Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Forschungszentren:
Public Management and Governance
Tourism and Transport
Regional Science
Organization Studies

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +41(0)71 224 25 25
Telefax +41(0)71 224 25 36
http://www.imp.unisg.ch

Interne Verrechnungssysteme und ihre Auswirkungen

Stadt Zürich – Amt für Hochbauten

Prof. Dr. Kuno Schedler

Dr. Labinot Demaj

Manuela Eichmüller, M.A. HSG

27. April 2016

Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Forschungszentren:
Public Management and Governance
Tourism and Transport
Regional Science
Organization Studies

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +41(0)71 224 25 25
Telefax +41(0)71 224 25 36
http://www.imp.unisg.ch

Prof. Dr. Kuno Schedler

Universität St. Gallen
Institut für Systemisches Management
und Public Governance (IMP-HSG)

Dufourstasse 40a
9000 St. Gallen

+41 71 224 25 25
kuno.schedler@unisg.ch

Dr. Labinot Demaj

Universität St. Gallen
Institut für Systemisches Management
und Public Governance (IMP-HSG)

Dufourstasse 40a
9000 St. Gallen

+41 71 224 28 53
labinot.demaj@unisg.ch

Manuela Eichmüller, M.A. HSG

Universität St. Gallen
Institut für Systemisches Management
und Public Governance (IMP-HSG)

Dufourstasse 40a
9000 St. Gallen

+41 71 224 24 99
manuela.eichmueller@unisg.ch

ISBN 978-3-9524416-4-0

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2016 by

Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, St. Gallen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

www.imp.unisg.ch

Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Forschungszentren:
Public Management and Governance
Tourism and Transport
Regional Science
Organization Studies

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +41(0)71 224 25 25
Telefax +41(0)71 224 25 36
http://www.imp.unisg.ch

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis III

Management Summary 1

1 Grundlagen 5
- 1.1 Die Organisation von Organisationen 5
- 1.2 Leistungstiefenanalyse 6
- 1.3 Ressourcenallokation und Preisbildung 8
- 1.4 Zwischenfazit 10

2 Verrechnungssysteme 12
- 2.1 Übergeordnete Regulierung 12
  - 2.1.1 Logik des Verrechnungssystems 12
  - 2.1.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter 14
  - 2.1.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager 14
  - 2.1.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung 15
- 2.2 Interne Verrechnung gemäss Teilkostenprinzip 15
  - 2.2.1 Logik des Verrechnungssystems 15
  - 2.2.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter 17
  - 2.2.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager 18
  - 2.2.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung 18
- 2.3 Interne Verrechnung gemäss Vollkostenprinzip 19
  - 2.3.1 Logik des Verrechnungssystems 19
  - 2.3.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter 21
  - 2.3.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager 21
  - 2.3.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung 21
- 2.4 Zusammenfassende Darstellung 23

3 Analyse des Status Quo 24
- 3.1 Aufgabenbereich und Leistungen des AHB 24
- 3.2 Natur der Leistungen des AHB 25
- 3.3 Zwischenfazit 33

4 Beurteilung des überarbeiteten Verrechnungssystems 35
- 4.1 Regulierung des Angebots und der Nachfrage 35
  - 4.1.1 Flexibilität des Angebots 35
  - 4.1.2 Flexibilität der Nachfrage 36

Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Forschungszentren:
Public Management and Governance
Tourism and Transport
Regional Science
Organization Studies

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +41(0)71 224 25 25
Telefax +41(0)71 224 25 36
http://www.imp.unisg.ch

4.2 Eckpunkte des überarbeiteten Verrechnungssystems 37
4.3 Steuerungswirkung des überarbeiteten Verrechnungssystems 40
4.3.1 Steuerungswirkung auf das AHB 41
4.3.2 Steuerungswirkung auf die Kunden des AHB 42
4.3.3 Steuerungswirkung auf die Gesamtverwaltung – Konzernsicht 43
4.4 Exkurs: Welche Erfahrungen machen andere Hochbauämter in der Schweiz mit der Verrechnung von Querschnittsleistungen 45

5 Einschätzungen und Empfehlungen 48
5.1 Einwand bzgl. Kostenschub 48
5.2 Einwand bzgl. externem Leistungsbezug 49
5.3 Einwand bzgl. Umgang mit unerwarteten Verteuerungen 51

6 Literaturverzeichnis 53

Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Forschungszentren:
Public Management and Governance
Tourism and Transport
Regional Science
Organization Studies

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +41(0)71 224 25 25
Telefax +41(0)71 224 25 36
http://www.imp.unisg.ch

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Leistungstiefenportfolio 7

Abbildung 2: Kontinuum der unterschiedlichen Preisbildungsmechanismen 8

Abbildung 3: Interne Verrechnung gemäss Teilkostenprinzip 16

Abbildung 4: Interne Verrechnung gemäss Vollkostenprinzip 20

Abbildung 5: Leistungstiefenanalyse des Aufgabenportfolios des AHB 31

Abbildung 6: Bauvolumen nach Nutzung (links) sowie nach Kostenkategorien (rechts) 37

Abbildung 7: Eigenhonorarkurve 39

Tabelle 1: Übersicht zu den Qualitätsmerkmalen der wettbewerblichen Ressourcenallokation 11

Tabelle 2: Evaluation der übergeordnete Regulierung entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale 13

Tabelle 3: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der übergeordneten Regulierung 15

Tabelle 4: Evaluation der IV gemäss Teilkosten entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale 17

Tabelle 5: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der IV gemäss Teilkostenprinzip 19

Tabelle 6: Evaluation der IV gemäss Vollkosten entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale 20

Tabelle 7: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der IV gemäss Vollkostenprinzip 22

Tabelle 8: Zusammenfassende Darstellung der Evaluation unterschiedlicher Preisbildungssysteme (ohne Pflichtbezug) 23

Tabelle 9: SIA-Leistungsmodell für Bauwerke 25

Tabelle 10: Natur der Leistungen des AHB und Beurteilung deren Spezifität und strategischer Relevanz 27

Tabelle 11: Verrechnungslogik der einzelnen Leistungsbestandteile 40

Tabelle 12: Ergebnisse der Umfrage zur Verrechnung von internen Leistungen 47

Management Summary

Das Amt für Hochbauten der Stadt Zürich (AHB) hat das mit dem Stadtratsbeschluss vom 4. Februar 2009 (STRB Nr. 200/2009) in Kraft gesetzte Eigenhonorarsystem analysiert. Dieses konkretisiert die Verrechnung von Leistungen des AHB im Bereich der Planung und Realisierung von Bauprojekten an andere Institutionen der Stadtverwaltung (Art. 48 STRB DGA) oder an Dritte. Die Analyse sollte prüfen, inwieweit der effektive projektbezogene Eigenaufwand des AHB mit dem verrechneten Eigenhonorar gedeckt werden konnte. Die Auswertung von über 1'000 Bauprojekten im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 sowie eine Befragung der Mitarbeitenden und den wichtigsten Kunden[1] des AHB zum geltenden Eigenhonorarsystem hat unter anderem ergeben, dass

- der effektive projektbezogene Eigenaufwand des AHB im Durchschnitt ca. zehn Prozent über dem tatsächlich verrechneten Eigenhonorar lag;
- die grosse Streuung des Eigenaufwands bei mittleren Bauaufgaben keinen signifikanten Zusammenhang mit den angewandten Berechnungsfaktoren des Eigenhonorars hatte (Schwierigkeitsgrad, Anpassungsfaktor und Denkmalpflege-/Umbauzuschlag), dass aber Aspekte wie Rekurse, politisch bedingte Projektüberarbeitungen oder Projektänderungen einen wesentlich grösseren Einfluss ausüben;
- bei Kleinprojekten (Erstellungskosten bis CHF 1 Mio.) kein Zusammenhang zwischen dem effektiven projektbezogenen Eigenaufwand des AHB und den Erstellungskosten zu erkennen ist;
- bei mittelgrossen Projekten (Erstellungskosten zwischen CHF 1 Mio. und 100 Mio.) ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem effektiven projektbezogenen Eigenaufwand des AHB und den Erstellungskosten besteht;
- bei Grossprojekten (Erstellungskosten ab CHF 100 Mio.) der effektive projektbezogene Eigenaufwand des AHB bei ca. 2 Prozent der Erstellungskosten und gesamthaft deutlich über dem kalkulierten Honorar lag;
- bei Leistungen nach Zeitaufwand die unterschiedlichen mittleren Stundenansätze von CHF 160 bis 180 sowie die differenzierten Stundenansätze von CHF 96 bis 230 zu Verunsicherung und partiellem Unverständnis bei den Kunden des AHB führen.

Basierend auf diesen Erkenntnissen und mit dem Ziel den effektiven projektbezogenen Eigenaufwand des AHB mit dem verrechneten Eigenhonorar in Einklang zu bringen sowie das System der internen Verrechnung zu vereinfachen bzw. transparenter zu gestalten, wurde das bestehende Eigenhonorarsystem überarbeitet. Danach soll die Honorarberechnung für das Bauprojektmanagement neu in Ab-

[1] Aus Gründen der Vereinfachung wird im vorliegenden Bericht ausschliesslich die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

hängigkeit der Erstellungskosten stattfinden, wobei für Kleinprojekte mit Erstellungskosten bis CHF 1 Mio. und für Grossprojekte mit Erstellungskosten über CHF 100 Mio. pauschale Prozentsätze von 8,5 Prozent bzw. 2 Prozent angewendet werden. Zudem soll künftig für sämtliche Leistungen ein einheitlicher Stundenansatz von CHF 160 angewendet werden.

Gegen dieses überarbeitete Eigenhonorarsystem wurden im Mitberichtsverfahren von einzelnen Kunden des AHB drei Einwände vorgebracht. Aus ihrer Sicht bringe das neue System, erstens, im Durchschnitt einen Kostenschub für die Leistungsbezüger des AHB von 7 Prozent bzw. bezogen auf die Bausumme eine Erhöhung um 0,3 Prozent, was nicht nachvollziehbar sei. Es soll deshalb, und zweitens, in Einzelfällen bzw. im Umfang von 10 Prozent des Jahresvolumens (für alle Dienstabteilungen, die vom AHB Leistungen beziehen und bezogen auf ein noch zu definierendes Kostensegment) möglich sein, auf die Dienste des AHB zu verzichten und die entsprechenden Leistungen extern zu beziehen. Drittens sollte die Anpassung des Honorarsystems dazu genutzt werden, sich auf Regelungen zu verständigen, welche den Umgang mit Verteuerungen durch Projektplanungsfehlern oder mangelhafter Führung im Umsetzungsprozess klären.

Auf den ersten Einwand wurde bereits in der Phase des Vernehmlassungsentwurfs eingegangen. In diesem Zusammenhang wurde der durchschnittliche Kostenanstieg für die Leistungsbezüger von 7 Prozent auf 3,5 Prozent halbiert bzw. bezogen auf die Bausumme die Erhöhung von 0,3 Prozent auf 0,15 Prozent reduziert.

Vor diesem Hintergrund schien ein Audit des überarbeiteten Honorarsystems bzw. eine Analyse des internen Verrechnungssystems im Hinblick auf die ebengenannten Einwände angezeigt. Ziel war es, das Zusammenspiel zwischen dem AHB als Querschnittsamt und seinen verwaltungsinternen Kunden gemäss dem überarbeiteten Honorarsystem einer grundsätzlichen Beurteilung zu unterziehen und eine Einschätzung bzw. Empfehlungen hinsichtlich der drei vorgebrachten Einwände zu erarbeiten.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in fünf aufeinander aufbauenden Kapiteln. Im ersten Kapitel wird dargelegt, weshalb Organisation überhaupt Querschnittsämter bilden, wonach beurteilt werden kann, ob bestimmte Querschnittsfunktionen intern erbracht oder extern eingekauft werden sollten und – bei der internen Erbringung von Querschnittsleistungen – mit welchen Ansätzen eine effiziente Ressourcenallokation innerhalb der Organisation gefördert werden kann. Kapitel 1 zeigt, dass jede komplexe Organisation interne Differenzierungen vornimmt und Arbeitsteilung betreibt, damit die notwendigen Funktionen dank Skaleneffekten und Erfahrungswissen (Professionalisierung) effizienter und qualitativ hochstehender erbracht werden können.

Des Weiteren bringt Kapitel 1 zwei Kriterien nahe, anhand derer das Auslagerungspotential spezifischer Funktionen innerhalb einer Organisation beurteilt werden kann: Idealerweise sollte eine Organisation lediglich diejenigen Aufgaben bzw. Leistungen selber erbringen, welche einerseits hoch spezifisch bezüglich Ressourceneinsatz und notwendiger Expertise sind und sich andererseits durch eine ausgeprägte strategische Relevanz für die Erfüllung des Organisationszwecks auszeichnen. Dies wird mit einer zuverlässigeren internen Steuerung und Kontrolle dieser Leistungen im Vergleich zum externen Leistungsbezug bei Drittanbietern begründet. Da die Ressourcenallokation innerhalb der Organisation folglich nicht durch das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage optimiert werden kann – Anbieter von Querschnittsleistungen geniessen eine Quasi-Monopol und Nachfrager sind zum Bezug verpflichtet –, müssen alternative Mechanismen gefunden werden, um das Kosten-

Nutzen-Verhältnis für das Angebot und die Nachfrage im Gleichgewicht zu halten und die Vorteile des vollkommenen Wettbewerbs bestmöglich zu realisieren.

Kapitel 2 fokussiert sodann auf den Ansatz der internen Verrechnung von Querschnittsleistungen als eine Möglichkeit, eine effiziente Ressourcenallokation innerhalb der Verwaltung der Stadt Zürich zu fördern. Es illustriert die verschiedenen möglichen Ausprägungen innerhalb dieses Ansatzes – (1) Festsetzung des Verrechnungspreises durch übergeordnete Regulierung, (2) gemäss Teilkostenprinzip oder (3) nach Vollkosten – und stellt sowohl die jeweils zu erwartenden Verhaltensfolgen für Anbieter und Nachfrager von Querschnittsleistungen dar, als auch die damit verbundenen Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung. Kapitel 2 kommt zum Schluss, dass die interne Verrechnung von Querschnittsleistungen nach dem Prinzip der Vollkosten den vielversprechendsten Ansatz darstellt, um innerhalb der öffentlichen Verwaltung das Qualitäts- und Preisbewusstsein der einzelnen Verwaltungseinheiten zu fördern, um schliesslich die daraus resultierenden Vorteile für das Gesamtsystem nutzen.

Auf der Basis dieser Grundlagen wird in Kapitel 3 der Status Quo innerhalb der Verwaltung der Stadt Zürich analysiert, indem die Leisten des AHB als Querschnittsamt der Stadtverwaltung erfasst, ihrer Natur nach kategorisiert und ihr Dezentralisierungs- und Auslagerungspotential abgeschätzt werden. Kapitel 3 konstatiert, dass sich die Wertschöpfung des AHB zum einen aus der Erbringung von kundenbezogenen Dienstleistungsaufgaben und zum anderen aus der Wahrnehmung von systembezogenen Koordinationsaufgaben zusammensetzt. Letztere senken die Transaktionskosten innerhalb der Gesamtverwaltung. Die Beurteilung in Kapitel 3 zeigt auch, dass sich die Mehrheit der vom AHB erbrachten Querschnittsleistungen durch eine hohe Spezifität und eine grosse strategische Relevanz für die Gesamtverwaltung der Stadt Zürich auszeichnen. Dies hat zum einen zur Folge, dass eine Dezentralisierung von hoch spezifischen Querschnittsleistungen innerhalb der Verwaltung den Systemaufwand erhöhen würde, da Skaleneffekte nicht mehr realisiert und der Aufbau von Fachwissen erschwert würde. Zum anderen verringert die Auslagerung von strategisch relevanten Funktionen die politische Kontroll- und Steuerungsfähigkeit in diesem Politikbereich. Kapitel 3 kommt zum Schluss, dass unter den gegebenen Umständen die Steuerung von Angebot und Nachfrage im Bereich des Bauprojektmanagements mittels interner Leistungsverrechnung – und zwar möglichst nach Vollkosten – einen zweckmässigen Mechanismus darstellt, um das Qualitäts- und Preisbewusstsein der einzelnen Einheiten zu fördern und somit eine effiziente und effektive Allokation der öffentlichen Mittel zu begünstigen.

Kapitel 4 eruiert in einem ersten Schritt den regulatorischen Spielraum, der dem AHB und seinen Kunden grundsätzlich zur Verfügung steht, um auf Veränderungen eines Verrechnungssystems zu reagieren. In Bezug auf den Handlungsspielraum des AHB wird festgestellt, dass sich der Leistungskatalog des AHB am Lebenszyklus eines Bauobjekts orientiert, deshalb einen minimalen Umfang aufweisen muss und nur im Sinne der Ausweitung und Qualität Flexibilität aufweist. Veränderungen im Verrechnungssystem können sich somit lediglich auf das Angebotsspektrum – aber nicht unter ein gewisses Minimum – und die Leistungsqualität auswirken. In Bezug auf den Handlungsspielraum der Kunden des AHB wird festgestellt, dass die geltende Aufgabenteilung innerhalb des Verwaltungssystems der Stadt Zürich wenig bis kein Spielraum besteht, das jeweilige Nachfrageverhalten zu ändern, um sich einem veränderten Verrechnungssystem anzupassen.

Basierend auf diesen regulatorischen Rahmenbedingungen erfasst Kapitel 4 in einem zweiten Schritt die tatsächliche Steuerungswirkung des überarbeiteten Verrechnungssystems. Es identifiziert die Vor- und Nachteile, welche für das AHB, für dessen Kunden und für die Gesamtverwaltung der Stadt Zü-

rich aus der Reform resultieren und legt dar, welche Verhaltensfolgen einerseits vom AHB und andererseits von seinen Kunden zu erwarten sind und wie diese aus einer Gesamtverwaltungs- bzw. Konzernsicht zu beurteilen sind.

Kapitel 5 kommt schliesslich auf die im Mitberichtsverfahren vorgebrachten drei Einwände zurück, beurteilt diese auf der Grundlage der erarbeiteten Einsichten und kommt zu folgenden Empfehlungen aus Sicht der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich (Konzernsicht):

- **Zu Einwand 1:** Der Kostenanstieg für AHB-Leistungen ist nicht nur aus konzeptioneller Sicht, sondern auch aufgrund der diesbezüglich geltenden Regelungen der Stadt Zürich zu begrüssen. Die Halbierung des ursprünglich geplanten Anstiegs ermöglicht den Kunden des AHB, ihr Nachfrageverhalten an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Es empfiehlt sich dennoch, ein reduziertes Monitoring zu implementieren, welches sicherstellt, dass allfällige unbeabsichtigte Konsequenzen frühzeitig erkannt werden.

- **Zu Einwand 2:** Die Aufgabenteilung innerhalb des politisch-administrative Systems der Stadt Zürich sollte aufrechterhalten und die derzeit vom AHB erbrachten Leistungen weiterhin durch eine zentralisierte Einheit erstellt werden. So können Skalenerträge realisiert und die Erbringung dieser Funktionen weiter professionalisiert werden. Des Weiteren, und unter der Annahme, dass die zuständigen Entscheidungsträger die Leistungsbestandteile des AHB ebenfalls als strategisch relevant erachten, empfehlen die Autoren dieses Berichts, die zur Debatte stehenden Funktionen weiterhin konzernintern zu erbringen. Dies verhindert die Verzerrung des öffentlichen Interesses durch Partikularanliegen und erleichtert die Steuerung und Kontrolle im Sinne des politischen Interesses. Damit die Leistungen des AHB sowie die dafür erforderlichen Kosten dennoch kompetitiv bleiben, stellt eine aussagekräftige und transparente Kosten-Leistungs-Rechnung innerhalb des AHB eine unabdingbare Voraussetzung für den direkten Vergleich mit privaten Anbietern dar.

- **Zu Einwand 3:** Mit der Reform des Verrechnungssystems wurde der Aspekt der Risikoteilung bereits berücksichtigt und wird in Zukunft durch die nun eindeutig definierte Honorarkurve für jedes Projekt im Vorhinein vorgenommen. Um sicherzustellen, dass die Höhe des AHB-Honorars bzw. die Definition der Kurve auch den tatsächlichen Leistungserstellungskosten des AHB entspricht, empfehlen wir eine periodische Überprüfung, d.h. einen Vergleich der vereinbarten und konkreten Kosten der bezogenen AHB-Leistungen.

1 Grundlagen

Ziel dieses Kapitels ist es, den Sinn und Zweck der Bildung und Aufrechterhaltung von Querschnittseinheiten in privaten und öffentlichen Organisationen darzulegen und die Logik von internen Verrechnungen von Querschnittsleistungen an die beziehenden Organisationseinheiten zu erläutern. Zu diesem Zweck wird zuerst auf die Organisation von Organisationen und damit auf die Bedeutung von Querschnittsfunktionen für das Funktionieren eines Gesamtsystems eingegangen. Danach wird der Ansatz der Leistungstiefenanalyse vorgestellt. Er bietet eine Orientierungshilfe für die Beurteilung des Auslagerungspotentials einer Querschnittsfunktion. Schliesslich wird auf die Idee der internen Verrechnung von Querschnittsleistungen eingegangen und die damit beabsichtigte Wirkung für die Gesamtorganisation dargestellt.

1.1 Die Organisation von Organisationen

Eine Organisation besteht aus unterschiedlichen Einheiten, die jeweils einen spezifischen Beitrag zum Funktionieren der Gesamtorganisation leisten. Grundsätzlich lassen sich zwei Arten organisationaler Einheiten unterscheiden: Einheiten, die eine unmittelbare Wertschöpfung für externe Kunden der Organisation erbringen und Einheiten, die Unterstützungs- bzw. Querschnittsleistungen für Erstere erbringen und damit deren Leistungen oftmals erst ermöglichen. Um eine höhere Spezialisierung und Professionalisierung der Mitarbeitenden zu ermöglichen und so die Effizienz und Effektivität der gesamten Leistungserstellung bzw. der Gesamtorganisation zu erhöhen, werden Querschnittsleistungen in privaten Unternehmen sowie öffentlichen Verwaltungen zentralisiert. Typische Querschnittsfunktionen innerhalb von grossen Organisationen sind beispielsweise Leistungen im Bereich der IT, der Finanzen oder des Personals. Die Bildung und Zentralisierung von Querschnittseinheiten, welche diese Funktionen für die Gesamtorganisation erbringen, bietet darüber hinaus den Vorteil, dass die zentrale Steuerung des Gesamtsystems sowie die Einheitlichkeit respektive Gleichbehandlung aller dezentralisierten Einheiten verbessert werden kann (Schedler & Proeller, 2011, S. 119 ff.).

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung und bei der Wertschöpfung der Querschnittsämter für ihre internen Kunden bzw. für andere Verwaltungseinheiten gilt es zwei Arten von Aufgaben zu differenzieren: Dienstleistungs- und Koordinationsaufgaben. *Dienstleistungsaufgaben* beinhalten die Erbringung von konkreten Dienstleistungen für andere Stellen in der Verwaltung, so beispielsweise die Rekrutierung neuer Mitarbeitender. Zu den *Koordinationsaufgaben* gehören jene Tätigkeiten der Querschnittsämter, welche die Bereitstellung der konkreten Dienstleistungen überhaupt erst ermöglichen. Koordinationsaufgaben senken für den Kunden, der die finale Leistung bezieht, die Transaktionskosten, welche andernfalls selber zu bewältigen wären. So müssen beispielsweise für die Erstellung einer bestimmten Bewilligung zahlreiche Koordinationsprozesse vollzogen werden, welche die Beteiligung aller relevanten Stellen und Interessen sicherstellen. Der Koordinationszweck beinhaltet nebst dieser allgemeinen Steuerbarkeit der Gesamtverwaltung auch die Realisierung von potentiellen Synergieeffekten, damit die gesamte Verwaltungsorganisation effizient und effektiv ausgerichtet werden kann.

Eine wichtige Frage, die es im Verhältnis zwischen Querschnittsämtern und ihren Leistungsbeziehern zu beantworten gilt, ist, ob ein Querschnittsamt seine Leistungen frei wählen darf oder ob es zur Bereitstellung eines bestimmten Leistungsangebots verpflichtet ist. Ebenso muss bestimmt werden, ob die Nachfrager dieser Dienstleistungen zwingend beim Querschnittsamt beziehen müssen (Pflichtbezug, Kontrahierungszwang) oder ob sie auch die Möglichkeit haben, die Leistungen bei einem externen Anbieter nachzufragen (Schedler & Proeller, 2011, S. 119 ff.). Die Beantwortung dieser Fragen muss eine Vielzahl relevanter Faktoren berücksichtigen. Nebst allgemeinen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sind für die Festlegung des Angebotsumfangs und der Regulierung des Leistungsbezugs vor allem Überlegungen zur Natur der Querschnittsleistungen einerseits und zur strategischen Bedeutung dieser Leistungen für die Gesamtorganisation andererseits von entscheidender Bedeutung. Das Konzept der Leistungstiefenanalyse hilft, diese beiden Aspekte zu beurteilen und soll deshalb im nächsten Abschnitt erläutert werden.

1.2 Leistungstiefenanalyse

Im Zuge einer möglichst effizienten Ausgestaltung öffentlicher Verwaltungen wird regelmässig die Auslagerung bestimmter Aufgaben – vor allem von Querschnittsfunktionen – in Erwägung gezogen. Um einen Entscheid bezüglich Eigenerstellung oder Auslagerung treffen zu können, bietet sich die Leistungstiefenanalyse an. Dabei werden Spezifität sowie strategische Relevanz der fraglichen Leistungen ermittelt und bewertet (Naschold, Budäus, & Jan, 1996, S. 76).

Unter *Spezifität* versteht man die exklusive Ausrichtung und Bereitstellung von Ressourcen für eine bestimmte Leistung. Ist also die Generalisierbarkeit der notwendigen Ressourcen und Kompetenzen gering (sie können somit für keinerlei sonstige Leistungserstellungsprozess verwendet werden), spricht man von einem hohen Spezifitätsgrad. Dies ist beispielsweise in der Steuerverwaltung der Fall, wo sowohl kommunale und kantonale Besonderheiten berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus sind die von der Steuerverwaltung erbrachten Dienstleistungen in der Privatwirtschaft gänzlich unbekannt. So kommt es im öffentlichen Kontext oftmals vor, dass Leistungen derart spezifisch sind, dass gar kein eigentlicher Markt für ihre Erstellung besteht. Dies kann durch besondere juristischen Umstände (z.B. Vertraulichkeit personenbezogener Informationen), prozedural (z.B. Zugang zu beteiligten Amtsstellen) oder, wie im Falle der Steuerverwaltung, durch die Eigenheiten öffentlicher Aufgaben bedingt sein. Damit ist die Möglichkeit eines Fremdbezugs von vornherein ausgeschlossen. Wenig spezifische Leistungen, beispielsweise die Reinigung oder der Unterhalt eines Verwaltungsgebäudes, benötigen nicht den Aufbau und die Bereitstellung exklusiver Ressourcen. Folglich können derartige Tätigkeiten bzw. das entsprechende Know-how problemlos im freien Markt bezogen werden.

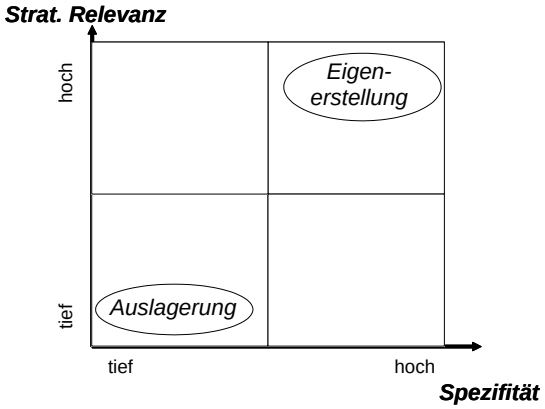


Abbildung 1: Leistungstiefenportfolio

Quelle: in Anlehnung an Naschold et al. (1996)

Die *strategische Relevanz* einer öffentlichen Leistung bestimmt sich danach, inwiefern die fragliche Funktion oder Aufgabe für die Gewährleistung eines Politikprogrammes und damit für die Wahrung des öffentlichen Interesses von Bedeutung ist (Schedler & Proeller, 2011, S. 224). Zur Beurteilung der strategischen Relevanz stellt sich also immer die Frage, wie wichtig es ist, dass die betreffende Leistung vom Staat und nicht von Privaten erbracht wird. Die Beantwortung dieser Frage ist selbstverständlich auch politisch bedingt. So kann beispielsweise diskutiert werden, inwiefern die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter Aufgabe des Staates sein soll, während hingegen die Planung und Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur oder des Sicherheitsapparates parteiübergreifend zum öffentlichen Interesse gezählt wird.

Idealerweise zeichnen sich jegliche Koordinations- als auch Dienstleistungsaufgaben öffentlicher Querschnittsämter durch eine hohe Spezifizität und hohe strategische Relevanz aus: Die öffentliche Verwaltung aber auch private Organisationen beschränken sich auf die eigenständige Bereitstellung von Querschnittsleistungen, die sich sowohl durch eine hohe Spezifität auszeichnen als auch von besonderer strategischer Relevanz für die Erreichung der Organisationsziele sind. Reichard (1998) begründet dies mit einer zuverlässigeren internen Steuerung bzw. Kontrolle im Vergleich zum externen Leistungsbezug bei Drittanbietern.

Würden beispielsweise hoch spezifische und somit für das Funktionieren der Gesamtorganisation kritische Funktionen ausgelagert, ginge auch das diesbezügliche Know-how innerhalb der Organisation verloren und es entstünde die Gefahr der Abhängigkeit gegenüber Drittanbietern. Fallen diese aus, steht die Funktionsfähigkeit der Gesamtorganisation auf dem Spiel. Stellt sich eine Funktion als strategisch relevant für die Zielerreichung bzw. die Zweckerfüllung der Gesamtorganisation heraus, ist ebenfalls von einer Auslagerung abzuraten, weil damit die erfolgskritische Kernkompetenz der Gesamtorganisation an sich aus der Hand gegeben würde. Es ist schwer vorstellbar, dass beispielsweise die Beurteilung von Baubewilligungsanträgen durch Anbieter ausserhalb der öffentlichen Verwaltung vorgenommen wird. Die Gewährleistung der Gleichbehandlung der Anträge und die Wahrung des öffentlichen Interesses sind hierbei Kernanliegen des politisch-administrativen Systems, weshalb der Erhalt der Kontrolle über die Beurteilung von Baubewilligungsanträgen von hoher strategischer Relevanz für die politische Ordnung insgesamt ist.

Weil in Fällen der internen Leistungserstellung aufgrund hoher Spezifität und/oder hoher strategischer Relevanz der Funktion die üblichen Marktkräfte von Angebot und Nachfrage nicht greifen, besteht die Gefahr, dass die Ressourcen der Verwaltung nicht optimal eingesetzt werden und sowohl die Effizienz der Leistungserstellung als auch deren Effektivität gefährdet sind. Dieses Problem wird im nachfolgenden Abschnitt genauer erläutert.

1.3 Ressourcenallokation und Preisbildung

Alle Aktivitäten einer Organisation binden Ressourcen und kosten somit etwas. Die Aktivitäten bzw. die damit erstellten Leistungen sollen im Idealfall allerdings nicht mehr kosten, als dass sie tatsächlich für den Abnehmer Nutzen stiften. Dafür, dass sich Kosten und Nutzen der Aktivitäten entsprechen und sich keine Über- bzw. Unternutzung ergibt, sorgt der *Preis* der betreffenden Leistung. Er zwingt den Abnehmer dazu, sich aufgrund seines beschränkten Budgets mit dem tatsächlich erforderlichen Umfang der Leistung und deren Qualität auseinanderzusetzen. Den Anbieter hält der Preis dazu an, sich nach den Qualitätsansprüchen der Nachfrage zu richten und seinen Erstellungsprozess so zu optimieren, dass die diesbezüglichen Kosten durch die erzielten Einnahmen gedeckt werden. Im Idealfall entspricht der Preis einer Querschnittsleistung somit einerseits dem Nutzen, den es für den Abnehmer stiftet und andererseits den Kosten, die es zu ihrer Erstellung bedarf. Man spricht von einer effizienten Allokation vorhandener Mittel.

Konzeptionell lassen sich unterschiedliche Arten der Preisbildung und somit verschiedene Formen der Ressourcenallokation innerhalb eines Systems bzw. einer Organisation unterscheiden. Sie alle können auf einem Kontinuum mit den Extrempunkten *zentrale Planung* und *vollständiger Wettbewerb* verortet werden und gelten sowohl für ganze Volkswirtschaften als auch für Unternehmen oder einzelner ihrer Einheiten (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Kontinuum der unterschiedlichen Preisbildungsmechanismen

Quelle: Schedler & Proeller (2011)

Bei der *zentralen Planung* werden die Ressourcen und somit auch die Preise zentral festgelegt, d.h. sie werden von einer Instanz dem Gesamtsystem bzw. der Gesamtorganisation vorgegeben, ohne Anliegen der Anbieter oder Nachfrager zu berücksichtigen. Bei dieser Art der Ressourcenzuweisung und Preisfestlegung stehen die Interessen des Gesamtsystems bzw. der Gesamtorganisation im Vordergrund. Der totale Bedarf wird zentral geschätzt, die entsprechenden Einheiten mit der Produktion der Leistung beauftragt und ihre Verteilung zentral gelenkt. Was diese Form der Ressourcenallokati-

on bzw. diese Art der Preisbildung nicht sicherstellen kann, ist, dass Kapital und Arbeit dort eingesetzt werden, wo sie tatsächlich nachgefragt und zu ihren realen Kosten vergütet werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass vorhandene Ressourcen optimal alloziiert werden, ist eher gering.

Im *vollständigen Wettbewerb* werden Preise durch unterschiedliche Anbieter und die individuelle Nachfrage auf dem Markt bestimmt. Das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage definiert für die Produzenten, ob es sich lohnt, die Kosten für die Erstellung einer Leistungseinheit in Kauf zu nehmen. Dabei verkauft ein Unternehmen seine Leistungen auf dem Markt, um seine Ressourcen zu finanzieren (Blankart, 2011, S. 9). Dies bedeutet, dass der Preis dieser Güter Ausdruck für in Anspruch genommene Ressourcen darstellt. In diesem Idealmodell entspricht der Preis den Grenzkosten und ist somit für alle Käufer gleich (Blankart, 2011, S. 105). In Bezug auf die effiziente Allokation vorhandener Mittel hat sich die wettbewerbliche Preisbildung als sehr erfolgreich herauskristallisiert, da Individuen und Unternehmen beim Kauf bzw. Verkauf von Produkten und Dienstleistungen aufgrund des vorherrschenden Marktpreises bewusst oder unbewusst ständig die Kosten und den daraus gestifteten Nutzen in ihren Entscheidungsprozessen abwägen (Mankiw, Taylor, Wagner, & Herrmann, 2008, S. 12 ff.). In diesem Sinne wird davon ausgegangen, dass der vollständige Wettbewerb am ehesten zu einer optimalen Allokation der verfügbaren Ressourcen innerhalb einer Organisation führt, da Kapital und Arbeit dort eingesetzt werden, wo sie tatsächlich nachgefragt und zu ihren realen Kosten vergütet werden.

Beim Vergleich dieser polaren Ansätze hat sich gezeigt, dass Wettbewerb zu mehr Effizienz und Effektivität führt als zentrale Planung und Steuerung. Dies liegt zunächst darin begründet, dass der Wettbewerb individuelle Interessen dezentral koordiniert und damit vorhandene Informationen über Angebot und Nachfrage besser und umfassender verarbeitet werden können, als dies durch eine zentrale Planung möglich wäre: Die zentrale Planung ist auf Schätzungen aller relevanten Informationen angewiesen und unterliegt notwendigerweise diesbezüglichen Fehlern. Des Weiteren gehen mit der verbesserten Informationsverarbeitung durch dezentrale Akteure eine höhere Flexibilität und damit eine schnellere Reaktionsfähigkeit des Gesamtsystems auf Umweltveränderungen einher: Während dem bei der zentralen Planung und Steuerung relevante Veränderungen der Rahmenbedingungen von der zentralen Stelle erkannt werden müssen, sind im wettbewerblichen System eine Vielzahl von Akteuren mit dieser Aufgabe beschäftigt und können bei Bedarf ohne die Zustimmung bzw. das Einverständnis des Zentrums reagieren. Dank dieser grösseren und schnelleren Veränderbarkeit des Systems und seiner Fähigkeit, unterschiedliche Ansprüche abzubilden, sind zwar Konflikte bezüglich des Angemessenheit von Preis und Qualität von Gütern und Dienstleistungen im vollständigen Wettbewerb potentiell häufiger. Sie sind allerdings auch weniger bedrohlich für die Gesamtorganisation und können auch einfacher beigelegt werden als im System der zentralen Planung, da die Kunden, wenn sie mit der angebotenen Leistung qualitativ oder preislich unzufrieden sind, frei sind, diese unmittelbar und andernorts zu beziehen. Diese Entscheidungsfreiheit trägt denn auch massgeblich dazu bei, dass die Qualität der angebotenen Güter und Dienstleistungen im vollständigen Wettbewerb den Kundenwünschen entsprechend hoch und der Preis so weit als möglich tief gehalten wird (Mankiw, et al., 2008, S. 326). So sorgt der vollständige Wettbewerb eher für die Erreichung grösstmöglicher Wirtschaftlichkeit bei gegebener Qualität als dies das System der zentralen Planung tun würde. Voraussetzung hierfür sind natürlich Kenntnisse des Marktes und das Wissen über Alternativen. Daher geht dieses Idealmodell auch von vollkommener Transparenz hinsichtlich den Mengen, den Preisen und der Qualität der angebotenen Leistungen aus (Cezanne, 2005, S. 156).

Wie im vorangehenden Kapitel 1.2 ausgeführt, sind die Leistungen eines Querschnittsamtes im Idealfall sowohl sehr spezifisch bezüglich Ressourceneinsatz und notwendiger Expertise, als auch von bedeutender strategischer Relevanz für die Gesamtverwaltung. In solch einem Fall wird die Leistung in-

tern erstellt und die Nachfrage unterliegt meistens einem Pflichtbezug. Unter diesen Umständen wirken die oben beschriebenen effizienz- und effektivitätssteigernden Kräfte von Angebot und Nachfrage nicht. Menge und Qualität der erstellten Leistung kommen nicht aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen der einzelnen Akteure zustande. Um Effizienz-, Effektivitäts- und Flexibilitätsverluste einzudämmen, können Mechanismen eingeführt werden, welche die öffentliche Leistungserstellung wettbewerbsorientierter gestalten und damit die Ressourcenallokation optimieren. Im Grunde geht es bei all diesen Ansätzen darum, ein wettbewerbliches Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage zu „simulieren".

Wettbewerb kann, wie in Abbildung 2 weiter oben dargestellt, durch unterschiedliche Instrumente in verschieden starken Ausprägungen herbeigeführt werden. Zwischen den beiden Extremen des Kontinuums zentrale Planung und vollständiger Wettbewerb gibt es zahlreiche Spielarten. Ein erster Schritt weg von der zentralen Planung und hin zur Wettbewerbsorientierung bilden beispielsweise die *interne Leistungsverrechnung* oder der *Leistungsvergleich*. Hierbei besteht noch kein „echter" Wettbewerb, d.h. es sind für die Leistungsbezüger keine Alternativen verfügbar. Dennoch gelingt es mit dem Verrechnungsmechanismus bzw. des Verrechnungspreises Transparenz hinsichtlich Kostenstruktur zu schaffen, damit erste Vergleiche bzw. Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ermöglichen und eine wirtschaftliche Leistungserstellung zu fördern. Weiter gehen *Leistungsvereinbarungen* oder die *Aufhebung von Pflichtbezügen*. Diese stellen bereits eine wettbewerbsorientiertere Form des Preisbildungsmechanismus dar. Natürlich ist es auch möglich, dass öffentliche und private Anbieter sich unbeschränkt konkurrieren. Dann spricht man vom *marktlichen Wettbewerb*, in dem die Preisbildung durch Angebot und Nachfrage bestimmt wird. Diese Form ist im Vergleich zu den beiden vorhergehenden Wettbewerbsarten die am meisten wettbewerbsorientierte im regulierten System (Schedler & Proeller, 2011, S. 203 ff.).

1.4 Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen halten fest, dass die Wertschöpfung der Querschnittsämter für ihre internen Kunden aus der Wahrnehmung von Dienstleistungs- und Koordinationsaufgaben basiert. Erstere sind unmittelbar durch die Abnehmer ersichtlich, Letztere werden schwerer wahrgenommen. In der Regel zeichnen sich Querschnittsleistungen durch eine hohe Spezifität und grosse strategische Relevanz für die Gesamtverwaltung aus und können deshalb nicht ohne Risiken ausgelagert werden. Da die Ressourcenallokation folglich nicht durch das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage optimiert werden kann, müssen Alternativen gefunden werden, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Leistungserbringer und Leistungsbezüger im Gleichgewicht zu halten und die Vorteile des vollkommenen Wettbewerbs bestmöglich zu realisieren. Hierzu zählen Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserstellung sowie Reaktionsfähigkeit und Transparenz des Gesamtsystems. Sie werden in der untenstehenden Tabelle 1 stichwortartig ausgeführt.

Qualitätsmerkmal	Definition und Beschrieb
Wirtschaftlichkeit	- Effizienz, Kosten-Nutzen-Verhältnis - Preis deckt die effektiv angefallenen Kosten des Anbieters - Reduziert den Nettowohlfahrtsverlust
Qualität	- Effektivität - Möglichkeit zur Überprüfung und Anpassung der Kostenstruktur für Anbieter - Möglichkeit zur Überprüfung und Anpassung des Bedarfs für Abnehmer
Reaktionsfähigkeit	- Responsiveness - Abbildung der Ansprüche von Anbieter und Abnehmer gleichermassen - Anpassung an Veränderungen in politischer, ökonomischer, sozialer und technologischer Umwelt - Institutionelle Kongruenz bzw. Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenverantwortung
Transparenz	- Wissen über Mengen, Preise, Kosten und Qualität für alle Marktteilnehmer - Reduziert Erklärungsbedarf der Anbieter gegenüber Abnehmern und senkt damit das Konfliktpotenzial

Tabelle 1: Übersicht zu den Qualitätsmerkmalen der wettbewerblichen Ressourcenallokation

Öffentliche Verwaltungen, welche sich mit der Herausforderung konfrontiert sehen, die Leistungserbringung ihrer Querschnittsämter wettbewerbsorientiert zu gestalten, ohne sich dem Markt zu öffnen, können grundsätzlich auf Mechanismen zurückgreifen, welche das marktliche Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage simulieren. Eine Option stellt die interne Leistungsverrechnung dar. Diese soll im nachfolgenden Abschnitt in ihren möglichen Ausprägungen vorgestellt und jeweils daran gemessen werden, inwiefern ein spezifisches Verrechnungssystem von den Qualitätsmerkmalen der wettbewerblichen Preisbildung bzw. Ressourcenallokation abweicht bzw. diese erfüllt.

2 Verrechnungssysteme

Verrechnungssysteme gehen davon aus, dass für den Bezug von Dienstleistungen innerhalb einer Organisation bestimmte Preise verrechnet (Verrechnungspreise) und damit Kosten auf die Leistungsbezüger abgewälzt werden. Verrechnungssysteme simulieren daher Gleichgewichtspreise, welche sich innerhalb eines wettbewerblichen Marktumfelds durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage über die Zeit ergeben würden. Dies gelingt je nach Ausgestaltung des Verrechnungssystems besser oder schlechter. Das Ziel von Verrechnungssystemen ist es, die Nachfrager von Querschnittsleistungen als Budgetverantwortliche zu einem sparsamen und kostenbewussten Verhalten zu veranlassen und Qualitätsansprüche an die eingekaufte Leistung zu formulieren. Andererseits geht es auch darum, für die Anbieter interner Leistungen Anreize zur wirtschaftlichen Leistungserstellung zu schaffen, weil sie im Idealfall die Verrechnungspreise gegenüber ihren Kunden rechtfertigen müssen (Schedler & Proeller, 2011, S. 207 f.). Damit ist die interne Leistungsverrechnung ein zentrales Element in der Dezentralisierung sowie der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung und hilft so, die Allokation der öffentlichen Mittel optimaler auszugestalten (Bals & Fischer, 2014, S. 109).

Grundsätzlich können drei Modellvarianten interner Verrechnungssysteme bzw. der Preisfestlegung für die Leistungen von Querschnittsämtern unterschieden werden: interne Verrechnung bzw. Preisfestlegung (1) durch übergeordnete Regulierung, (2) gemäss Teilkostenprinzip oder (3) nach Vollkostenprinzip.

Im Folgenden werden diese drei Varianten zunächst kurz erläutert und entlang der zuvor vorgestellten Qualitätsmerkmale der wettbewerblichen Preisbildung evaluiert. Danach werden die Verhaltensfolgen analysiert, welche aus dem jeweiligen Verrechnungssystem seitens der Anbieter und der Nachfrager zu erwarten sind, und es wird dargestellt, welche Konsequenzen sich durch die Anwendung einer bestimmten Verrechnungsart für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung ergeben.

2.1 Übergeordnete Regulierung

2.1.1 Logik des Verrechnungssystems

Im bereits zuvor kurz vorgestellten System der zentralen Planung werden die Verrechnungspreise zentral und übergeordnet kalkuliert, reglementiert und durchgesetzt, ohne dass die Leistungsbezüger Einfluss auf die Art, die Menge oder die Qualität der Leistungen nehmen können. Üblicherweise besteht in diesem Modell zudem Pflichtbezug für die Nachfrager, womit keine klassisch wettbewerbliche Auftraggeber-/ Auftragnehmerbeziehung attestiert werden kann (Bals & Fischer, 2014, S. 108). Die Akteure ordnen sich dem System unter (Subordination); das Verrechnungssystem der überge-

ordneten Regulierung steht somit in direktem Gegensatz zur Preisbildung im vollständigen Wettbewerb.

Der Verrechnungspreis, welcher beim Modell der übergeordneten Regulierung zustande kommt, kann entweder über oder unter dem wettbewerblichen Gleichgewichtspreis zu liegen kommen. Liegt er höher, verhält sich die Situation ähnlich wie in einem Monopol, d.h. der Verrechnungspreis entspricht den Grenzkosten und einem Kostenaufschlag in Abhängigkeit der Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit Nachfragers (Mankiw, et al., 2008, S. 359). Liegt der zentral festgelegte Verrechnungspreis tiefer als der wettbewerbsbedingte Gleichgewichtspreis, kann der Anbieter seine Grenzkosten bzw. die Kosten seiner Aktivitäten nicht decken und macht Verluste. In beiden Fällen ist die *Wirtschaftlichkeit* entsprechend niedrig, da der Anbieter keine negativen Folgen aus seiner Tätigkeit zu befürchten hat (Mankiw, et al., 2008, S. 365). Die *Qualität* ist grundsätzlich beliebig, da deren Festlegung keinem Marktmechanismus unterliegt. Dies führt meist dazu, dass die Qualität auf einem niedrigeren Niveau verbleibt, denn der Wunsch der Nachfrager nach einer möglichst hohen Leistungsqualität kann – wie auch die Bedürfnisse des Anbieters – nicht oder nur unzureichend in die Planung einbezogen werden. So halten liberale Klassiker fest, dass ein zentraler Planer nie in der Lage ist, sämtliche Informationen über alle Marktteilnehmenden zu verarbeiten, da Informationen in einem arbeitsteiligen System ebenfalls aufgeteilt sind (Hayek & Vanberg, 2007, S. 55 ff.). Darüber hinaus sind die Planungshorizonte meist fix und eine flexible Anpassung an Veränderungen in der Umwelt kaum möglich (Schedler & Proeller, 2011, S. 121). Damit zeichnet sich das Modell der übergeordneten Regulierung als Verrechnungssystem mit einer tiefen *Reaktionsfähigkeit* aus. Weil keine Informationen zu effektiv entstandenen Kosten erhoben werden müssen, ist kein Vergleich mit Alternativen möglich, womit auch die *Transparenz* für alle Beteiligten niedrig ist. Insgesamt gelingt die Simulation des Wettbewerbspreises bzw. des wettbewerblichen Verhaltens der Anbieter und Nachfrager eher schlecht.

Die untenstehende Tabelle fasst die Beurteilung dieses ersten Verrechnungssystems entlang der Qualitätsmerkmale der wettbewerblichen Preisbildung zusammen, bevor im nächsten Abschnitt die daraus resultierenden Anreize und Verhaltensfolgen für Anbieter und Nachfrager diskutiert werden und eine Einschätzung der Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung vorgenommen wird:

Qualitätsmerkmale der Preisbildung	Evaluation des Systems der übergeordneten Regulierung
Wirtschaftlichkeit	**TIEF** - keine Anreize zur Sparsamkeit
Qualität	**BELIEBIG / TIEF** - Bedürfnisse von Anbieter und Nachfrager können nicht oder nur unzureichend in der zentralen Planung abgebildet werden
Reaktionsfähigkeit	**TIEF** - fixe Planungshorizonte beschränken Anpassung an Umwelt - keine Abbildung der Ansprüche von Nachfrager oder Anbieter
Transparenz	**TIEF** - keine Informationen zu effektiv entstandenen Kosten verhindern Vergleiche

Tabelle 2: Evaluation der übergeordnete Regulierung entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale

2.1.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter

Aus Anbietersicht bietet das Verrechnungssystem der übergeordneten Regulierung *Vorteile*, da der Anbieter so keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Durch die Schaffung eines faktischen Monopols bzw. dem Vorherrschen einer Garantie für die Deckung allfälliger Defizite ist der Anbieter lediglich aufgrund übergeordneter Vorgaben gezwungen, seine Produktions- und Kostenstrukturen, seine Preise oder die Qualität seiner Leistungen anzupassen – insbesondere wenn die Abnahme dieser Leistungen durch interne Kunden garantiert ist. Überdies ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht notwendig, womit dieser Aufwand entfällt. *Nachteilig* muss allerdings gewertet werden, dass für den Anbieter keine Garantie besteht, kostendeckend produzieren zu können. Er unterliegt bei der Festlegung der Höhe seiner Entschädigung der übergeordneten Regulierung. Dieser Umstand wird erst dann zum Nachteil, wenn die Garantie für die Deckung allfälliger Defizite aufgehoben wird und der Anbieter unvorbereitet den Marktkräften ausgesetzt wird. Ebenso kann der Anbieter seinen Leistungsumfang nicht selbst wählen und dadurch keinen Einfluss auf die Angemessenheit seiner Leistung nehmen. Dies kann insbesondere dann zum Problem werden, wenn umweltbedingte Veränderungsnotwendigkeiten, vor denen man im Regelfall geschützt wird, irgendwann doch noch adressiert werden müssen.

Die zu erwartenden *Verhaltensfolgen* eines Akteurs ergeben sich aus der Annahme, dass Vorteile, welche durch die Struktur eines Systems gegeben sind, ausgeschöpft und die damit verbundenen Nachteile vermieden werden. In der Folge ist beim Verrechnungssystem der übergeordneten Regulierung für den Anbieter zu erwarten, dass er den minimal nötigen Aufwand betreibt, um seine Leistungen den qualitativen Ansprüchen der Abnehmer anzupassen. Aufgrund des faktischen Monopols, d.h. der garantierten Leistungsabnahme zu festen Preisen ohne jegliche Konkurrenz, oder der garantierten Deckung von Defiziten besteht keine Knappheit, welche auf den Anbieter disziplinierend bezüglich der Kosten der Leistungserstellung wirken könnte (Bals & Fischer, 2014, S. 109). Insgesamt kann erwartet werden, dass pauschalen Abgeltungen mit geringem Bezug zur effektiv erstellten Leistung zu einer mangelnden oder gar fehlenden Orientierung an Effektivität und Effizienz führen.

2.1.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager

Der grösste *Vorteil* für den Nachfrager besteht im Verrechnungssystem der übergeordneten Regulierung in der fehlenden Ressourcenverantwortung: Seine Kosten sind unabhängig von der Art und Menge der von ihm bezogenen Leistungen. Darüber hinaus profitiert der Nachfrager von der Planungssicherheit, welche dieses System den Beteiligten bietet – sofern der Anbieter die Vorgaben des Planers einhält, ein festes Angebot zur Verfügung stellt und die Einheitlichkeit und Gleichbehandlung gewährleistet ist. *Nachteilig* ist jedoch, dass der Nachfrager keine Einflussmöglichkeit auf die Qualität der Leistung hat. Zudem kann er aufgrund der Intransparenz des Systems keinen Vergleich mit alternativen Anbietern vornehmen.

Bezüglich des *Verhaltens* ist deshalb zu erwarten, dass innerhalb dieses Verrechnungssystems die Nachfrager in der Regel dazu neigen, mehr Leistungen zu beziehen, als sie tatsächlich benötigen, da das Verursacherprinzip nicht gilt. Andererseits bietet die mangelnde Transparenz viel Raum zur Spekulation und kann in der Tendenz dazu führen, dass Konflikte hinsichtlich der Leistungsqualität leichter provoziert werden.

2.1.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung

Aus Sicht des Gesamtsystems kann insbesondere der geringe Verwaltungsaufwand (kein Verrechnungssystem nötig, keine Erhebung von effektiv entstandenen Kosten, keine Vergleiche notwendig) als *Vorteil* des Verrechnungssystems der übergeordneten Regulierung gewertet werden. Ebenso ist die direkte Steuerung der Gesamtorganisation über Mengen und Preisen für die weniger verzerrtere Umsetzung des politischen Willens hilfreich und dient der Planungssicherheit des Gesamtsystems der öffentlichen Verwaltung. *Nachteilig* sind jedoch die erzeugten Verhaltensfolgen und damit die Ineffizienzen in Produktion und Nutzung interner Dienstleistungen. Der damit verbundene Mangel an Qualitäts- und Kostenbewusstsein führt zu einer Fehlallokation der Mittel, die der Organisation als Ganzes zur Verfügung stehen und somit auch den öffentlichen Mitteln insgesamt. Ohne die Erhebung von effektiv entstandenen Kosten und dem tatsächlich vorhandenen Bedarf auf Abnehmerseite fehlen der Gesamtorganisation darüber hinaus die notwendigen Informationen, um die zentrale Planung sinnvoll zu gestalten. In der Folge sind Planungsentscheide oft nur schwer gegenüber benachteiligten Akteuren innerhalb der Organisation legitimierbar. Die übergeordnete Regulierung macht die Gesamtorganisation verwundbar, weil externe Veränderungen tendenziell spät realisiert und adressiert werden.

Zentrale Planung	Vorteile	Nachteile
Angebot	- kein Wettbewerbsdruck aufgrund faktischem Monopol - keine aufwändige Kosten-Leistungsrechnung	- keine Garantie zur kostendeckenden Produktion - kein Einfluss auf Leistungsumfang
Nachfrage	- fehlende Ressourcenverantwortung - Planungssicherheit	- keine Einflussmöglichkeit auf Qualität und Menge - keine Vergleichbarkeit / Nachvollziehbarkeit
Gesamtsystem	- geringer Verwaltungsaufwand - direkte Steuerung möglich - Planungssicherheit	- Fehlallokation der organisationalen Ressourcen und damit öffentlicher Mittel - keine Informationen zu effektiven Kosten und Bedürfnissen - Legitimationsschwierigkeiten - erhöhtes Überlebensrisiko bei ändernden Umweltbedingungen

Tabelle 3: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der übergeordneten Regulierung

2.2 Interne Verrechnung gemäss Teilkostenprinzip

2.2.1 Logik des Verrechnungssystems

Bei diesem System wird vom Grundsatz der übergeordneten Regulierung abgewichen und nun erstmals ein Preis für die produzierte Querschnittsleistung „errechnet". Basis hierfür sind nicht mehr die geschätzten, sondern die tatsächlichen Kosten des Anbieters. Allerdings sind es nicht nicht die vollen, sondern lediglich Teilkosten der Produktion, welchen den Preis der Querschnittsleistung bestimmen.

Das Verrechnungssystem gemäss Teilkostenprinzip stellt in diesem Sinne eine erste Annäherung an die bzw. Simulation der Preisbildung im vollständigen Wettbewerb, weil es bei der Preisbildung erstmals die Herstellungskosten berücksichtigt, welche – nebst der Produktionstechnologie – durch den Umfang der Nachfrage generiert werden (Bals & Fischer, 2014, S. 119). Bei der internen Verrechnung gemäss Teilkosten kann die Höhe des zu verrechnenden bzw. nicht zu verrechnenden Kostenblocks im Grunde beliebig gewählt werden. Will man allerdings dem Marktgedanken Rechnung tragen, bietet sich die Verrechnung derjenigen Kosten an, welche direkt einem bestimmten Nachfrager (Kostenträger) zugerechnet werden können, die sog. variablen Kosten. Der Rest verbleibt als „Gemeinkostenblock", welcher ganz generell und unabhängig der nachgefragten Menge für die Leistungserstellung benötigt wird, beim Anbieter. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Variable Kosten beschreiben jene Kosten, die mengen- und wertmässig den einzelnen Kostenträgern (Produkte, Leistungen, Projekte usw.) direkt zugerechnet werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist der effektiv angefallene Stundenaufwand in einem Projekt, der sogar auf einzelne Mitarbeitende runtergebrochen werden kann. *Fixe Kosten* sind Kosten, die zwar unabhängig vom Kostenträger anfallen, die manchmal aber dennoch nach gewissen Kostenträgern aufgeschlüsselt werden können. So fallen beispielsweise Raumkosten unabhängig von der aufgewendeten Stundenanzahl an, könnten prinzipiell aber trotzdem sinnvoll entlang der investierten Stunden für einzelne Projekte gewichtet und diesen zugerechnet werden. Ein Teil der fixen Kosten wird sich allerdings nie vollständig aufschlüsseln lassen (z.B. Controlling oder Reinigung). Sie bleiben im System der Teilkostenrechnung nicht anrechenbar und müssen demzufolge auf eine zentrale Kostenstelle gebucht werden und verbleiben beim Anbieter.

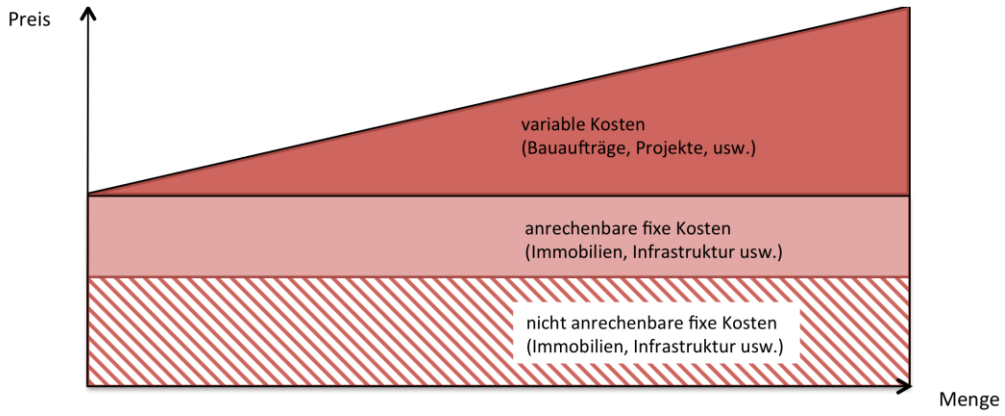


Abbildung 3: Interne Verrechnung gemäss Teilkostenprinzip

Damit decken die Verrechnungskosten im Teilkostenprinzip den effektiv angefallenen Aufwand des Anbieters zumindest teilweise ab. So gelingt es in diesem System den Nettowohlfahrtsverlust gegenüber dem System der übergeordneten Regulierung stark zu reduzieren, weil erstmals auf Seiten der Nachfrager und Anbieter eine gewisse Kostenverantwortung zugerechnet werden kann. Da der Nachfrager jedoch nur einen Teil der Entstehungskosten der bezogenen Leistung bezahlt, wird der Anbieter nur begrenzt für seine Leistung entschädigt. Somit ist die *Wirtschaftlichkeit*, und damit das Kosten-Nutzen-Verhältnis wohl verbessert, aber immer noch im Ungleichgewicht. Die Verrechnungspreise geben Auskunft über einen Teil der angefallenen Kosten und erhöhen damit die *Transparenz* im System, was in beschränktem Masse Vergleiche mit anderen Anbietern ermöglicht – falls es

diese überhaupt gibt. Die verbesserte Informationssituation für Anbieter und Nachfrager von Querschnittsleistungen erlaubt zudem erstmals, den Nutzen der bereitgestellten *Qualität* den angefallen Kosten gegenüberzustellen und sorgt so tendenziell für Qualitätsverbesserungen aufgrund des gestiegenen Legitimitätsdrucks. Durch das Fehlen von zentralen Planungsvorgaben können die Anbieter ausserdem flexibler auf die Nachfrager reagieren und mit der Verrechnung aller direkt durch den Abnehmer verursachten Kosten kann eine grösstmögliche institutionelle Kongruenz bzw. eine Bündelung von Fach- und Ressourcenverantwortung erlangt werden. So treibt das System der internen Verrechnung gemäss Teilkostenprinzip das Kalkül der Verwaltungsmanager an, weil es auf beeinflussbaren Grössen verweist (Schedler & Müller, 2002, S. 90). Folglich fördert dieses Verrechnungssystem die *Reaktionsfähigkeit* der Gesamtorganisation der öffentlichen Verwaltung gegenüber Veränderungen in der Umwelt.

Qualitätsmerkmale der Preisbildung	Evaluation des Systems der Teilkostenrechnung
Wirtschaftlichkeit	MITTEL - Reduktion des Nettowohlfahrtsverlust (im Vergleich zur übergeordneten Regulierung) - nur teilweise Deckung der effektiv angefallenen Kosten
Qualität	MITTEL - erste Informationen zur Kostenstruktur ermöglichen Überprüfung und Anpassung von Kostenstruktur und Bedarf - Legitimationsdruck steigert Effektivität
Reaktionsfähigkeit	MITTEL - Beeinflussbarkeit der Kosten steigert Flexibilität - teilweise institutionelle Kongruenz durch verursachergerechte Preise für den Nachfrager aber nur teilweise Kostendeckung des Anbieters
Transparenz	MITTEL - unvollständige Informationen zur Kostenstruktur ermöglichen erste Vergleiche mit Alternativanbietern

Tabelle 4: Evaluation der IV gemäss Teilkosten entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale

2.2.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter

Die *Vorteile* des Teilkostenprinzips liegen für den *Anbieter* zunächst in der Kenntnis seiner Kostenstruktur. Darüber hinaus ist es ihm dank der verbrauchergerechten Verrechnung der variablen und anrechenbaren Fixkosten möglich, die Produktionskosten teilweise zu decken. *Nachteilig* ist die verstärkte Wettbewerbsorientierung für den Anbieter insofern, als dass er sich nun einem Legitimationsdruck hinsichtlich der Qualität und dem Preis seiner Leistung ausgesetzt sieht, der mit der wettbewerblichen Ressourcenallokation einhergeht. Zudem setzt die korrekte Teilkostenrechnung eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung voraus, was zusätzlichen administrativen Aufwand bedeutet. Schliesslich gelingt es dem Anbieter im Verrechnungssystem gemäss Teilkostenprinzip nie, vollständig kostendeckend zu arbeiten. Dies kann letztlich zu Budgetschwierigkeiten und damit zu Erklärungsbedarf gegenüber Politik und Öffentlichkeit führen.

Die Folge des gestiegenen Qualitäts- und Preisdrucks für den Anbieter ist, dass er jene Teile seiner Produktion für die er entsprechend abgegolten wird, effizienter und effektiver ausgestaltet. Zudem

kann die Notwendigkeit, das Defizit bzw. den nicht verrechneten Kostenblock zu begründen, dazu führen, dass dieser so tief wie möglich gehalten wird, indem möglichst jeglicher Aufwand den verursachenden Kostenträgern zugewiesen wird. Dabei unterstützen ihn auch die neu gewonnenen Erkenntnisse über seine Kostenstruktur. Dennoch ist der Anreiz zur Effizienz nur beschränkt vorhanden, da durch die teilweise Verrechnung immer ein Defizit erwirtschaftet wird, was wiederum demotivierend auf das Management wirken kann.

2.2.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager

Der *Vorteil* für die Nachfrager von Querschnittsleistungen besteht darin, dass durch die gestiegene Transparenz die Preise erstmals nachvollziehbar werden. Dies ermöglicht zum einen, den Nutzen der erhaltenen Leistung den dafür aufgewendeten Kosten gegenüberzustellen und erlaubt zum anderen, Alternativen zu evaluieren. Und auch vom gestiegenen Qualitätsbewusstsein seitens Anbieter profitieren die Nachfrager auf mittlere Sicht hin massgeblich. Der *Nachteil* des Verrechnungssystems gemäss Teilkostenprinzip besteht für den Nachfrager darin, dass er nun sein eigenes Budget im Verhältnis zu seinem angefragten Leistungsumfang belasten muss (Bals, 2005, S. 339). Erstmals hat der effektive Nachfrageumfang eine Kostenfolge.

Das Teilkostenprinzip wirkt auf den Nachfrager motivierend, weil die Transparenz darüber erstmals erlaubt, die Anbieter von Querschnittsleistungen mit der erbrachten Qualität zu konfrontieren. Zudem ist zu erwarten, dass die teilweise Umsetzung des Verursacherprinzips zu einem bewussteren und tendenziell zu einem niedrigeren Bezug interner Leistungen führen wird. Allerdings ist immer noch davon auszugehen, dass die Beschränkung der Preisberechnung auf die Teilkosten der Leistungserstellung den Nachfragern weiterhin einen Anreiz zur Übernutzung des Angebots gibt.

2.2.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung

Auch das Gesamtsystem profitiert von den *Vorteilen* einer wettbewerbsorientierteren Leistungsverrechnung. Das gesteigerte Qualitäts- und Kostenbewusstsein unter den einzelnen Einheiten führt zu einer effektiveren Leistungserstellung. Das Verrechnungssystem begrenzt zudem die Übernutzung der Ressourcen durch die Nachfrager und steigert Effizienzbemühungen auf Seiten der Anbieter. Insgesamt wird so die Allokation der öffentlichen Mittel verbessert. Kenntnisse zur internen Kostenstruktur ermöglichen darüber hinaus eine bessere Beurteilung der Funktionsweise des Gesamtsystems und erlauben damit die Reaktionsfähigkeit gegenüber externen Umweltveränderungen. Der *Nachteil* besteht im gestiegenen Verwaltungsaufwand, der durch das Führen einer Kosten- und Leistungsrechnung, der Erfassung des tatsächlichen Leistungsbezugs und der Rechnungsstellung erzeugt wird. Zudem sinkt die Möglichkeit der direkten Einflussnahme des übergeordneten Systems auf die einzelnen Einheiten (keine Vorgaben über Preise und Mengen) und damit auch das Potential für unbeabsichtigte Konsequenzen durch politische Zielvorgaben. Schliesslich erhöht sich durch die Verrechnung von Kosten für erbrachte Querschnittsleistungen das Konfliktpotential zwischen Anbietern und Nachfragern, da vor allem Letztere die Budgetauswirkungen ihres Verhalten direkt zu spüren bekommen. Auseinandersetzungen über die Leistungsqualität und die Höhe der verrechneten Preise nehmen zu.

Teilkostenrechnung	Vorteile	Nachteile
Angebot	- teilweise Verrechnung der effektiv entstandenen Kosten möglich - teilweise Kenntnisse über Kosten ermöglichen effizientere und effektivere Arbeitsweise	- Qualitäts- und Preisdruck - Verwaltungsaufwand durch Führen der Kostenrechnung - nicht vollständig kostendeckend
Nachfrage	- teilweise Transparenz - Leistungen zumindest teilweise mit Alternativanbietern vergleichbar	- Budgetbelastung um die Höhe der Teilkosten der bezogenen Leistungen
Gesamtsystem	- beschränkt Übernutzung der Nachfrager und setzt Sparanreize für Anbieter - gesteigertes Qualitäts- und Kostenbewusstsein führt zu effektiverer Leistungserstellung - verbesserte Allokation der organisationalen Ressourcen - Kenntnisse der Kostenstruktur steigert Flexibilität	- gestiegener Verwaltungsaufwand durch Führen der Kosten- und Leistungsrechnung - begrenzte Möglichkeit zur direkten Steuerung - gesteigertes Konfliktpotenzial

Tabelle 5: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der IV gemäss Teilkostenprinzip

2.3 Interne Verrechnung gemäss Vollkostenprinzip

2.3.1 Logik des Verrechnungssystems

In der Vollkostenrechnung werden sowohl die direkt zurechenbaren als auch die nicht direkt zurechenbaren Kosten der gesamten Leistungserstellung auf die Nachfrager von Querschnittsleistungen verteilt (Macha, 2011, S. 167). Die Vollkostenrechnung entspricht – einfach gesagt – der Erweiterung der Teilkostenrechnung um die nicht anrechenbaren fixen Kosten (Bals & Fischer, 2014, S. 4). Somit gibt es im gesamten System keine nicht anrechenbaren fixen Kosten mehr (vgl. Abbildung 4).

In der Vollkostenrechnung zeigen die Preise die wahren Kosten der erbrachten Leistung an, da alle benötigten Ressourcen eingerechnet wurden. Damit deckt der Preis den effektiv angefallenen Aufwand des Anbieters und der Nettowohlfahrtsverlust kann auf null reduziert werden. Damit kann mit der Simulation der Verrechnungspreise nach Vollkostenprinzip die nach dem Idealmodell des vollkommenen Wettbewerbs höchstmögliche *Wirtschaftlichkeit* erreicht werden – sofern der Pflichtbezug aufgehoben ist und den Anbieter von Querschnittsleistungen Konkurrenten aus dem privaten Sektor gegenüberstehen.

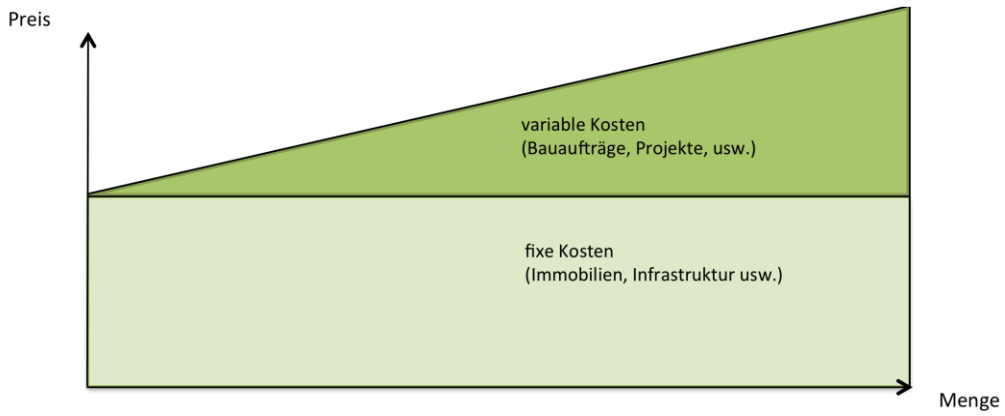


Abbildung 4: Interne Verrechnung gemäss Vollkostenprinzip

Die Kenntnis aller Kosten und die mit der Verrechnung verbundene, hohe *Transparenz* senkt einerseits den Erklärungsbedarf gegenüber Politik und Abnehmern auf ein Minimum. Andererseits werden sinnvolle Vergleiche mit Alternativanbietern möglich, was sich wiederum positiv auf die *Qualität* der Leistungserstellung auswirkt. Die Qualität ist zusätzlich durch die fortlaufende und intensivere Überprüfung aller Kostenarten gewährleistet, da sie anders als die Teilkostenrechnung auch die nicht anrechenbaren fixen Kosten beinhaltet. Dies wiederum trägt zur Stärkung der institutionellen Kongruenz bei, wobei sowohl die Ansprüche der Anbieter als auch jene der Abnehmer gleichermassen im System abgebildet werden können. Darüber hinaus orientiert sich der Anbieter in seiner Leistungserstellung vorwiegend an der Nachfrage – unter der Voraussetzung, dass er frei in der Bestimmung seines Leistungsumfangs ist. Dies erhöht schliesslich die *Reaktionsfähigkeit* des Gesamtsystems auf Veränderungen der Umweltbedingungen.

Qualitätsmerkmale der Preisbildung	Evaluation des Systems der Vollkostenrechnung
Wirtschaftlichkeit	HOCH - kein Nettowohlfahrtsverlust - vollständige Deckung der angefallenen Kosten
Qualität	HOCH - vollständige Überprüfung und Anpassung von Kostenstruktur und Bedarf möglich
Reaktionsfähigkeit	HOCH - Ausrichtung der Produktion an Bedürfnissen des Nachfragers steigert Flexibilität - institutionelle Kongruenz durch verursachergerechte Preise für den Nachfrager und vollständiger Kostendeckung des Anbieters
Transparenz	HOCH - vollständige Informationen zur Kostenstruktur - kaum Erklärungsbedarf gegenüber Politik und Abnehmern

Tabelle 6: Evaluation der IV gemäss Vollkosten entlang der wettbewerblichen Qualitätsmerkmale

2.3.2 Anreize und Verhaltensfolgen für den Anbieter

Der grösste *Vorteil für den Anbieter* liegt darin, dass er nun den Nachfragern kostendeckende Preise für die erbrachten Leistungen verrechnen kann. Durch die vollständige und verursachergerechte Kostenzurechnung auf die einzelnen Nachfrager bzw. Facheinheiten der öffentlichen Verwaltung kann sich der Anbieter von Querschnittsleistungen auf die Optimierung seiner eigenen Produktion konzentrieren (Bals, 2005, S. 339 f.). *Nachteilig* für den Anbieter ist hauptsächlich der so entstehende Kosten- und Qualitätsdruck aufgrund der neu geschaffenen Transparenz, die einen fortwährenden Vergleich mit Anbietern aus dem privaten Sektor ermöglicht und fördert. Der Anbieter muss überdies sehr flexibel auf die Bedürfnisse des Nachfragers reagieren können, wodurch das Konfliktpotenzial zwischen den Verwaltungseinheiten gesteigert wird. Die flächendeckende Verrechnung aller Kostenarten ist zudem mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden und benötigt eine voll ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung (Bals & Fischer, 2014, S. 129).

Als Folge der Anwendung des Vollkostenprinzips ist zu erwarten, dass sich der Anbieter von Querschnittsleistungen bemüht, alle seine Aktivitäten möglichst effizient und effektiv auszugestalten. Einerseits um von der kostendeckenden Eigenschaft des Systems vollumfänglich profitieren zu können, andererseits jedoch auch, weil ihn die vollständige Kostentransparenz bei ineffizienter Leistungserstellung in Erklärungsnot bringt.

2.3.3 Anreize und Verhaltensfolgen für den Nachfrager

Der *Hauptvorteil für den Nachfrager* ist die vollständige Kostentransparenz. Diese ermöglicht ihm einen angemessenen Vergleich der bezogenen Leistungen mit Angeboten des freien Markts, sofern es diese gibt. Durch die verstärkte Wettbewerbsorientierung besteht zudem eine hohe Korrelation der Qualität zu den bezahlten Preisen und bezogenen Mengen (Marktmacht der Nachfrager): Ist der Nachfrager nicht zufrieden, kann er seinen Einfluss über sämtliche Verrechnungskosten in seinem Teilbudget geltend machen (Bals, 2005, S. 330). Im Vergleich zum Teilkostenprinzip muss der Nachfrager natürlich höhere Preise bezahlen, was sich weiter *nachteilig* auf sein Budget auswirkt. Da die nun zusätzlich verrechneten Fixkosten durch ihn nicht direkt beeinflussbar sind, können die Preise zudem nicht mehr als vollständig verursachergerecht bezeichnet werden. Die grosse Transparenz kann so intern zu Unverständlichkeit und Konflikt führen (Bals & Fischer, 2014, S. 128).

Das Vollkostenprinzip beeinflusst das Verhalten der Nachfrager auf zwei Arten. Einerseits führt die direkte Vergleichbarkeit der Leistungen am Markt dazu, dass die Abnehmer marktgerechte Qualität und Preise verlangen. Andererseits wird der Nachfrager selbst zur massvollen Konsumation der Leistungen angehalten, da er die Kosten seiner Bezüge vollumfänglich tragen muss. Strategisches Denken wird innerhalb des Managements von zentraler Bedeutung.

2.3.4 Konsequenzen für das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung

Für das Gesamtsystem sind zunächst die vollständige Kostentransparenz und die damit verbundene Vergleichbarkeit der intern erbrachten Leistungen mit dem externen Markt von *Vorteil*. Das durch das Vollkostenprinzip gesteigerte Qualitäts- und Kostenbewusstsein aller Beteiligten kommt jenem

des Idealmodells des vollständigen Markts bereits sehr nahe und setzt Sparanreize sowohl für Anbieter wie auch für Nachfrager. Die Nachvollziehbarkeit der verrechneten Kosten dient denn auch der Legitimation der Kostenstruktur. Allerdings besteht der *Nachteil* eines erheblichen Aufwandes zur Ermittlung und Aufschlüsselung der variablen und fixen Kosten auf die einzelnen Kostenträger. Steigen die nicht beeinflussbaren fixen Kosten bei den Facheinheiten an, so kann dies zu Konflikten innerhalb des Gesamtsystems der öffentlichen Verwaltung führen.

Aufgrund des stark gesteigerten Qualitäts- und Preisbewusstseins sowie der grundsätzlich fairen Bepreisung der erstellten Leistungen kommt dieses Modell letztlich der wettbewerblichen Preisbildung am nächsten und ist wegen seiner geringen Ineffizienzen und dem daraus resultierenden Nutzen für das Gesamtsystem zu bevorzugen.

Vollkostenrechnung	Vorteile	Nachteile
Angebot	- Preise sind vollständig kostendeckend - vollständige Kenntnisse der Kostenstruktur ermöglichen Optimierung der Produktion	- hoher Kosten- und Qualitätsdruck - verlangt grosse Flexibilität - Notwendigkeit einer voll ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnung, Verwaltungsaufwand
Nachfrage	- vollständige Kostentransparenz ermöglicht Vergleich mit Alternativanbietern - höchste Korrelation von Qualität, Mengen und Preisen	- Budgetbelastung um die Höhe der Vollkosten - kein direkter Einfluss auf fixe Kosten erhöht Konfliktpotenzial
Gesamtsystem	- vollständige Kostentransparenz und damit Vergleichbarkeit - maximales Qualitäts- und Kostenbewusstsein aller Beteiligten - Nachvollziehbarkeit der Preise steigert die Legitimation	- gestiegener Verwaltungsaufwand durch Führen der Kostenrechnung - Verrechnung nicht beeinflussbarer fixer Kosten erhöht Konfliktpotenzial

Tabelle 7: Übersicht der Vor- und Nachteile des Systems der IV gemäss Vollkostenprinzip

2.4 Zusammenfassende Darstellung

Nachfolgend eine zusammenfassende Darstellung anhand der eingangs eingeführten vier Kriterien zur Unterscheidung bzw. Beurteilung der Verrechnungssysteme (wenn kein Pflichtbezug innerhalb des Systems vorherrscht):

Qualitäts-merkmale der Preisbildung	Evaluation des Systems der übergeordneten Regulierung	Evaluation des Systems der Teilkostenrechnung	Evaluation des Systems Vollkostenrechnung
Wirtschaft-lichkeit	TIEF - keine Anreize zur Sparsamkeit	MITTEL - Reduktion des Nettowohlfahrtsverlust (im Vergleich zur übergeordneten Regulierung) - nur teilweise Deckung der effektiv angefallenen Kosten	HOCH - kein Nettowohlfahrtsverlust - vollständige Deckung der angefallenen Kosten
Qualität	BELIEBIG / TIEF - Bedürfnisse von Anbieter und Nachfrager können nicht oder nur unzureichend in der zentralen Planung abgebildet werden	MITTEL - erste Informationen zur Kostenstruktur ermöglichen Überprüfung und Anpassung von Kostenstruktur und Bedarf - Legitimationsdruck steigert Effektivität	HOCH - vollständige Überprüfung und Anpassung von Kostenstruktur und Bedarf möglich
Reaktions-fähigkeit	TIEF - fixe Planungshorizonte beschränken Anpassung an Umwelt - keine Abbildung der Ansprüche von Nachfrager oder Anbieter	MITTEL - Beeinflussbarkeit der Kosten steigert Flexibilität - teilweise institutionelle Kongruenz durch verursachergerechte Preise für den Nachfrager aber nur teilweise Kostendeckung des Anbieters	HOCH - Ausrichtung der Produktion an Bedürfnissen des Nachfragers steigert Flexibilität - institutionelle Kongruenz durch verursachergerechte Preise für den Nachfrager und vollständiger Kostendeckung des Anbieters
Transparenz	TIEF - keine Informationen zu effektiv entstandenen Kosten verhindern Vergleiche	MITTEL - unvollständige Informationen zur Kostenstruktur ermöglichen erste Vergleiche mit Alternativanbietern	HOCH - vollständige Informationen zur Kostenstruktur - kaum Erklärungsbedarf gegenüber Politik und Abnehmern

Tabelle 8: Zusammenfassende Darstellung der Evaluation unterschiedlicher Preisbildungssysteme (ohne Pflichtbezug)

3 Analyse des Status Quo

Dieses Kapitel beginnt mit einem Überblick über den allgemeinen Aufgabenbereich und über den spezifischen Leistungskatalog des AHB. Danach wird in einem ersten Schritt und basierend auf den bisher erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen, die Natur dieser AHB-Leistungen beurteilt: Was ist die Dienstleistungs- bzw. Koordinationskomponente einer spezifischen AHB-Leistung? Wie hoch ist ihre Spezifität? Und von welcher strategischen Relevanz ist diese Leistung für die Gesamtverwaltung? Die Beurteilung der Natur der AHB-Leistungen hilft, die Folgen einer potenziellen Dezentralisierung bzw. Auslagerung dieser Funktionen für die Gesamtverwaltung abzuschätzen.

3.1 Aufgabenbereich und Leistungen des AHB

Art. 48 des Stadtratsbeschlusses über die Departementsgliederung und -aufgaben (STRB DGA) vom 26. März 1997 (543) mit Änderungen bis 26. November 2014 (1014) verankert die Aufgaben des AHB im Zusammenhang mit stadteigenen Liegenschaften und Bedürfnissen der Stadtverwaltung. Danach ist das AHB die Bauherrenvertretung für die Stadt Zürich in allen Projektierungs- und Bauphasen von städtischen Hochbauten. Es ist zudem zuständig für die Vorbereitung und das Controlling von Bauvorhaben des gemeinnützigen Wohnungsbaus und von der Stadt unterstützter Institutionen. Die Aufgaben des AHB umfassen:

- das Projektmanagement und Kostencontrolling in allen Phasen des Bauvorhabens
- die Organisation bzw. Durchführung von Architekturwettbewerben, Wettbewerben für Kunst und Bau, Planerwahlverfahren und Unternehmersubmissionen
- die Erstellung von strategischen Planungen und Machbarkeitsstudien sowie die Erfassung des Portfoliozustands
- die Erarbeitung von baulichen Strategien, Konzepten, Normen und Standards, inkl. Nachhaltigkeitsstandards

Das Hochbaudepartement hält in seinem Geschäftsbericht (2014) fest, dass zwischen aktuellen Betriebsanforderungen, der langfristigen Ausrichtung eines Bauwerks, zukunftsorientierten Energie- und Nachhaltigkeitsanforderungen und begrenzten finanziellen Mitteln ein hoher Abstimmungsbedarf besteht. Es gehört deshalb zu den allgemeinen Aufgaben des AHB, auch dieses Bedürfnis zu befriedigen, damit städtebaulich und architektonisch gute Bauten realisiert werden können, die unter anderem einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft leisten.

Die nachstehende Tabelle bildet die spezifischen Leistungen ab, welche das AHB im Zusammenhang mit einem konkreten Bauvorhaben in seiner Rolle als Bauherrenvertreter der Stadt Zürich erbringt.

Die Leistungsbestandteile gliedern sich entlang sechs verschiedener Phasen bzw. zwölf Teilphasen, die sich wiederum nach der Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten 102 (Ausgabe 2003) – fortan SIA-Ordnung 102 (2003) – richten. Das Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich (STRB Nr. 1097/2005) regelt die Federführung in den einzelnen Phasen.

Phasen		Teilphasen	
1	Strategische Planung	1.1	Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien
2	Vorstudie	2.1	Definition des Vorhabens, Machbarkeitsstudie
		2.2	Auswahlverfahren (Planerwahl, Wettbewerbe)
3	Projektierung	3.1	Vorprojekt
		3.2	Bauprojekt
		3.3	Bewilligungsverfahren
4	Ausschreibung	4.1	Ausschreibung, Offertenvergleich, Vergabeantrag
5	Realisierung	5.1	Ausführungsplanung
		5.2	Ausführung
		5.3	Inbetriebnahme, Abschluss, Garantieleistungen
6	Bewirtschaftung	6.1	Betrieb
		6.2	Erhaltung

Tabelle 9: SIA-Leistungsmodell für Bauwerke

3.2 Natur der Leistungen des AHB

Im einleitenden Kapitel zu diesem Bericht, wurden die Leistungen von Querschnittsämtern in ihren unterschiedlichen Eigenschaften beschrieben. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass sich Querschnittfunktionen grundsätzlich nach ihrer Dienstleitungs- und Koordinationskomponente aufschlüsseln lassen (vgl. Kapitel 1.1). Das heisst, dass Querschnittsämter in ihrer Funktion nicht nur die direkte Leistungserstellung für einen konkreten Kunden wahrnehmen (Dienstleistungsaufgaben), sondern in den Tätigkeiten für ihre Kunden auch systemische Transaktionskosten senken und dabei die allgemeine Steuerbarkeit der Gesamtverwaltung erhöhen sowie Synergieeffekte realisieren (Koordinationsaufgaben).

Darüber hinaus wurde dargelegt, dass Aufgaben von Querschnittsämtern sich nach ihrer Spezifität und strategischen Relevanz für das Gesamtsystem charakterisieren lassen (vgl. Kapitel 1.2). Die Spezifität einer Aufgabe gibt Auskunft über das Ausmass an Fachwissen, welches für die Bereitstellung der Leistung benötigt wird; während die strategische Relevanz aufzeigt, wie wichtig die direkte politische Steuerung der jeweiligen Leistungserstellung für die Wahrung des öffentlichen Interesses ist. Diese beiden Dimensionen sind von besonderer Bedeutsamkeit für die Beurteilung, ob Verwaltungsleistungen zentral erbracht, dezentral erstellt oder gar an die Privatwirtschaft ausgelagert werden sollten.

Um die, vom Amt für Hochbauten der Stadt Zürich erbrachten Leistungen entsprechend dieser grundlegenden definitorischen Elemente beschreiben und beurteilen zu können, musste der in Tabelle 9 dargestellte Leistungskatalog zunächst präzisiert, d.h. in seinen einzelnen Bestandteilen der faktischen Leistungserstellung des AHB angepasst werden. Dies geschah in zwei mehrstündigen Workshops, die mit Vertretern des AHB durchgeführt wurden. Dabei wurden die einzelnen vom AHB erbrachten Leistungen diskutiert, erfasst und hinsichtlich ihrer Natur (Dienstleistungs- und Koordinationskomponente), ihrer Spezifität und ihrer strategischen Relevanz beurteilt.

Die nachfolgende Tabelle 10 zeigt diesen umfassenden Leistungskatalog des AHB: Spalte 1 fasst die jeweilige Leistung zusammen, Spalte 2 charakterisiert die damit verbundene Dienstleistungs- und/oder Koordinationskomponente, Spalte 3 und 4 nehmen eine Beurteilung der Spezifität bzw. der strategischen Relevanz der Leistung vor und begründen, weshalb die jeweilige Dimension als tief, mittel oder eher hoch eingestuft wird.

Leistungen AHB Zürich Beschreibung	Natur der Aufgabe Koordinations- oder Dienstleistungsaufgabe	Spezifität Bewertung (hoch, mittel, tief) und Begründung	Strategische Relevanz Bewertung (hoch, mittel, tief) und Begründung
STRATUS: - Zustandserfassung - Starke Einkommensquelle	- Reine *Dienstleistungsaufgabe*	**TIEF** - Zustandserfassung des Liegenschaftszustands, kontinuierlich, ohne Sanierungsvorschlag, kann auch extern durchgeführt werden	**TIEF** - Reine Dienstleistungs- und Expertenaufgabe, deren Steuerung nicht von öffentlichem Interesse beeinflusst wird
Strategische Planung / Machbarkeitsstudie: - Unterstützt den Kunden in seiner Immobilienstrategieentwicklung - Einbringen von AHB-spezifischer Expertise (z.B. baukulturelle Überlegungen, politische Überlegungen und Vorgaben) - „Erinnerungsfunktion": politische Vorgaben wären eigentlich für alle gültig	- *Dienstleistung*: Machbarkeitsstudie = Beratung „was ist möglich auf diesem Land oder mit diesem Gebäude", Zustandsanalyse (hier als Mittel zum Zweck) - *Koordination*: bei Zielkonflikten Erinnerung oder Eskalation zur Sicherstellung der Wahrung des öffentlichen Interesses	**MITTEL** - Einzelne Schritte der Machbarkeitsstudie sind zwar auch durch Externe durchführbar, ABER: - Verwaltungsspezifisches Wissen des AHB (z.B. welche Themen sind aktuell von besonderer Bedeutung oder was politisch nicht tragbar bzw. unerwünscht ist) schafft Synergie => Zeit- und Kostenersparnis möglich	**HOCH** - Wahrung des öffentlichen Interesses auf zwei Arten: 1) Sicherstellen des langfristigen und nachhaltigen Wertes des Gebäudes oder der Infrastruktur 2) Beurteilung der Machbarkeit nicht aufgrund reiner Expertenmeinung, sondern unter Einbezug des öffentlichen Interesses
Bestellungsbereinigung: - Genaue Definition des Auftrags - „Plausibilisierung der Bestellung": Kongruenz der unterschiedlichen Ziel- und Umsetzungsvorstellungen sicherstellen (bauen zumeist auf den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie auf)	- *Dienstleistung*: Bestellung plausibilisieren - *Koordination*: Befähigung zur qualitativ hochstehenden / plausiblen Bestellungsformulierung; Einfordern von „Besteller-Kompetenz" (Qualität der Bestellungen stark abhängig von unterschiedlicher „Besteller-Kompetenz")	**HOCH** - Für die Beurteilung der Plausibilität sind Kenntnisse des politischen Hintergrunds unerlässlich - Am Markt werden keine vergleichbaren Leistungen angeboten	**HOCH** - Risikoabwägung und entsprechende Steuerung - Sicherstellen, dass bestehende Wertinteressen gewahrt werden können
Sicherstellung der Finanzierung: - Mithilfe in der Formulierung der Bauaufgabe	- Reine *Koordinationsaufgabe*: Übersetzungsleistung für die Politik	**HOCH** - Abstimmung auf Gesamthaushalt und evtl. Aufteilung nach Projektierung notwendig	**TIEF** - verbesserte Nachvollziehbarkeit („Bearbeitbarkeit") der Bauvorhaben für Politik hilfreich aber nicht steuerungsrelevant

Tabelle 10: Natur der Leistungen des AHB und Beurteilung deren Spezifität und strategischer Relevanz

Leistungen AHB Zürich	Natur der Aufgabe	Spezifität	Strategische Relevanz
Planerwahl: - Finden des richtigen Planers für bestimmtes Objekt - Definition von Eignungskriterien (richten sich an Kompetenzen des Planers) und entsprechende Selektion	- *Dienstleistung*: Durchführung und formale Administration der Planerwahl - *Koordination*: Zusammenführen und Abstimmen der Interessen unterschiedlicher Anspruchsgruppen	MITTEL - Spezifisches Verfahren der öffentlichen Hand (in der Privatwirtschaft Direktvergabe), bei dem submissionsrechtliche Vorgaben relevant sind. Diese Leistungen werden jedoch auch am Markt angeboten. ABER: - Dank hoher Fallzahl (ca. 30 pro Jahr) können bei AHB Synergieeffekte nutzbar gemacht werden	HOCH - Beeinflussungsmöglichkeit von Kosten des Bauprojekts zu Beginn am höchsten - Single Point of Contact (Aussenwirkung, Image der Stadt gegenüber der „Gilde") - Marktmacht, Standard-Setting: > Sicherstellen eines angemessenen Preis-Leistungsverhältnisses im Markt > Sicherstellen des Qualitätsniveaus im Markt (durch faire Entlohnung) - Fairness des Wettbewerbs liegt im öffentlichen Interesse
Wettbewerb: - Wahl eines Projekts - Finden des richtigen Projekts für bestimmten Ort - Definition von Eignungs- & Zuschlagskriterien (richten sich an das Projekt) und entsprechende Selektion	- *Dienstleistung*: Formale Administration des Wettbewerbs und Beratung Dritter in submissionsrechtlichen Fragen - *Koordination*: Zusammenführen und Abstimmen der Interessen unterschiedlicher Anspruchsgruppen	MITTEL - Erfordert vorwiegend submissionsrechtliches Wissen, grundsätzlich auch durch Externe umsetzbar ABER: - Bedarfsdefinition bedingt Kenntnisse der politischen Begebenheiten	
Vorprojekt: - Bauherrenvertretung - Management / Lösen der Zielkonflikte	- *Dienstleistung*: Bauherrenvertretung - *Koordination*: Zielabstimmung: Einhaltung des magischen Dreiecks (Kosten, Termine, Qualität)	MITTEL - Bauherrenvertretung wird auf dem Markt angeboten ABER: - Externe Bauherrenvertretung ist teuer (160-200/Std) - Lösen der Zielkonflikte nur sinnvoll möglich dank Unabhängigkeit	HOCH - Einhaltung und Weiterentwicklung der städtischen Standards - Durchsetzung öffentlichen Interessens (Wohnen als politisches Programm: hohe Qualitätsanforderungen bei möglichst tiefen Wohnkosten)
Bauprojekt: - Detaillierte Planung des Projekts - Erstellung eines Kostenvoranschlages und Projektdokumentation	- *Dienstleistung*: Bauherrenvertretung im Bauprojekt und Expertenauskünfte in Kommissionen - *Koordination*: Übersetzungsleistung der Architektensprache für Politik (multirationale Kompetenz)	MITTEL - Bauherrenvertretung wird auf dem Markt angeboten (technisches Know-how) ABER: - Vertrauen in AHB Fachkompetenzen ermöglichen erfolgreiche Zusammenarbeit mit den politischen Instanzen - Übersetzungsfunktion nur mit entsprechender multirationaler Kompetenz möglich	HOCH - Ermöglicht politische Steuerung und reduziert den hierfür notwendigen Koordinationsaufwand

Leistungen AHB Zürich	Natur der Aufgabe	Spezifität	Strategische Relevanz
Beitrag beim Einholen des Kredits: - Jedes Bauprojekt muss genehmigt werden - Sicherung des Kreditzuspruchs	- Reine *Koordinationsaufgabe*: Übersetzungsleistung, damit Weisung erstellt werden kann, Überzeugungsleistung, rechtliche Rücksprachen und politische Einschätzungen einholen	HOCH - Es wird keine entsprechende Leistung am Markt angeboten - Erfordert bauprojektspezifische Kenntnisse und Verständnis für politische Prozesse und Haltungen - Erfolgreiche Überzeugungsarbeit setzt Vertrauensverhältnis voraus	HOCH - Langjähriges Vertrauensverhältnis zwischen politischen Instanzen und AHB grundlegend für Entscheide im Sinne des öffentlichen Interesses - Einheitliche politische Kommunikation zentral
Bewilligungsverfahren: - Realisierung der Bewilligung - Projekt muss allfälligen Baubewilligungsauflagen angepasst werden	- *Dienstleistung*: Ämtermarsch, Bewilligungen einholen - *Koordination*: Bewirtschaftung von verschiedenen Anspruchsgruppen, Lobbying, damit Bewilligung zustande kommt	TIEF - Erfordert juristisches und fachspezifisches Wissen, diese Leistung wird auch am Markt angeboten	TIEF - Von strategischer Relevanz ist nur die Kontrolle der Rahmenbedingungen und damit die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Gesetze und Regulatorien zur Erteilung von Bewilligungen
Ausschreibung: - Ausführungsplanung - Einholen von Offerten, welche an die Beschaffungsstelle weitergegeben werden	- Reine *Dienstleistungsaufgabe*: Offertenvergleich (orientiert sich am Submissionsrecht), Sicherstellung eines korrekten Prozesses	HOCH - Grosses Know-how der zentralen Beschaffungsstelle dank hoher Fallzahlen - Starke Reglementierung durch Submissionsgesetz und regelmässige Änderungen verlangen Kenntnisse der aktuellen politischen Interessen	TIEF - Von strategischer Relevanz sind nur die Kontrolle der entsprechenden Vorgaben (Submissionsgesetz) und die Definition der relevanten Eignungs- und Zuschlagskriterien
Realisierung: - Vorbereitung der Ausführung - Architekt macht klassische Projektbegleitung - Überwachen des Bauprojektes - Kosten- und Rechnungskontrolle	- *Dienstleistung*: Führung des Bauprojektes durch den Bauleiter - *Koordination*: Sicherstellen des Informationsfluss (Eigentümer sind immer im Boot) und Aufnahme von Änderungen durch Finanzanträge und andere legitime Änderungsansprüche	TIEF - Begleitung und Führung durch Bauleiter erfordert vorwiegend Fachkompetenz, kein verwaltungsspezifisches Know-how	HOCH - Beurteilung potenzieller Änderungswünsche sind Steuerungsentscheide und damit strategisch hoch relevant – müssen im Sinne des öffentlichen Interesses vorgenommen werden

Leistungen AHB Zürich	Natur der Aufgabe	Spezifität	Strategische Relevanz
Abschlussphase: - nach der Realisation des Bauwerks, wird dieses in die Organisation des Auftraggebers/Eigentümers überführt, d.h. Verantwortung geht über zum Eigentümer - Kontrolle und Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit (Tests) - Instruktion der zukünftigen Nutzer	- *Dienstleistung*: Formale Übergabe und entsprechende Dokumentation, Anpassung der STRATUS-Daten - *Koordination*: Bearbeitung des Konfliktpotenzials zwischen Werkvertragsnehmer und Bauherren (Bauherren=Kontrollfunktion)	TIEF - Übergabe erfordert Fachwissen, aber kein verwaltungsspezifisches Know-how (Vorgehen gemäss Checkliste)	HOCH - Sicherstellung der Einhaltung der finanziellen Vorgaben und der qualitativen Ansprüche sind im öffentlichen Interesse - AHB als vertragsrechtlich festgelegte Kontrollinstanz
Bauabrechnung und Garantie: - Schlussrechnungen und Garantieerklärungen einfordern (Abrechnung muss durch Unternehmer visiert werden)	- *Dienstleistung*: Abrechnung des Bauprojektes (Baubuchhaltung wird nicht zentral durchgeführt im Gegensatz z.B. zur Lohnabrechnung) - *Koordination*: Absprache zwischen Projektleiter und Buchhaltungsleiter (Baubuchhaltung)	MITTEL - Einheitlichkeit der Abrechnungen muss garantiert werden - Erfordert sowohl bautechnisches Wissen als auch Verständnis für interne Buchhaltungsgrundsätze	HOCH - Korrekte Verbuchung und Garantieerklärungen liegen im öffentlichen Interesse - Zentralisierung der Verantwortlichkeit im politischen Interesse

Die zusammenfassende Betrachtung des detaillierten Leistungskatalogs zeigt, dass – mit wenigen Ausnahmen – die vom AHB erbrachten Leistungen sowohl klassische Dienstleistungen enthalten als auch koordinativer Natur sind. In der Folge sind die meisten wahrgenommenen Aufgaben nicht nur direkt für den Kunden relevant, sondern tragen darüber hinaus und in wesentlichem Ausmass zur Senkung von Transaktionskosten seitens der Kunden bei und helfen somit, sowohl die Steuerung des Verwaltungssystems der Stadt Zürich zu verbessern als auch Synergieeffekte zu realisieren.

Bei der Betrachtung der Leistungstiefenanalyse fällt zunächst auf, dass sich ein Grossteil der vom AHB wahrgenommenen Aufgaben durch hohe strategische Relevanz auszeichnet (vgl. Abbildung 5). Nur gerade vier der insgesamt 14 analysierten Leistungen sind bloss geringfügig steuerungsrelevant. Etwas diversifizierter gestaltet sich die Kategorisierung hinsichtlich der Spezifität der vom AHB erbrachten Leistungen. So setzen die Sicherstellung der Finanzierung, die Bestellbereinigung, das Einholen des Kredits und die Ausschreibung ein hohes Mass an spezifischem Wissen voraus, das mit steigender Anzahl vorhandener Erfahrungswerte weiteres Verbesserungspotential ausschöpft. Ebenso viele Aufgaben erfordern jedoch weniger spezifische Expertise. Die Bewirtschaftung von STRATUS, die Abwicklung der Bewilligungsphase, Leistungen im Bereich der Realisierung oder innerhalb der Abschlussphase stellen beispielsweise Aktivitäten dar, die weniger ausgeprägtes Know-how voraussetzen und die mit steigender Anzahl vorhandener Erfahrungswerte nur in beschränktem Ausmass zusätzliche Lerneffekte erzielen können.

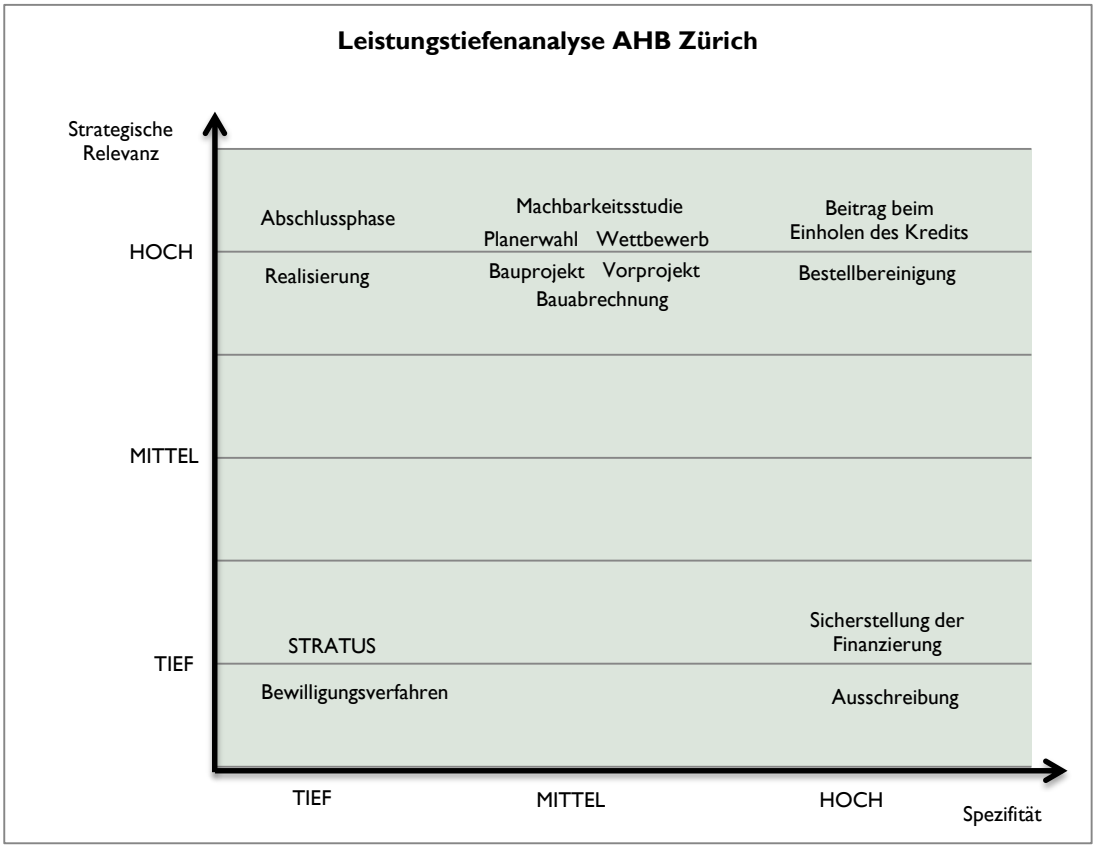


Abbildung 5: Leistungstiefenanalyse des Aufgabenportfolios des AHB

Die durchgeführte Charakterisierung und Kategorisierung der vom AHB erbrachten Leistungen ermöglicht, Einschätzungen über das vorhandene Potenzial für die Dezentralisierung bzw. für die Auslagerung dieser Leistungen vorzunehmen. Die Einschätzungen werden aus der Perspektive des Systems, d.h. aus Sicht der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich vorgenommen, da es bei der Beurteilung des Dezentralisierungs- bzw. Auslagerungspotentials darum geht, Vor- und Nachteile für die Organisation als Ganzes abzuschätzen und nicht für die einzelnen Einheiten. Bei diesen Entscheidungen handelt es sich somit stets um Systementscheidungen, d.h. um Festlegungen, die so vorgenommen werden müssen, dass die Gesamtverwaltung und somit die Stadt Zürich als Konzern Vorteile realisieren und Nachteile minimieren kann.

So muss beispielsweise bedacht werden, dass durch den Zusammenzug von gewissen Funktionen und damit durch die Zentralisierung von Leistungen, welche sich durch eine hohe Spezifität auszeichnen, Effizienzgewinne durch Skaleneffekte für die Organisation als Ganzes erzielbar sind. Das heisst also, dass durch die Bündelung von leistungsspezifischem Wissen die Wirtschaftlichkeit der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich gesteigert wird. Wenn beispielsweise die Aufgabe „Bestellbereinigung", welche aktuell zentral durch das AHB als eine einzelne Verwaltungseinheit wahrgenommen wird, neu dezentral von allen anderen Einheiten vorgenommen würde, hätte dies zur Folge, dass die entsprechenden „Besteller-Kompetenzen" in den einzelnen Ämtern gestärkt bzw. ausgebaut werden müssten. Damit wäre das notwendige Wissen zur Formulierung einer plausiblen Bestellung – eines unverändert umsetzbaren Auftrages also – in der Gesamtorganisation der Stadt Zürich zerstreut. Dies verhindert die Ausschöpfung von Skaleneffekten für die Gesamtorganisation und hemmt schliesslich nicht nur die weitere Professionalisierung dieser Funktion, sondern die stetige Professionalisierung der Verwaltung als Ganzes.

Dass eine Organisation bzw. ein Konzern für Leistungen, die sich durch eine hohe Spezifität auszeichnen, *eine* spezialisierte statt viele dezentralisierte Einheiten bilden sollte, sagt noch nichts darüber aus, ob diese Einheit innerhalb oder ausserhalb dieser Organisation bzw. der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich anzusiedeln ist. Hierzu gibt die Analyse der AHB-Leistungen entlang des Kriteriums der strategischen Relevanz Auskunft, welche als Nächstes vorgenommen wird.

Leistungen von hoher strategischer Relevanz bezeichnen Aufgaben, deren Erfüllung unter Wahrung bzw. in Abhängigkeit des öffentlichen Interesses erfolgen muss und deren politische Steuerung deshalb aufrechtzuerhalten ist. Eine Zentralisierung und organisationale Einbindung der Einheiten, die solche Leistungen erbringen, erleichtert die Einflussnahme auf die Art und Ausgestaltung der Leistungserbringung und ermöglicht so eine direktere Steuerung und Kontrolle im Sinne des öffentlichen bzw. politischen Interesses. Als Faustregel gilt, dass eine Funktion, Aufgabe oder Leistung immer dann von hoher strategischer Relevanz ist und der Hebeleffekt nicht aus der Hand gegeben werden sollte, wenn die Umsetzung eines politischen Programms bedeutend davon abhängt. Würde beispielsweise die Erstellung der Machbarkeitsstudie neu nicht mehr zentral im AHB, sondern durch Akteure aus dem privaten Sektor erbracht, müsste in jedem Fall einzeln sichergestellt werden, dass nicht nur die technische Machbarkeit abgeklärt wird, sondern dass auch die hinter einem Bauobjekt stehenden politischen Zielsetzungen berücksichtigt werden. So fliesst heute beispielsweise die Orientierung an der 2000-Watt-Gesellschaft automatisch in die Beurteilung ein. Bei einer allfälligen Auslagerung dieser Funktion müsste diese Steuerung entweder vor- oder nachgelagert im Prozess erfolgen – entfallen wird sie nicht. Gleich verhält es sich bspw. mit Vorgaben im Bereich der Wohnbaupolitik oder anderen politisch bedeutsamen Dimensionen im Baubereich, bei denen eine Auslagerung der Leistungserbringung auf Anbieter ausserhalb der öffentlichen Verwaltung den steuernden bzw. kontrollierenden Hebeleffekt der Politik relativ betrachtet schwächen würde.

Andere Beispiele für die Bedeutung der Eigenerstellung von strategisch relevanten Leistungen bilden die Planerwahl und die Organisation von Wettbewerben. Hier gilt es unter anderem darum, die Kontrolle über die Kostenentwicklung zu behalten, als Single Point of Contact die Marktmacht gegenüber den Bauleistungserbringern aus dem privaten Sektor zu behalten, Qualitätsstandards im Baubereich zu setzen bzw. zu beeinflussen und sicherzustellen, dass die Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen gemäss dem demokratisch definierten Gemeinwohl vorgenommen wird und nicht durch private Interessen verzerrt wird. Tabelle 10 verdeutlich die strategische Relevanz weiterer Leistungen aus dem AHB-Leistungskatalog, welche als kritisch im Sinne des Interesses der Gesamtorganisation der Stadt Zürich sind und deshalb nicht ausgelagert werden sollten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Folgen einer Dezentralisierung von AHB-Leistungen an andere Verwaltungseinheiten der Stadt Zürich und die Konsequenzen einer Auslagerung dieser Funktionen an die Privatwirtschaft nicht aus der Perspektive der einzelnen Abnehmer von AHB-Leistung oder dem AHB selber vorgenommen werden sollten. Es bestehen keine grundsätzlich richtigen oder grundsätzlich falschen Entscheidungen darüber, ob eine bestehende AHB-Leistung innerhalb der Verwaltung dezentralisiert bzw. gänzlich ausgelagert werden sollte. Jede Option ist mit spezifischen Kosten und Nutzen verbunden. Das Leistungstiefen-Portfolio hilft, diese abzuschätzen: Das Kriterium der Spezifität verdeutlicht den steßfigenden Gesamtaufwand des Verwaltungssystems der Stadt Zürich, wenn hoch spezifische Leistungen dezentralisiert und vorteilhafte Skaleneffekte und Lernen erschwert würden. Das Kriterium der strategischen Relevanz verweist auf die schwindende politische Steuerungsmöglichkeit bzw. den steigenden Kontrollaufwand, wenn für die Gesamtorganisation kritische Funktionen an den privaten Sektor ausgelagert würden. Welches Gewicht den spezifischen Kosten und Nutzen einer Option im jeweiligen Fall beigemessen wird, ist letztlich eine politische Entscheidung.

3.3 Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen halten fest, dass die Wertschöpfung des AHB für ihre internen Kunden aus der Wahrnehmung von Dienstleistungs- von Koordinationsaufgaben basiert. Erstere werden unmittelbar durch die Auftraggeber wahrgenommen, Letztere sind schwerer für diese ersichtlich. Aus einer gesamtorganisationalen Perspektive ist allerdings festzustellen, dass die Bewältigung der Koordinationsaufgaben durch das AHB zu einer deutlichen Senkung der Transaktionskosten innerhalb des Systems führt.

Die bisherige Beurteilung zeigt zudem, dass sich die Mehrheit der vom AHB erbrachten Querschnittsleistungen durch eine hohe Spezifität und grosse strategische Relevanz für die Gesamtverwaltung der Stadt Zürich auszeichnen. Die Erbringung dieser Querschnittsleistungen kann deshalb nicht ohne Kosten innerhalb der Verwaltung dezentralisiert bzw. nicht ohne Risiken in den privaten Sektor ausgelagert werden.

Da die diesbezügliche Ressourcenallokation innerhalb der Gesamtorganisation folglich nicht durch das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage optimiert wird, kommt innerhalb der Verwaltung der Stadt Zürich das Instrument der internen Leistungsverrechnung zur Anwendung. Sie hat zum Ziel, das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Leistungserbringer und Leistungsbezüger im Gleichge-

wicht zu halten und die Vorteile des Wettbewerbs – Wirtschaftlichkeit, Qualität der Leistungserstellung, Reaktionsfähigkeit und Transparenz des Gesamtsystems – bestmöglich zu realisieren. Wie gut dies unter den geltenden regulatorischen Bedingungen und mit der Überarbeitung des Verrechnungssystems gelingt, soll im nachfolgenden Abschnitt untersucht werden.

4 Beurteilung des überarbeiteten Verrechnungssystems

Dieses Kapitel untersucht erstens die relevanten Rahmenbedingungen, welche das Verhalten des Angebots und der Nachfrage im Bereich der Planung und Realisierung von Bauprojekten regeln. Darauf aufbauend und zweitens wird ein Überblick über die Eckpunkte des überarbeiteten Verrechnungssystems gegeben, bevor drittens die Steuerungswirkung beurteilt wird, welches die Reform aus der Sicht der Kunden des AHB, des AHB und der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich mit sich bringt.

4.1 Regulierung des Angebots und der Nachfrage

Ziel dieses Unterkapitels ist es, das Ausmass der Flexibilität zu eruieren, über welches das AHB hinsichtlich der Leistungsbereitstellung im Bereich der Planung und Realisierung von Bauprojekten und die Nachfrager hinsichtlich des Leistungsbezugs im Rahmen der geltenden Regelung der Stadt Zürich verfügen. Diese Analyse erlaubt, grundsätzliche Schlussfolgerungen in Bezug auf die Steuerung von Angebot und Nachfrage durch ein Verrechnungssystem abzuleiten und abzuschätzen, welche Verhaltensfolgen bei einer Änderung des Verrechnungsmechanismus zu erwarten sind.

4.1.1 Flexibilität des Angebots

Gegenüber seinen Kundinnen und Kunden bietet das AHB gestützt auf die SIA-Ordnung 102 den in Tabelle 9 dargestellten Leistungskatalog an. Leitgedanke dieses sog. SIA-Leistungsmodells ist die ganzheitliche Erfassung des Lebenszyklus eines Bauwerks. Es umfasst Planerleistungen für ein Bauwerk von der ersten Idee, über die Projektierung und Ausführung, bis zum Betrieb und der Erhaltung des Objekts. Die Gliederung des Lebenszyklus in Phasen und Teilphasen spiegelt auch die Entscheidungsnotwendigkeiten und den Leistungsbedarf des Auftraggebers wieder. Kurz: Der gegenüber Kunden kommunizierte Leistungskatalog des AHB orientiert sich am „natürlichen" Leistungsbedarf im Rahmen der Abwicklung eines Bauprojekts und enthält keine weiteren über das notwendige Mass hinausgehenden Leistungsangebote.

Der durch Art. 48 STRB DGA umschriebene Aufgabenbereich des AHB hingegen hebt insbesondere folgende Schwerpunkte hervor: die Durchführung von Ideen- und Architekturwettbewerben; die Ausarbeitung von baulichen Konzepten, Strategieplanungen und Machbarkeitsstudien; die Planung, Projektierung und Ausführung von Instandsetzungen, Erneuerungen, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; die Erarbeitung von Strategien, Konzepten, Normen und Standards im Bereich Bau; die Erarbeitung und Realisierung von Kunst am Bau; sowie die Unterstützung und das Controlling für Bauvorhaben des gemeinnützigen Wohnungsbaus und der von der Stadt unterstützen Drittinstitutionen. Die gesetzliche Verankerung des Aufgabenbereichs des AHB setzt dem konkreten Leistungsangebot keine abschliessenden Grenzen, sondern formuliert Minimalanforderungen an die Leistungsbereitstellung. Der gesetzliche Aufgabenbereich des AHB ist demzufolge umfassender als die Bestandteile des

SIA-Leistungsmodells. Das AHB muss nebst den für ein konkretes Bauwerk notwendigen Leistungen auch die gesetzlich verankerte Zuständigkeit abdecken – das sind, erstens, Leistungen zur Erarbeitung von generellen Strategien, Konzepten, Normen und Standards im Bereich Bau sowie zweitens Leistungen im Hinblick auf die Unterstützung und das Controlling für Bauvorhaben des gemeinnützigen Wohnungsbaus und der von der Stadt unterstützten Drittinstitutionen.

Es kann gesamthaft festgehalten werden, dass das AHB in Bezug auf sein Leistungsspektrum Minimalanforderungen genügen muss und nur im Sinne der Leistungsausweitung und -qualität Flexibilität besitzt. Das heisst, wird ein gegebenes Verrechnungssystem aus Sicht des Anbieters konservativer – d.h. es schränkt die interne Verrechnung der angefallenen Kosten ein – so kann als Konsequenz erwartet werden, dass nebst steigender Effizienzbemühungen ein Qualitätsabfall in den bereitgestellten Leistungen einerseits und eine Reduktion des Angebotsspektrums auf das gesetzlich erforderliche Mass resultieren werden. Umgekehrt kann innerhalb eines grosszügigeren Verrechnungssystems – d.h. es weitet die Möglichkeit der Verrechnung angefallener Kosten aus – erwartet werden, dass die Qualität der bereitgestellten Leistungen vorangetrieben und das Angebotsspektrum über die gesetzlich verankerten Minimalanforderungen hinaus erweitert wird. Dies sind die grundsätzlichen Verhaltensfolgen, welche das AHB als Reaktion auf ein Verrechnungssystem innerhalb der geltenden regulatorischen Rahmenbedingungen innerhalb der Stadt Zürich an den Tag legen kann.

4.1.2 Flexibilität der Nachfrage

Die Kundinnen und Kunden des AHB sind Eigentümervertreterinnen. Sie sind Portfoliomanagerin, Vermieterin und Auftraggeberin für dauerhafte und nachhaltige Bauleistungen. Zu den Eigentümervertreterinnen gehören die Immobilien Stadt Zürich (IMO) und die Liegenschaftenverwaltung (LV), sie vertreten die Stadt Zürich. Ihr gehören der Grund und Boden sowie die darauf befindlichen Bauten. Des Weiteren gehören die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ), Grün Stadt Zürich (GSZ), Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED) sowie stadtnahe Institutionen wie öffentlich-rechtliche Stiftungen zu den Auftraggebern des AHB. Die in Abbildung 6 dargestellte Aufteilung des durch das AHB umgesetzten Bauvolumens von CHF 343 Mio. für das Jahr 2014 hilft, die Bedeutung der einzelnen Kunden für das AHB und deren potentielles Nachfrageverhalten zu eruieren.

Die Statistik zur Nutzung zeigt, dass 75% des umgesetzten Bauvolumens dem Verwaltungsvermögen und 19% dem Finanzvermögen zuzuordnen sind (linke Seite der Abbildung). Damit bilden die IMO, welche die Stadt Zürich als Eigentümerin und Bewirtschafterin eines Grossteils der Immobilien im Verwaltungsvermögen vertritt, und die LV, welche für die Stadt Zürich unter anderem Wohnüberbauungen realisiert und bewirtschaftet, die zwei umsatzstärksten Kundinnen des AHB. Die restlichen 6% des umgesetzten Bauvolumens kommen auf die städtischen Werke und auf Dritte zu liegen.

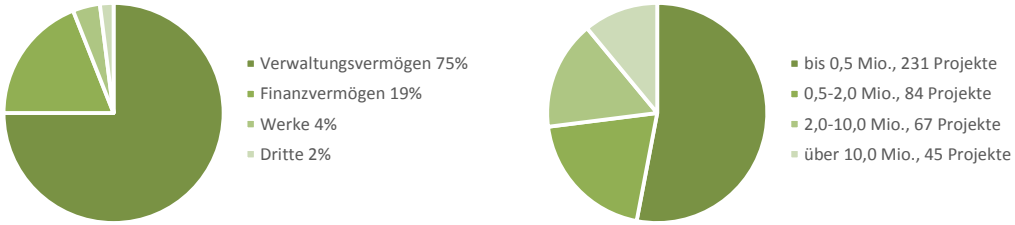


Abbildung 6: Bauvolumen nach Nutzung (links) sowie nach Kostenkategorien (rechts)

Die Statistik zur Kostenstruktur der laufenden Projekte zeigt, dass die Kosten für rund 53% aller Projekte unter CHF 0,5 Mio. zu liegen kommen und für ca. 20% aller Projekte zwischen CHF 0,5 und 2 Mio. aufgewendet werden (rechte Seite der Abbildung). Ungefähr 16% der laufenden Projekte kosten zwischen CHF 2,0 und 10,0 Mio. und rund 11% über CHF 10,0 Mio.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Steuerungswirkung eines Verrechnungssystems bzw. einer Reform davon vor allem auf die IMO und die LV entfaltet und grösstenteils Projekte mit Kosten bis zu CHF 2 Mio. betrifft. Bei bestehendem Pflichtkonsum gemäss Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich (STRB Nr. 1097/2005) und gleichbleibenden gesetzlichen Aufträgen seitens der Kunden des AHB besteht wenig bis kein Spielraum, das jeweilige Nachfrageverhalten zu ändern, um sich einem veränderten Verrechnungssystem anzupassen. Einerseits erlaubt die geregelte Aufgabenteilung zwischen Dienstabteilungen der Stadt Zürich den Auftraggebern des AHB nicht, erforderliche Leistungen selber zu erstellen oder bei anderen Anbietern zu beziehen. Andererseits verhindern die demokratisch verankerten Aufträge der Kunden des AHB, dass diese ihren Leistungsumfang nach geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen frei beurteilen und neu bestimmen können.

4.2 Eckpunkte des überarbeiteten Verrechnungssystems

Gestützt auf das Accounting Manual der Stadt Zürich (Modul Interne Verrechnung ILV) sind interne Leistungen zwischen Institutionen der Verwaltungsrechnung gemäss dem Vollkostenprinzip zu verrechnen, soweit sie auf der Liste verrechenbarer Leistungen aufgeführt sind. Das AHB hat das mit Stadtratsbeschluss vom 4. Februar 2009 (STRB Nr. 200/2009) in Kraft gesetzte Eigenhonorarsystem analysiert und gemäss dieser Vorgabe überarbeitet bzw. angepasst. Ziel war es, die Verrechnung der vom AHB im Auftrag anderer städtischer Dienstabteilungen und von Dritten erbrachten Dienstleistungen auf den tatsächlich verursachten Eigenaufwand zu basieren und diese Verrechnung transparenter zu gestalten.

Zu diesem Zweck hat das AHB unter anderem über 1'000 Bauprojekte ausgewertet, die zwischen 2009 und 2014 abgeschlossen wurden. Es wurde untersucht, ob der tatsächliche projektbezogene Eigenaufwand des AHB mit dem jeweils verrechneten Eigenhonorar gedeckt werden konnte (Einhal-

tung des Vollkostenprinzips) und durch welche Faktoren der Eigenaufwand des AHB bestimmt ist. Die Analyse zeigte, dass bei den ausgewerteten Bauvorhaben

- der effektive projektbezogene Eigenaufwand des AHB im Durchschnitt ca. zehn Prozent über dem verrechneten Eigenhonorar lag;
- ehemals angewandte Berechnungsfaktoren wie bspw. Schwierigkeitsgrad, Anpassungsfaktor und Denkmalpflege-/Umbauzuschlag keinen signifikanten Zusammenhang mit dem effektiven projektbezogenen Eigenaufwand des AHB hatten, wohingegen Aspekte wie Rekurse, politisch bedingte Projektüberarbeitungen oder Projektänderungen einen grösseren Einfluss aufwiesen;
- die Erstellungskosten eines Bauwerks einen guten Indikator für den effektiven projektbezogenen Eigenaufwand des AHB darstellen;
- die unterschiedlichen mittleren Stundenansätze zwischen CHF 160 bis CHF 180 sowie die differenzierten Stundenansätze von CHF 96 bis CHF 230, die für Leistungen des AHB angewandt wurden, die dem Zeitaufwand unterliegen, zu Verunsicherung bei der Anwendung und teilweise zu Unverständnis bei den Kundinnen und Kunden führten.

Das überarbeitete Verrechnungssystem berücksichtigt diese Erkenntnisse und etabliert folgende Verrechnungslogik entlang der einzelnen Leistungsbestandteile der SIA-Ordnung: Die Leistungen der Phasen 1, 2 und 6 sowie Bauprojektmanagement-Leistungen bei Express-Projekten werden unverändert gemäss effektivem Zeitaufwand verrechnet, neu jedoch nicht basierend auf variablen, sondern fixen Stundenansätzen von CHF 160. Die Verrechnung der Leistungen, welche das AHB in den Phasen 3 bis 5 der SIA-Ordnung erbringt, unterliegt einer neu definierten Eigenhonorarkurve. Diese basiert ausschliesslich auf den Erstellungskosten bzw. dem Objektkredit, welcher mit dem Ausgabenbeschluss festgelegt wird. Abbildung 7 illustriert die neue Honorarkurve und zeigt den Honoraranteil des AHB in Abhängigkeit der Erstellungskosten. Danach definiert die Kurve fixe Eigenhonoraranteile von 8.5% und 2% der Erstellungskosten für Projekte bis zu 1 Million Franken bzw. über 100 Millionen Franken. Für Projekte mit Erstellungskosten zwischen 1 Million Franken und 100 Millionen Franken ist der Eigenhonoraranteil variable und berechnet sich gemäss der Formel:

$$Honorar = Erstellungskosten * 6.6368 * Erstellungskosten^{-0.315}$$

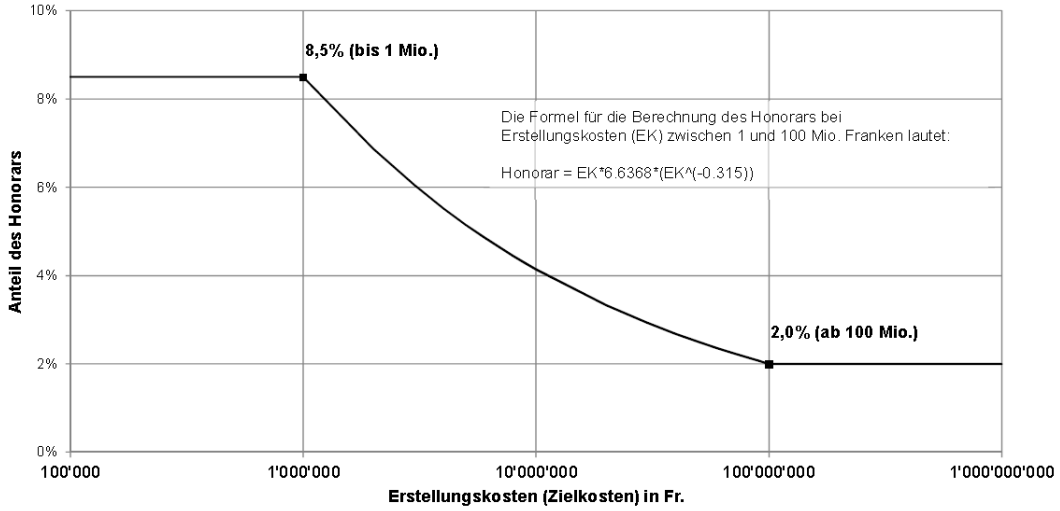


Abbildung 7: Eigenhonorarkurve

Die untenstehende Tabelle 11 listet die einzelnen Leistungsbestandteile des AHB gemäss SIA-Ordnung auf und stellt die alte Verrechnungslogik der neuen gegenüber. Gesamthaft kann festgehalten, dass das Verrechnungssystem, welches das AHB anwendet, weiterhin auf zwei Logiken basiert: Ein Teil der Leistungen wird gemäss effektivem Aufwand verrechnet, während andere Dienste einer auf Erfahrungswerten definierten Pauschale unterliegen. Innerhalb der nach effektivem Aufwand verrechneten Teilleistungen werden die bisher äusserst unterschiedlichen Stundenansätze, welche innerhalb der Bandbreite von CHF 90 und CHF 230 schwankten, geglättet und bei CHF 160 fixiert. Darin sind die Gemeinkosten für Führungs- und allgemeine Administrationsaufgaben sowie sämtliche im AHB anfallenden Nebenkosten enthalten.

Innerhalb der pauschal verrechneten Leistungsanteile wird das Honorarband durch eine neue, auf Erfahrungswerten des AHB basierende Honorarkurve abgelöst. Ausser den Erstellungskosten des Objekts werden bei der Berechnung des Honoraranteils des AHB künftig keine weiteren Aspekte wie bspw. Schwierigkeitsgrad, Anpassungsfaktor und Denkmalpflege-/Umbauzuschlag berücksichtigt. Zudem enthält das so errechnete Honorar – anders als bisher – sämtliche Leistungen des AHB innerhalb dieser Teilphasen. Wie der Tabelle 11 zu entnehmen ist, finden innerhalb der nach Honorarkurve verrechneten AHB-Leistungen im Vergleich zum vorher angewandten Honorarband gewisse Verschiebungen der prozentualen Honoraranteile statt. So steigen die Anteile für das Vorprojekt und für die Ausführungsplanung von jeweils 10% auf 14% bzw. 12%. Die Honoraranteile für das Bauprojekt und die Ausschreibung sinken hingegen von 16% bzw. 18% auf 12% bzw. 16%.

Phasen		Teilphasen		alte Verrechnungslogik	neue Verrechnungslogik
				nach Zeitaufwand	*nach Zeitaufwand*
1	Strategische Planung	1.1	Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien	variable Stundenansätze	fixe Stundenansätze
2	Vorstudie	2.1	Definition des Vorhabens, Machbarkeitsstudie	variable Stundenansätze	fixe Stundenansätze
		2.2	Auswahlverfahren (Planerwahl, Wettbewerbe)	variable Stundenansätze	fixe Stundenansätze
				nach Eigenhonorarband	*nach Eigenhonorarkurve*
3	Projektierung	3.1	Vorprojekt	10%	14%
		3.2	Bauprojekt	16%	12%
		3.3	Bewilligungsverfahren	2%	2%
4	Ausschreibung	4.1	Ausschreibung, Offerten-vergleich, Vergabeantrag	18%	16%
5	Realisierung	5.1	Ausführungsplanung	10%	12%
		5.2	Ausführung	29%	29%
		5.3	Inbetriebnahme, Abschluss, Garantieleistungen	15%	15%
				nach Zeitaufwand	*nach Zeitaufwand*
6	Bewirtschaftung	6.1	Betrieb	variable Stundenansätze	fixe Stundenansätze
		6.2	Erhaltung	variable Stundenansätze	fixe Stundenansätze

Tabelle 11: Verrechnungslogik der einzelnen Leistungsbestandteile

Mit der Einführung des überarbeiteten Verrechnungssystems am 1. Januar 2015 erhöhte sich das Eigenhonorar des AHB über alle Dienstleistungen und Portfolios um durchschnittlich 3.5%. Damit liegt der Kostendeckungsgrad des AHB neu zwischen 85% und 90%. Trotz bestehender Zielsetzung bzw. gesetzlicher Vorgabe kann somit immer noch nicht von einem Verrechnungssystem gemäss Vollkostenprinzip gesprochen werden. Mit dem überarbeiteten System verrechnet das AHB einen Teil des Eigenaufwands, der zwar höher als die variablen, aber tiefer als die Vollkosten der Aktivitäten dieses Querschnittsamtes sind. Dieses System entspricht dem in Kapitel 2.2 beschriebenen Verrechnungsansatz gemäss Teilkostenprinzip. Inwiefern die tatsächlichen Auswirkungen des Verrechnungssystems den konzeptionell zu erwartenden Vor- und Nachteilen sowie Verhaltensfolgen entsprechen, ist Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts.

4.3 Steuerungswirkung des überarbeiteten Verrechnungssystems

Dieses Unterkapitel hat zum Ziel, die Steuerungsleistung des überarbeiteten Verrechnungssystems aus Sicht des AHB, den Kunden von AHB-Leistungen sowie der Gesamtverwaltung zu beurteilen. Zu diesem Zweck werden für jede Perspektive die jeweiligen Vor- und Nachteile dargestellt, die sich aus der Reform ergeben.

Methodisch wurde die Perspektive des AHB basierend auf den vorhandenen Reformunterlagen sowie auf Interviews mit der Direktorin des Amtes und dem für die Reform des Verrechnungssystem

zuständigen Projektleiter aus dem Bereich Honorarwesen und Vertragsmanagement erfasst. Die Perspektive der Kunden wurde basierend auf halbstrukturierten Interviews eruiert. Für die Darlegung der Sicht der IMO wurde Herr Markus Wanner, Leiter der Abteilung Zentrale Dienste, beigezogen. Die Sicht der LVZ wurde durch die Einschätzungen des Direktors, Herrn Arno Roggo, des Leiters Wohnliegenschaften, Herrn Markus Feer, und des Leiters Kommerzielle Objekte, Herrn Peter Ascari, erfasst. Für die Darlegung der Sicht des Stadtspitals Triemli haben sich der Spitaldirektor, Herr Dr. Erwin Carigiet, und der Leiter des Bereichs Finanzen, Herr Dr. Lukas Rist, zur Verfügung gestellt. Für das Stadtspital Waid schliesslich nahm der Spitaldirektor, Herr Lukas S. Furler, die Einschätzung des überarbeiteten Verrechnungssystems vor.

4.3.1 Steuerungswirkung auf das AHB

Für das AHB ergeben sich mit der Überarbeitung des Verrechnungssystems unterschiedliche Vorteile. Grundsätzlich findet mit der Reform ein weiterer *Schritt in Richtung eines Verrechnungssystems nach dem rechtlich verankerten Vollkostenprinzip* statt. Das AHB bleibt somit auf einem reduzierteren Kostenblock „sitzen" als bisher und entschärft etwaigen Legitimationsdruck bezüglich der „Gemeinkosten" gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit. Des Weiteren stellen die Standardisierung der Stundenansätze und der Wechsel vom Honorarband zur Honorarkurve radikale *Vereinfachungen in der Verrechnung* von AHB-Leistungen dar. Dies *senkt den internen Verrechnungsaufwand* des AHB auf ein minimales Mass, weil sich der Verrechnungspreis direkt aus dem Personalzeiterfassungssystem bzw. aus der Kosten-Leistungs-Rechnung einerseits und den Erstellungskosten des Bauobjekts andererseits ergibt. Die Standardisierung der Stundenansätze und die Einführung der Honorarkurve erhöhen zudem die *Transparenz über die eigene Kostenstruktur*: Künftig kann überprüft werden, ob der Mittel- bzw. Mitarbeitendeneinsatz dem Ertrag gerecht wird oder ob der Leistungserstellungsprozess optimiert werden kann. Schliesslich führt das überarbeitete Verrechnungssystem dazu, dass der *Eigenhonoraranteil vorausschauender geplant werden kann*. Dies ermöglicht auf mittlere Frist hin eine *Verbesserung der strategischen Steuerung* des AHB als Querschnittsamt der Stadt Zürich und *stärkt das Management in seiner Führungsverantwortung und -kompetenz*.

	Vorteile	Nachteile
Angebot	+ Annäherung an das Vollkostenprinzip + Vereinfachung der Verrechnung + Reduktion des Verrechnungsaufwands + Transparenz der Kostenstruktur + Planbarkeit des Honoraranteils + Verbesserung der strategischen Steuerung auf mittlere Frist + Stärkt das Management in Führungsverantwortung und -kompetenz	– Ausbau einer konsistenten Kosten-Leistungs-Rechnung – Erhöhung des Effizienzdrucks – Erhöhung des Qualitätsdrucks – Erhöhung Legitimationsdruck

Das überarbeitete Eigenhonorarsystem bringt für das AHB allerdings auch Nachteile mit sich. Das Funktionieren der zeitbezogenen Verrechnung und die Aufschlüsselung des Honoraranteils nach den darin enthaltenen Leistungsbestandteilen erfordern eine konsistente Kosten-Leistungs-Rechnung als

Basis. Der *Ausbau der bestehenden Kosten-Leistungs-Rechnung bzw. die Abstimmung der verschiedenen Instrumente in diesem Bereich bindet Ressourcen* und sie bedarf eines konkreten Praxistests, bis der Leistungserstellungsprozess des AHB befriedigend abgebildet bzw. erfasst werden kann. Des Weiteren führen die aus der Kosten-Leistungs-Rechnung gewonnenen Informationen dazu, dass nachvollziehbar wird, ob hinter einem pauschal verrechneten Honoraranteil auch tatsächlich Arbeitszeit in entsprechender Höhe investiert wurde. Mit der Reform wird somit die Grundlage für mögliche *externe Forderungen nach Effizienzerhöhungen* gelegt. Zudem führt das überarbeitete Verrechnungssystem bzw. der damit verbundene Preisschub bei gleichbleibender Leistung dazu, dass die *Qualitätsansprüche der Kunden steigen*. Schliesslich vereinfachen sowohl die Standardisierung der Stundenansätze als auch die auf Erstellungskosten beruhende Honorarkurve einen Vergleich der AHB-Leistungen mit denjenigen von Anbietern aus dem privaten Sektor. Ganz grundsätzlich steigt auf diese Weise der Druck auf das AHB, seinen Mehrwert für die Nachfrage nach seinen Leistungen und für das Verwaltungssystem gesamthaft darzulegen und zu *legitimieren*.

4.3.2 Steuerungswirkung auf die Kunden des AHB

Die Überarbeitung des Verrechnungssystems bringt diverse Nachteile für die Kunden des AHB mit sich. Aus der Perspektive der Nachfrager werden vor allem bei den nach Honorarkurve verrechneten Leistungsbestandteilen *Mehrkosten abgewälzt*, die nichts mit dem konkreten Leistungsbezug zu tun haben. Sie spiegeln vielmehr den Zusatzaufwand wieder, der durch politischen Zielsetzungen wie bspw. der 2000-Watt-Gesellschaft verursacht und in Form von *Gemeinkosten* und nach der Höhe des Objektkredits auf die Kunden des AHB verteilt werden. Ein aus Nachfragesicht bereits bestehender Nachteil stellt der *Pflichtkonsum* dar. Mit der Reform des Verrechnungssystem bzw. dem damit verbundenen Preisschub verschärft sich allerdings die Problematik, dass Kunden nicht auf die Dienste des AHB verzichten bzw. auf externe Leistungserbringer zurückgreifen dürfen, obwohl Kosten-Nutzen-Überlegungen teilweise dafür sprechen würden. Die fehlenden Ausweichmöglichkeiten aufgrund der regulatorisch eingeschränkten Flexibilität der Nachfrage wird über kurz oder lang die *Erreichung der jeweiligen Ziele der leistungsbeziehenden Einheiten beeinträchtigen*. Des Weiteren entfallen mit dem Inkrafttreten des neuen Verrechnungssystems bisher gewährte *Rabatte* an Baugenossenschaften. Es wird sich zeigen, ob diese Kundengruppe weiterhin freiwillig auf die Dienste des AHB zurückgreifen wird.

	Vorteile	Nachteile
Nachfrage	+ Erhöhung der Nachvollziehbarkeit + Transparenz der Preisstruktur + Planbarkeit des Honoraranteils + Verstärkung von Kosten-Nutzen-Überlegungen bzw. des Managements + Vergleichbarkeit mit privaten Anbietern + Mittelfristige Qualitätssteigerung + Mittelfristige Preissenkung	– Mehrkosten ohne unmittelbare Qualitätssteigerung – Tragen von gestiegenen Gemeinkosten bzw. Kosten durch politische Zielvorgaben – Aufrechterhaltung des Pflichtkonsums – Behindert eigene Zielerreichung – Wegfall von Rabatten

Allerdings ergeben sich mit dem Systemwechsel auch Vorteile für die Nachfrager nach AHB-Leistungen. Erstens geht mit der Umstellung eine deutliche *Erhöhung der Nachvollziehbarkeit* der Verrechnungspreise einher, da die Stundenansätze vereinheitlicht sind und der Honoraranteil aus der Höhe der Erstellungskosten resultiert. Damit einher geht eine *transparentere Preisstruktur*, die wiederum die *Planbarkeit der Kosten erhöht*, welche für den Bezug von AHB-Leistungen gedeckt werden müssen. Der mit dem neuen Verrechnungssystem verbundene Preisschub hat für die Kundinnen und Kunden des AHB auch einen Vorteil: Er drängt die Nachfrage stärker als bisher dazu, *Kosten-Nutzen-Überlegungen* anzustellen und somit das Management der Organisation zu verbessern. Erst diese vertiefte Auseinandersetzung mit dem Leistungsbezug bzw. dessen Kosten erlaubt einen sinnvollen *Vergleich mit Anbietern aus dem privaten Sektor* und ermöglicht eine Erkennung der Leistungsunterschiede. Schliesslich verspricht der nun mögliche und fortwährende Vergleich entweder eine *Steigerung der angebotenen Leistungsqualität* durch das AHB oder eine *Senkung der Preise* für die bereitgestellten Dienste. Die Aufrechterhaltung eines Kontrasts zwischen dem Preisleistungsverhältnis im privaten und öffentlichen Sektor ist auf mittlere Sicht schwer legitimierbar und deshalb nur mit erhöhtem politischen Aufwand aufrechtzuerhalten.

4.3.3 Steuerungswirkung auf die Gesamtverwaltung – Konzernsicht

Aus einer System- bzw. Konzernsicht bringt die Überarbeitung des bisher geltenden Verrechnungssystems diverse Vorteile. Zunächst resultiert aus der Reform eine Annäherung der tatsächlichen Verrechnungspraxis an das verankerte *Prinzip der Vollkostenverrechnung*. Mit dem nun erreichten Kostendeckungsgrad des AHB zwischen 85% und 90% kann zwar immer noch nicht von einer vollständigen Umsetzung des Grundsatzes gesprochen werden. Faktisch handelt es sich mit dem überarbeiteten Eigenhonorarsystem auch in Zukunft um eine Verrechnung von Teilkosten. Des Weiteren führt die Vereinheitlichung der Preisstrukturen zur *Reduktion von Unsicherheiten*, die aufgrund variabler Stundenansätze und Honorarband bisher im System vorhanden waren. Geglättete Stundenansätze für Leistungen, die nach Zeitaufwand abgerechnet werden und die auf Basis der Erstellungskosten eindeutig definierte Honorarkurve senken darüber hinaus den *Verrechnungsaufwand* innerhalb des Gesamtsystems und setzen theoretisch Kapazitäten bei allen Beteiligten frei.

	Vorteile	Nachteile
Gesamtverwaltung/ Konzernsicht	+ Erhöhung der Regelkonformität bzgl. Verrechnungsgrundsatz + Reduktion der Verrechnungsunsicherheiten durch Vereinheitlichung der Preisstrukturen + Reduktion des Systemaufwands durch Vereinfachung des Verrechnungssystems + Transparenz der Kosten- bzw. Preisstruktur + Verbesserung der Kosten-Leistungs-Planung + Steigerung des Qualitäts- und Kostenbewusstseins + Verbesserte Allokation öffentlicher Mittel + Verbesserte Vergleichbarkeit mit privatem Sektor + Erhöhte Transparenz über die Kosten aufgrund politischer Vorgaben, des Verwaltungskontexts oder Organisationsmängel	– Erhöhung des Systemaufwands durch Verbesserung der Kosten-Leistungs-Rechnungen – Ungleichheiten im System bzgl. tatsächlicher Umsetzung des Verrechnungsgrundsatzes – Erhöhung des Konfliktpotentials aufgrund zunehmender Auseinandersetzungen über Leistungsqualität und Verrechnungspreise – Annäherung an Kostenwahrheit im Baubereich – Erhöhung der Gefahr unbeabsichtigter Konsequenzen, da Preissteigerungen Einfluss auf die Zielerreichung der Ämter haben

Ganz grundsätzlich bietet die Verrechnungsreform einen Umfang an *Transparenz* hinsichtlich der Kosten- und Preisstrukturen des AHB, der vorher nur mit grösserem Aufwand zu erreichen war. Insgesamt lässt sich auf diese Weise sowohl auf der Ebene der einzelnen Einheiten aber auch aus derjenigen der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich eine *bessere Kosten-Leistungs-Planung* bewerkstelligen. Bei den Kundinnen und Kunden des AHB als auch beim AHB selbst werden durch den entstandenen Preisschub des Weiteren sowohl das *Bewusstsein für die Qualität als auch für die Kosten* der bezogenen Leistungen geschärft. Durch die so in Gang gesetzte Verhandlungsdynamik unter den beteiligten Verwaltungseinheiten kann eine bessere, d.h. *effizientere Allokation der öffentlichen Mittel* innerhalb des Verwaltungssystems der Stadt Zürich erwartet werden: Während die Nachfrage künftig auf eine Erhöhung des Grenznutzens der eingekauften Leistungen drängen wird, ist zu erwarten, dass das AHB die Grenzkosten für die Leistungserstellung zu senken versucht. Stets wird bei der Verhandlungsdynamik zwischen AHB und seinen Kunden der nun einfacher zu ziehende *Vergleich mit privaten Leistungsanbietern* im Raum stehen. Ergibt sich aus diesen Vergleichen, dass die Leistungen des AHB teurer sind bzw. eine andere Qualität aufweisen, ist es mit dem neuen Verrechnungssystem einfacher, die *Ursachen für die Unterschiede* zu identifizieren – bspw. aufgrund politischer Vorgaben (Nachhaltigkeit, 2000-Watt-Gesellschaft etc.), verwaltungsspezifischer Koordinationsaufwände oder verbesserungswürdigen organisatorischen Abläufen.

Das überarbeitete Verrechnungssystem bringt aus der Perspektive der Gesamtverwaltung bzw. aus einer Konzernsicht auch Nachteile mit sich. Als Erstes erhöht sich durch die Einführung bzw. Verbesserung der Kosten-Leistungs-Rechnung der *Systemaufwand*, den die einzelnen Verwaltungseinheiten betreiben. Hier gilt es künftig zwischen Präzision bei der Erfassung der Leistungen und ihrer Kostenstruktur einerseits und den damit verbundenen Kosten so abzuwägen, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung tatsächlich einen Mehrwert liefert und nicht selbst zu einem belastenden Faktor für die einzelnen Verwaltungseinheiten und somit auch für das Gesamtsystem wird. Des Weiteren legt die Überarbeitung des AHB systemweit offen, dass nicht alle Verwaltungseinheiten ihre *Verrechnungspra-*

xis nach dem festgelegten Grundsatz der Verrechnung nach Vollkosten richten. Dies kann mittelfristig zu Spannungen führen, weil Ungleichheiten auf einer Ebene des Systems entstehen, auf der man keine Unterschiede erwarten würde.

Es wurde zudem bereits festgehalten, dass das überarbeitete Verrechnungssystem die Verhandlungsdynamik bezüglich Qualität und Preis zwischen dem AHB und seinen Kunden verstärkt. Damit erhöht sich allerdings auch das *Konfliktpotenzial* im System, weil nun die Eigeninteressen der Einheiten stärker in den Vordergrund gerückt und Auseinandersetzungen wahrscheinlicher werden. Zudem hat sich je nach Erstellungskosten eines Objekts das Eigenhonorar des AHB erhöht, was das Bauen auf den ersten Blick verteuert, aber im Grunde nur eine *Annäherung an die Kostenwahrheit im Baubereich* darstellt: Das Gesamtsystem bzw. der Konzern senkt durch die Überarbeitung des Verrechnungssystems für AHB-Leistungen einen Teil seiner Gemeinkosten, indem es den Aufwand für diese spezifischen Leistungen den Kunden des AHB klarer zuweist und sichtbar macht, welche tatsächlichen Kosten mit dem Bezug von AHB-Diensten verbunden sind. Diese Entwicklung kann schliesslich zu *unbeabsichtigten Konsequenzen* führen, weil das gestiegene Eigenhonorar des AHB durch die Kunden abgefedert werden muss. Dies kann grundsätzlich über eine Veränderung der Aktivitäten geschehen, die entweder die Ertragsseite vergrössern (bspw. Erhöhung von Gebühren, Mieten etc.) oder die Aufwandspositionen reduzieren (bspw. Senkung der Qualitätsstandards etc.). Beides wird die Erfüllung der gesetzlichen Aufträge bzw. die Erreichung der strategischen Ziele der einzelnen Kunden des AHB beeinflussen.

4.4 Exkurs: Welche Erfahrungen machen andere Hochbauämter in der Schweiz mit der Verrechnung von Querschnittsleistungen

Wir haben die Situation innerhalb der Stadt Zürich zum Anlass genommen und mit Hilfe des AHB eine kurze Umfrage bei anderen Hochbauämtern in der Schweiz durchgeführt. Es wurden insgesamt 62 Personen angeschrieben und gebeten, zu folgenden vier Fragen Stellung zu nehmen:

1. Welche Leistungen erbringt Ihr Amt?
2. Wer sind die bedeutendsten Kundinnen und Kunden Ihres Amts (gemessen am totalen Volumen ihrer Projekte bzw. ihrer Verrechnungssumme in Franken)?
3. Nach welchem Prinzip verrechnen Sie Ihre Leistungen (Preise sind in einem Reglement definiert; wir verrechnen gemäss Teilkostenprinzip; wir verrechnen nach Vollkostenprinzip; andere Art der Verrechnung, nämlich…)?
4. Was sind die positiven und was die negativen Folgen dieser Art der Verrechnung (jeweils für Sie als Querschnittsamt und für Ihre Kundinnen und Kunden)?

Leider konnten lediglich vier Rückmeldungen registriert werden. Auf eine summarische Beurteilung der Antworten wird verzichtet, da diese nicht als repräsentativ aufgefasst werden dürfte. Stattdessen kann das direkte Feedback der Stadt Bern, der Stadt St. Gallen, der Stadt Luzern und der Stadt Frauenfeld aus der nachstehenden Tabelle 12 entnommen werden.

	Stadt Bern	Stadt St. Gallen	Stadt Luzern	Stadt Frauenfeld
Welche Leistungen erbringt Ihr Amt?	Hochbau Stadt Bern (HSB) übernimmt für alle Hochbauprojekte im Verwaltungsvermögen der Stadt Bern die Bauherrenrolle und verantwortet damit den ganzen Projektprozess ab Machbarkeitsabklärung bis und mit Realisierung. Zudem führen wir mit unserer entsprechenden Fachstelle sämtliche Wettbewerbe der Stadt Bern durch und erbringen weitere Leistungen wie unter anderem strategische Planungen, Testplanungen oder Dienstleistungsausschreibungen.	Siehe Merkblatt Leistungen Hochbauamt Stadt St. Gallen im Anhang des Berichts.	Wir begleiten städtische Liegenschaften im Finanz- und im Verwaltungsvermögen durch alle Phasen ihres Lebenszyklus'. Daraus ergeben sich die folgenden Schwerpunkte: Strategie und Konzeption für räumliche Bedürfnisse, Neubau und Sanierungen, Unterhalt und Instandsetzung, Facility Management und Kaufmännische Bewirtschaftung.	--
Wer sind die bedeutendsten Kundinnen und Kunden Ihres Amts?	Gemessen am gesamten Volumen der Projekte sind das Schulamt und das Sportamt die bedeutendsten Kunden von HSB. Verrechnet werden unsere Eigenleistungen jedoch fast ausschliesslich an Immobilien Stadt Bern (ISB), der Eigentümerin der städtischen Gebäude.	Unsere Hauptkunden sind die Direktion Schule und Sport, das Liegenschaftenamt sowie weitere interne Dienststellen mit baulichen Investitionen.	Hauptkunde ist die Volksschule, gefolgt von der Politik, die sich in Form von Arealentwicklungen für die Wohnraumpolitik und Wirtschaftsförderung ausdrückt, des weiteren ist die Stadtverwaltung mit Feuerwehr und Strasseninspektorat unsere Kundschaft, unsere gewerblichen und wohnenden Mieter, die Öffentlichkeit (Toiletten), in sehr reduzierter Form die städtischen Betriebe (Werke (Gas, Wasser, Strom), Verkehrsbetriebe, Altersheime).	--

Nach welchem Prinzip verrechnen Sie Ihre Leistungen?	Bei HSB werden alle Eigenleistungen gemäss einem Einheitstarif verrechnet. Der verrechnete Stundensatz beträgt für Projekte des Verwaltungsvermögens 100 Franken, für das Finanzvermögen 132.50 Franken und für externe 145 Franken. Im Verwaltungsvermögen werden nur Leistungen über einem Gesamtbetrag von 30 ‘000 Franken verrechnet.	Siehe Merkblatt Leistungen Hochbauamt Stadt St. Gallen im Anhang des Berichts.	Verrechnet werden die Leistungen nach dem Prinzip der Vollkostenrechnung (ohne Risikozuschlag) an alle Dienststellen, die ein Globalbudget bewirtschaften (Volksschule, Tiefbauamt inkl. Stadtgärtnerei, Prozesse und Informatik PIT, Geoinformationszentrum und der eigene Bereich Finanzliegenschaften Management. Wir verrechnen auch an Dienstabteilungen, die über kein Globalbudget verfügen. Der Immo-eigenen Personalaufwand (514) wird nicht weiterverrechnet. Unterhalt und Instandsetzung werden den ausgelagerten Altersheimen mit Risikozuschlag zu Vollkostenrechnung verrechnet.	Bezugnehmend auf die unten stehende Umfrage kann ich Ihnen mitteilen, dass wir von unserem Amt aus keine Verrechnungen gegenüber anderen Ämtern vornehmen.
Was sind die positiven und was die negativen Folgen dieser Art der Verrechnung?	Grundsätzlich sind interne Verrechnungen in der Stadt Bern etabliert. Negative Rückmeldungen gibt es kaum. Auch die verschiedenen Stundensätze sind inzwischen bekannt und gegenseitig akzeptiert. Die Regelung der städtischen Finanzverwaltung, dass Eigenleistungen erst ab Fr. 30 ‘000 verrechnet werden, ist jedoch eher etwas unbefriedigend, verunklärt unsere effektiven Aufwendungen und bedeutet zudem unsererseits eher Mehraufwand, als eine Vereinfachung.	--	Nachteilig stellt sich vor allem der Budgetprozess der Volksschule dar. Die Dienstabteilung Immobilien budgetiert die Unterhaltskosten innerhalb des regulären Zeitraums zwischen Budgetvorgaben und Abgabetermin und reicht diese dann an die Volksschule weiter. Die Volksschule budgetiert daher relativ lange mit einer großen Unbekannten. Bei Sparrunden geben die internen Verrechnungen Anlass für Konflikte. Die internen Dienstleistungen werden dann häufig als Zwangskonsumation wahrgenommen. Die Interne Verrechnung ist kompliziert und nicht leicht nachvollziehbar.	--

Tabelle 12: Ergebnisse der Umfrage zur Verrechnung von internen Leistungen

5 Einschätzungen und Empfehlungen

Wie zu Beginn dieses Berichts festgehalten, wurden im Mitberichtsverfahren drei Einwände gegen das überarbeitete Eigenhonorarsystem des AHB vorgebracht. Die einzelnen Einwände sollen nachfolgend jeweils einzeln und auf Basis der erarbeiteten Grundlagen beurteilt werden. Die jeweilige Empfehlung wird stets aus einer Gesamtsicht abgegeben, d.h. aus einer Beurteilung des spezifischen Einwands aus der Perspektive der Gesamtverwaltung der Stadt Zürich (Konzernsicht).

5.1 Einwand bzgl. Kostenschub

Einwand: Gemäss Mitberichtsverfahren bedingt das neue Verrechnungssystem des AHB einen durchschnittlichen Kostenschub von 7 Prozent bzw. bezogen auf die Bausumme eine Erhöhung um 0,3 Prozent. Dies sei aus Sicht der Kunden nicht nachvollziehbar.

Einschätzung des Einwands: Die Preiserhöhung spiegelt den Wandel des internen Verrechnungssystems weg vom Teilkosten- und hin zum Vollkostenprinzip wieder. Die durch den Systemwechsel ausgelösten Anreize führen bei den Kunden des AHB und beim AHB selbst zu den Verhaltensfolgen, welche in Kapitel 2 konzeptionell beschrieben und in Kapitel 4 konkret beobachtet wurden. Die Reaktionen der verschiedenen Akteure in Bezug auf diesen Effekt entsprechen in diesem Sinne den Erwartungen bzw. der Norm.

Für die Kunden des AHB erscheint der Kostenschub als ungerechtfertigt, da damit keine unmittelbare Qualitätssteigerung der bezogenen Leistungen verbunden ist. Im Vergleich zum früheren System werden die Preise kundenseitig zudem als weniger verursachergerecht empfunden, weil die höheren Preise auf die zusätzliche Verrechnung von Fixkosten des AHB zurückzuführen sind und nicht durch ein verändertes Nachfrageverhalten herbeigeführt wurden. Wie zu erwarten, befördert die mit dem Systemwechsel erzielte Kostentransparenz nun direkte Vergleiche mit privaten Anbietern und rückt das Preis-Leistungs-Verhältnis von AHB-Diensten in den Fokus der Kundenaufmerksamkeit.

Für das AHB hingegen stellt die weitere Annäherung der Verrechnungspreise an das Vollkostenprinzip eine Annäherung an die wahre Kostensituation dar. Dementsprechend geht es aus Sicht des AHB beim Einwand des Kostenschubs nicht um eine Qualitätsdiskussion, sondern um eine Diskussion über die tatsächlichen Kosten, welche in der Vergangenheit durch den Bezug von AHB-Leistungen zwar verursacht, aber nicht vollumfänglich durch die Kunden getragen wurden. Wie zu erwarten, hat der mit dem Systemwechsel erleichterte Preis-Leistungs-Vergleich mit privaten Anbietern dazu geführt, dass der Druck auf das AHB gestiegen ist, seinen Leistungserstellungsprozess im Hinblick auf Effizienz und Effektivität weiter zu optimieren.

Empfehlung aus Konzernsicht: Auf den ersten Einwand wurde bereits in der Phase des Vernehmlassungsentwurfs eingegangen. In diesem Zusammenhang wurde der durchschnittliche Kostenanstieg für die Leistungsbezüger von 7 Prozent auf 3,5 Prozent halbiert bzw. bezogen auf die Bausumme die Erhöhung von 0,3 Prozent auf 0,15 Prozent reduziert. Nichtsdestotrotz soll an dieser Stelle der Einwand des Kostenschubs aus Sicht der Gesamtorganisation der Stadt Zürich beurteilt werden, um abzuschätzen, ob künftig eine weitere Annäherung an das Vollkostenprinzip bei der Verrechnung von internen Verwaltungsleistungen anzustreben ist oder nicht.

Wie in Kapitel 1 dargelegt, ist die interne Leistungsverrechnung innerhalb von aufgabentechnisch differenzierten Organisationen ein unverzichtbares Instrument, zur Herstellung einer effizienten Mittelallokation bzw. zur Regelung der Produktion und Nachfrage bestimmter Leistungen. Aus einer Konzernsicht entspricht die Preiserhöhung einem weiteren Schritt in Richtung des verankerten Verrechnungsgrundsatzes (Vollkosten) und stellt somit eine weitere Annäherung an die wahren Kosten der einzelnen Verwaltungsaktivitäten innerhalb der Stadt Zürich dar. Die Reform des Verrechnungssystems von Querschnittsleistungen senkt die Gemeinkosten der Organisation und legt offen, wie hoch der Einsatz öffentlicher Mittel für die Erstellung bestimmter Leistungen ist. Dies ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, da ansonsten keine Klarheit über die tatsächlichen Aufwände spezifischer Leistungen besteht. Fehlt diese Klarheit, leidet nicht nur die betriebliche Steuerung einer bestimmten Leistung (die Verwaltungsführung kann ohne die Information der Kostenstruktur keine Optimierung des Leistungserstellungsprozesses vornehmen), sondern auch die politische – die Politik kann nicht ausreichend beurteilen, ob eine tragfähige Mehrheit für den Mitteleinsatz für diese spezifische Funktion besteht. Die erhöhte Transparenz über die Kostenstruktur der AHB-Leistungen ermöglicht schliesslich einen direkteren Vergleich mit privaten Anbietern und verspricht auf mittlere bis lange Sicht eine bessere Allokation der vorhandenen Ressourcen, weil Unterschiede zur Privatwirtschaft nun automatisch einem Legitimationsdruck unterworfen werden. Die durch die Reform in Gang gesetzte Verhandlungsdynamik zwischen dem AHB und seinen Kunden ist ein erster Beleg für diese Entwicklung.

- ➲ Vor diesem Hintergrund empfehlen die Autoren dieses Berichts, den Kostenanstieg für AHB-Leistungen aus einer Konzernsicht zuzulassen und eine weitere, graduelle Entwicklung in Richtung Vollkostenverrechnung nicht zu hemmen. Es ist zu begrüssen, dass der Kostenanstieg bereits in der Vernehmlassungsphase halbiert und damit entschärft wurde, sodass die Kunden des AHB Zeit haben, ihr Nachfrageverhalten an die neuen Gegebenheiten anzupassen.
- ➲ Es empfiehlt sich dennoch, ein reduziertes Monitoring zu implementieren, welches sicherstellt, dass allfällige unbeabsichtigte Konsequenzen frühzeitig erkannt werden.

5.2 Einwand bzgl. externem Leistungsbezug

Einwand: Die Kunden des AHB wenden ein, dass es in Einzelfällen bzw. im Umfang von 10 Prozent des Jahresvolumens für alle Dienstabteilungen, die vom AHB Leistungen beziehen und bezogen auf ein noch zu definierendes Kostensegment, möglich sein soll, auf die Dienste des AHB zu verzichten und die entsprechenden Leistungen extern zu beziehen.

Einschätzung des Einwands: Wie in Kapitel 4 dargelegt, ist dieser zweite Einwand die natürliche Reaktion seitens der AHB-Kunden auf das geänderte Verrechnungssystem bzw. auf den daraus erfolgten Preisanstieg: In einem freien Markt können sensitive Kunden auf Preiserhöhungen mit einer Reduktion ihrer Nachfrage nach dieser Leistung, durch Eigenerstellung oder einem Wechsel zu günstigeren Anbietern reagieren.

Die Konfliktlinie, welche aufgrund dieses Einwands zum Vorschein tritt, ist eine direkte Folge der grundsätzlichen Regulierung der Nachfrage nach internen Verwaltungsleistungen im System der Stadt Zürich. Gemäss Art. 48 des Stadtratbeschlusses über die Departementsgliederung und -aufgaben (STRB DGA) vom 26. März 1997 (543) mit Änderungen bis 26. November 2014 (1014) ist das AHB im Zusammenhang mit stadteigenen Liegenschaften und Bedürfnissen der Stadtverwaltung zuständig für die Bauherrenvertretung für die Stadt Zürich in allen Projektierungs- und Bauphasen von städtischen Hochbauten. Diese Regelung verfolgt eine Aufgabenteilung innerhalb des Verwaltungssystems der Stadt Zürich, welche in ihrer Konsequenz zu einer Spezialisierung und Professionalisierung der notwendigen Konzernfunktionen führen soll. In der Folge erlaubt die Ausgestaltung der Aufgabenteilung den Bezügern von internen Verwaltungsleistungen nicht, parallele Kompetenzen aufzubauen bzw. die erforderlichen Leistungen ausserhalb des Konzerns zu beziehen. Der vorgebrachte zweite Einwand stellt diese Logik prinzipiell in Frage. Es ist aber auch die einzige Möglichkeit, mit welcher die Kunden des AHB aufgrund der regulatorischen Gegebenheiten auf die Preiserhöhung reagieren können. In diesem Sinne stellt dies eine zu erwartende Reaktion seitens der Kunden des AHB dar.

Empfehlung aus Konzernsicht: Aus einer Konzernsicht wirft dieser Einwand der Kunden des AHB zwei grundsätzliche Fragen auf. Erstens, macht es aus Sicht des Gesamtsystems Sinn, Leistungen im Bereich des Bauprojektmanagements zentralisiert zu erbringen? In Kapitel 1 wurde dargelegt, dass Aufgabenteilung bzw. die Bildung von spezialisierten Einheiten eine Folge von komplexen Systemen ist. Sie ermöglicht einer entwickelten Organisation – unabhängig davon ob sie öffentlich oder privat sind – technisch anspruchsvolle Funktionen dank Erfahrungswissen professioneller und damit wirkungsvoller zu erbringen. In Kapitel 3 wurde sodann der Leistungskatalog des AHB analysiert. Die Untersuchung ergab, dass die Mehrzahl der vom AHB erbrachten Leistungsbestandteile von mittlerer bis hoher Spezifität sind und dass deshalb eine Spezialisierung mit dem Ziel einer Professionalisierung dieser Aufgaben weiterhin angezeigt ist.

Dass die Erbringung der zur Debatte stehenden Leistungen zentralisiert werden sollte, sagt noch nichts darüber aus, ob diese Funktionen innerhalb oder ausserhalb des Konzerns erbracht werden sollten. Die zweite Frage, die sich deshalb stellt, ist, ob die derzeit vom AHB erbrachten Leistungen auch ausgelagert werden können. Hierzu gab die Analyse der einzelnen AHB-Leistungen entlang des Kriteriums der strategischen Relevanz für die Gesamtorganisation in Kapitel 3 Auskunft. Demzufolge bezeichneten Leistungen von hoher strategischer Relevanz AHB-Aufgaben, deren Erfüllung unter Wahrung bzw. in Abhängigkeit der öffentlichen und politischen Interessen erfolgen muss. Eine Zentralisierung und organisationale Einbindung der Einheit, die eine Funktion von hoher strategischer Relevanz erbringt, erleichtert die Einflussnahme auf die Art und Ausgestaltung der Erbringung und ermöglicht so eine direkte Steuerung und Kontrolle im Sinne des öffentlichen bzw. politischen Interesses. Als Faustregel gilt, dass eine spezifische Funktion, Aufgabe oder Leistung immer dann von hoher strategischer Relevanz ist und der Hebeleffekt nicht aus der Hand gegeben werden sollte, wenn die Umsetzung eines politischen Programms bedeutend davon abhängt. Die Untersuchung der AHB-Leistungen entlang dieser Logik ergab, dass die Mehrzahl der vom AHB erbrachten Leistungsbestandteile von hoher strategischer Relevanz für das Gemeinwesen der Stadt Zürich sind und dass

deshalb das Politikfeld „Bauen" insgesamt anfällig für Verzerrungen des öffentlichen bzw. politischen Interesses durch Partikularinteressen ist.

- Vor diesem Hintergrund empfehlen die Autoren dieses Berichts, die Aufgabenteilung innerhalb des politisch-administrative Systems der Stadt Zürich aufrechtzuerhalten und die derzeit vom AHB erbrachten Leistungen weiterhin durch eine zentralisierte Einheit zu erstellen. Aus einer Konzernsicht sind die so erbrachten Leistungen zum einen kostengünstiger und zum anderen professioneller, als wenn sie dezentral im System erbracht würden.

- Des Weiteren, und unter der Annahme, dass die zuständigen Entscheidungsträger die Leistungsbestandteile des AHB ebenfalls als strategisch relevant erachten, empfehlen die Autoren dieses Berichts, die zur Debatte stehenden Funktionen weiterhin konzernintern zu erbringen. Dies verhindert die Verzerrung des öffentlichen Interesses im Baubereich durch Partikularanliegen und erleichtert die Steuerung und Kontrolle im Sinne des politischen Interesses.

- Damit die Leistungen des AHB sowie die dafür erforderlichen Kosten dennoch kompetitiv bleiben, stellt eine aussagekräftige und transparente Kosten-Leistungs-Rechnung innerhalb des AHB eine unabdingbare Voraussetzung für den direkten Vergleich mit privaten Anbietern dar.

5.3 Einwand bzgl. Umgang mit unerwarteten Verteuerungen

Einwand: Die Anpassung des Honorarsystems sollte dazu genutzt werden, sich auf Regelungen zu verständigen, welche den Umgang mit Verteuerungen durch Projektplanungsfehlern oder mangelhafter Führung im Umsetzungsprozess klären.

Einschätzung des Einwands: In der Tat stellte dieser Sachverhalt unter dem vorherigen Verrechnungssystem einen ernstzunehmenden Nachteil für die Kunden des AHB dar. Durch die differenzierten Stundenansätze einerseits und dem Honorarband andererseits war aus Kundensicht oft unklar, ob es nicht auch am Projektplanungsverfahren des AHB oder der anschliessenden Umsetzung lag, dass ein bestimmter Betrag für die bezogenen AHB-Leistungen zustande kam bzw. sich im Nachhinein erhöhte. Allfällige oder tatsächlich eingetretene Risiken wurden auf diese Weise vollumfänglich durch die Kunden des AHB getragen.

Mit der Überarbeitung des Verrechnungssystems ist dieser Einwand allerdings hinfällig geworden. Die reformierte Verrechnungslogik beinhaltet bereits eine Risikoteilung zwischen dem AHB und seinen Kunden. Zum einen schaffen die standardisierten Stundenansätze Transparenz im Hinblick auf die Kosten für AHB-Leistungen, die nicht der Honorarkurve unterliegen. Diese Kosten sind vollumfänglich verursachergerecht, d.h. sie entstehen nur bei entsprechender Auftragserteilung durch die Kunden. Zum anderen wird mit der neuen Honorarkurve eine Vereinbarung zwischen dem AHB und einem Kunden über das abschliessende Honorar für die zu leistenden Dienste definiert. Die Höhe des

AHB-Honorars ist im Vorhinein und basierend auf den Erstellungskosten des Bauobjekts festgelegt. Sie ändert nur, wenn sich die Zielkosten des Bauobjekts ändern. Alle anderen Risikofaktoren, die zu einem entsprechenden Mehraufwand seitens des AHB führen könnten, werden nun neu durch das AHB geschultert. Anders formuliert ist mit der neuen Honorarkurve das AHB dafür verantwortlich, dass es mit dem vereinbarten Honorar die anstehenden Aufwände decken kann.

Empfehlung aus Konzernsicht: Aus der Perspektive der Gesamtverwaltung ist es von Bedeutung, dass allfällige Risiken zwischen Anbietern und Nachfragern von Querschnittsleistungen gemeinsam geschultert werden. Ist dies nicht der Fall, hat die Einheit, welche für die Erstellung der Querschnittsfunktionen zuständig ist, wenig Anreiz seinen Leistungserstellungsprozess zu optimieren, da die tatsächlich entstandenen Kosten in jedem Fall auf die Kunden abgewälzt werden können.

- Vor diesem Hintergrund begrüssen die Autoren dieses Berichts, dass mit der Reform des Verrechnungssystems der Aspekt der Risikoteilung berücksichtigt wurde und durch die nun eindeutig definierte Honorarkurve im Vorhinein vorgenommen wird.
- Um sicherzustellen, dass die Höhe des AHB-Honorars, welche durch die jetzige Kurve festgelegt wird, auch den tatsächlichen Leistungserstellungskosten des AHB entspricht, empfehlen wir eine periodische Überprüfung, d.h. einen Vergleich der vereinbarten und konkreten Kosten der bezogenen AHB-Leistungen.

6 Literaturverzeichnis

Bals, H. (2005). Neue Haushaltssteuerung. In B. Blanke, S. Von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 329-341). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bals, H., & Fischer, E. (2014). *Finanzmanagement im öffentlichen Sektor : Budgets - Produkte - Ziele* (3., aktualisierte und erw. Aufl.). Heidelberg: Jehle.

Blankart, C. B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie : eine Einführung in die Finanzwissenschaft* (8., vollst. überarb. Aufl.). München: Vahlen.

Cezanne, W. (2005). *Allgemeine Volkswirtschaftslehre* (6. überarb. Aufl.). München, Wien: Oldenburg.

Hayek, F. A. v., & Vanberg, V. (2007). *Wirtschaftstheorie und Wissen : Aufsätze zur Erkenntnis- und Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Macha, R. (2011). *Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung* (5., überarbeitete Aufl). München: Verlag Franz Vahlen.

Mankiw, N. G., Taylor, M. P., Wagner, A., & Herrmann, M. (2008). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre* (4., überarb. und erw. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Naschold, F., Budäus, D., & Jan, W. (1996). *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor : Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Sigma.

Reichhard, C. (1998). Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In D. Budäus (Hrsg.), *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung* (S. 121-154). Baden-Baden: Nomos.

Schedler, K., & Müller, B. (2002). Entscheidungsorientierte Kosten-Leistungsrechnung. Berner Einführungserfahrungen. *Verwaltung und Management, 8*(2), 88-94.

Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5., korr. Aufl.). Bern: Haupt.