehalten wird oder werden muss. Dann fehlen diese festen Spielregeln. Da die VOB/A nur für Bauaufträge der öffentlichen Hand gilt, sind private Bauherren hieran nicht gebunden. Ihr Informationsvorsprung bleibt ohne Korrektiv; zwangsläufig ist die Ausstrahlung des Ungleichgewichts in der Markttransparenz auf den Baupreis noch größer. Aber festzuhalten bleibt: Das Grundproblem aller Bieterverfahren löst auch die VOB/A nicht. Selbst wenn die VOB/A eingehalten wird, ist aus den aufgeführten Gründen dem Bieterverfahren die Tendenz zum unauskömmlichen Preis immanent. ■

Bauunternehmen beim Angebot zu Vorleistungen gezwungen

Bieterverfahren notwendig zur Preisfindung für die materielle Dienstleistung Bauen

Bieterverfahren sind für die Baupreisbildung die Regel. Das liegt in der Natur des Bauens als materielle Dienstleistung. Der Bauherr bestellt ein nach seinen Vorstellungen konzipiertes Bauwerk, ein zu bauendes Einzelobjekt. Sein Preis und dessen Grundlagen müssen ermittelt werden. Zwangsläufig ergeben sich hieraus Abläufe, die das Bauunternehmen zu Vorleistungen an Arbeit, Ideen und damit Kosten zwingen. Die Erfahrung zeigt: Auch dies verstärkt die der Preisbildung am Bau immanente Tendenz zum unaukkömmlichen Preis.

Je nach Bauvorhaben und Konkretisierung durch den Bauherrn Unterschiede im Aufwand der Baufirmen

Die Aufwendungen der Bauunternehmen für die Angebotserstellung sind je nach Bauwerk unterschiedlich. Sie verteilen sich auch unterschiedlich auf Bauherrn und Bauunternehmen, je nachdem wie weit der Bauherr seine Vorstellungen konkretisiert, ob er etwa nur die Funktionen beschreibt, die das Bauwerk erfüllen soll, oder ob er dafür in Bauplan und Leistungsbeschreibung bereits eine gestalterische und konstruktive Lösung vorgibt, die das Bauunternehmen in seinem Angebot dann durchzukalkulieren hat. Wird der Auftrag nicht erzielt, so wertet die Wirtschaftswissenschaft die angefallenen Kosten in bildhafter Sprache als versenkte Kosten, da das Bauunternehmen sie nur in Ausnahmefällen erstattet bekommt.

Jede Angebotsbearbeitung belastet Baubetriebe mit hohen Kosten, ohne Auftrag sind sie versenkt

Die Aufwendungen für die Angebotserstellung sind zwar unterschiedlich, aber sie sind – vor dem Hintergrund der erzielbaren Renditen von selbst in guten Jahren brutto durchschnittlich nur 4 Prozent des Umsatzes (Schaubild) – beachtlich. Im Einzelfall betragen diese Kosten bis zu 2 Prozent der Bausumme, bei nicht konstruktiven, sondern nur nach Funktion beschriebenen Vorhaben sogar mehr. Der Mittelwert liegt zwischen 0,5 und 1 Prozent. Da viele Bauunternehmen mit einer Erfolgsquote von 10 Prozent der Angebote zufrieden sein müssen, also 10 Projekte bearbeiten müssen, um einen Auftrag zu erhalten, kann der Aufwand aufs Jahr gesehen 5 bis 10 Prozent des Umsatzes betragen.

Starke Auswirkungen auf die Angebotsstrategien durch zusätzlichen Druck auf die Baupreise

Die Belastung aus diesen Kosten hat Rückwirkungen auf die Angebotsstrategien der Bauunternehmen. Selbst bei privaten Bauherren weiß das Bauunternehmen im Geheimwettbewerb nur selten, welche Mitkonkurrenten Angebote abgeben. Es kennt auch nicht deren konkrete Situation, Kosten, Risikoeinschätzung und Kapazitätsauslastung. Gerade bei hohen Aufwendungen für eine Angebotserstellung mag es durchaus zweckmäßig sein, auf eine Beteiligung am Bieterverfahren zu verzichten. Wer dagegen den Aufwand riskiert, ist gehalten, mit seinem Angebot die Untergrenze der von ihm für den Auftrag anzusetzenden Aufwendungen anzuvisieren, um keine Kosten für die Angebotserstellung zu versenken.

Unterschiede im Aufwand werden zu wenig beachtet

Bei funktional beschriebenen Bauvorhaben – oder wenn das Bauunternehmen bei konstruktiv beschriebenen Projekten seine Erfahrung einbringt und günstigere Sondervorschläge entwickelt – ist die Vorleistung des Anbieters besonders groß. Gerade hier fließt eine Fülle von Ideen und Know-how des anbietenden Unternehmens ein. Vor allem bei privaten Bauherren wird das wichtige Urheberrecht hieran immer wieder zu wenig beachtet, und es kommt zur missbräuchlicher Verwendung durch andere, die keine Entwicklungskosten hatten.

Seriöse Bearbeitung der Angebote erfordert Minimalkonsens über klare Regeln

Im Widerstreit der Interessen wären hier für Bieterverfahren klare Regeln, zumindest aber ein Minimalkonsens nötig: Immer wieder überwältigt der Bauherr Planungskosten und Aufwendungen auf das Bauunternehmen, weil er seine Vorstellungen in der Leistungsbeschreibung nicht hinreichend konkretisiert hat oder konkretisieren konnte. Diese Kosten einer seriösen Angebotsbearbeitung müssten von ihm erstattet werden. Eigene Vorschläge des Bieters dürften nur für die Prüfung und Wertung des Angebots verwendet werden, so wie dies für Bauvorhaben der öffentlichen Hand die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) vorsieht. Dies gibt es aber noch viel zu selten. Das Fehlen solcher Spielregeln benachteiligt einseitig die Bauunternehmen.

Probleme kumulieren: Standard-Annahmen rationaler Preisbildung treffen am Bau nicht zu

Das Problem der versenkten Kosten bei der Angebotserstellung im Bieterverfahren muss im Zusammenhang mit den anderen Problemen der Preisbildung am Bau markt gesehen werden. Die Standard-Annahmen einer rationalen Preisbildung treffen gerade am Bau häufig nicht zu. Dies gilt

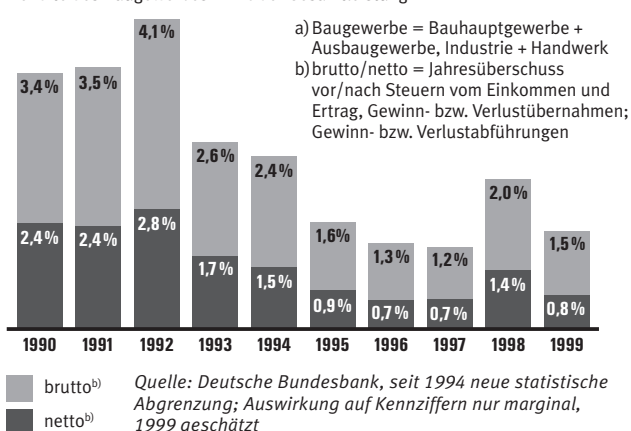
insbesondere für die Annahme, dass die Angebotspreise der Bieter jeweils über ihren Kosten liegen. Wegen der Abhängigkeit von Anschlussaufträgen und Auslastung sind die Beiträge eines Auftrags zur Deckung der Fixkosten bei Bauunternehmen Plangrößen. Droht eine Beschäftigungslücke, ist die Hereinnahme eines Auftrags, der nur einen Teil der Fixkosten abdeckt, besser als kein Auftrag, denn er begrenzt den Verlust. Im Hinblick auf die vielfältigen Baurisiken (Baugrund, Wetter, Verkehrsverhältnisse usw.) kalkulieren die Bauunternehmen mit Wahrscheinlichkeiten, nicht mit festen Fakten. Derjenige Unternehmer, der die Risiken am meisten unterschätzt, macht das günstigste Angebot und erhält den Zuschlag, kann den Auftrag dann aber nur mit Verlusten ausführen.

Folge der unauskömmlichen Preise: Bau bei Erträgen und Eigenkapital Schlusslicht aller Branchen

Das Zusammenspiel dieser Einflussfaktoren auf die Preisbildung beim Baugeschäft führt zu einer eindeutigen Grundtendenz, der Tendenz zum unauskömmlichen Preis. Gerade im derzeitigen tiefgreifenden strukturellen Wandel und konjunkturellen Einbruch kommt es daher oft zu hohen Verlusten. Das schlägt auf die Durchschnittswerte der Branche durch. Nach Feststellungen der deutschen Bundesbank sind die Renditen seit 1993 brutto wie netto auf steiler Talfahrt. Aber auch in für den Bau besseren Zeiten sind die Erträge unzureichend, um im gleichen Ausmass wie in anderen Branchen Eigenkapital für Investitionen und Innovationen bereitzustellen. Bei Erträgen und Eigenkapital bildet der Bau ziemlich unabhängig von der Baukonjunktur das Schlusslicht aller vergleichbaren Branchen. ■

Bundesbank: Erträge am Bau seit 10 Jahren am Boden

Rendite des Baugewerbes^{a)} in % der Gesamtleistung



VOB/A: Regelwerk im Spannungsfeld der Baupreisbildung

Alle Bieterverfahren führen am Baumarkt zur Störung des Gleichgewichts der Kräfte am Markt

In der Natur des Bauens liegt es, daß der Bauherr – wenn es um den Preis für das Bauprojekt geht – stets einen Informationsvorsprung hat. Er bestellt ein nach seinen Vorstellungen konzipiertes oder noch zu konzipierendes Bauwerk, ein noch zu bauendes Einzelprojekt. Die Anbieter stehen sich im Bieterverfahren in einem Geheimwettbewerb gegenüber und haben sehr viel weniger Informationen als der Bauherr. Daraus resultiert eine zentrale Störung des Gleichgewichts der Kräfte am Markt. Diese wird noch verstärkt, weil die Bauunternehmen zur Erstellung des Angebots Vorleistungen erbringen müssen, die verloren sind, wenn sie den Auftrag nicht bekommen.

VOB/A ist ein Versuch, die Störfaktoren durch ein Regelwerk zu mildern

Immer wieder werden deshalb Regelungen gefordert, die diese Störfaktoren ausräumen oder begrenzen. Die für die Vergabe von Bauaufträgen der öffentlichen Hand geschaffene Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) gilt vielfach als ein solches Regelwerk. Immer wieder wird betont, daß die VOB/A vom Interessenausgleich der Marktpartner Auftraggeber und Auftragnehmer getragen sei. Nicht verkannt werden darf jedoch, dass ihre Regelungen erst durch die Konkretisierung im Alltag Wirkung entfalten.

Frage der Ausgewogenheit und Optimierung stellt sich in der Praxis immer wieder neu

Im Spannungsfeld der Interessen bietet die VOB/A – stets die Vergabe des Bauauftrags zu einem „angemessenen Preis“ im Visier – eine abgewogene Lösung. Im Gegensatz zu unregelmäßigen Verfahren ermöglichen ihre Spielregeln objektivere, grundsätzlich nachprüfbarere Vergabeentscheidungen. Die Sachverhalte können jedoch nur abstrakt und in großer Allgemeinheit geregelt werden. Werden die Fälle konkret, stellt sich die Frage der Ausgewogenheit und Optimierung immer wieder aufs neue. Nur die genaue, vergleichende Analyse zeigt daher, wo und wie Bauunternehmen Vorteile aus den Spielregeln ziehen, wenn sie sich durch Beteiligung an einer Ausschreibung den Spielregeln der VOB/A unterwerfen (Kasten).

Manches nur Reflex des Eigeninteresses der Auftraggeber, Beispiel: angemessener Preis

Bei näherer Analyse erweist sich so manche Regelung der VOB/A als Reflex des Eigeninteresses des Auftraggebers öffentliche Hand. Die VOB/A ist eben Ausfluss des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der wirtschaftlichen, sparsamen Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel. Damit entfernt sie sich von ihrer Entstehungsgeschichte. Der „angemessene Preis“ wird immer weniger zum „auskömmlichen Preis“, der noch in der VOB/A-Fassung des Jahres 1926 enthalten war. Als unzulänglich stellt sich die Vorgabe heraus, die Angebote so auszuwählen, dass sie unter Berücksichtigung eines rationellen Baubetriebs und sparsamer Wirtschaftsführung eine einwandfreie Ausführung einschließlich Gewährleistung erwarten lassen. Die in dieser Artikelfolge aufgezeigten Gründe für die Tendenz zum unauskömmlichen Baupreis bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Prinzip der Vorsorge für Bereitstellungsgewerbe Bau nur unzureichend beachtet

Verloren geht die mit dem Grundsatz des Interessenausgleichs der Marktpartner verfolgte Intention der VOB/A, für die mittelständische Branche eine Verpflichtung zu übernehmen, die dem Charakter dieses Bereitstellungsgewerbes Rechnung trägt. Die Bauunternehmen halten Kapazitäten für staatliche Bauaufträge vor. Damit gehen sie das Risiko ein, dass diese Kapazitäten nicht beansprucht werden, da eine Produktion auf Lager am Bau nicht möglich ist. Mit der Aufforderung an die öffentlichen Auftraggeber, angemessene Preise zu gewähren, und der Verpflichtung, nur fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bauunternehmen zu beauftragen, wird versucht, dem zu entsprechen. Professor Biedenkopf be-

zeichnete dies als Vorsorgeprinzip. Es hat zwei Aspekte. Es soll der öffentlichen Hand zum preiswerten Bauen verhelfen und gleichzeitig eine leistungsfähige Bauwirtschaft erhalten.

Die wichtigsten Vorteile für Bauunternehmen bei Vergabe von Bauaufträgen nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) im Vergleich zu unregulierten Bieterverfahren

- Anspruch auf eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung: Die Bauunternehmen müssen – von Ausnahmen abgesehen – auf dieser Basis sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten ihre Preise berechnen können. Bei hohem Bearbeitungsaufwand ist eine Beschränkte Ausschreibung zur Verbesserung der Relation zur Chance anzustreben.
- Anspruch auf Gleichbehandlung und Verbot der Diskriminierung für das gesamte Verfahren: Die Absicherung erfolgt durch breite Bekanntmachung, Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung, gleiche Verdingungsunterlagen für alle, Mitteilung wichtiger Konkretisierungen vor Öffnung der Angebote an alle Bieter, Ex post-Transparenz im Eröffnungstermin.
- Bindung des Bauherrn an das Verfahren: Ein formloses Auslaufen des Verfahrens ist unzulässig; es endet entweder durch Zuschlag oder Aufhebung aus allerdings interpretationsfähigen Gründen (kein verwertbares Angebot, grundlegende Änderungen der Verdingungsunterlagen, schwerwiegende Gründe).
- Objektive Wertung der Angebote: Der Vergabe geht eine Prüfung der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter sowie der Verfügbarkeit ausreichender technischer und wirtschaftlicher Mittel voraus.
- Ausschluss von Unterkostenangeboten: Unterkostenangebote sind auf ihre Gründe zu prüfen und – wenn unangemessen – auszuschließen.
- Anspruch auf einen angemessenen Preis: Der niedrigste Angebotspreis ist nicht allein entscheidend. Alle technischen und wirtschaftlichen, ggf. auch gestalterischen und funktionsbedingten Gesichtspunkte sind in die Auswahl des Angebots einzubeziehen.
- Bindung des Bauherrn an das Ergebnis: Nach Öffnung der Angebote sind nur Gespräche zur Aufklärung des Angebotsinhalts zulässig, Nachverhandlungen zum Preis verboten.
- Information durch Ex post-Transparenz (wichtig auch für künftige Aufträge): Im Eröffnungstermin werden bekanntgegeben die Bieter, die Endbeträge des Angebots oder einzelner Teilabschnitte, ob und von wem Sondervorschläge eingereicht wurden. Nicht berücksichtigte Bieter haben über Gründe Informationsanspruch.
- Schutz von Ideen und Know-how: Einzelheiten sind im Eröffnungstermin geheimzuhalten. Eigene Bieter-Vorschläge dürfen nur für Prüfung und Wertung der Angebote, nicht berücksichtigte Angebote und Ausarbeitungen nicht für eine neue Vergabe oder andere Zwecke verwendet werden.
- Anspruch auf Nachprüfung durch eine zusätzliche Instanz.

Echter Interessenausgleich der Marktpartner erfordert Optimierung des Regelwerks

Um einen echten Interessenausgleich zu erreichen, muss aus den Erfahrungen der Praxis heraus die VOB/A konsequent angewendet, aber auch ständig neuen Entwicklungen angepasst werden. Darüber hinaus müssen weit mehr als bisher die Gründe für die Tendenz zum unauskömmlichen Baupreis beachtet werden. So lassen sich Marktprinzip und Vorsorgeprinzip zum gemeinsamen Ziel verknüpfen: Preiswerte Bauleistungen von hoher Qualität, die Gefährdungen der Allgemeinheit ausschließen, erfordern fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bauunternehmen. Diese wird es aber auf Dauer nur geben, wenn sie eine langfristige Perspektive haben. ■

Hohe gesamtwirtschaftliche Kosten unzureichender Ausschreibung

Kosten und Qualität bestimmen den Preis, am Bau aber bestimmt die Preisbildung auch Kosten und Qualität

Kosten und Qualität bestimmen den Preis. Dies gilt auch für das Bauen. Doch mehr als für andere Branchen gilt am Bau auch umgekehrt: Die Preisbildung bestimmt Kosten und Qualität eines Bauvorhabens. Die Preisbildung erfolgt hier oft durch Ausschreibungsverfahren. Die Analyse zeigt, dass unzureichende Ausschreibungen in den Betrieben, aber auch gesamtwirtschaftlich zu hohen Kosten führen. Im Interesse der Branche und der Gesamtwirtschaft sind Verbesserungen nötig. Diese setzen aber die Orientierung an den bauspezifischen Zusammenhängen voraus.

Ausschreibungsverfahren bestimmen am Bau Preis, Kosten und Qualität

Gründe (Beispiele)

dem Baumarkt immanent

- fehlende Informationen zum Bauvorhaben
- ungleich verteilte Information auf Bauherr/Bauunternehmen

dadurch bedingte, vermeidbare Fehlentwicklungen

- Überwälzung von Kosten und Risiken
- Positionen bewusst offen halten

Ursache: Angebotsphase zu Bauvorhaben typischer Fall fehlender und einseitiger Information

In der Angebotsphase liegt die Ursache mancher Fehlentwicklung. Sie ist eine Informationsphase zur Optimierung des Bauvorhabens und des Angebots auch über die Preisbildung hinaus. Auf diesen Prozess wirken zwei Aspekte ein, die als dem Baumarkt immanent hingenommen werden müssen, auch wenn es bauausführenden Unternehmen schwer fällt:

- Häufig fehlen Informationen, weil das Bauvorhaben nicht vollständig spezifiziert/definiert ist, oft gar nicht voll definierbar ist. Manches ergibt sich erst im Bauprozess, vieles aber auch aus den Angeboten.
- Derzeit sind die Informationen stets ungleich zwischen den Marktpartnern verteilt. Der Bauherr bestimmt, was gebaut werden soll, er organisiert den Wettbewerb, holt mit den Angeboten ausschließlich für sich Informationen ein.

Unterschiedliche Informationsstände und Informationsdefizite führen zu Fehlentwicklungen

Diesen unterschiedlichen Informationsständen und -defiziten kommt in der Praxis nicht nur aus der Natur der Sache heraus hohe Bedeutung zu. Um Vorteile für sich herauszuholen, werden sie von beiden Seiten immer wieder zum taktischen Moment der Preisbildung. Das führt zu Fehlentwicklungen, die vermeidbar sind. Jeder glaubt, der Klügere zu sein, den Folgen zu entgehen. Typisch ist, dass

- Kosten und Risiken auf den Vertragspartner überwälzt werden, statt sie zu verringern;
- darauf spekuliert wird, dass der andere etwas nicht sieht (lückenhafte Ausschreibung);
- für sich selbst möglichst Positionen offen gehalten werden, um sie später durchzusetzen (Bedarfspositionen);
- Chancen für konstruktive Lösungen im Interesse beider Seiten (win-win-Positionen) selten gesucht werden.

Diese Fehlentwicklungen haben hohe gesamtwirtschaftliche Relevanz

Der einzelne Auftraggeber oder Auftragnehmer mag sich von einem Informationsvorsprung oder einer lückenhaften Ausschreibung einen Vorteil versprechen. Gesamtwirtschaftlich sind aber immer von Nachteil: Irrtumskosten aufgrund unzureichender Information, Mehrfachkosten bei Angebotserstellung, unterbliebene Einsparungen und Verbesserungen. Sie vermindern Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit. Hier gilt:

- Betriebs- und volkswirtschaftliche Sicht, Vorteile für den einzelnen und für die Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes können auseinanderfallen.
- Volkswirtschaftlich sind Einsparungen und Verbesserungen an einer Stelle mit an anderer Stelle zusätzlich anfallenden Kosten abzugleichen.
- Volkswirtschaftlich ist der Saldo entscheidend.
- Echte Fortschritte liegen in einer win-win-Position, bei der beide Marktseiten Vorteile haben.
- Verluste führen zu Pleiten. Diese treffen nicht nur das Unternehmen, sondern die gesamte Volkswirtschaft durch vernichtete Kapazitäten und Kosten der Marktberreinigung; letztlich auch die Bauherren durch den mit der Zahl der Anbieter schrumpfenden Wettbewerb.

Fehlentwicklungen fallen oft wieder auf die Verursacher zurück

Volkswirtschaftliche Kosten und Belastungen lassen sich zwar zwischen den Beteiligten verlagern, auf Dauer und über Umwege fallen sie oft auf die Verursacher, die Auftraggeber zurück.

Soll es nicht zu Verlusten kommen, müssen überwältigte Kosten, Risiken und Verluste in die Gesamtkalkulation der Aufträge eingehen, etwa als Gemeinkostenzuschlag. Dann tragen die – teils vermeidbaren – Kosten zwar nicht die jeweiligen Auftraggeber, die sie verursachen, aber die Auftraggeber insgesamt.

Typischer Fall sind die Kosten einer lückenhaften Leistungsbeschreibung.

Jedem Bauunternehmen, das sich an der Ausschreibung beteiligt, entstehen bei der Angebotserstellung die Kosten, die sich der Auftraggeber erspart hat. Im Preis abgegolten erhält sie bestenfalls derjenige, der den Auftrag bekommt. Für alle anderen sind es versenkte Kosten, die nur über einen Gemeinkostenzuschlag auf alle Angebote abgedeckt werden können.

Ansätze für konstruktive Lösungen: Win-win-Positionen

Die geschilderte Situation der bauspezifischen Zusammenhänge birgt bereits die konstruktiven Lösungen in sich: Kosten und Risiken aus Informationsdefiziten sind nicht auf den Vertragspartner zu verlagern, sondern im beiderseitigen Interesse zu minimieren. Im Interesse der Gesamtwirtschaft und beider Marktseiten liegt es, win-win-Positionen aufzubauen. Hier gibt es mehrere Ansätze:

- Bestmögliche Aufbereitung der Ausschreibungsunterlagen durch den Auftraggeber. Dies verursacht ihm zwar Arbeit und Kosten, vermeidet aber Mehrfachkosten bei der Angebotserstellung durch mehrere Anbieter und ist so gesamtwirtschaftlich effizienter. Wege sind vollständige Leistungsbeschreibungen, Planungsunterlagen usw..
- Erhöhung der Information und Transparenz zum ausgeschriebenen Objekt. Bereits das bessere Erfassen der Problemstellung erhöht die Effizienz. Beispiele sind: Baustellenbegehungen, technische Aufklärungsgespräche usw..
- Bündelung des Wissens von Auftraggeber und Auftragnehmer, Berücksichtigung der Interessen beider Seiten, Teilung der Ersparnis Auftraggeber/Auftragnehmer.
- Verminderung der überkommenen hohen Arbeitsteiligkeit des Bauprozesses durch Verbreiterung des Aufgabenspektrums des Bauunternehmers. Wege sind:

Funktionale Ausschreibung, Einbeziehung von Leistungen, die dem Bauen vor- oder nachgelagert sind.

Dem Baumarkt immanente Tatbestände von veränderbaren Fehlentwicklungen unterscheiden

Hiervon ist vieles in der VOB/A (Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A) bereits angelegt. Um die konstruktiven Lösungen zu erschließen, sind die dem Baumarkt immanenten, unabänderlichen Tatbestände, so schmerzlich sie für Bauunternehmen sind, von den veränderbaren Fehlentwicklungen zu unterscheiden. Die VOB/A reagiert mit festen Regeln im beiderseitigen Interesse auf unabänderliche Tatbestände, sie ist aber auch ein Einfallstor für Fehlentwicklungen:

- Unabänderlich ist, daß bei der Preisbildung für Bauvorhaben der Bauherr den Wettbewerb organisiert, in der Vorhand ist, ein Übergewicht hat.
- Erst die VOB/A-Regeln bieten den Bietern hiergegen teilweise Schutz, sorgen für mehr Gleichgewicht, für die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsform Ausschreibung.
- Schutz wird beiden Seiten gewährt. Der Geheimwettbewerb schützt den Auftraggeber und erschwert eine Manipulation der Gegenseite. Grundsätzlich garantieren die Regeln den Bietern faire, objektive Verfahren.
- Verfahren und Regeln erschweren andererseits Transparenz und Information, die auf freien Märkten die Effizienz erhöhen können.
- Gesucht werden müssen deshalb Verfahren, die Transparenz, Information und Effizienz erhöhen, ohne die schützenden Funktionen der VOB/A auszuhebeln.

Irrwege sind zu erkennen und zu vermeiden

Eine Änderung der Regeln bewirkt aber auch eine Änderung des Verhaltens. Mancher Teilnehmer an einer Ausschreibung musste nach der Öffnung der Angebote mit Verbitterung feststellen, dass sein Preis nur geringfügig über dem des billigsten Anbieters gelegen hat. Hätte er dessen Preis nur gewusst, hätte er ihn gerne unterboten. Dennoch würde ein offener Wettbewerb wie am freien Markt die Lage kaum ändern. Bei einer offenen Auktion (Versteigerung) kennt auch der Mitkonkurrent den letzten Preis und bietet deshalb aggressiver. Effizienzgewinne und kostendeckende Preise sind so kaum erreichbar.

Vieles ist in der VOB/A schon angelegt, bedarf nur der Ausschöpfung und Ergänzung

Verkannt wird, daß die VOB/A besser ist als ihr Ruf. Die konstruktiven Lösungen sind in ihr angelegt, bedürfen der vollen Anwendung und Ausschöpfung, an einigen Stellen zur Verbesserung der Ergänzung und Vertiefung. Hierauf wird unter dem Stichwort „Gläserne Vergabe“ noch eingegangen. ■

Art und Qualität der Ausschreibung bestimmen den Bauerfolg

Informationsbedarf des Bauherrn prägt Angebotsphase

Die Ausschreibung stellt Weichen für den Erfolg des Bauvorhabens. Sie ist nicht nur ein Verfahren zur Preisermittlung, sie kann mehr und ist mehr. Sie ist ein Suchprozess zur Optimierung des Bauvorhabens, ein je nach Sachstand einsetzbares Instrument des Bauherrn zur Beschaffung und Auswahl von Informationen. Wie der Bauherr vorgehen, z.B. welche Art der Ausschreibung er wählen sollte, hängt daher vor allem davon ab, wie weit die Überlegungen zum Bauvorhaben gereift sind, was der Bauherr zur Verwirklichung noch an Informationen sucht. Die sich bietenden Möglichkeiten sollten besser genutzt, im Interesse von Bauherren, Bauunternehmen und Gesamtwirtschaft erweitert werden.

Ausschreibung nach Leistungsverzeichnis zur preiswertesten Umsetzung vorgegebener Leistungen

Kann der Bauherr den Bauunternehmen in den Ausschreibungsunterlagen die von ihnen zu erbringende Leistung bereits voll, bis ins Detail vorgeben und geht es nur noch um die preiswerteste Realisierung des Bauvorhabens, so ist der Normalfall der richtige Weg, die Ausschreibung nach Leistungsverzeichnis.

Regel und Voraussetzungen

Als Regel gilt: Je genauer die Ausschreibung, um so niedriger der Aufwand der Anbieter, desto mehr Angebote, um so besser der Preis für den Bauherrn. Voraussetzung sind genaue, verlässliche Ausschreibungen. Eine Optimierung erfolgt durch

- erschöpfende, vollständige Leistungsbeschreibungen;
- Beifügung der Pläne;
- Sicherstellung der Einsichtnahme und Möglichkeit der Kopie für weitere Unterlagen;
- Verzicht auf Bedarfs- und Wahlpositionen;
- Verzicht auf Pauschalierung zur Risikoüberwälzung.

Bei ungenauer Ausschreibung Irrtümer und hohe Kosten

Doch auch der Kehrschluss gilt, wie die Praxis zeigt: Je ungenauer die Ausschreibung, um so größer die Unsicherheit, um so höher und häufiger Irrtümer, Irrtumskosten. Im Einzelfall besteht zwar die Hoffnung auf den Irrtum durch Dumme der Gegenseite, doch die Rechnung geht schon im Einzelfall selten, nie in der Summe auf. Die Folgen sind unerwartete zusätzliche Leistungen und Nachteile für alle:

- Für den Bauherrn durch Kosten für Nachträge, die vertraglich schwer voll auszuschießen sind, häufig zu Streit, hohen Prozesskosten und zu Vergleichen führen;
- für die Bauunternehmen durch Verluste, da Leistungen nicht kalkuliert wurden und nicht über Nachträge realisiert werden können;
- für die Gesamtwirtschaft und die Summe der Bauherren in vielfältiger Weise. Vermeidbare Kosten durch Doppelarbeit bei Angebotserstellung oder Irrtümer gehen als höhere Allgemeine Geschäftskosten in die Kalkulation ein. Hinzu treten: Kosten aus Kapazitätsvernichtung, Marktberreinigung, weniger Anbieter, geringerer Wettbewerb.

Ausschreibung nach Leistungsprogramm: Suche von Ideen zum Bauwerk

Häufig steht für den Bauherrn nur das fest, was für ihn zentral ist, die Funktion, die das Bauwerk erfüllen soll; er sucht noch die konkrete Lösung, das dafür optimale Bauwerk. Hierfür ist die Ausschreibung nach Leistungsprogramm – die funktionale Ausschreibung – der beste Weg. Auch hier sind Vorgaben über die allgemein beschriebene Funktion des Bauwerks hinaus hilfreich und nötig.

Konkrete Vorgaben zur Wertung hilfreich

Möglich sind dem Bauherrn in solchen Fällen häufig nur Hinweise dazu, worauf es ihm ankommt. Kann er dies zur Wertung in konkrete Vorgaben fassen, so ist es ein großer Schritt zur Lösung der Aufgabe:

- Es ist Anstoß für Ideen, die der Bauherr will.
- Es konkretisiert für den Anbieter, worauf es dem Bauherrn ankommt.
- Es schafft Vertrauen, objektiviert das Verfahren, erhöht die Bereitschaft, Kosten für die Angebotserstellung auf sich zu nehmen, die Bereitschaft zur Beteiligung.
- Es erleichtert die Kalkulation, spart Kosten.

Vorteile über den Anlass hinaus

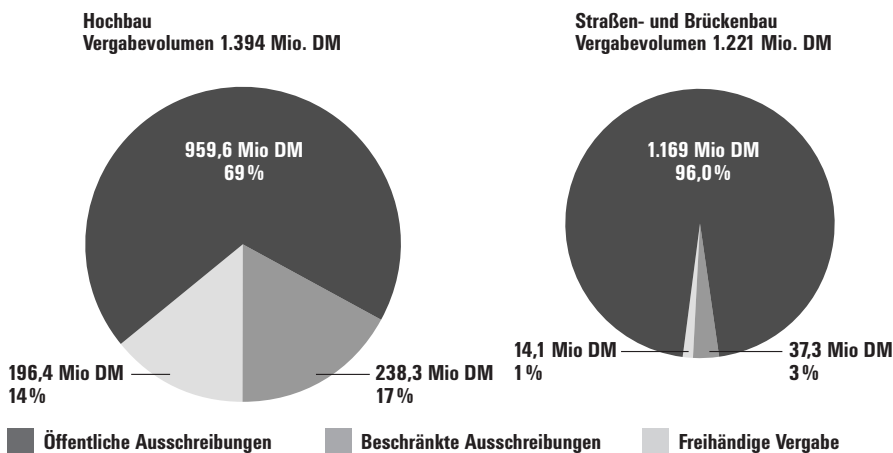
Die funktionale Ausschreibung hat Vorteile über den Anlass hinaus, denn sie bindet die Bauunternehmen, ihre Möglichkeiten, Erfahrungen und Kenntnisse frühzeitiger als im Normalfall in den Bauprozess ein. Zwei Grunderkenntnisse lassen sich so besser umsetzen, Faustzahlen zeigen die Bedeutung:

- 90 Prozent der Baukosten werden durch die Bauplanung gleichsam vorentschieden.
- Nur 15 Prozent der Lebenszykluskosten eines Gebäudes entfallen auf die Errichtung, 85 Prozent auf den Betrieb, die aber durch den Bau teils vorentschieden werden.

Häufig bietet es sich deshalb gerade bei der funktionalen Ausschreibung an, die Erweiterung der Ausschreibung auf Dienstleistungen wie Projektierung, Planung, Finanzierung, Betrieb, Wartung usw. zu erstrecken, die zu neuen Aufgabenfeldern mancher Bauunternehmen geworden sind.

Die Öffentliche Ausschreibung dominiert

Beispiel: Bauaufträge der Bayerischen Bauverwaltung 2001 nach Vergabeart



Quelle: Vergabestatistik der Bayerischen Staatsbauverwaltung
 Erfasste Vergaben: Hochbau ab 20.000 DM;
 Straßen- und Brückenbau ab 25.000 DM



Die Vergabe nach Leistungsverzeichnis ist die Regel, weit überwiegend erfolgt sie als Öffentliche Ausschreibung.

Vergaben nach Leistungsprogramm sind so selten, dass sie in der Statistik der Bayerischen Staatsbauverwaltung gar nicht gesondert ausgewiesen werden. Vom erfassten Vergabevolumen (in DM) entfielen 2001 im Hochbau 69 Prozent auf Öffentliche Ausschreibungen, nur 14 Prozent auf Beschränkte Ausschreibungen und 17 Prozent auf Freihändige Vergaben. Noch einseitiger waren die Relationen im Straßen- und Brückenbau.

96 Prozent des Vergabevolumens entfiel auf Öffentliche, 1 Prozent auf Beschränkte Ausschreibungen, 3 Prozent auf Freihändige Vergaben.

Ausschreibungsvarianten bieten breites Spektrum zur Optimierung der Umsetzung von Bauvorhaben

Bei den Ausschreibungen ist nicht nur nach der Art der Leistungsbeschreibung (Leistungsverzeichnis/Leistungsprogramm), sondern auch nach der Vergabeart (Öffentlich, Beschränkt, Freihändig) zu unterscheiden. Die Ausschreibungsverfahren bieten so ein breites Spektrum an Chancen, um im Interesse des Bauherrn das Know-how von Bauunternehmen zu erschließen. Implizit wird im hohen Maße über Ideen zur Optimierung der Umsetzung eines Bauvorhabens, über Sicherung von Qualität, Ersparnis von Kosten entschieden. Vieles greift hier ineinander, Vor- und Nachteile sind abzuwägen:

- Prüfung der Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit der Bieter oder gar Präqualifikationsverfahren schränken zwar die Breite der Angebote ein, verhindern aber böse Überraschungen.

- Die kombinierte, nicht isolierte Wertung von Qualität und Preis optimiert das Ergebnis; aber nicht billigster Preis für Mindestleistungsfähigkeit sollte der Maßstab sein, sondern bei höherer Leistungsfähigkeit ist – entgegen der aktuellen BGH-Rechtsprechung – auch ein höherer Preis gerechtfertigt.

- Teilnehmerwettbewerbe und Beschränkte Ausschreibung treffen Vorauswahl und verbessern Qualitätssicherung. Damit verengen sie nicht, sondern verbreitern oft die Beteiligung an der Ausschreibung, weil die Kosten der Angebotserstellung in einem besseren Verhältnis zur Chance auf den Auftrag stehen.

- Sondervorschläge und Nebenangebote bringen das Know-how der Bauunternehmen zur Geltung und schaffen Ideen zur Optimierung der Umsetzung. Sie setzen aber die Sicherstellung des Urheberrechts und faire, transparente Wertung voraus.

- Technische Aufklärungsgespräche lockern zwar etwas den Geheimwettbewerb und verlängern das Verfahren, locken aber Sondervorschläge und Nebenangebote hervor, vermindern Kosten der Angebotserstellung (direkt und indirekt durch bessere Einschätzung der Chancen einer Beteiligung), vermindern auch Irrtümer, Irrtumskosten. ■

Wertungsphase der Angebote: Chancen werden zu wenig genutzt

Die Wertung von Angeboten zu Bauvorhaben hat eine doppelte Wirkung

Die Phase der Wertung von Angeboten der Bauunternehmen durch den Bauherrn hat eine sehr viel breitere und tiefere Wirkung als vielfach vermutet. Chancen werden zu wenig genutzt. Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Phase hat zwei Seiten:

- Zum einen wird der Einzelfall, wird über vorliegende Angebote entschieden. Hier kommt es darauf an, nach welchen Kriterien das beste Angebot ausgewählt wird. Sind die Kriterien unzureichend oder falsch angewendet, ist das Ergebnis falsch.
- Zum anderen wirkt die Qualität des Wertungsverfahrens auf künftige Bauvorhaben, vor allem darauf, welche und wie viele Angebote bei ähnlichen und künftigen Bauvorhaben dem Bauherrn vorliegen. Die Angebote stellen aber die Weichen für den Erfolg des Bauvorhabens sowohl für die Bauherren wie auch für die Bauunternehmen.

Für die Wertung konkreter Angebote müssen die Zuschlagskriterien entscheidend sein

Die Kriterien der Wertung konkreter Angebote sind klar umrissen, doch die Anwendung ist ein Problem. § 25 Ziff. 3 der Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) sieht den Zuschlag auf das annehmbarste Angebot vor. Um in die engere Auswahl zu kommen, ist bereits Voraussetzung, dass eine einwandfreie Ausführung einschließlich Gewährleistung erwartet werden kann. Beim Zuschlag sollen dann alle technischen und wirtschaftlichen, ggf. auch gestalterischen und funktionsbedingten Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

In der Vergabep Praxis fallen Zuschlagskriterien und Vergabeergebnis häufig auseinander

Die Vergabep Praxis weicht den schwierigen Begründungszwängen der Nichtberücksichtigung des billigsten Angebots aus. Andernfalls müsste das monetäre, quantifizierbare Kriterium gegen nichtmonetäre Kriterien abgewogen, vertreten, nach Jahren gegen Vorhalte der Rechnungsprüfung verteidigt werden. Die erfolgreiche und wirtschaftliche Durchführung des Bauvorhabens ist aber so nicht erreicht. Besser ist es, alle Vergabekriterien zur Grundlage der Entscheidung zu machen, jeweils zu fragen und zu prüfen, ob und wie wahrscheinlich ihre Einhaltung ist. Das zentrale Problem der Wertung konkreter Angebote ist daher das in der Vergabep Praxis feststellbare Ergebnis, die nahezu ständige Vergabe an den Billigstbieter (Tabelle).

Regelvergabe an Billigstbieter beachtet nicht Preis/Leistungs-Verhältnis

Billig ist häufig gerade nicht preiswert, eben nicht das annehmbarste Angebot. Das Preis/Leistungs-Verhältnis muss entscheiden. Stets wird implizit über Sicherung von Qualität, Ersparnis von Kosten (einschl. Folgekosten) und Ideen zur Optimierung der Umsetzung eines Bauvorhabens mitentschieden. Zwei Aspekte zeigen dies deutlich:

- Nur eine eingehende Prüfung der Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit der Bieter verhindert böse Überraschungen.
- Die kombinierte, nicht isolierte Wertung von Bieterleistung und Preis optimiert das Ergebnis. Deshalb sollte nicht billigster Preis für Mindestqualität, sondern bei höherer Leistungsfähigkeit – entgegen der aktuellen BGH-Rechtsprechung – auch ein höherer Preis Maßstab sein können.

Die Beteiligung an einer Ausschreibung wirkt über das konkrete Angebot hinaus

Die Wertung von Angeboten und das praktizierte Verfahren wirken über die Preisbildung über das konkrete Angebot hinaus. Mitentschieden wird, wieviele Anbieter sich bei künftigen oder anderen Ausschreibungen beteiligen, zum Teil auch beteiligen können. Vor allem zwei Gesichtspunkte muss jedes Bauunternehmen abwägen, bevor es sich an einer Ausschreibung beteiligt. Es muss abschätzen,

- wie seine Chancen auf den Auftrag im Verhältnis zu den Kosten der Bearbeitung des Angebots stehen, die meist zwischen 0,5 und 1 Prozent der Bausumme betragen, teilweise auch über 2 Prozent. Erhält das Unternehmen den Auftrag nicht, sind diese Kosten versenkt, sie gehen dann zu Lasten des mit anderen Bauvorhaben erwirtschafteten Ertrags;

- wie sich die Bindung, die es mit der Abgabe des Angebots bis zur Zuschlagserteilung eingeht, auf Chancen für Aufträge aus anderen Bauvorhaben auswirkt. Die Abgabe des Angebots blockiert Kapazitäten, löst teilweise sogar Vorhaltekosten aus.

Faires, transparentes Verfahren liegt im Interesse beider Seiten, ist eine win-win-Position

Die Kalkulationskapazität jedes Bauunternehmens ist begrenzt. Nach der anhaltenden Rezession mit ihrem Zwang zur Konzentration der Kräfte ist sie heute sogar noch enger als früher. Die Firmen müssen stärker selektieren. Aus Sicht des Bauunternehmens müssen deshalb die Chance auf den Erfolg und der Aufwand für die Beteiligung an Ausschreibungen optimiert werden.

- Dies liegt auch im Interesse der Auftraggeber, denn es stärkt die Beteiligung und damit den Wettbewerb. Es gilt eben die Faustregel: Je mehr Angebote, um so breiter das Spektrum an Leistung und Qualität, um so niedriger der Preis.

- Dies trifft nicht zuletzt dann zu, wenn es um die Ermittlung bester Lösungen geht. Sondervorschläge und Nebenangebote werden so hervorgehoben.

- Außerdem werden nicht nur Kosten der Bauunternehmen gespart. Da die versenkten Kosten für nicht erhaltene Aufträge zwangsläufig als Allgemeine Geschäftskosten in die Kalkulation der Bauunternehmen eingehen müssen, trägt diese zwar nicht der einzelne konkrete Bauherr, aber die Summe der Bauherren.

- Durch Verbesserungen haben Bauherren und Bauunternehmen Vorteile.

Auch die Gesamtwirtschaft spart Kosten, gewinnt an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit. Ein faires, transparentes Verfahren ist daher eine echte win-win-Position.

Viele Möglichkeiten der Verbesserung: Beteiligung an Chancen längst nicht ausgeschöpft

Allein dadurch, dass ein Auftraggeber die Spielregeln einhält, stärkt er seine Position bei künftigen Bauvorhaben. Es bietet sich eine Fülle von Möglichkeiten an, die Kosten der Angebotserstellung und die Beteiligung besser zu rechtfertigen.

Nur einige Punkte seien genannt:

- Die Prüfung der angebotenen Qualität ist unzulänglich, wie die Regel-Zuschlagserteilung auf das Billigstangebot, aber auch auf offensichtliche Unterkostenangebote zeigt.

- Vertrauen in die Verlässlichkeit des Verfahrens wird zerstört durch Verstöße gegen das Nachverhandlungsverbot oder durch die Aufhebung von Ausschreibungen. Gegen letzteres würde die Bindung an das Budget oder an eine auftraggeberseitige Kostenschätzung und deren Ermittlungsansätze helfen, die zu hinterlegen wären.

- Die Bereitschaft zu Sondervorschlägen und Nebenangeboten würde gestärkt, wenn die Kosten für erbrachte Planungsleistungen erstattet würden.

- Die Blockade von Kapazitäten durch die Bindefrist könnte ohne Belastung des Auftraggebers gemildert werden durch eine zeitnahe/frühzeitige Mitteilung der Ergebnisse der Nachrechnung sowie der Kernpunkte von Nebenangeboten/Sondervorschlägen. So kann der Bieter seine Chance auf den Auftrag abschätzen und früher neu kalkulieren.

**Chancen längst
nicht ausgeschöpft**

Die sich bietenden Möglichkeiten werden immer noch zu wenig genutzt. Die Vergaben der Bayerischen Staatsbauverwaltung zeigen es (Tabelle). Bei den 2001 ausgewerteten 8.080 Öffentlichen Ausschreibungen wurden 39.466 Angebote abgegeben (im Durchschnitt also 4,9 Angebote je Ausschreibung); in 7.801 Fällen erhielt der Erstplazierte den Auftrag (96,5 Prozent). Ähnlich war es im Straßen- und Brückenbau. Für die hier ausgewerteten 1.503 Öffentlichen Ausschreibungen wurden 8.968 Angebote eingereicht (im Durchschnitt 6 je Ausschreibung), in 1.440 Fällen (95,8 Prozent) wurde dem Erstplazierten der Zuschlag erteilt. Bei diesen Relationen ist es unwahrscheinlich, dass bei der Wertung der Angebote die Leistungsfähigkeit der Bieter hinreichend Maßstab für die Entscheidung war, dass unter Einbeziehung der Qualität preiswert gebaut wurde. ■

**Bei Ausschreibungen hat fast nur
der billigste Anbieter eine Chance**

Beispiel: Öffentliche Ausschreibungen der Bayerischen Staatsbauverwaltung 2001

	Hochbau	Straßen- und Brückenbau
Zahl der Ausschreibungen	8.080	1.503
Zahl der Angebote	39.466	8.968
Angebote je Ausschreibung	4,9	6
Vergaben an Erstplazierte	7.801	1.440
in % der Ausschreibungen	96,5 %	95,8 %

*Quelle: Vergabestatistik der Bayerischen Staatsbauverwaltung;
Vergaben: Hochbau ab 20.000 DM; Straßen- und Brückenbau ab
25.000 DM*

Unvollständige Verträge am Bau: Notwendiges Übel als Chance begreifen

Inhalt des Baugeschäfts: Ein Bauunternehmen verspricht als Leistung, ein Bauwerk – ein Einzelstück – zu erstellen

Der Bauvertrag ist vom Inhalt des Geschäfts geprägt. Er regelt das Leistungsversprechen des Bauunternehmens, ein Produkt zu erstellen, das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht existiert, zu dem es aber Vorstellungen, Pläne und Erfahrungen gibt. Beim Vertrag über den Bau eines Projekts geht es nicht um den punktuellen Austausch von Leistung und Gegenleistung, etwa wie beim Kauf Ware gegen Geld; fertiges Bauwerk gegen Geld ist ein Immobiliengeschäft, kein Bauvertrag. Der Leistungsaustausch ist zwar auch beim Bauvertrag Inhalt, aber nicht zentrale Problemlage. Der Bauvertrag ist durchaus vergleichbar mit einem Vertrag über eine Interessengemeinschaft zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, hier der Errichtung eines Bauwerks. Der Vertrag setzt dazu einen Rahmen und regelt eine Kooperation auf Zeit.

Verträge am Bau notwendigerweise unvollständig

Verträge sind für jede wirtschaftliche Transaktion, auch in der Bauwirtschaft, von zentraler Bedeutung, weil sie die Vertragsparteien an die getroffene Vereinbarung binden und so beide Seiten davor schützen, von der jeweils anderen Seite hintergangen und ausgebeutet zu werden. Im Idealfall spezifiziert der Vertrag die von Bauunternehmen zu erbringende Bauleistung und die Gegenleistung des Auftraggebers, den Preis. Die Leistung des Bauunternehmens ist jedoch keine fertige Ware, sondern eine materielle Dienstleistung. Erst am Ende des Bauvorgangs steht das Bauwerk, und dieses Produkt ist ein Einzelstück, ein Unikat. In aller Regel ist es unmöglich, alle denkbaren Eventualitäten, die während des Bauvorgangs auftreten können, ex ante in einem Vertrag vollständig zu regeln. Im Laufe des Baufortschritts sind oft Änderungen und Ergänzungen notwendig, die ein hohes Maß an Kooperation und Kommunikation erfordern. Bauverträge sind deshalb notwendigerweise unvollständige Verträge.

Probleme der Erstellung eines Einzelstücks: In allen Phasen Spannungsfeld zwischen Plan und Realität

Die Probleme ergeben sich aus der Natur der Sache. Damit das Bauwerk errichtet werden kann, muss es definiert/ spezifiziert werden, nicht einmal, sondern in allen Phasen der Durchführung, da selbst bei genauestem Durchdenken und genauester Planung ein Spannungsverhältnis zwischen Plan und Realität bleibt:

- Nicht alle Umstände, Entwicklungen und Veränderungen sind vorhersehbar und planbar.
- Der Aufwand setzt – etwa gar alternativen – Planungen Grenzen.
- Vieles wird erst in der Bauausführung konkret erkennbar.
- Unzureichend geregelte Punkte und neu auftretende Probleme müssen konkretisiert, unzutreffend oder unzweckmäßig geregelte Punkte geändert, neue Wünsche des Bauherrn berücksichtigt werden.
- Jede Unterbrechung, jeder Stillstand verursacht Kosten.
- Im arbeitsteiligen Prozess des Bauens verstärkt und verbreitert sich mit der Zahl der Beteiligten der Zwang zur Kommunikation und Kooperation. An einem Hochbauprojekt sind oft 30 bis 40 Gewerke beteiligt.
- Mit der Zahl der Beteiligten wächst auch die Störanfälligkeit des Netzes intensiver Kooperation und Kommunikation für Behinderungen und Verzögerungen.
- Die Verantwortlichkeit muss für jede Phase des Bauens in der Auswirkung auf das gesamte Bauwerk und seine Qualität geklärt und zugeordnet werden, und das auch bei jeder Änderung und Ergänzung.
- Erst die fertiggestellte Gesamtleistung bestimmt die Qualität des Bauwerks. Die Qualitätsansprüche an die vielen Teilleistungen ergeben sich stets aus der Rolle, die der Teilleistung für das Ganze zukommt.

- Gleichzeitig sind jeweils die Rückwirkungen auf die Vergütung zu klären und zu entscheiden.
- Der Bauvorgang erstreckt sich über längere Zeit. Das erfordert Absicherungen der Vertragserfüllung (Bürgschaften) nach beiden Seiten.
- Das bauausführende Unternehmen tritt in Vorleistung. Aufwendungen für die Leistungen verursachen Kosten, binden Kapital; Kapital kostet Zinsen.
- Abschlagszahlungen orientiert am Baufortschritt sind üblich.
- Mit der Fertigstellung und Abnahme enden die Probleme der Erstellung des Einzelstücks nicht. Abrechnung und Gewährleistung haben besondere Bedeutung, wieder bis hin zur Absicherung (Einbehalte; Bürgschaften).

Strukturelemente unvollständiger Verträge

Ursachen

- Leistung nicht voll spezifizierbar/definierbar
- Hohe Transaktionskosten
- Unvollständige und ungleich verteilte Informationen
- Zwang zu Kooperation und Kommunikation
- Lange Laufzeit

Konsequenzen

- Rahmencharakter
- Vertragsbegleitende Entscheidungsfindung und Konfliktregelung
- Differenzierte Verteilung von Verantwortung/Risiko
- Kooperationscharakter
- Dynamische Vertragskonzepte; Zeit-/Zahlungspläne

Vertragliche Regelungen reichen nicht aus, um die Probleme zu lösen

Die ökonomischen Folgen, die sich aus unvorhergesehenen Ereignissen und Veränderungen im Bauablauf ergeben, sind gravierend. Vertragliche Regelungen allein – selbst wenn das Problem gesehen und klar genug definiert wird – sind noch nicht die Lösung des Problems. Sie weisen bestenfalls Risiken und Verantwortlichkeiten zu. Entscheidend ist es, dass beide Seiten gemeinsam versuchen, die optimale Lösung für das nicht vorgesehene Problem zu finden und schnellstmöglich zum beiderseitigen Vorteil umzusetzen. Zu detaillierte vertragliche Regelungen können sogar kontraproduktiv sein, wenn sie die Vertragsparteien dazu verleiten, sich zu viel um die Durchsetzung ihrer Rechte und zu wenig um den Erfolg des Bauprojekts zu kümmern. Sich ausschließlich auf vertragliche Regelungen zu verlassen, ist darum teuer, wenig effizient und konflikträchtig. Abzuwägen ist stets der Gewinn an Effizienz aus der Sicherheit einer fixierten Regelung gegenüber dem Gewinn an Effizienz aus zusätzlicher Flexibilität und aus dem gemeinsamen Bemühen um den Erfolg.

Kooperation und Kommunikation liegen im Eigeninteresse beider Seiten, sind Basis vieler Lösungen

Aus der Natur der Sache heraus sind beim Bauen bereits aus Eigeninteresse der Beteiligten Kooperation und Kommunikation die Basis vieler Lösungen. Durch die Zusammenarbeit beider Seiten wird das gemeinsame Know-how gebündelt. Oft lassen sich Verantwortlichkeiten und Risiken nicht eindeutig zuordnen.

Pflichten sind nicht einseitig, sondern ergänzen sich. Die Partner müssen wechselseitig eingebunden werden. Das kann durch eine breite und abgestufte Palette von Möglichkeiten erreicht werden. Sie reicht von echten Mitwirkungspflichten (für den Bauherrn Zurverfügungstellung von Grundstück, Plänen, Genehmigungen usw.) bis zu Informations-, Hinweis-, Anzeige-, Prüfungspflichten.

**Hohe Transaktionskosten
setzen vertraglichen
Fixierungen Grenzen**

Werden Vorgänge transparent und konfliktfrei gestaltet, so mag dies Rechte sichern und Verantwortung zuordnen. Häufig sind diese vertraglichen Fixierungen aber ökonomisch ineffizient. Hohe Transaktionskosten setzen ihnen Grenzen. Die Kosten der Anbahnung, Durchführung und Kontrolle des vertraglich Vereinbarten und des aus der Notwendigkeit der Ergänzung und Änderung heraus zu Vereinbarenden sind enorm. So ist für solche Fälle die Dokumentation von Abläufen zwar oft hilfreich, aber eben auch teuer. Andererseits treten die Probleme jedoch nur mit einer bestimmten Häufigkeit/Wahrscheinlichkeit auf. Deren Eintritt abzuwarten und sie dann – möglichst einvernehmlich – unabhängig von Rechtsansprüchen ad hoc zu lösen, kann durchaus effizienter sein.

**Die Unvollständigkeit des
Bauvertrags ist eine Chance,
volle Erschließung bringt
hohen wirtschaftlichen Nutzen**

Voraussetzung für einen rationalen Umgang mit dem Problem ist, dass der Bauvertrag als das akzeptiert wird, was er ist, ein unvollständiger Vertrag. Er darf nicht selbst als das zu bewältigende Risiko angesehen werden. Er ist eine Chance, die es zu nutzen gilt. Geschieht dies mehr als bisher, so ist die wirtschaftliche Effizienz enorm. Die Transaktionskosten des Bauens würden in der ganzen Kette – von der Anbahnung über die Durchführung bis hin zur Kontrolle – gesenkt, die betriebswirtschaftliche Effizienz verbessert. Volkswirtschaftlich ergibt sich eine Wohlstandssteigerung, da sich die Bauleistung verbilligt, dadurch die Nachfrage erhöht und zusätzliche Arbeitsplätze, Lohneinkommen, Steuer- und Beitragszahlungen an öffentliche Kassen entstehen. ■

Verrechtlichung des Baugeschehens stößt an wirtschaftliche Grenzen

Großer Handlungs- und Regelungsbedarf beim Bauen; Bauverträge allein sind oft noch nicht die Lösung

Bauverträge sind aus der Natur der Sache heraus unvollständige Verträge, teils bewusst, teils unbewusst. Die sich über lange Zeiträume erstreckende Erstellung eines Bauwerks lässt eine ganz genaue Spezifizierung von Leistung und Gegenleistung nicht zu. Für den großen Handlungs- und Regelungsbedarf beim Bauen sind Bauverträge oft noch nicht die Lösung. Eine Verrechtlichung des Baugeschehens stößt wirtschaftlich an Grenzen, kostet häufig Effizienz und löst teils selbst wieder Probleme aus. Die Unvollständigkeit des Bauvertrags ist jedoch – richtig gehandhabt – mehr Chance als Risiko. Dieser Beitrag geht daher der Frage nach, wie dem bauspezifischen Handlungs- und Regelungsbedarf Rechnung zu tragen ist.

Unvollständigkeit der Verträge führt zu Handlungsbedarf, Handlungsspielräumen, Unsicherheiten und Missbrauch

Die Unmöglichkeit, die Bauleistung genau zu spezifizieren, und der daraus resultierende Bedarf laufender Ergänzung und Änderung eröffnet Interpretations- und Handlungsspielräume und führen zu Unsicherheiten. Die Handlungsspielräume werden nicht nur konstruktiv genutzt, sondern von beiden Marktseiten auch missbraucht. Verstärkt wird dies durch dem Baumarkt immanente Probleme wie den Zwang zum Anschlussauftrag mit der Tendenz zum unauskömmlichen Preis.

Gebraucht werden effiziente, verhaltenssteuernde Regelungen, die Kooperation fördern

Auf diesen bauspezifischen Handlungsbedarf müssen sich die Vertragspartner konstruktiv – durch effiziente Kooperation – einstellen. Gerade aber diesen konstruktiven Lösungsansatz stört oft der Versuch, den unvollständigen Vertrag so weit wie möglich zu ergänzen, vollständig zu machen, die Problematik rechtlich zu fassen und dadurch zu lösen. Vertragliche Detailregelungen weisen Verantwortung zu, entlassen insoweit einen Partner aus der Verantwortung, mindern aber auch den Zwang zur Kooperation und die verhaltenssteuernden Anreize für einen effizienten Umgang mit dem Problem. Die Fixierung der Lösung per Vertrag – etwa gar im Detail – geht zu Lasten der Effizienz, wenn sie die Flexibilität der Vertragsparteien und ihre Kooperationsbereitschaft mindert. Die vertragliche Regelung kann nicht an die Stelle einer effizienten Lösung des Problems treten. Bereits allgemein besteht zwischen Recht und Wirtschaftlichkeit – zwischen vereinbarungsgemäß und effizient – ein Spannungsverhältnis, beim Bauen ist dies besonders stark.

Einzelregelungen können Kette neuer Probleme auslösen

Was an einer Detailregelung aus der Sicht einer Seite positiv erscheint und gedacht sein mag, wirkt oft negativ, wird zur eigenständigen Quelle einer Kette von Problemen, verursacht oder verstärkt gar Missbräuche. Beispiele dafür gibt es immer wieder:

- Die Vergabe zum niedrigsten Preis nützt zunächst dem Bauherrn. Sie wird teils aber zum Anlass, über Nutzung von Handlungsspielräumen die Qualität abzusenken, dem schlechten Preis und Verlusten gegenzusteuern. Dies mündet in Gewährleistungsregelungen.

- Gewährleistungsregeln und hohe Sicherheitseinhalte verursachen direkt Kosten wie etwa Zinsen. Sie verleiten zudem zu fadenscheinigen Mängelrügen, zur Verzögerung und Minderung der Zahlungspflicht.

- Deren Abwehr erfordert umfangreiche teure Dokumentationen zur Klärung von Risiken und Verantwortlichkeiten. Solche Kosten treiben aber den Preis.

Vertragliche Konfliktregelungen selbst für Großprojekte oft zu aufwendig

Großprojekte erfordern spezielle Regelungen, um für einzelne Teilfragen die ineinandergreifenden Mechanismen zu Faktenfeststellung, Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung zur Lösung zu führen. Voraussetzung, um die Vorgänge möglichst transparent und konfliktfrei zu gestalten, wäre, den Ablauf bis in alle

Einzelheiten zu dokumentieren. Doch auch dies stößt wirtschaftlich an die Grenze der Kosten und des Machbaren.

**Erfahrung der Praxis:
Zwang zur Einigung groß;
Alternativen voller Probleme**

Die Praxis zeigt, wie wenig effizient solche Wege der Entscheidungsfindung und Konfliktregelung sind. Der Zwang zur Einigung ist groß.

- Das Projekt darf nicht zum Stillstand kommen, sonst fallen zusätzliche Kosten an.
- Kaum praktikabel ist es, die Klärung auf die Zeit nach Fertigstellung zu verschieben. Dennoch muss eine Einigung über die tatsächliche Fortführung getroffen werden.
- Häufig kann auch nicht in Kauf genommen werden, dass sich aus dem ungelösten Problem Folgeprobleme entwickeln. Um dem zu begegnen, muss ggf. ein Beweissicherungsverfahren durchgeführt werden.
- Die Baupraxis muss Konflikte während der Bauausführung möglichst schnell entscheiden, offizielle (gerichtliche oder schiedsgerichtliche) Verfahren vermeiden.
- Die vertragliche Vereinbarung eines Mediators hilft insoweit den Partnern, Probleme konstruktiv zu lösen. Sie unterstützen beide Seiten, gemeinsam die optimale Lösung für nichtvorhergesehene Probleme zu finden und schnellstmöglich zum beiderseitigen Vorteil umzusetzen.

**Entwicklungen am Bau erschweren
eine Lösung durch Vertragsgestaltung**

früher

- Geringer Wettbewerb
- Auskömmliche Preise
- Am Normalablauf orientierte Termine
- Niedrige Komplexität
- Einzelgewerk-Vergabe
- Niedriger Subunternehmer-Anteil
- Einheitspreis-Vertrag

heute

- Extremer Wettbewerb
- Unauskömmliche Preise
- Extrem kurze Termine
- Hohe Komplexität
- Generalunternehmer-Vergabe
- Hoher Subunternehmer-Anteil
- Oft Pauschalpreisvertrag

**Zusatzhemmnis für Vereinbarungen
und gerichtliche Verfahren:
Vertragsrecht oft überfordert**

Vertragliche Vereinbarungen und offizielle Verfahren stossen darüber hinaus schnell an die durch die Besonderheiten des Bauens gezogenen Grenzen. Der Rückgriff auf nicht bauspezifisches Vertragsrecht, an dem sich die meisten Juristen orientieren, hilft nur sehr bedingt weiter, wenn es gilt, Lücken durch den oder im Vertrag wirtschaftlich effizient zu schließen.

- Im Mittelpunkt des allgemeinen Vertragsrechts steht der Leistungsaustausch und nicht Fragen der Zuordnung von Risiken, die am Bau ein zentrales Problem sind.
- Oft würde die Vereinbarung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) genügen. Denn diese bietet für allgemeine Rechtsfiguren – wie etwa ergänzende Vertragsauslegung oder Wegfall der Geschäftsgrundlage – bereits ein auf den Bau

zugeschnittenes, ausgewogenes Regelwerk. Die Vereinbarung von Teilen der VOB – wie dies in der Praxis leider meist geschieht – reicht jedoch oft nicht aus, die Ausgewogenheit geht so leicht verloren.

**Die tragfähige Lösung:
Rationaler Umgang
mit dem Handlungsbedarf**

Der Versuch, die aus der Natur des Bauens folgenden Fragen – die dazu führen, dass der Bauvertrag ein unvollständiger Vertrag ist – dadurch zu lösen, dass man aus dem unvollständigen Vertrag durch zusätzliche Vereinbarungen einen möglichst vollständigen Vertrag macht, ist ein schwer aufzulösender Widerspruch in sich. Am konkreten Bauprojekt orientiert, muss daher rational mit der gegenseitigen Abhängigkeit der Partner, mit ungleich verteilten und fehlenden Informationen und ihren Folgen, mit Informations- und Kontrollkosten zu bauspezifischen Leistungen umgegangen werden.

**Voraussetzung: Misstrauen
durchbrechen, Vertrauen in
konstruktive Zusammenarbeit schaffen**

Zur Optimierung der Ausführung eines Bauprojekts ist Vertrauen in konstruktive Zusammenarbeit nötig. Im Bestreben, Fehlentwicklungen und Missbräuchen vorzubeugen, darf nicht Misstrauen Maßstab sein. Missbrauch und Fehlentwicklungen müssen an ihren Ursachen bekämpft werden. Das hat Voraussetzungen:

- Die Diskussion ist zu versachlichen, die Ursachen sind transparent zu machen.
- Für richtiges Verhalten sind Anreize zu bieten.
- Zwischen den am Bau eines Projekts Beteiligten sind durch formelle oder informelle Abmachungen und Verhaltensregeln Vertrauen, Reputation usw. aufzubauen.

**EthikManagementsystem
kann Verrechtlichung
des Baugeschehens weitgehend
begrenzen**

Ein EthikManagementsystem zur Qualitätssicherung für die Einhaltung der Rechtsordnung und Unternehmenskultur kann sich hier als zentrale Weichenstellung erweisen, die Verrechtlichung des Baugeschehens weitgehend begrenzen. Der Verrechtlichung unterworfen werden muss dann nicht mehr das Baugeschehen in jedem einzelnen Glied der Kette. Von den Beteiligten muss nur jeweils der Nachweis des Bestehens der Einhaltung eines solchen Qualitätssicherungssystems erbracht werden. Hier wird akzeptiert, dass der Bauvertrag zwangsläufig ein unvollständiger Vertrag ist. Er wird nicht als zu bewältigendes Risiko begriffen, sondern als Chance genutzt. ■

EthikManagement Bau birgt hohe ökonomische Effizienzgewinne

Doppelter Effizienzvorteil des EthikManagements Bau

Gerade für den Baumarkt birgt ein EthikManagementsystem hohe einzel- und gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne in sich. Ein solches System der Qualitätssicherung schafft gegenseitiges Vertrauen, mindert Risiken, eröffnet Chancen, für Bauherren und Bauunternehmen.

■ Im Vordergrund der Diskussion steht bisher stark die präventive Wirkung gegen Manipulation. Ökonomisch handelt es sich insoweit um die Minderung der Risiken von Fehlentwicklungen, die Vermeidung von Effizienzverlusten.

■ Zu wenig Beachtung findet die darüber hinausgehende strategische Chance der Nutzung produktiver Unvollständigkeit, die Nutzung der Vorteile des EthikManagements als Fundament für jene Flexibilität, die in den unvollständigen Verträgen (die Bauverträge zwangsläufig sind) liegende Effizienzgewinne erschließt.

Basis des Systems: Reputation, Vertrauen in den Partner

Der Kern und Erfolgsfaktor eines solchen Systems liegt in dem den Geschäftspartnern vermittelten Vertrauen, das nach außen glaubwürdig kommuniziert und im Vollzug der Verträge nachprüfbar durchgehalten wird und in Konfliktfällen Fairness, Integrität, Goodwill unter Beweis stellt. Es beinhaltet

■ die Festlegung aller für das wirtschaftliche Bestehen eines Unternehmens am Markt relevanten Werte unternehmerischen Handelns;

■ die Kommunikation dieser Werte nach innen und außen;

■ die Implementierung des Werteprogramms bei den Mitarbeitern durch Aufklärung, Trainingsmaßnahmen, Selbstverpflichtung, Mitarbeiterauswahl etc.;

■ die Organisation der Einhaltung des Werteprogramms etwa durch Integration in ein Qualitätsmanagement-System, durch funktionale Anbindung an die interne Revision oder gar direkt an die Unternehmensführung.

Wird die Wirksamkeit all dieser Maßnahmen durch ein Audit-System überprüft, so stärkt dies Reputation und Vertrauen, die Basis einer effizienten Zusammenarbeit der Partner. Der Partner weiß, in Konfliktfällen wird keiner über den Tisch gezogen. An der Unternehmenskultur des Partners kann der andere Partner ablesen, mit wem er sich ohne lückenlose vertragliche Absicherung einlässt.

Für dem Baumarkt immanente Zusammenhänge pragmatische Lösungen anbieten

Das Vertrags- und Rechtssystem, das bisher notfalls alleine die Lücken ausfüllt, bringt am Baumarkt oft keine optimalen Ergebnisse. Mehr denn je ist es heute nötig, pragmatische Lösungen für dem Baumarkt immanente unabänderliche Tatbestände und Zusammenhänge anzubieten:

■ Weil Bauvorhaben nicht in jede Einzelheit hinein definierbar und spezifizierbar sind, ist die lückenlose vertragliche Regelung und Absicherung nicht möglich.

■ Jeder Schritt der Regelung und Absicherung sowie die entsprechenden Kontrollen lösen zusätzliche Transaktionskosten aus, ohne eine volle Lösung zu bieten.

■ Zuweisungen von Verantwortlichkeiten, die alles vertraglich abschließend regeln wollen, blockieren Kreativität, die Zusammenführung und Zusammenlegung von Kompetenzen.

Vorteil Nr. 1: Schutz gegen Manipulation verhindert Effizienzverluste

Der Vorteil des EthikManagements für beide Seiten wird derzeit vor allem in der Prävention gegen Manipulation bei Vergabe und Abrechnung gesehen; es verhindert aus Manipulation resultierende einzel- und gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste:

■ Bei Manipulation kommt es zu ungerechtfertigten Kosten.

■ Manipulation schaltet im Einzelfall den Leistungswettbewerb aus, der in unserer Wirtschaftsordnung jedoch Steuerungsinstrument und Quelle der Effizienz ist.

- Manipulation untergräbt über den Einzelfall hinaus das Vertrauen in unsere Wettbewerbsordnung und damit die Effizienz des ganzen Systems.

**Vorteil Nr. 2:
Strategische Chance
größerer Flexibilität;
Nutzung produktiver
Unvollständigkeit**

Mehr Beachtung als bisher sollte die in einem EthikManagement liegende große strategische Chance finden. Wegen der dem Baumarkt immanenten Informationsprobleme (asymmetrische und fehlende Informationen) erweist sich bei gegenseitigem Vertrauen der Partner die aus der Unvollständigkeit von Verträgen erwachsende größere Flexibilität als produktiv. Erkenntnisse der neueren ökonomischen Forschung auf vergleichbaren Gebieten unterstreichen die Akzeptanz solcher Lösungen. Spielräume für reziprokes Verhalten werden von den Beteiligten genutzt. Entscheidend ist, dass Anreiz zur konstruktiven Zusammenarbeit besteht und die Spielregeln eingehalten werden.

**EthikManagementsysteme
helfen,
win-win-Positionen
aufzubauen**

Hier können EthikManagementsysteme positive Wirkung entfalten. Regelungen werden weitgehend durch gegenseitiges Vertrauen ergänzt. Keiner beruft sich von vornherein auf die Zuständigkeit und Verantwortung des anderen. Gerade die Unvollständigkeit solcher Verträge erhöht ihre Flexibilität. Weil nicht zu viel reglementiert und festgeschrieben ist, wird schnell und situationsgerecht reagiert. So lassen sich win-win-Positionen aufbauen:

- Mit gegenseitigen Abhängigkeiten wird rational umgegangen, Informations- und Kontrollkosten werden gespart.
- Sachverhalten wird nachgegangen, fehlende Informationen werden im beiderseitigen Interesse beschafft, wenn beide davon Nutzen haben.
- Informationen, die nur eine Seite hat, müssen nicht einseitig bleiben; sie können mit den Informationen der Partner verknüpft werden.
- Know-how und Kompetenzen werden zusammengeführt; sie sind knappe Güter, für ein Bauvorhaben oft nur in einer Person verfügbar.
- Je früher mit der Zusammenführung von Kompetenzen begonnen wird, um so besser. Es gilt die Faustregel: 90 Prozent der Baukosten werden durch Planung vorentschieden.

**Voraussetzungen zur Erschließung
von Effizienzgewinnen erfüllen**

Wer die Vorteile eines über den reinen billigsten Preis als Parameter hinausgehenden Wettbewerbs haben will, muss auch dessen Bedingungen Rechnung tragen. Die Erschließung von Effizienzgewinnen hat Voraussetzungen:

- Es müssen win-win-Positionen aufgebaut werden. Beide Seiten müssen Nutzen haben. Wer Leistungen umsonst will, wird sie nicht bekommen.
- Ein verordneter Geheimwettbewerb, der eine Kontaktaufnahme von Auftraggeber und Bieter im Vorfeld verbietet, ist kontraproduktiv, er beschränkt die Zusammenführung von Kompetenzen auf die Zeit nach der Vergabe.
- Die Biet- und Vergabepaxis bei Ausschreibungen ist daher zu überprüfen und für die Nutzung von Effizienzgewinnen zu öffnen.
- Ein EthikManagementsystem bietet auch insoweit Vertrauensschutz und Sicherheit.

**Bedingung der Wirksamkeit:
Anerkennung des
Systems als eigenständiger
Wettbewerbsfaktor**

Ein solches System kann seine Wirkung aber nur entfalten, wenn es Anerkennung findet, zum eigenständigen Wettbewerbsfaktor wird. Firmen, die über ein EthikManagementsystem verfügen, müssen Partner mit einem solchen System bevorzugen und Partner ohne ein solches sanktionslos anders behandeln dürfen. Der Wettbewerb hört dadurch nicht auf, er verlagert, erweitert sich um den Wettbewerb der Systeme, legt Alternativen offen:

- Wer als Bauherr weiter auf aggressiven Wettbewerb, auf das billigste Angebot setzen will, soll das tun können.
- Wer als Bauherr auf Zuverlässigkeit, Qualität, Fairness aus vergangenen Aufträgen als hochgewichtete, gar durch ein zertifiziertes EthikManagementsystem abgesicherte Parameter setzen will, soll auch das tun können.
- Wer etwa gar gemeinsam mit dem Partner für ein konkretes Bauvorhaben schon vor der Vergabe Lösungen entwickeln, win-win-Positionen erarbeiten will, soll auch das tun können.

**EthikManagement für den
Baumarkt eine wichtige
Ergänzung, kein anderes
Gleichgewicht der Kräfte**

Der dem Baumarkt im Vergleich zu Gütermärkten immanente zentrale Unterschied ändert sich dadurch nicht. Die Initiative zum Bauauftrag bleibt weiter beim Bauherrn. Ein Systemsprung, ein echtes Gleichgewicht der Kräfte ergibt sich hieraus nicht. Die den Baumarkt bisher prägende Wettbewerbsform des einseitig vom Bauherrn organisierten Wettbewerbs – wie sie sich in der Form der Ausschreibung eindrucksvoll zeigt – wird aber um eine entscheidende Möglichkeit ergänzt. ■

Bayerischer Bauindustrieverband e.V.
80331 München, Oberanger 32
Telefon 089/23 50 03-0
Telefax 089/23 50 03-70
Info@bauindustrie-bayern.de
<http://www.bauindustrie-bayern.de>

2. Auflage 2002