

Outsourcing im Immobilienmanagement VBS – Auswirkungen auf den Auftraggeber

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

b
UNIVERSITÄT
BERN

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Max Marti
aus Rüeggisberg (Bern)

Ahornweg 19
3176 Neuenegg

Bern, 26. November 2008

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Das Thema Outsourcing gewinnt auch für die öffentliche Hand an Bedeutung. Viele sehen darin die Chance für die Konzentration auf das Kerngeschäft, eine einhergehende Professionalisierung der Leistungserbringung und eine damit verbundene Kostensenkung.

In einer Situation geprägt von Abbauvorgaben und Ressourcenknappheit entsteht das Risiko, dass wohl der Nutzen einer Veränderung erkannt und verfolgt, die dazu nötige Investition in Form von Entwicklung der Mitarbeitenden und der Organisation jedoch vernachlässigt wird. Das daraus resultierende Ungleichgewicht gefährdet den effektiven und effizienten Einsatz der „neuen“ Ressourcen und somit die nachhaltige Zielerreichung.

Durch diese Projektarbeit soll den Leserinnen und Lesern aufgezeigt werden, welche Fähigkeiten und Kompetenzen für den Eigentümervertreter und Auftraggeber von Immobilien-Betreiberleistungen im VBS Voraussetzung für ein nachhaltiges Outsourcing sind.

Outsourcing trägt den negativen Beigeschmack von Stellenabbau und Lohnsenkung. Die Thematik ist deshalb auch mit grossen Emotionen verbunden. Um dies zu umgehen, wird heute oft auch von Public-Private Partnership oder Kooperationen gesprochen. Die Begriffe zu definieren ist jedoch wie ‚Pudding an die Wand nageln‘; deshalb wird in vorliegender Arbeit der vertraute Begriff Outsourcing verwendet.

Der Verfasser, als Betroffener des nachfolgend beschriebenen Prozesses, will seine Praxiserkenntnisse sachlich und objektiv einbringen. Er ist überzeugt, mit vorliegender Projektarbeit wertvolle Diskussionen anzustossen.

Das Immobilienmanagement ist äusserst vielschichtig – wo nötig wurden zum besseren Verständnis auftretende Spezialfälle weggelassen.

Ein besonderer Dank geht an alle, welche den Verfasser der Arbeit in irgendeiner Art unterstützt oder die ‚Geburtswehen dieser Projektarbeit‘ mit Geduld ertragen haben.

Bern, im November 2008

Max Marti

Management Summary

Das Immobilienmanagement ist keine Kernaufgabe des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), jedoch ein wichtiger Supportprozess. Es ist durch den grossen Immobilienbestand, seine Vielseitigkeit und Vielschichtigkeit, die unterschiedlichsten Anforderungen der Stakeholder und die Anforderungen im Sinne der Anlagenschutzverordnung besonders anspruchsvoll.

Mit dem Projekt „Immobilien VBS XXI“ wurde das lange Zeit eher auf Verwalten denn auf eine aktive Bewirtschaftung ausgerichtete Immobilienwesen des VBS optimiert. Es wurde ein wesentlicher Schritt in Richtung Kostentransparenz und Kostenbewusstsein und auch eine Angleichung der Begriffe, Prozesse und Strukturen an das Immobilienmanagement der Schweizer Wirtschaft vollzogen. Auftraggeber- und Bestellerfunktion sind heute herausgebildet, die Bestellerkompetenz seitens Auftraggeber ist im Aufbau begriffen, die Leistungserbringung „funktioniert“ auch bei einer qualitativ schlechten Bestellung.

Die Austarierung zwischen Investitions- und Betriebskosten des VBS ist dringend notwendig. Deshalb haben Themen wie die Konzentration auf das Kerngeschäft und Outsourcing an Dritte grosse Aktualität und Bedeutung.

Auf dem Weg vom internen zum externen Betreiber zeigen sich für den Auftraggeber unterschiedlichste Herausforderungen: Eine Outsourcing-Strategie zu entwickeln und darauf basierend Make-or-buy-Entscheidungen zu treffen, ist elementar. Die Eignungskriterien bezüglich der „Softfaktoren“ haben gegenüber früheren Beschaffungen eine wesentlich grössere Bedeutung, wenn es gilt, einen passenden Partner zu finden. Der heutige Betreiber und Know-how-Träger muss eingebunden werden, weil der Auftraggeber die zu erbringende Leistung nur ungenügend kennt.

Der Gestaltung von Vertragswerken, die einer Entwicklung der Zusammenarbeit nicht im Wege stehen, der Entwicklung und Umsetzung von effizienten Kontrollmechanismen und effektiven Steuerungsmethoden kommen besondere Bedeutung zu. Im Aufbau der neuen Beziehung wird für den Auftraggeber die Balance zwischen ‚Richter‘ und ‚Schlichter‘ zur grossen Herausforderung. Der Auftraggeber hat deshalb darauf zu achten, dass Fachwissen zu Bau und Betrieb erhalten bleibt oder gar entwickelt wird und neue Kompetenzen wie juristische Kenntnisse, Methoden- und Sozialkompetenzen ausgebaut werden.

Letztlich muss er sicherstellen, dass den Mitarbeitenden genügend Zeit zur Verfügung steht, ihre Verantwortung auch wahrzunehmen. Die Forderung nach genügend Zeit steht den Abbauvorgaben diametral gegenüber.

Erfahrungen Dritter bestätigen, dass der Wahl der richtigen Outsourcing-Strategie, der Partnerwahl und der Gestaltung der Vertragswerke grosse Bedeutung zukommen. Hervorgehoben

wird speziell, dass dem Auftraggeber nicht genügend personelle und finanzielle Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zugesprochen werden.

Die Befragung von Führungskräften des Eigentümervertreters zeigte auf, dass die grössten Lücken bei der fachlichen Qualifikation der Mitarbeitenden, einer Methodik und fehlender Zeit, um die Qualität der Leistungserbringung zu prüfen, der mangelnden Fähigkeit zur Gestaltung der Vertragswerke und der Mittelbereitstellung zu erwarten sind.

Damit ein Outsourcing der Betreiberleistungen im Immobilienmanagement des VBS nachhaltig erfolgreich ist, gilt es, Folgendes zu beachten:

- Bei der Partnerwahl ist eine genügende Ressourcenbereitstellung der zentrale Erfolgsfaktor.
- Grosse Bedeutung hat die frühzeitige, zielgerichtete und nachhaltige Personalentwicklung, insbesondere in den Bereichen Recht, Risikomanagement und Sozialkompetenz.
- Das Outsourcing erfordert effiziente und effektive Kommunikations- und Steuerungsstrukturen.
- Das konstruktive Mitwirken des heutigen Leistungserbringers ist Grundvoraussetzung.
- Dem Auftraggeber müssen Handlungsfreiheiten, Verständnis und Vertrauen entgegengebracht werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Management Summary	2
Inhaltsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Anhangverzeichnis	10
1. Einleitung	11
1.1. Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung.....	11
1.2. Vorgehen	11
2. Heutige Situation.....	12
2.1. Immobilienmanagement.....	12
2.2. Immobilienmanagement VBS	12
2.3. Immobilienmanagement VBS XXI.....	13
2.3.1. Teilprojekt Immobilien VBS XXI.....	13
2.3.2. Rollen und Zusammenarbeit	14
2.3.3. Die Rolle des Eigentümerversprechers	15
2.3.4. Die Rolle des Betreibers im VBS.....	18
2.3.5. Betreiberleistungen.....	18
2.3.6. Prozessmodell und Aufgabenteilung.....	20
2.3.7. Service Level Agreement	20
2.3.8. Baubegleitendes Facility Management	22
2.4. Zusammenarbeit der Partner aus rechtlicher Sicht.....	23
2.5. Zusammenarbeit der Partner aus soziokultureller Sicht.....	25
2.6. Heutige Herausforderung und notwendige Fähigkeiten.....	25
3. Outsourcing	28
3.1. Begriffsdefinition	28
3.2. Motive für das Outsourcing.....	29
3.2.1. Auftrag der Departementsleitung	29
3.2.2. Optimierungsmassnahmen	29
3.2.3. Generelle Tendenz.....	30

3.3.	Aufgabenteilung	30
3.4.	Verhältnis der Partner aus rechtlicher Sicht	31
3.4.1.	Erscheinungsformen des Outsourcing	31
3.4.2.	Langfristigkeit	31
3.4.3.	Der Outsourcing-Vertrag	31
3.4.4.	Der einfache Auftrag	32
3.4.5.	Der Werkvertrag	33
3.4.6.	Gesellschaftsrechtliche Komponente	33
3.5.	Verhältnis der Partner aus soziokultureller Sicht	34
3.5.1.	Kooperationscharakter	34
4.	Veränderungen bezüglich der Fähigkeiten	36
4.1.	Outsourcing-Strategie	36
4.2.	Den passenden Partner finden	36
4.3.	Sorgfalt bei der Wahl und Instruktion	37
4.4.	Die Vertragswerke gestalten	38
4.5.	Leistungserfüllung/Leistungskontrolle	39
4.6.	Mittelbereitstellung	39
4.7.	Sorgfalt	40
4.8.	Beziehungen aufbauen und managen	40
4.9.	Zusammenfassung	41
5.	Erfahrungen Dritter	43
6.	Erkenntnisse und Lösungsansätze	47
6.1.	Partnerwahl	47
6.2.	Ausbau der Fähigkeit	47
6.2.1.	Recht	47
6.2.2.	Risikomanagement	47
6.2.3.	Sozialkompetenz	48
6.3.	Steuerung	48
6.3.1.	Account Management	48
6.3.2.	Steuerung der Leistungserbringung	49
6.3.3.	Überprüfung der Outsourcing-Strategie	49
6.4.	Einbinden des heutigen Leistungserbringers	50
6.5.	Schrittweises Vorgehen	50

6.6. Umfeld und Ressourcen	51
Literaturverzeichnis.....	52
Anhang	54
Anhang 1, Gesamtprozessmodell.....	54
Anhang 2, Überprüfung der Eignung.....	55
Anhang 3, Fragebogen (intern)	56
Selbstständigkeitserklärung.....	59
Über den Autor.....	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehensschema	11
Abbildung 2: Rollen und Zusammenarbeit Immobilienmanagement VBS	15
Abbildung 3: Gesamtprozessmodell Immobilien VBS XXI	20
Abbildung 4: Methodischer Ansatz des baubegleitenden FM	23
Abbildung 5: Account Management	48
Abbildung 6: Steuerung des Providers	49
Abbildung 7: Kompetenzorientierte Analyse der Wertschöpfung	50
Abbildung 8: Vorgehensschema für die Umsetzung	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufteilung IBL und NIBL.....	19
Tabelle 2: Vergleich von Vertragsinhalten.....	38
Tabelle 3: Resultate der Umfrage.....	43

Abkürzungsverzeichnis

Anlagenschutzverordnung	Verordnung über den Schutz militärischer Anlagen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan
BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1
CdA	Chef der Armee
CEN	Comité Européen de Normalisation
EV	Eigentümerversreter
FM	Facility Management
GEFMA	German Facility Management Association Deutscher Verband für Facility Management e.V.
Handbuch HH+RF	Handbuch Haushalts- und Rechnungsführung
IBL	Immobilienrelevante Betreiberleistungen
IFMA	International Facility Management Association
IT	information technology
LB	Leistungsbezüger
LBA	Logistikbasis der Armee
LE	Leistungserbringer
NIBL	Nicht immobilienrelevante Betreiberleistungen
NLA	Programmen Natur – Landschaft – Armee
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
PPP	Public-Private Partnership
ProLeMo	Projekt Prozess-/Leistungsmodell
R-SLA	Rahmen-Service-Level-Agreement
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SPM	Sachplan Militär
S-SLA	Spezifisches Service-Level-Agreement
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 14. Dezember 1998, SR 172.010.21
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11
WIRU	Weisung des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) vom 20. September 2004

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Gesamtprozessmodell.....	54
Anhang 2: Überprüfung der Eignung.....	55
Anhang 3: Fragebogen	56

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung

Die für die Bereitstellung und den Betrieb der VBS-Immobilien notwendigen Betreiberleistungen stehen durch den massiven Personalabbau nicht mehr in genügendem Masse zur Verfügung. Mit dem Outsourcing von „nicht sicherheitsrelevanten Betreiberleistungen“ soll das Problem gelöst werden. Der Frage, welche Leistungen outgesourct werden können und welche Leistungen intern erbracht werden sollen, ist bereits verschiedentlich nachgegangen worden. In den Hintergrund geriet die Überlegung, welche Fähigkeiten intern, d.h. beim Auftraggeber, erhalten oder gar entwickelt werden müssen. Die Frage, die vorliegende Projektarbeit beantworten will, lautet konkret: Welche Auswirkungen hat das Outsourcing der Betreiberleistungen der VBS-Immobilien auf die Fähigkeiten des Auftraggebers?

1.2. Vorgehen

In einem ersten Schritt wird die heutige Situation dargestellt. Die Erkenntnis, dass der Immobilienbetrieb im Lebenszyklus eines Objekts ein Vielfaches der Erstellungskosten beträgt, ist relativ neu, entsprechend neu sind die Terminologien, Rollen und Prozesse in der sich rasant entwickelnden Branche des Facility Managements.

In einem zweiten Schritt wird die Thematik des Outsourcings ausgeleuchtet. Anschliessend geht es einerseits darum, die Veränderungen herauszuarbeiten, und andererseits zu prüfen, inwieweit die bisherigen Erkenntnisse durch die Erfahrungen und Einschätzungen aus der Praxis untermauert werden können. Erkenntnisse und Lösungsansätze runden die Arbeit ab.



Abbildung 1 Vorgehensschema (eigene Darstellung)

2. Heutige Situation

2.1. Immobilienmanagement

Das Immobilienmanagement umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen zur Deckung des Raumbedarfs der Bundesverwaltung sowie zur Wahrung der Interessen des Bundes als Liegenschaftseigentümer und -besitzer sowie als Bauherr, Liegenschaftsbewirtschafter und -betreiber (Art. 5 Abs. 1, VILB). Dadurch, dass das Immobilienmanagement die zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben notwendigen Sachmittel und Leistungen bereitstellt, kann es der Bedarfsverwaltung zugeordnet werden.

Mit dem Immobilienmanagement will der Bund die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesen Bereichen sicherstellen (vgl. Art. 3, VILB). Er verfolgt die folgenden strategischen Ziele:

- a. Konzentration der Unterbringung von Organisationseinheiten der Bundesverwaltung in polyvalenten Objekten angemessener Grösse im Eigentum des Bundes;
- b. Schaffung und Befolgung nachhaltiger Standards bezüglich Bau, Einrichtung, Bewirtschaftung und Betrieb;
- c. Erhöhung von Kostentransparenz und Kostenbewusstsein.

2.2. Immobilienmanagement VBS

Das Immobilienmanagement VBS ist ein Teil des Immobilienmanagements des Bundes.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt das VBS Immobilien. Art. 4 Abs. 2, VILB, besagt: *„Als Immobilien gelten alle Grundstücke, Bauten und Anlagen, die entweder im Eigentum oder im Besitz, insbesondere Miete, Pacht oder Leasing, des Bundes stehen.“*

Die nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich auf die militärischen Immobilien, also alle Immobilien des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), mit Ausnahme der Immobilien der Verwaltung des VBS in der Region Bern und des Bevölkerungsschutzes (Art. 4 Abs. 4, VILB).

Von den ursprünglich rund 26 000 militärischen Immobilien, auch Objekte genannt, werden heute noch rund 18 000 als Kernbestand ausgewiesen. Objekte des Kernbestands stehen für die Nutzung durch das VBS zur Verfügung. Die übrigen rund 8000 Objekte wurden, da sie vom VBS nicht mehr benötigt werden, in den sogenannten Dispositionsbestand überführt. Die Mehrheit der Immobilien im Dispositionsbestand sind nicht marktfähig, d.h. nicht vermietet oder veräusserbar, da sie durch ihre Zweckbestimmung (z.B. Kampfinfrastruktur, Tankanlagen und Sperrstellen) kaum einen Nutzen für Dritte haben und sich nur zu einem kleinen Teil in der Bauzone befinden.

Durch den grossen Immobilienbestand begründet sich eine hohe politische Relevanz:

- Das VBS ist einer der grössten Immobilienbesitzer der Schweiz mit Landbesitz in allen Kantonen der Schweiz.
- Die militärischen Nutzungen haben erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt sowie die Regionalwirtschaft.

Im Sinne der Verordnung über den Schutz militärischer Anlagen (Anlageschutzverordnung) können die Objekte des Kernbestandes in militärische und nichtmilitärische Anlagen unterteilt werden – Objekte des Dispositionsbestands sind per Definition nichtmilitärisch.

Militärische Anlagen werden durch den Chef der Armee in Schutzzonen eingeteilt. Das bedeutet, dass die Be- und Überwachung, der Zutritt, das Aufnehmen und das Verbreiten von Informationen darüber sowie die Meldepflichten der Kantone und Gemeinden geregelt sind. Oft handelt es sich um unterirdische Anlagen. Sie können entsprechend ihrer Funktion weiter aufgeteilt werden in Führungs-, Übermittlungs-, Festungs-, Logistik- und Flugplatzanlagen sowie Alarmzentralen.

Nichtmilitärische Anlagen sind in der Regel keiner Schutzzone zugeteilt. In der Regel handelt es sich um Hochbauten. Sie können entsprechend ihrer Funktion weiter aufgeteilt werden in Ausbildungs- und Betriebsbauten.

Zu sämtlichen Anlagen gehören jeweils auch die entsprechenden Infrastrukturobjekte wie Strassen, Plätze, Wälder, Wiesen, aber auch Kunstbauten für die Ver- und Entsorgung wie z.B. Kanalisationen. Gliedert man die militärischen Immobilien nach technischen Aspekten auf, resultieren ca. 180 unterschiedlichste Objekttypen; erheblich mehr also, als die Privatwirtschaft kennt.

Die Objekte befinden sich mehrheitlich im Eigentum des Bundes. Ausnahmen bilden insbesondere die von den jeweiligen Kantonen angemieteten Objekte der kantonalen Waffenplätze.

2.3. Immobilienmanagement VBS XXI

2.3.1. Teilprojekt Immobilien VBS XXI

Mit der Erkenntnis, dass gewaltiges Kapital in die Objekte investiert wurde und durch das Fehlen einer ausreichenden Kosten- und Leistungstransparenz Geld vertan wurde, steht das VBS nicht allein da. Noch im Jahr 2001 schrieb die Neue Zürcher Zeitung: *„Bei der öffentlichen Hand hingegen werden Boden und Gebäude noch vielfach als gegebene Ressourcen betrachtet und genutzt. Bekannt sind oft weder deren Wert noch die Betriebskosten und Investitionen, die sie jährlich absorbieren. ... Gleichzeitig erkannten viele Unternehmen, welche grosses Potential in einer effizienteren Immobilienbewirtschaftung steckt. Vor allem der im*

Gang befindlichen Verwaltungsreform unter dem Titel New Public Management (NPM) ist es zu verdanken, dass die Liegenschaftsbestände vermehrte Aufmerksamkeit erhalten. ...“

Auch in den departementalen Vorgaben vom 30. August 2002 für das Reformprojekt VBS XXI wurde festgehalten, dass die Immobilien des VBS bis anhin eher verwaltet denn aktiv bewirtschaftet wurden und die rückläufige Bestandesentwicklung und der Technologiefortschritt zu einem Immobilienbestand mit zum Teil schlechter Auslastung führten (vgl. Schmid 2002 a). Daraus resultierend erteilte der Departementschef des VBS am 17. Dezember 2002 den Auftrag, im Rahmen des Projektes VBS XXI, das Teilprojekt Immobilien VBS XXI durchzuführen (vgl. Schmid 2002 b). Ziel war, die Abläufe, Zuständigkeiten, Kompetenzen sowie die Formen der Zusammenarbeit neu festzulegen und damit ein modernes, leistungsfähiges und bedarfsgerechtes Immobilienmanagement mit hoher Wertschöpfung zu schaffen.

Die basierend auf diesem Auftrag erarbeiteten Abläufe, Strukturen und Kompetenzen für das Immobilienmanagement VBS XXI sind seit Anfang 2006 operativ. Grundlage für die Umsetzung im Tagesgeschäft bildet das Immobilienhandbuch. Es soll den, in die Immobilienprozesse involvierten Mitarbeitenden als Nachschlagewerk dienen und bildet die Grundlage für die kontinuierliche Verbesserung der gemeinsamen Prozesse und die Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck ist das Immobilienhandbuch im Internet für alle zugänglich [online: http://www.ar.admin.ch/internet/arnasuisse/de/home/dok/handbuch.html#parsys_52902].

2.3.2. Rollen und Zusammenarbeit

Im Immobilienmanagement VBS XXI wurden die Rollen Departementsebene, Eigentümervertreter, strategischer und operativer Mieter, Betreiber und Bauleistungsträger definiert. Die Rollen sollen im Wesentlichen gemäss nachfolgender Abbildung zusammenarbeiten:

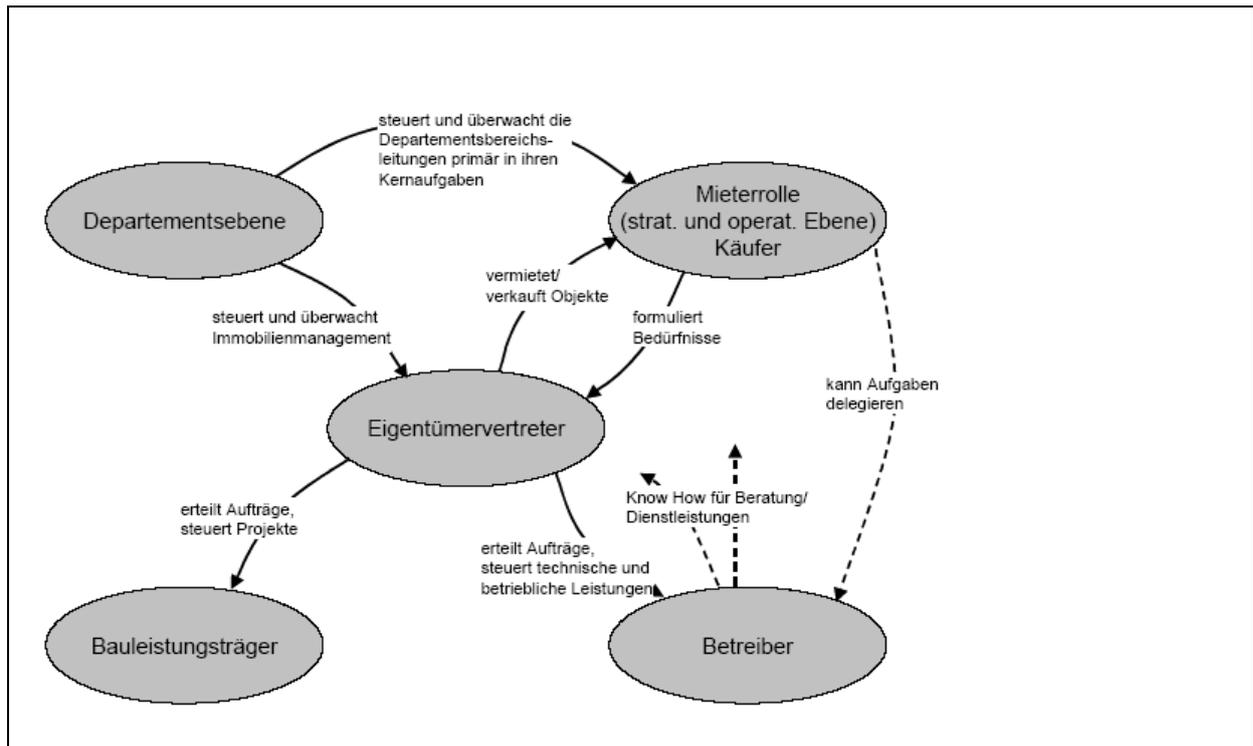


Abbildung 2 Rollen und Zusammenarbeit Immobilienmanagement VBS

Nachfolgend werden die beiden für das Thema relevanten Rollen von Eigentümervertreter und Betreiber genauer erläutert.

2.3.3. Die Rolle des Eigentümervertreters

Die Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich des Immobilienmanagements innerhalb der Bundesverwaltung sind in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) geregelt, die Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) detaillierten die Aufgaben und Zuständigkeiten weiter. Sie definierten Folgendes (vgl. Art. 7, WIRU):

„Der Eigentümervertreter wahrt die Interessen des Bundes als Eigentümer des Immobilienportfolios VBS und ist das zentrale Beschaffungsorgan im Immobilienmanagement VBS. Er hat insbesondere folgende Aufgaben und Kompetenzen.

- a. *Evaluation, Entwicklung, Beschaffung, Bewirtschaftung, Verkauf und Liquidation des Immobilienportfolios VBS gestützt auf die Nutzungs-, Entwicklungs- und Liquidationskonzepte;*
- b. *Wahrnehmung des operativen Projektmanagements, der operativen Bewirtschaftung, des operativen Immobilienmarktmanagements und von Teilen des strategischen Immobilienmanagements (Nutzungs- und Entwicklungskonzepte);*
- c. *Mehrjahresplanung und Planung der Jahresziele im Bereich der Liquidationen;*
- d. *Steuerung der Betreiberrolle über Leistungsvereinbarungen;*
- e. *Genehmigung von Normen und Standards in seinem Zuständigkeitsbereich.*

Die Rolle des Eigentümerversreters wird durch den Unternehmensbereich Immobilien in der armasuisse wahrgenommen. “

In der Rolle des Eigentümerversreters des VBS sind verschiedene Akteure des Immobilienmanagements mit unterschiedlichen Interessen enthalten: Eigentümer/Investor, Projektmanager und Facility Manager.

Per definitionem besitzt der Eigentümer die rechtliche Herrschaft über die Immobilie und kann über diese im Rahmen der Rechtsordnung verfügen. Er bestimmt über die Strategie der Nutzung, des Betriebes und der Erhaltung seiner Immobilien. Er trifft die Investitionsentscheidung (IFMA/SIA 2003) und verfolgt folgende Ziele:

- maximale Rendite
- Marktwertsteigerung von Verkaufsimmobilien
- Werterhaltung von betriebsnotwendigen Immobilien

Seine Betrachtungen beschränken sich auf Immobilien in seinem Eigentum. Er betrachtet die Immobilien als Wertobjekt und strategische Ressource und verfolgt die langfristige Minimierung der Immobilienkosten durch Vermeidung von ungenutzten, überflüssigen oder ineffizient genutzten Immobilien mittels Portfoliomanagement-Methoden. Er definiert Zielsetzungen für die Immobilienbewirtschaftung.

Der Facility Manager hingegen definiert und überprüft die Objektstrategien aufgrund der Vorgaben des Eigentümers. Er definiert Bewirtschaftungskonzepte und beschafft Leistungen für die optimale Nutzung der Immobilie und trägt die Ergebnisverantwortung für die einzelnen Immobilien (vgl. IFMA 2007). Er verfolgt folgende Ziele:

- optimale Bewirtschaftung der Immobilien als strategische Nutzungsressourcen
- zufriedene Mieter und maximale Belegung

Seine Betrachtungen beziehen sich auf alle Immobilien eines Unternehmens, unabhängig der Eigentumsform. In seiner Funktion ist er somit auch der Auftraggeber für den Betreiber resp. die Leistungen von Betrieb und Instandhaltung sowie Diensten (vgl. IFMA 2007).

Für die erfolgreiche Bewältigung aller Aufgaben des Eigentümerversreters ist es zwingend notwendig, das zu unterstützende Kerngeschäft des VBS zu verstehen.

Facility Management

IFMA Schweiz Berufsbild Facility Manager 2005 erläutert Facility Management wie folgt:
„Was vor 25 Jahren in den USA mit der Idee eines Möbelherstellers begann, rund um den Arbeitsplatz komplette Dienstleistungen als Facility Management anzubieten, entwickelte sich bis heute zu einem eigenständigen Markt, dessen Grenzen sich dauernd verschieben. Das Angebot von FM-Dienstleistern, Beratern, Softwareherstellern, Ausbildungsorganisationen und Veranstaltern ist mittlerweile sehr umfangreich und schon fast unübersichtlich geworden. Die Anforderungen an Facility Manager steigen permanent und werden gleichzeitig immer vielfältiger.“

Im Facility Management ist die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus, also der Entstehung, Nutzung und Verwertung von Facilities zentral.

In der Schweiz prägend wirkt das 1997 gegründete Chapter IFMA Schweiz der IFMA, ihres Zeichens grösste Berufsorganisation für Facility Manager.

Insbesondere ist es eine Leistung der IFMA Schweiz, dass sie in Zusammenarbeit mit über 30 Projektpartnern aus der Immobilienbranche, auch solchen der öffentlichen Hand, die Richtlinie Prozess-/Leistungsmodell im Facility Management (ProLeMo) entwickelt hat. ProLeMo definiert die wesentlichen Bewirtschaftungsprozesse mit entsprechenden Leistungen und stellt die Durchgängigkeit bis zu einer Nutzungskostenstruktur her. Es wurde eine Prozesslandschaft mit Standardprozessen und Best-Practice-Beispielen erstellt. So entstand eine Grundlage zur Transparenz in Bezug auf Leistungen und Kosten im FM für Eigentümer, Betreiber und Nutzer, zur Transparenz in Bezug auf Begriffe und Definitionen auch im Abgleich mit weiteren Richtlinien der IFMA, GEFMA und Entwicklungen im europäischen Raum wie der Erarbeitung eines Leitfadens zur Ausarbeitung von FM-Vereinbarungen durch das Comité Européen de Normalisation (CEN). Dies führt letztlich zu einer soliden Basis, Vergleichbarkeit und Zusammenarbeit.

Aktuelle Themen im Facility Management sind: baubegleitende FM-Planung, Energieeffizienz und Outsourcing.

2.3.4. Die Rolle des Betreibers im VBS

Der Betreiber führt fachlich und organisatorisch den Betrieb der Immobilien gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Eigentümervertreter. Im Auftrag des Eigentümervertreters stellt er insbesondere das technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement sicher und liefert die notwendigen Beiträge für das kaufmännische Gebäudemanagement. Die Rolle des Betreibers wird durch die Logistikbasis der Armee wahrgenommen. Sie kann die Leistungserbringung delegieren (vgl. Art. 10, WIRU).

Nebst der operativen Leistungserbringung sind dem Betreiber folgende Managementaufgaben zugeordnet:

- Planung und Steuerung der Leistungserbringung
- Wahrnehmung der Kostenverantwortung (Budgetierung, Planung, Beurteilung, Priorisierung, Verzichtplanung, Freigabe, Controlling) für die Betriebskredite und abgetretenen Kredite gemäss SLA
- Beteiligung an der Erarbeitung von Normen und Standards v.a. für den Bereich Betrieb und Unterhalt
- professionelle Beratung des Eigentümervertreters und der Mieter in Fragen des Betriebs und des Unterhalts

Obwohl gerade die Planung und Steuerung der Leistungserbringung fundierte Kenntnisse des Kerngeschäfts voraussetzt, sind die operativen Leistungen ähnlich denjenigen am Markt, wengleich auch die täglichen Probleme durch die Vielzahl der Objekte und zum Beispiel die exponierten Lagen im Gebirge eine zusätzliche Herausforderung darstellen.

Das Immobilienmanagement VBS kennt heute zwei interne Betreiber:

- zum einen die Logistikbasis der Armee (LBA): sie betreibt die Objekte, welche von der Verteidigung genutzt werden und den Dispositionsbestand.
- zum andern das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS): es betreibt die vom BABS genutzten Objekte.

2.3.5. Betreiberleistungen

Basierend auf Produkten, deren Definition sich an diejenige der Privatwirtschaft anlehnt, wurden die Leistungen definiert, welche einen unmittelbaren Bezug zu den Immobilien haben und deren Kosten im Rahmen der Erstellung stark beeinflusst werden können. Diese werden immobilienrelevante Betreiberleistungen (IBL) genannt. Dienstleistungen ohne unmittelbaren Bezug zu den Immobilien sind nicht immobilienrelevante Betreiberleistungen (NIBL):

Immobilienrelevante Betreiberleistungen (IBL)	Nicht immobilienrelevante Betreiberleistungen (NIBL)
1.1 Flächen, Objekte 1.2 Mieterspezifische Aus-, Um- oder Einbauten 1.3 Basisausstattung 2.1 Reinigung 2.2 Hauswartdienste 2.3 Umgebungspflege, Winterdienste 2.4 Kontroll- und Sicherheitsdienste 2.5 Ver-/Entsorgung 2.6 Inspektion und Wartung 2.7 Heiz- und Betriebskostenabrechnung 2.8 Stillsetzung 3.2 Treuhänderische Bewirtschaftung 3.4 Beratungs- und Supportleistungen	3.1 Umzugsdienste 3.3 Einsatz- und Ausbildungsunterstützung

Tabelle 1 Aufteilung IBL und NIBL

Die Spezifikation des Produkts ‚Kontroll- und Sicherheitsdienste‘ stellte eine besondere Herausforderung dar: Leistungen wie zum Beispiel die Arealbewachung, die in der Privatwirtschaft klar den Supportprozessen zugeordnet werden können, sind im VBS Kernaufgabe. Auf der Suche nach Prozessen, die sinnvollerweise dem Immobilienmanagement zugeordnet werden, ging man immer davon aus, dass der Betreiber ein interner ist; gewachsene Strukturen wurden mitberücksichtigt.

Die IBL können weiter unterteilt werden in

- objektbezogene Dienstleistungen: Heiz- und Warmwasseraufbereitungs- sowie Nebenkosten (mit dem Gebrauch der Sache anfallend, gemäss Mietrecht separat verrechenbare Leistungen, Bezug auf Allgemeinflächen bzw. -kosten),
- nutzerspezifische Dienstleistungen: direkt mit der Mietfläche im Zusammenhang stehende, regelmässige Dienstleistungen sowie Ver- und Entsorgungsleistungen,
- Zusatzdienstleistungen: Zusatzleistungen des Gebäudebetriebs und Dienstleistungen.

NIBL sind grösstenteils Leistungen, welche in dieser Form in der Privatwirtschaft nicht erbracht werden: Diese Leistungen der LBA zugunsten der direkt unterstellten Organisationseinheiten des Chefs der Armee (CdA) ausserhalb des Immobilienmanagements sind z.B. Absperrdienst auf Schiessplätzen oder Bedienung von Panzerzielbahnen (zusammengefasst unter 3.3 Einsatz- und Ausbildungsunterstützung). In der Praxis ist es oft ein und dieselbe Person, die IBL und NIBL erbringt und auch die Koordination sicherstellt. Diese Verflechtung bietet Effizienzvorteile, birgt aber auch Hindernisse für ein Outsourcing.

2.3.6. Prozessmodell und Aufgabenteilung

In Anlehnung an das St. Galler Managementmodell sind die Prozesse des Immobilienmanagements VBS in Management-, Geschäfts- und Unterstützungsprozesse gegliedert. Die Geschäftsprozesse können wiederum unterteilt werden in Strategie-, Steuerungs- und operative Prozesse. Die Prozesse vom Kundenbedürfnis zum zufriedenen Kunden laufen im Immobilienbetrieb, anders als im Prozess der Bereitstellung, nicht in vorgegebener Reihenfolge ab.

Die WIRU zeigt auf, dass der Betreiber im Bereich der operativen Bewirtschaftung im Auftrag des Eigentümerversetzers das technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement verantwortet und die notwendigen Beiträge für das kaufmännische Gebäudemanagement liefert. Dies entspricht einer gängigen Aufgabenteilung, die Vorteile im direkten Zugriff zur Datenbasis, zu deren Qualität und zu den Finanzflüssen und damit zu wesentlichen Grundlagen für die Steuerung hat.

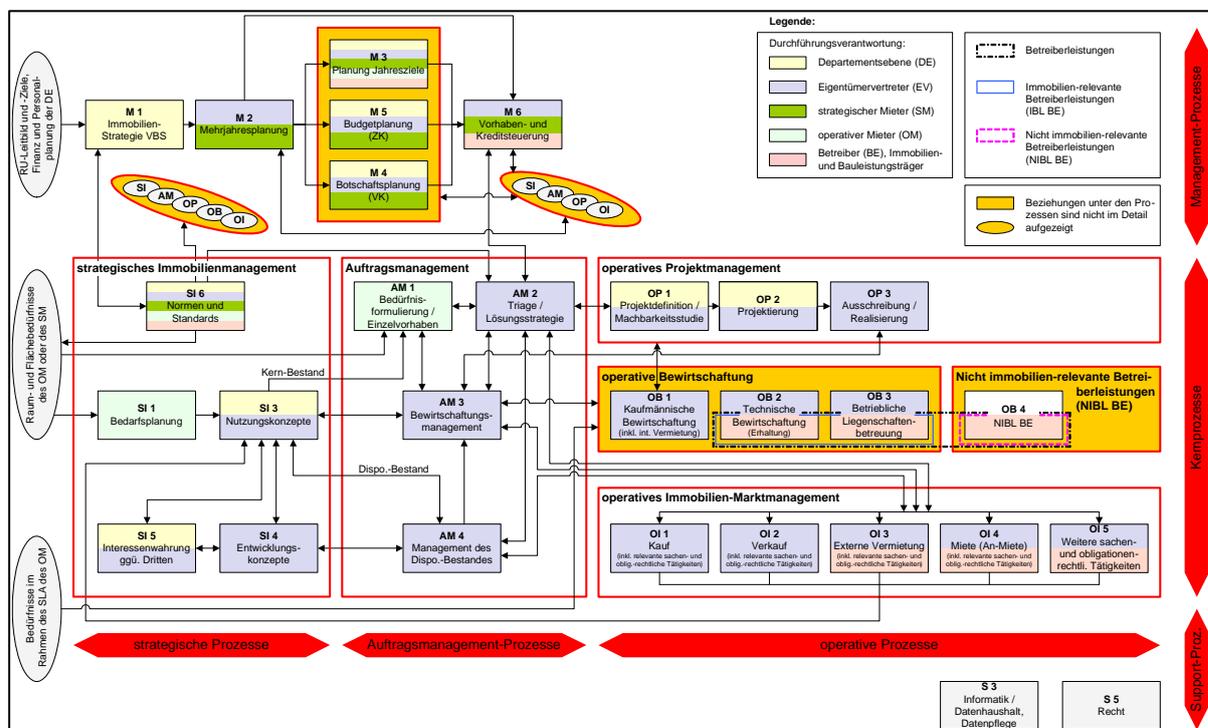


Abbildung 3 Gesamtprozessmodell Immobilien VBS XXI (in Originalgrösse siehe Anhang 1)

2.3.7. Service Level Agreement

Gemäss Handbuch HH+RF, Kapitel 12.2, Kreditwirksame Leistungsverrechnung zwischen Verwaltungseinheiten des Bundes, findet die Leistungsverrechnung in der Bundesverwaltung zwischen Verwaltungseinheiten statt, d.h. zwischen Leistungserbringer (LE) und Leistungsbezüger (LB). Der Leistungsbezug muss im Rahmen einer Vereinbarung geregelt werden.

Im Falle der Betreiberleistungen für das Immobilienmanagement des VBS geschieht dies mit dem Rahmen-Service-Level-Agreement (R-SLA) und dem Spezifischen-Service-Level-Agreement (S-SLA).

Das R-SLA regelt die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen dem Eigentümerversorger und den Betreibern inkl. Rechten und Pflichten. Sie ist mehrere Jahre gültig und bildet die Basis für das S-SLA zwischen Eigentümerversorger und Betreiber (vgl. Immobilienhandbuch, Glossar). Das R-SLA enthält eher statische Elemente wie grundsätzliche Rechte und Pflichten der Vertragsnehmer, Kalkulationsgrundlagen, Vergütung der Leistungen, Qualitätssicherung und Eskalationsprozess. In den ersten Jahren, in denen die Zusammenarbeit mittels SLA geregelt wurde, waren jedoch auch die Inhalte des R-SLA einer raschen Entwicklung durch ständig neue Erkenntnisse unterworfen.

Das S-SLA regelt die Details der Zusammenarbeit zwischen dem Eigentümerversorger und den Betreibern. Es ist ein Kalenderjahr gültig und enthält vor allem Aussagen zu Qualitätsmerkmalen der einzelnen Produkte, das Bezugsvolumen (Leistungsmenge) sowie den geplanten Verrechnungspreis (vgl. Handbuch HH+RF). Enthalten sind aber auch spezielle Regelungen für einzelne Objekte oder besondere Aufträge. Durch die präzise Beschreibung soll die verbindliche Leistungsvorgabe dargestellt werden; bei 26 000 Objekten unterschiedlichster Art ein nicht ganz einfaches Unterfangen.

Die Definition der Produkte ist in den Produktspezifikationen festgehalten (vgl. Immobilienhandbuch, Kap. 3.6). Die Produktspezifikationen enthalten den Leistungsumfang, Angaben zur Gliederung in Basis- und Zusatzleistungen, zur Produktverantwortung, Hinweise zu weitergehenden Ausführungsdokumenten sowie Bemerkungen, meist zur Abgrenzung des Produktes zu andern Produkten. Im SLA ist eine generell-abstrakte Zielsetzung des Produktes definiert.

Soweit möglich wurden die Leistungen deshalb mittels Service Level standardisiert.

- Bei Produkten wie der Reinigung erfolgte dies durch Vorgabe der Anzahl Reinigungen pro Zeiteinheit, abgestimmt auf die strategischen Vorgaben.
- Die Umgebungspflege konnte insbesondere aufgrund von umweltschützerischen Vorgaben nur teilweise standardisiert werden – die Vorgaben werden platzspezifisch mit den VBS-internen Programmen Natur – Landschaft – Armee (NLA) definiert.
- Die Standardisierung der Instandhaltung erfolgt mittels vorgegebener Lebensdauer, Reaktions- und Ausfallzeiten.
- Für die Hauswartdienste erfolgte eine Regelung von Präsenz und Aufgaben; die Steuerung erfolgt insbesondere durch Messung der Kundenzufriedenheit.

Das erste SLA wurde 2005 vereinbart; im Rahmen des ‚Prozessteam Bewirtschaftung‘ (vgl. Immobilienhandbuch) werden jährlich die Entwicklungsthemen in partnerschaftlicher Art vereinbart und bearbeitet.

Instrumente und Kriterien zur Qualitätserfassung: Kundenbefragungen, Betriebsinspektionen, Erfüllung fachlicher Qualifikationen im Personalkörper, Einhaltung von Kosten und Terminen etc. Die Auftragnehmerin dokumentiert gegenüber der Auftraggeberin, basierend auf ihrem internen Kontrollsystem, regelmässig die Leistungserbringung und die nötigen Korrekturmassnahmen. Vereinbart sind ereignisbezogene, laufende oder periodische Reportings.

Die Messung und Rapportierung der Aufwendungen und Leistungen durch den Betreiber ist bis heute wegen fehlender Informatik-Tools nicht objektscharf möglich. Die Verrechnung und der zugehörige Prozessablauf erlauben nicht nachzuvollziehen, was geleistet wurde. Deshalb erfolgt auch keine der Steuerung dienliche Überprüfung der Leistungsrapporte.

Gemäss Schedler/Proeller (2006: 161) handelt es sich bei einem SLA jedoch nicht um einen formalen Vertrag, sondern eher um eine Vereinbarung, an die sich beide Parteien anständigerweise halten.

2.3.8. Baubegleitendes Facility Management

Eine besondere Position nimmt die Disziplin des baubegleitenden FM ein. Es resultiert aus der Lebenszyklusbetrachtung einer Immobilie. Auf ein Objekt übertragen, bedeutet der Begriff ‚Lebenszyklus‘ die gesamte Dauer von der strategischen Planung über die Planung, die Nutzung bis zum Abbruch. Die während des Lebenszyklus entstehenden Kosten, die unmittelbar dem Objekt zugeordnet werden können, bilden die Lebenszykluskosten. Die Betrachtung der Lebenszykluskosten ist demzufolge eine ganzheitliche Betrachtung der Nutzung bzw. der Lebensdauer des Objektes. Sie zielt auf die Minimierung der Gesamtkosten ab und verhindert damit Entscheidungen für die im Moment billigste Lösung ohne Berücksichtigung allfälliger Folgekosten.

Von besonderem Interesse ist das baubegleitende FM aus folgenden zwei Gründen:

- Die jährlichen Betriebskosten betragen in der Regel 5% bis 8% der Planungs- und Realisierungskosten; die Betriebskosten betragen über die Lebensdauer einer Immobilie betrachtet ein Vielfaches ihrer Erstellung. Damit ergibt sich ein grosses Optimierungspotenzial.
- Zu Beginn der Planung sind die Einflussmöglichkeiten nicht nur für die Realisierungs-, sondern auch für die Betriebskosten weitaus am grössten.

Zentral ist, dass wesentliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Nutzung anderer Immobilien in den Planungs- und Realisierungsprozess einfließen und keine Präjudizien geschaffen werden, die einen kostenintensiven Betrieb nach sich ziehen. Vorgaben und Erkenntnisse resultieren aus Prozessen der Strategie-, der Steuerungs- und auch der operativen Ebene. Die Komplexität des Themas entsteht aus der Vielzahl der Beteiligten mit unterschiedlichsten Interessen. Im Kontext des Outsourcings speziell zu beachten ist die enge Verknüpfung von Planung und Betrieb respektive Eigentümervertreter und Betreiber.

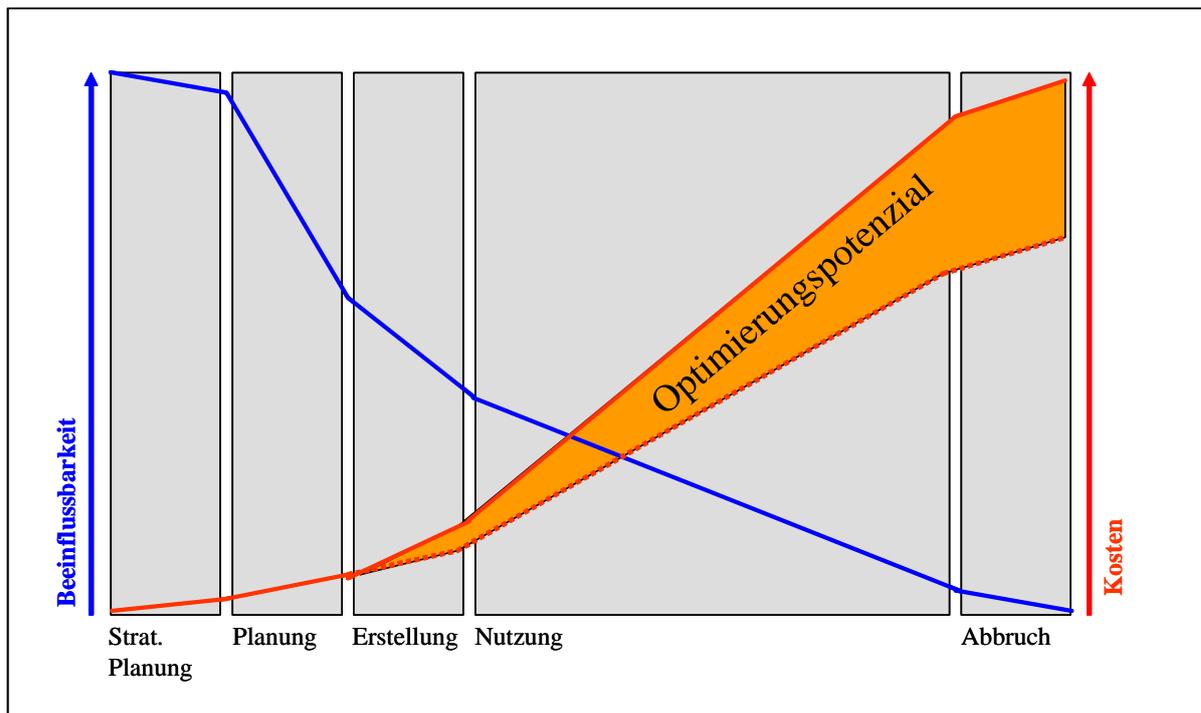


Abbildung 4 Methodischer Ansatz des baubegleitenden FM (eigene Darstellung)

Auch für die Privatwirtschaft ist das baubegleitende FM ein junges Thema. Bekannt sind die Beispiele für den Neubau des Stadions Letzigrund in Zürich, welches 2007 eingeweiht wurde, oder das baubegleitende FM im Westside in Brünnen, welches im Oktober 2008 eröffnet wurde. Eine Empfehlung der SIA zu dieser Nahtstelle zwischen Erstellung und Betrieb ist in Erarbeitung.

Im Immobilienmanagement VBS sind es vor allem die fehlenden Personalressourcen, welche die Entwicklung der Disziplin hemmen.

2.4. Zusammenarbeit der Partner aus rechtlicher Sicht

Eigentümerversreter und Betreiber oder eben Leistungsbezüger (LB) und Leistungserbringer (LE) unterstehen den gleichen Gesetzen und Verordnungen. Insbesondere die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB), der Sachplan Militär (SPM), die Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) und die Immobilienstrategie mit den strategischen Zielen und Grundsätzen halten das Immobilienmanagement des VBS zusammen.

Eigentümerversreter und Betreiber sind jedoch zwei verschiedenen Organisationseinheiten zugeordnet. Trotz gemeinsamem rechtlichem Überbau bestehen unabhängige Strategien und Konzepte, die den Überbau weiter detaillieren, aber auch unterschiedlich interpretieren können.

Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Februar 2008) besagt: „*Die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung ... wahren die Kohärenz der Verwaltungstätigkeit und stellen deren Konstanz sicher. ...*“ (vgl. Art. 7 Abs. 1), und betreffend der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten (vgl. Art. 14):

- „1. *Die Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sie unterstützen und informieren sich gegenseitig.*
2. *Sie koordinieren ihre Tätigkeiten und stimmen diese auf die Gesamtpolitik des Bundesrates ab.*
3. *Sie erteilen anderen Verwaltungseinheiten die Auskünfte, die für deren gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind.*“

Art. 3 Abs. 2 der VILB fordert, dass die im Immobilienmanagement und der Logistik zuständigen Stellen partnerschaftlich zusammenarbeiten. Meyers Lexikon definiert Partnerschaft als Prinzip des vertrauensvollen Zusammenwirkens zwischen Personen, Organisationen oder auch Staaten, die ihre Ziele nur gemeinsam unter gegenseitiger Kompromissbereitschaft, auch unter Einsatz entsprechender institutionalisierter Konflikt- und Kompromissregelung, erreichen können.

Die (strategischen) Ziele (vgl. Kap. 2.1), aber auch der Weg zu diesen Zielen sind durch die VILB vorgegeben: „*Die zuständigen Stellen erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Benutzerorientierung unter Berücksichtigung kultureller und ökologischer Belange sowie der Anliegen der Menschen mit Behinderungen*“ (Art. 3a, VILB).

Das Handbuch HH+RF verlangt in Kapitel 1.6.2.3 einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz (optimiertes Aufwand-Nutzen-Verhältnis). Dass diese beiden Grundsätze jedoch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können, wird ebenfalls erwähnt: Während der Betreiber vor Ort die Tendenz hat, diejenigen Lösungen zu bevorzugen, die dem Nutzer raschestmöglich eine optimale Situation verschaffen, fällt es dem Eigentümervertreter aus der Distanz eher leichter, den über den gesamten Lebenszyklus betrachteten, optimalen Aufwand zu favorisieren.

Die so vorprogrammierten Konflikte werden an entsprechenden Gremien, sogenannten runden Tischen bereinigt (vgl. Art. 12, WIRU). Auch das Handbuch HH+RF weist in Kapitel 12.2.2.9 darauf hin, dass sich die Leistungsverrechnungspartner in der Regel selbst einigen können. „*Falls es jedoch zu keiner Einigung zwischen den Verwaltungseinheiten kommt, wird der problematische Tatbestand auf Stufe Departement (Generalsekretariat) eskaliert.*“ Departmentsintern wird letztlich, d.h. im Eskalationsfall, in der Hierarchie geführt. Konkrete Sanktionierungsmöglichkeiten sind keine vorgesehen.

2.5. Zusammenarbeit der Partner aus soziokultureller Sicht

Als das erste SLA noch Lücken und Widersprüche aufwies und nicht soweit nötig zur Kenntnis genommen und verstanden worden war, erfolgte die Leistungserbringung durch den Betreiber trotzdem zur Zufriedenheit des Kunden (Mieters/Nutzers) – so wie in den vielen Jahren vor der Erstellung des SLA. Dies aus folgenden zwei Gründen: einerseits weil die Mieter/Nutzer noch nicht über die Bruttomietkosten gesteuert wurden (das Initialbudget wurde dem Bedarf angepasst/fehlendes Steuerungsinstrument für Mehrjahresbetrachtung von Investitionsentscheiden) und andererseits weil der Betreiber noch von früher wusste, was zu tun war. Den kurzfristigen Bedürfnissen des Mieters/Nutzers wurde, zulasten des Werterhalts der Immobilien, Rechnung getragen. Die Konsequenzen des vernachlässigten Werterhalts zeigten sich nicht unmittelbar.

Ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verständnis ist bis heute nicht entwickelt worden, der Betreiber funktioniert mit hoher Eigendynamik.

Es sind aber letztlich nicht Organisationen, die zusammenarbeiten, sondern Menschen. Entsprechend unterschiedlich gestaltet sich die Zusammenarbeit. Vielerorts stand aber, geprägt durch langjährige Zusammenarbeit unter Kollegen, entweder die Pflege der guten Beziehung oder die gemeinsame Lösungssuche im Vordergrund. Dadurch, dass dem EV neu Aufgaben zuteilwurden, für die er bis anhin nicht verantwortlich war, übertrug er mangels eigener Ressourcen die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen weiterhin auf den Betreiber. Wenn überhaupt, erfolgten Aushandlung und Interpretation der Bestellung mündlich und ohne „change request“. Dies förderte die Intransparenz und hemmte die Entwicklung. Die Beziehung durch den Bereich ‚Ressourcensteuerung‘ des Betreibers straff zu führen, hat sich weder bewährt noch durchgesetzt.

Da die Ressourcen nicht durch die Bestellung des Eigentümerversetzers, sondern separat gesteuert werden, können so auch keine Anreize gesetzt werden, die den Betreiber dazu bewegen, im Interesse des Auftraggebers zu handeln.

Die Grundannahme des optimistischen Menschenbildes, wie sie in Schedler/Proeller (2006: 52) dargestellt ist, kann nur teilweise beobachtet werden; die Entwicklung wird stark von Einzelnen getragen, die sich der Aufgabe verpflichtet fühlen und selbstständig dazulernen, um der veränderten Situation gerecht zu werden.

2.6. Heutige Herausforderung und notwendige Fähigkeiten

Durch den VBS-internen Betreiber werden die Aufwendungen für Beauftragung und Steuerung gering gehalten. Verhandlungen und Vertragsformulierungen erfolgen mit sehr geringem Personalaufwand. Die Vertragssumme von ca. Fr. 200 Mio. wird auftraggeberseitig mit ca. einer Personaleinheit geführt. Vertragsänderungen können leicht vollzogen werden (vgl. Barta 2006: 65).

Die häufig genannten Risiken wie Abhängigkeit und Geheimhaltung sind gering. Im Gegenzug sind die Chancen wie Konzentration auf das Kerngeschäft, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung nicht genutzt (vgl. Schneider 2001: 241).

Durch gewachsene Strukturen sind gute Kenntnisse der Gebäude, des Kerngeschäfts und eine gute Kundenbeziehung gegeben.

Es zeigen sich jedoch auch bei dieser internen Lösung negative Aspekte einer mangelnden Einflussnahme durch die Steuerung ohne direktes Arbeitsvertragsverhältnis.

Wissenslücken wird bereits heute mit dem Beizug von qualifizierten externen Beauftragten entgegengewirkt. Eine zunehmende Abhängigkeit von den externen Beauftragten durch Verflechtung in der wissensintensiven Zusammenarbeit ist feststellbar.

Die Fähigkeit, Ziele und Indikatoren zu formulieren und deren Erreichung zu kontrollieren und geeignete Massnahmen zu treffen, befindet sich auf gutem Weg, ist aber letztlich doch erst im Aufbau begriffen.

Mit Immobilien VBS XXI und der Einführung des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) wurde ein wesentlicher Schritt in Richtung Kostentransparenz und Kostenbewusstsein vollzogen.

Zusammenfassung der heutigen Situation

Das Immobilienmanagement ist keine Kernaufgabe, jedoch ein wichtiger Supportprozess des VBS. Es ist durch den grossen Immobilienbestand, die Vielseitigkeit und Vielschichtigkeit, die unterschiedlichsten Anforderungen der Stakeholder und die Anforderungen im Sinne der Anlagenschutzverordnung besonders anspruchsvoll. Es ist von politischer Relevanz. Die Erbringung von Betreiberleistungen ist mit verschiedenen Prozessen im Immobilienmanagement, insbesondere der Erstellung, eng verknüpft.

Mit dem Projekt „Immobilien VBS XXI“ wurde das lange Zeit eher auf Verwalten denn auf eine aktive Bewirtschaftung ausgerichtete Immobilienwesen des VBS optimiert. Es wurde ein wesentlicher Schritt in Richtung Kostentransparenz und Kostenbewusstsein und auch eine Angleichung der Begriffe, Prozesse und Strukturen an das Immobilienmanagement der Schweizer Wirtschaft gemacht. Auftraggeber- und Bestellerfunktion sind herausgebildet, die Bestellerkompetenz seitens Auftraggeber ist im Aufbau begriffen, die Leistungserbringung „funktioniert“ jedoch auch bei einer qualitativ schlechten Bestellung. Ein kontinuierlicher Lernprozess wurde in Gang gesetzt. Auftraggeber und Auftragnehmer arbeiten nur bedingt partnerschaftlich zusammen, der Auftraggeber hat kaum Mittel in der Hand, den Auftragnehmer und Leistungserbringer zu steuern.

National und international laufen diverse Projekte, welche die Vereinheitlichung von Definitionen und die Verbesserung von Prozessen und Leistungen zum Ziel haben. Ein wesentlicher Vorsprung der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Hand ist nicht auszumachen.

3. Outsourcing

3.1. Begriffsdefinition

Der **Grundgedanke des Outsourcings** geht auf die traditionell seit Langem angewendete „**make it or buy**“-Fragestellung zurück. „**Make**“ und „**buy**“ stellen die beiden grundsätzlichen Bereitstellungswege für die in einem Unternehmen benötigten Güter und Dienstleistungen dar. „**Make**“ bezeichnet die Erbringung der Leistungen im Unternehmen. Bei der Erstellung von Gütern ist auch der Begriff ‚Eigenfertigung‘ gebräuchlich. „**Buy**“ steht für den Bezug von Leistungen auf dem Markt, den „Fremdbezug“.

Outsourcing ist ein Kunstwort, das aus den englischen Begriffen ‚outside‘, ‚resource‘ und ‚using‘ gebildet wird. Beim Outsourcing handelt es sich um Aufgaben der Bedarfsverwaltung (vgl. Thom/Ritz 2006: 236). Es stellt sich also die Frage, ob Aufgaben durch die Verwaltung selbst erbracht (make) oder durch Dritte erbracht werden sollen (buy).

In der Fachliteratur wird eine Vielzahl Beweggründe aufgeführt. Hellerfort führt für die Immobilienwirtschaft unter anderem auf:

- Kosteneinsparung
- Kostentransparenz
- höhere Sicherheit durch Spezialisteneinsatz (Fachkompetenz)
- Nutzung erweiterter Know-hows
- erhöhte Flexibilität
- Weiterentwicklung der Organisation

Dem stehen folgende Gefahren gegenüber:

- Know-how-Verlust
- Abhängigkeit vom externen Dienstleister
- Controlling der externen Leistung kann zum Problem werden
- Motivationsprobleme und Verunsicherung der eigenen Mitarbeiter
- Personalqualität des Dienstleisters häufig mangelhaft
- verdeckte Zusatzkosten, insbesondere der zusätzliche Aufwand im Unternehmen, werden nicht erfasst oder treten zu spät zutage
- Einarbeitungszeit des Dienstleisters wird unterschätzt

Brändli (2001: 258) führt, basierend auf dem banken- und IT-spezifischen Hintergrund, auch die Geheimhaltung und Sicherheitsrisiken auf. In Anbetracht des Kerngeschäfts „Sicherheit“ des VBS sind diesen Risiken besondere Beachtung zu schenken.

Outsourcing ist mit der Veränderung von Arbeitsverhältnissen verbunden und deshalb auch ein emotionales Thema; die Veränderung unter hohem Wettbewerbsdruck führt auch dazu, dass

Outsourcing die fehlende Berücksichtigung von sozialen Aspekten vorgeworfen wird (vgl. Brändli 2001: 13).

3.2. Motive für das Outsourcing

3.2.1. Auftrag der Departementsleitung

Die departementalen Vorgaben für das Reformprojekt VBS XXI im Bereich Immobilienmanagement vom 30. August 2002 (vgl. Schmid 2002a) umreissen die Vision für das künftige Immobilienmanagement des VBS. Darin wurden unter anderem die Forderungen aufgestellt, den mit der Angleichung an die Privatwirtschaft eröffnete Handlungsspielraum in der Insource-/Outsource-Frage, in Berücksichtigung des Verlustes von Spezialwissen und der Wirtschaftlichkeit, voll auszunützen. Folgender Grundsatz wird festgelegt: so viel Outsourcing wie möglich.

Im Projekt Immobilien VBS XXI erfolgte dies mit der Bildung einer zuständigen Rolle, nämlich des VBS-internen Betreibers. Hier spricht man auch von einem internen Outsourcing, Schein-Outsourcing oder Inhouse-Outsourcing (vgl. Hellerforth 2004: 51 ff. oder Schneider 2001: 242 ff.). Damit sind die in der Fachliteratur dargestellten Chancen eines (echten) Outsourcings noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft.

3.2.2. Optimierungsmassnahmen

Das Immobilienmanagement VBS funktionierte nicht wie angedacht: Die Ressourcenbereitstellung des Betreibers resultiert nicht aus der Bestellung der Betreiberleistungen durch den Eigentümervertreter, sondern wird direkt über die Abbauvorgaben für das Personal gesteuert. Aufgrund der beschränkten Ressourcen ist die LBA seit einiger Zeit nur noch teilweise in der Lage, die notwendigen Leistungen, unter anderem auch für die Infrastruktur, zu erbringen. Es besteht eine massive Lücke zwischen Bestellung und Leistung von immobilienrelevanten Betreiberleistungen (IBL). Kurzfristig wird die Lücke mittels Truppeneinsatz und Reduktion der Service Levels gefüllt. Mittelfristig sollen nicht sicherheitsrelevante Betreiberleistungen durch Dritte erbracht werden. Es wird erwartet, dass durch dieses externe Outsourcing Spezialisierungsvorteile und ein Wettbewerb am Markt entstehen, die Einsparungen bei den Betriebskosten zur Folge haben. Der Wille, die Betriebskosten zu senken, ergibt sich vor allem aus der Suche nach einem mittleren Technologiegrad der Armee, der mittels des Verhältnisses von Betriebs- zu Investitionskosten gemessen wird.

Zum Verhältnis Betriebskosten zu Investitionskosten legt der Bundesrat in der „Überprüfung der Zielsetzungen der Armee“ zuhanden der Bundesversammlung Folgendes dar: *„In der Rechnung 2006 (Departementsbereich Verteidigung) entfallen 63.2% auf Betriebsausgaben und 36.8% auf Rüstungsausgaben. Im Vorjahr lag das Verhältnis bei 61.8% zu 38.2%. Das VBS ist bestrebt, dieses Verhältnis zugunsten der Investitionen massvoll zu korrigieren (,Umlagerungsstrategie‘), d.h. die Betriebsausgaben zu senken. Dies sollte zum einen durch den*

geplanten Personalabbau bis 2010 erreicht werden, andererseits durch Liquidation von nicht mehr benötigten Immobilien und Materialien. Mittel- und längerfristig sollen zudem die Investitionen erhöht werden, um den mittleren Technologiegrad zu erreichen, wie dies im Armeeleitbild festgehalten ist. Die intensive Nutzung der Systeme (vor allem aufgrund des Verzichts auf flächendeckende Beschaffungen) sowie die Beschaffung von neuen, komplexeren Systemen führen zu einem Anstieg der Betriebskosten. Zudem hat sich mit der Armee XXI die Ausbildung intensiviert; auch dies schlägt sich bei den Betriebskosten nieder. Die Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes, zu der alle Aufgabengebiete beitragen müssen, erschweren die weitere Verbesserung des Verhältnisses. Die Investitionsquote droht wieder zu sinken. Eine Stabilisierung des Investitionsaufwandes im Bereich von 37% bis ca. 40% ist anzustreben und dürfte aus heutiger Sicht – auch im internationalen Vergleich – als Erfolg gewertet werden.“

Somit bleibt der massive Druck bestehen, die Betriebskosten und damit auch die Kosten für die Immobilienbewirtschaftung zu senken. Die Liquidation der Objekte im Dispositionsbestand schlägt sich dabei kaum zu Buche: 95% der Betriebskosten entstehen im Kernbestand. Mit der Liquidation von nicht mehr benötigten Immobilien kann demzufolge nur eine Reduktion des Kernbestandes gemeint sein.

3.2.3. Generelle Tendenz

Private Firmen und die öffentliche Hand im In- und Ausland haben die Mängel in der Immobilienbewirtschaftung und den Handlungsbedarf erkannt und orientieren sich neu. Die Potenziale sind gross; es liegt weniger an den ordentlich und zuverlässig ihre Leistung erbringenden Mitarbeitenden als an der Effektivität – es werden häufig die falschen Dinge mit ungeeigneten Methoden und unzulänglichen Werkzeugen getan (vgl. z.B. Schneider 2001: 18)

3.3. Aufgabenteilung

Der Aufgabenteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer kommt eine grosse Bedeutung zu. Die Überlegung, welche Leistungen sinnvollerweise outgesourct werden, ist nicht Teil dieser Arbeit. Die Entscheide sind jedoch von strategischer Bedeutung, vor allem weil teilweise die Meinung vertreten wird, dass ein Outsourcing irreversibel sei (vgl. Friedrich 1996: 70 ff.). Die Konzentration auf die eigenen Stärken, das Einkaufen von Leistungen, die Dritte „besser“ erbringen, und die Erhaltung der Prozesskette, sodass der Kunde keine Einbusse erleidet, ist wesentlich. Unabhängig davon, welche Leistungen outgesourct werden, wird klar, dass die Fähigkeit, die richtigen Entscheide zu treffen, elementar ist. Diese Entscheide mit strategischer Tragweite müssen deshalb auf ganzheitlichem, langfristigem und proaktivem Denken basieren und sich in die Unternehmensstrategie einfügen. Genauso wichtig ist es, dass der auszulagernde Bereich genau definiert wird und die daraus resultierenden Leistungen nach quantitativen und qualitativen Kriterien mess- oder beurteilbar sein müssen.

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Er muss die Fähigkeit besitzen, eine Outsourcing-Strategie zu entwickeln und darauf basierend Make-or-buy-Entscheidungen zu treffen.

3.4. Verhältnis der Partner aus rechtlicher Sicht

3.4.1. Erscheinungsformen des Outsourcing

Outsourcing kann in unterschiedlichen Formen in Erscheinung treten: Die Unterschiede äussern sich in der wirtschaftlichen und juristischen Unabhängigkeit; die Formen reichen vom Anbieter in einer andern Abteilung des Unternehmens über eine Gesellschaft im gleichen Konzern bis zu einem unternehmens- und konzernfremden Dritten (vgl. Hellerforth 2004: 51 ff. oder Schneider 2001: 242 ff.).

Nachfolgend wird von einem externen Outsourcing an einen VBS-fremden Dritten ausgegangen, der über eine rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit verfügt. Wir gehen also davon aus, dass bisher intern erbrachte Leistungen (Tätigkeiten) und allenfalls Vermögen in Form von Betriebsmitteln an einen Dritten übertragen werden. Das bedeutet auch, dass obligationenrechtliche Aspekte in der Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zum Tragen kommen.

3.4.2. Langfristigkeit

Beziehungsaufbau und -pflege erfordern Zeit und Kontinuität und damit auch langjährige Mitarbeitende, um der Beziehung die nötige Stabilität zu vermitteln. Auftraggeberseitig kann dies im Rahmen der „Personalpflege“ erfolgen. Brühwiler (2007: 110) meint dazu in ‚Risikomanagement als Führungsaufgabe‘: *„Die Risikobewältigung bei den Humanfaktoren beginnt damit, die geeigneten Menschen für eine Tätigkeit auszuwählen, sie fortdauernd weiterzubilden und zu motivieren.“*

Auftragnehmerseitig muss bereits im Rahmen der Partnerwahl ein passender Dienstleister gesucht werden, der Gewähr für eine sichere und dauerhafte Leistungserbringung bietet.

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Er muss im Rahmen der Partnerwahl einen passenden Dienstleister finden

3.4.3. Der Outsourcing-Vertrag

Brändli (2001: 18) legt dar, dass Outsourcing ein wirtschaftlicher und kein juristischer Begriff ist: *„So kennen auch weder das Obligationenrecht noch Spezialgesetze den Begriff des Out-*

sourcingvertrags“ und weiter: „Die Outsourcingverträge erscheinen als komplexe Gefüge von typengemischten Langzeitverträgen ... Die intensive und auf eine längere Dauer angelegte Zusammenarbeit kommt in einer Vielzahl von Willenserklärungen der Parteien zum Ausdruck.“ Er erläutert auch: „Typisch ist die grosse Bedeutung von mitwirkungspflichtiger Vertragsparteien, damit jeder Outsourcing-Partner seinen vertraglichen Verpflichtungen überhaupt nachkommen kann.“

Die Überleitung, also die Überlassung der Betriebsmittel mit der Pflicht, die bisher selbst erfüllte Aufgabe zu überlassen, und die Pflicht des Outsourcing-Nehmers zur Bezahlung eines Preises, wird dem Kaufvertrag, dem Mietvertrag oder dem Leasingvertrag zugeordnet (vgl. Brändli 2001: 45). Die Dienstleistung hingegen ordnet Brändli (2001: 43 ff.) je nach Aufgabe dem Auftrags-, Werk-, Kaufvertrag, Miet- oder Pachtrecht zu. Im Aspekt der Dauerhaftigkeit und des Vertrauensverhältnisses der Leistungserbringung erkennt er agenturvertragliche und gesellschaftsrechtliche Komponenten.

Reutter (2007: 46) meint dazu: „Die Herausforderungen und Veränderungen, mit denen die Parteien im Laufe eines Outsourcing Verhältnisses konfrontiert werden, sind naturgemäss kaum voraussehbar und noch viel weniger im einzelnen vertraglich antizipierbar. Vertraglich können hingegen (und immerhin) Prozesse und Mechanismen vorgesehen werden, welche der Art und Weise der Bewältigung zukünftiger Herausforderungen dienen und damit einen geordneten Rahmen für die entsprechende Zusammenarbeit der Parteien schaffen. Ein Outsourcing Vertrag kann und darf sich daher nie darin erschöpfen, alleine die zu erbringenden Leistungen und die Konsequenzen bei nicht bzw. nicht gehöriger Erfüllung festzulegen.“

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Er muss die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist.

3.4.4. Der einfache Auftrag

Durch den einfachen Auftrag verpflichtet sich der Beauftragte, die ihm übertragenen Geschäfte oder Dienste im Interesse und nach dem Willen des Auftraggebers zu besorgen. Aus Art. 399 Abs. 2 OR kann abgeleitet werden, dass wer zur Übertragung von Besorgungen auf einen Dritten befugt ist, nur für die gehörige Sorgfalt bei der Wahl und Instruktion des Dritten haftet.

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Die Fähigkeit, gehörige Sorgfalt bei der Wahl und Instruktion walten zu lassen, muss vorhanden sein.

Art. 394 OR besagt: „*Durch die Annahme eines Auftrages verpflichtet sich der Beauftragte, die ihm übertragenen Geschäfte oder Dienste vertragsgemäss zu besorgen. ... Eine Vergütung ist zu leisten, wenn sie verabredet oder üblich ist.*“

Die Verpflichtungen des Auftraggebers sind in Art. 402 OR wie folgt definiert:

„¹ Der Auftraggeber ist schuldig, dem Beauftragten die Auslagen und Verwendungen, die dieser in richtiger Ausführung des Auftrages gemacht hat, samt Zinsen zu ersetzen, und ihn von den eingegangenen Verbindlichkeiten zu befreien.“

Daraus ergeben sich folgende Anforderungen für den Auftraggeber:

- Die Fähigkeit, zu beurteilen, ob eine Ausführung „richtig“ ist, muss vorhanden sein.
- Die Mittel müssen vorhanden sein, um bestellte Leistungen abzugelten.

3.4.5. Der Werkvertrag

Durch den Werkvertrag verpflichtet sich der Unternehmer zur Herstellung eines Werkes und der Besteller zur Leistung einer Vergütung (vgl. Art. 363 OR). Aus heutiger Sicht muss das herzustellende Werk nicht stofflich fassbar sein; das Hauptmerkmal ist die Pflicht zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolges. Art. 367 OR besagt, dass der Besteller, „... *sobald es nach dem üblichen Geschäftsgange tunlich ist, dessen Beschaffenheit zu prüfen und den Unternehmer von allfälligen Mängeln in Kenntnis zu setzen*“ hat.

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Die fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit müssen vorhanden sein, um die Beschaffenheit der Werke zu prüfen respektive festzustellen, ob der Erfolg herbeigeführt wurde.

3.4.6. Gesellschaftsrechtliche Komponente

Als Ausfluss der gesellschaftsrechtlichen Komponente stellt Brändli (2001: 52 ff.) dar, dass der Outsourcing-Geber entsprechend Art. 538 Abs. 1 OR verpflichtet ist, „*in den Angelegenheiten der Gesellschaft den Fleiss und die Sorgfalt anzuwenden, die er in seinen eigenen anzuwenden pflegt*“. Damit wird der Outsourcing-Geber nach subjektiven, individuellen Kriterien hinsichtlich der Sorgfaltspflicht bewertet. Er muss sich dadurch überdurchschnittliche Fähigkeiten ent-

gegenhalten lassen. Derendinger (1990: 126) meint dazu: „*Hohes Können verpflichtet zu gesteigerter Sorgfalt. Weniger als möglich ist immer unsorgfältig. Gleichviel oder sogar mehr ist noch nicht unbedingt sorgfältig.*“

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Er ist zu ‚gesteigerter‘ Sorgfalt verpflichtet.

3.5. Verhältnis der Partner aus soziokultureller Sicht

3.5.1. Kooperationscharakter

Nicklisch (1986: 231 ff.) definiert den komplexen Langzeitvertrag folgendermassen: „*Dieser Vertragstyp ist bestimmt durch den Langzeitcharakter... Weiterhin ist er häufig durch einen Kooperationscharakter gekennzeichnet, weil Besteller und Unternehmer zusammenwirken, um das Produkt zu entwickeln bzw. herauszufinden, was den Wünschen und Anforderungen des Bestellers am besten entspricht.*“ Im Kapitel 3.4.2 wird dargestellt, dass sich ein Outsourcing-Vertrag nie darin erschöpfen darf, die zu erbringenden Leistungen und die Konsequenzen bei Nicht bzw. nicht-gehöriger Erfüllung festzulegen. Eine Beziehung gestalten zu können, wird demzufolge zum zentralen Erfolgsfaktor.

Reutter (2007: 53) führt aus, dass „*je komplexer ein Outsourcing Verhältnis ist, und je länger es dauert*“, desto mehr sind die verschiedenen Aspekte dieses vielschichtigen Beziehungsgeflechts vertraglich anzusprechen. Die Komplexität erhöht sich zusätzlich, indem nicht nur die Beziehung zwischen zwei Parteien zu betrachten ist, sondern auch die Beziehung zum Mieter und Nutzer der VBS-Liegenschaften zu pflegen ist.

Daraus ergibt sich folgende Anforderung für den Auftraggeber:

- Er muss erfolgreich Beziehungen aufbauen und managen können.

Zusammenfassung der Anforderung an den Auftraggeber:

Er muss

- die Fähigkeit besitzen, eine Outsourcing-Strategie zu entwickeln, und darauf basierend Make-or-buy-Entscheidungen treffen können
- im Rahmen der Partnerwahl einen passenden Partner finden
- Sorgfalt bei der Wahl und Instruktion walten lassen
- die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist
- die fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit haben, um die Beschaffenheit der Werke zu prüfen respektive, ob eine Ausführung „richtig“ ist (Leistungskontrolle)
- die notwendigen Mittel zur Verfügung haben, um bestellte Leistungen abzugelten
- der Verpflichtung zu gesteigerter Sorgfalt nachkommen können
- erfolgreich Beziehungen aufbauen und managen können

4. Veränderungen bezüglich der Fähigkeiten

4.1. Outsourcing-Strategie

Mittels Outsourcing von den Fähigkeiten anderer zu profitieren, ist verlockend. Alles selbst machen zu wollen bei einer (Über-)Steuerung durch Auftrag und Ressourcenvorgaben, unrealistisch. Unüberlegtes Outsourcing kann aber zu einer Abhängigkeit und somit zu einer Dequalifizierung des Auftraggebers führen. Im konkreten Fall geht es weniger darum, dass Zulieferer zu Konkurrenten werden, als dass strategisch bedeutsame Kernprozesse outgesourct werden und damit sowohl die Sicherstellung der erfüllten Kundenbedürfnisse als auch ein Verlust an Steuerungsmöglichkeiten resultiert. Die Fähigkeit, basierend auf einem ganzheitlichen und langfristigen Denken die richtigen Outsourcing-Entscheidungen zu treffen, wird somit selbst zur Kernkompetenz. Zentral dabei ist, die eigenen Prozesse im Sinne des Prozessmanagements auch vor dem Hintergrund möglicher Entwicklungen zu kennen und die Abhängigkeiten richtig einschätzen zu können, um nicht neue Komplexitäten zu schaffen. Wichtig ist aber auch, dass die eigenen Fähigkeiten und diejenigen der möglichen Partner richtig eingeschätzt werden. Gemäss Friedrich (1996: 70 ff.) ist es nur so möglich, *„eigene Ressourcen so einzusetzen, dass sie die grösste Wirkung zeigen, an unwichtigen Stellen Ressourcen zu schonen und dort, wo eigene Leistungen offensichtlich nicht ‚best practice‘ entsprechen, möglichst von den Fähigkeiten anderer zu profitieren“*.

In Anbetracht der ständigen Veränderungen wird klar, dass das Hinterfragen von getroffenen Outsourcing-Entscheidungen und die Beurteilung eingegangener Auftragsverhältnisse zur Daueraufgabe werden.

4.2. Den passenden Partner finden

Es geht auch darum, dass für die outgesourcten Prozesse die richtige Partnerwahl getroffen wird: Wird auf eine Vielzahl Spezialisten gesetzt, erhöht sich wohl die Qualität des einzelnen Prozesses, aber der Auftraggeber behält „die Fäden in der Hand“. Dieses Vorgehen fordert vom Auftraggeber einen hohen Aufwand an Koordination. Da Outsourcing-Beziehungen oft durch die Suche nach schnell greifenden Lösungen auf akute Anforderungen und Leistungslücken gewachsen sind, findet sich eine Verzettelung und Ineffizienz. Die richtigen Prozesse zu bündeln und den **dafür** „passenden“ Partner zu finden, ist für einen effizienten Ressourceneinsatz des Auftraggebers zentral.

Dass ein Partner „passend“ ist, zeigt sich auch nicht nur darin, dass es der richtige Partner hinsichtlich der Aufgabenstellung und der zu erreichenden Zielsetzungen ist, sondern auch darin, dass der Partner am besten zu einem „passt“: Zwei Organisationen mit eigener Organisationskultur sollen sich in eine gemeinsame Richtung entwickeln. In Anbetracht der Schwierigkeiten eines Kulturwandels (vgl. z.B. Thom/Ritz 2006: 77) ist es von Vorteil, wenn auf der

Basis bisheriger Kulturelemente eine gemeinsame Entwicklung stattfinden kann, also von Beginn an eine gewisse Nähe beider Organisationskulturen besteht.

Das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen wird mit dem Bundesgesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen geregelt und transparent gestaltet. Mit den Eignungskriterien (Art. 9, BoeB) kann die Auftraggeberin die Anbieter und Anbieterinnen auffordern, einen Nachweis ihrer finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Es gilt, die relevanten Aspekte hinsichtlich der fachlichen und finanziellen und personellen Fähigkeiten zu bestimmen und zu beurteilen.

Diese Aufgabe ist für ein „Beschaffungsamt“ nicht grundsätzlich neu; eine neue Herausforderung ist jedoch, dass die Verantwortlichkeit für den Immobilienbetrieb im Rahmen des Projektes Immobilien VBS XXI neu dem Eigentümervertreter zugeteilt wurde und gegenüber früheren, technisch orientierten Beschaffungen die kulturellen Aspekte und „Softfaktoren“ an Bedeutung gewinnen. Die Unterlagen, welche die Auftraggeberin gemäss VoeB für die Überprüfung der Eignung der Anbieter und Anbieterinnen erheben und einsehen kann, sind eher auf harte Faktoren ausgerichtet (vgl. Anhang 2, Überprüfung der Eignung).

Die Anforderung an den Inhalt der Ausschreibungsunterlagen (Art. 18, VoeB) fordert einen umfassenden Produkte- oder Aufgabenbeschrieb oder ein detailliertes Leistungsverzeichnis. Eine Entwicklung der Zusammenarbeit soll jedoch explizit stattfinden. Dieses Dilemma wurde beispielsweise auch vom Verein PPP Schweiz (2007: 38) aufgegriffen: *„Gerade bei langfristigen Bindungswirkungen oder damit verbundenen dynamischen Vertragsmodellen (Nachtragsmanagement, Vertragsänderungsregeln) ist die Leistung nicht bis in alle Details voraussehbar.“*

Es gilt also, wie es auch der Verein PPP Schweiz (2007: 87) vorschlägt, *„den bestehenden rechtlichen Handlungsspielraum auszuschöpfen und pragmatische Lösungen anzustreben.“*

4.3. Sorgfalt bei der Wahl und Instruktion

Wie wichtig die Wahl des Partners ist, wurde bereits erläutert. Im eigenen Interesse wird der Auftraggeber gehörige Sorgfalt bei der Wahl walten lassen.

Einmal gewählt, muss der Auftragnehmer über die vielschichtige Aufgabe, platz- und objekt-spezifischen Gegebenheiten, internen umfangreichen Vorgaben und Mechanismen, herrschenden klimatischen, aber auch zwischenmenschlichen Verhältnisse etc. in Kenntnis gesetzt werden. Auch wenn in der Veränderung dieser Aspekte letztlich auch die Optimierung liegt, muss davon ausgegangen werden, dass eine Entwicklung und nicht ein Bruch der erfolgreiche Ansatz ist.

Für die meisten ‚Technokraten‘ (sprich Ingenieure und Architekten) besteht Lernen und Lehren häufig nur aus der Vermittlung von Sachwissen.

Es eröffnen sich zwei Problemfelder:

- Es geht nicht nur darum, Sachwissen, sondern auch implizites Wissen zu vermitteln.
- Das Sachwissen ist heute nur sehr bedingt bei der Auftraggeberin vorhanden.

Beiden Problemfeldern kann begegnet werden, indem der heutige Leistungserbringer, der interne Betreiber, als für den Prozess als wesentlich verstanden, in den Prozess eingebunden werden kann und sich auch einbinden lässt. Der laufende Personalabbau schafft hier jedoch ein wesentliches Problem: Wichtiges Know-how geht verloren, bevor ein Transfer erfolgen kann, bei den verbleibenden Mitarbeitern ist es fraglich, wie stark die Motivation erhalten bleibt.

4.4. Die Vertragswerke gestalten

Brändli (2001: 34 ff.) definiert die für die Besonderheit von Outsourcing-Verträgen verantwortlichen Vertragspunkte. Nachfolgend werden diese den Punkten des Vertrags mit dem internen Betreiber gegenübergestellt:

Vertragspunkte eines Outsourcing-Vertrags nach Brändli	Vertragspunkte der heutigen R-SLA	Vertragspunkte der heutigen S-SLA
Präambel	Zweck und Geltungsbereich	Ziel und Zweck der Vereinbarung
Begriffsbestimmungen	Grundlagen, Leistungsträger, Umfang der Vereinbarungen	Grundlagen, Leistungsträger
Vertragsgegenstand und Leistungspflichten (Preis und Entgelt, Dienstleistungen, Sachleistungen)	Kalkulationsgrundlagen, Vergütung der Leistung	Detaillierte Leistungen und Verantwortlichkeiten, Service Levels (Leistungsumfang und detaillierte Mengengerüste), Verrechnung
Übernahmebestimmungen		
Personalübergang		
Leistungserfüllung und Leistungskontrolle	Qualitätssicherung	
Gewährleistung, Haftung, Rechte Dritter		
Mitwirkungspflichten	Pflichten der Leistungsträger	
Datenschutz und Geheimhaltung	Objektsicherheit	
Verhandlungsklauseln	Änderung der Vereinbarung	
Vertragsende		Gültigkeit
Meinungsverschiedenheitsklauseln	Eskalationsprozess	

Tabelle 2 Vergleich von Vertragsinhalten

Es zeigt sich, dass in der heutigen SLA wesentliche Vertragsbestandteile grundsätzlich vorhanden sind. Da es sich um eine interne Beauftragung handelt, fehlen Themen wie die Übernahme von Material und Personal, Gewährleistung, Haftung und Rechte Dritter. Weiter ist davon auszugehen, dass die Vertragsinhalte wohl grundsätzlich vorhanden, aber auch zu verbessern sind. Speziell erwähnt sei diesbezüglich der vorhandene (interne) Eskalationsprozess oder die Spezialprojekte, bei denen das Projekt selbst und der Ressourcenbedarf, nicht aber ein messbarer Output definiert ist. Der Wunsch, Musterverträge zu nutzen, kann nicht erfüllt werden – zu spezifisch sind die jeweiligen Verhältnisse.

Odok (2002: 132 ff.) schreibt dazu: „*Während der Wunsch nach Musterverträgen mangels Identität von FM-Modellen im Einzelfall (meistens) unerfüllt bleiben muss, obliegt es den Vertragsparteien, das gewählte FM-Konzept sorgfältig zu überprüfen und ihre Bedürfnisse im Rahmen einer aktiven Kommunikation mit dem Juristen genau zu formulieren.*“

4.5. Leistungserfüllung/Leistungskontrolle

Als wesentliches Element wurde vorangehend die „Leistungserfüllung und Leistungskontrolle“ genannt. Das SLA definiert die gewünschte Wirkung der einzelnen Produkte, dies jedoch nur bedingt in messbarer Art. Die heutigen Service Levels definieren teilweise Qualitätsziele wie die Verfügbarkeit von technischen Anlagen und bestimmte Raumkonditionen, teilweise definieren sie branchenübliche Inputs wie beispielsweise die Anzahl Toiletteneinigungen je Zeiteinheit. Nicht definiert sind Effizienz- und Kostensenkungsziele oder auch Leistungsvorgaben wie beispielsweise 50–90 m²/h für die Toilettenreinigung (vgl. Hellerforth 2004: 231 f.). Vor allem bei den besonderen Aufträgen wird heute lediglich das Tätigwerden bestellt, nicht aber ein Projektziel definiert.

Bis anhin konnte man von einer intrinsischen Motivation des internen Leistungserbringers ausgehen. Eine Zunahme der Principal-Agent-Problematik ist zu erwarten.

Es gilt also, im Sinne eines internen, betriebswirtschaftlichen Beraters eine einfache, aber wirkungsvolle Steuerungsmethodik für die Leistungserbringung in 26 000 Objekten zu definieren und die Informationen zu beschaffen und darzustellen. Die Steuerungsmethodik soll sich nahtlos in diejenige der übergeordneten Portfolio-Steuerung der Auftraggeberin einfügen. Hier wird deutlich, dass der Koordination der zudienenden IT-Systeme eine besondere Bedeutung zukommt.

4.6. Mittelbereitstellung

Die Mittel sind heute nicht entsprechend dem Bedarf zugeteilt. Aktuell ist das Gleichgewicht zwischen bestelltem Mietvolumen und den Mietkosten nicht hergestellt. Die Herstellung des Gleichgewichts ist von grosser Tragweite und politischer Brisanz. Dies zeigt sich z.B. in der Diskussion um die Anzahl Flugplätze und die daraus resultierende Lärmbelastung. Bis dieses

Gleichgewicht hergestellt ist, zeigt sich genau hier eine fehlende Handlungsfreiheit seitens des Auftraggebers. Mittelreserven sind jedoch gerade zu Beginn einer Beziehung, wenn Unklarheiten bezüglich Leistung und Umfang auch zu Unsicherheiten in der Budgetierung und den Kosten führen, besonders wichtig.

4.7. Sorgfalt

Der Begriff ‚Sorgfalt‘ kann mit ‚in der Situation gebotene Achtsamkeit‘ übersetzt werden. Der Begriff ‚Sorgfalt‘ muss also je nach Situation ausgelegt werden. Es gilt demzufolge, die Situation richtig zu erfassen und achtsam zu sein. Dies sind Aspekte des Risikomanagements; letztlich muss also ein Risikomanagement für die Outsourcing-Beziehung umgesetzt werden. Dass in der Literatur gar eine ‚gesteigerte‘ Sorgfalt Erwähnung findet, unterstreicht demzufolge die Bedeutung des Risikomanagements.

Um Situationen und die damit im Zusammenhang stehenden Risiken zu erfassen und richtig einzuschätzen, also zu bewerten, zu treffende Massnahmen zu definieren und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu überprüfen, braucht es Fantasie, Wissen, Erfahrung und Zeit.

4.8. Beziehungen aufbauen und managen

Die Beziehung zwischen Leistungserbringer, Leistungsbezüger und Leistungsnutzer war bis heute eine VBS-interne Beziehung, geprägt durch eine gemeinsame Vergangenheit, teilweise enge Kontakte, aufeinander abgestimmte Ebenen und Hierarchiestufen und eingeschliffene stufengerechte Beziehungen und Organe der Zusammenarbeit.

Die Beziehungen zum neuen Leistungserbringer müssen neu aufgebaut werden. Leistungsempfänger und Leistungsbezüger haben gerade zu Beginn der Beziehung klare Wissensvorteile. Das generelle Problem, wonach der Leistungsempfänger die Leistung oft als unangepasst oder schlecht und als zu teuer empfindet, kann sich dadurch zusätzlich verschärfen; für den Leistungsbezüger wird zentral, dass er sich nicht auf die Seite des Leistungsempfängers schlägt, sondern eine Vermittlerrolle einnimmt: Mit transparenter Darlegung der Verknüpfung der Kosten zur Leistung einerseits und Förderung und Wissensvermittlung andererseits kann er Klarheit schaffen. Die Verknüpfung von Kosten und Leistung erfordert aber wiederum eine wirkungsvolle Leistungsmessung und Rapportierung. Durch den zunehmenden Kostendruck steigt die Herausforderung. Die Akzeptanz des neuen Leistungserbringers kann sich aber auch erhöhen, indem heute bestehende Leistungslücken geschlossen werden.

Zur Pflege der Beziehung und zur Problembewältigung benötigt es wie bis anhin konstitutionelle Regeln.

Die Kommunikation, neu zwischen verschiedenen Kulturen oder Systemen, wird zentral: Gemeint ist nicht nur die Sprache, sondern insbesondere für die effiziente Immobilienbewirt-

schaftung auch die Informationstechnologie (IT). Dies wird zur besonderen Herausforderung, da die IT nicht unmittelbar durch den Leistungsbezüger beeinflussbar ist und die technische Entwicklung sehr schnell erfolgt.

Für den erfolgreichen Beziehungsaufbau kommt erschwerend hinzu, dass der neue Leistungserbringer durch Aufbruch motiviert ist, Interne jedoch durch den Abbau demotiviert sind.

4.9. Zusammenfassung

Zur Wesentlichkeit der Veränderungen für den Auftraggeber sind nachfolgend die entsprechenden Überlegungen aufgeführt:

Bereits früher wurden Überlegungen angestellt, welche Leistungen sinnvollerweise selbst erbracht und welche Dritten übertragen werden. Es handelte sich dabei jedoch um Einzelvorhaben. Die nun angestellten Outsourcing-Überlegungen sind für das Immobilienmanagement VBS von strategischer Bedeutung. Wesentlich ist, die objektive und richtige Einschätzung der eigenen Fähigkeiten und diejenigen der möglichen Partner vorzunehmen, um einerseits nicht neue Komplexitäten zu schaffen, aber andererseits auch das Outsourcing-Potenzial voll auszuschöpfen. Beim Wechsel von einem internen zu einem externen Outsourcing vergrössert sich insbesondere das Schadenausmass, wenn durch falsche Beurteilung leichtfertig Leistungen outgesourct werden.

Einen passenden Partner zu finden, gestaltet sich deshalb schwierig, weil der Auftraggeber die zu erbringenden Leistungen nur ungenügend kennt. Die Einbindung des heutigen Betreibers und Know-how-Trägers, welcher den Veränderungen eher kritisch oder negativ gegenübersteht, und das Finden geeigneter Unterstützung Dritter werden zur Herausforderung. Das Know-how des heutigen Betreibers ist für die sorgfältige Instruktion des neuen Leistungserbringers von grosser Bedeutung. Damit ein Partner auch in kultureller Hinsicht zum Auftraggeber und auch zum Nutzer der Immobilien passt, gewinnen die Eignungskriterien und damit die „Softfaktoren“ an Bedeutung.

Bisher konnte von einer intrinsischen Motivation des Betreibers zur Erbringung der Betreiberleistungen im Interesse des VBS ausgegangen werden. Da dies mit der Leistungserbringung durch einen externen Dienstleister nicht mehr der Fall sein wird, gewinnt das Controlling an Bedeutung. Der Auftraggeber benötigt zunehmend Mitarbeitende, die, in enger Zusammenarbeit mit juristischen Fachpersonen, fähig sind, Vertragswerke so zu gestalten, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit mit dem Leistungserbringer möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist. Er benötigt zudem betriebswirtschaftlich geschulte Mitarbeitende, die in der Lage sind, die Steuerungsmethodik zu definieren und die Erfüllung bezüglich Qualität und Quantität nach rein wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen. Damit der Auftraggeber eine Beurteilung der erbrachten Leistung vornehmen kann, muss er auch darauf achten, dass die fachliche Qualifikation erhalten bleibt. Auch ein zwingend notwendiges, wirkungsvolles Risikomanagement erfordert Mitarbeitende mit genügender Erfahrung und entsprechender beruflicher Qualifikation. Letztlich muss er sicherstellen, dass den Mitarbeitenden genügend Zeit zur Verfügung steht, die Beurteilungen auch vorzunehmen, Massnahmen zu entwickeln und Verbesserungen in Gang zu setzen. Die Forderung nach genügend Zeit steht im Widerspruch zu den Abbauvorgaben.

Im Aufbau der neuen Beziehung wird für den Auftraggeber die Balance zwischen ‚Überwacher‘ und ‚Vermittler‘ zur grossen Herausforderung. Zudem hat er heute die Mittel für die Beauftragung nicht in den eigenen Händen; ohne Mittelverschiebung ist ihm jedoch keine gute Verhandlungsposition gegeben.

In der gesamten Entwicklung wird zentral, dass die Erwartungen nicht zu hoch angesetzt und die allseitigen Erwartungen entsprechend gesteuert werden.

5. Erfahrungen Dritter

Welche Anforderungen das Outsourcing von Immobilien-Betreiberleistungen an den Auftraggeber stellt, wurde auf theoretischer Basis entwickelt. Welche Bedeutung diese in der Praxis hat, wurde bei Unternehmungen mit vergleichbarer Grösse und Portefeuillevielfalt erfragt.

Der entsprechende Fragebogen und die Teilnehmer finden sich in Anhang 3.

Intern wurde bei Führungskräften zusätzlich das aktuelle Vorhandensein der entsprechenden Fähigkeiten der Mitarbeitenden erfragt.

Die Anzahl Nennungen wurden in unten stehender Tabelle zusammengefasst. Die Resultate dieser stichprobenartigen Umfrage zeigen Folgendes:

Der Auftraggeber muss	Gewichtung				Vorhandensein			
	nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	wichtig	nicht vorhanden	eher nicht vorhanden	eher vorhanden	vorhanden
Make-or-buy-Entscheidung treffen können	-	-	1	5	-	-	3	-
im Rahmen der Partnerwahl die relevanten Eignungskriterien für einen passenden Dienstleister definieren und Bewerber auch danach beurteilen können	-	-	-	6	-	1	1	1
die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist	-	-	1	5	-	2	1	-
Sorgfalt bei der Instruktion des Auftragnehmers walten lassen	-	2	2	2	-	1	1	1
die fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit haben, um die Beschaffenheit der Werke respektive die Qualität der Leistungserbringung zu prüfen	-	-	3	3	1	2	-	-
die Mittel zur Verfügung haben, um die Leistungen abzugelten	-	-	-	6	-	2	1	-
der Verpflichtung zu gesteigerter Sorgfalt nachkommen können	-	1	2	3	-	1	2	-
erfolgreich Beziehungen aufbauen und managen können	-	1	3	2	-	2	1	-

Tabelle 3 Resultate der Umfrage

Die Teilnehmer der Umfrage erachten demzufolge die Partnerwahl und die Mittelbereitstellung, aber auch den Make-or-buy-Entscheidung und die Gestaltung der Vertragswerke als wichtig. Der Sorgfalt und der Instruktion wird eine eher geringe Bedeutung beigemessen.

Davon ausgehend, dass je wichtiger eine Fähigkeit, desto notwendiger ihr Vorhandensein ist, zeigen sich die grössten Lücken bei folgenden Fähigkeiten:

- fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit haben, um die Beschaffenheit der Werke respektive die Qualität der Leistungserbringung zu prüfen
- die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist
- die Mittel zur Verfügung haben, um die Leistungen abzugelten

Inwieweit die Fähigkeiten nun wirklich vorhanden sind, lässt sich hier nicht ablesen.

Hervorgehoben haben die Teilnehmer zudem folgende Punkte (die Stellungnahmen wurden redaktionell überarbeitet):

- genügend eigenes Fachpersonal vorhalten, um die Leistungserbringung externer Anbieter fortlaufend zu prüfen
- Vorgaben klar definieren und beschreiben
- Vertrauen, gegenseitige Wertschätzung festigen können
- ein Bonus/Malus-System verwirklichen sowie beurteilen können
- grösstmögliche Handlungsfreiheit wahren

Während für die einen als Grundlage einer erfolgreichen Zusammenarbeit die klaren, detaillierten Vorgaben und die Überwachung im Vordergrund stehen, legen die andern den Schwerpunkt auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, und die Definition von Eckwerten und Outputzielen.

Die Teilnehmer der Umfrage nannten zu den einzelnen Themen folgende Schwierigkeiten:

Make-or-buy-Entscheid:

- Nachweis der Wirtschaftlichkeit im Vorfeld externer Vergaben
- Definition einer effektiven/objektiven und marktkonformen Basis
- Erfassen und Berücksichtigen möglichst aller beeinflussender Parameter
- Loslassen von gewohnten Aufgaben
- falsche Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Marktes
- falsche Beurteilung bezüglich der Konsequenzen auf die Aufwuchsfähigkeit der Armee
- Fehlentscheidungen wegen fehlender eigener Ressourcen zur Steuerung
- Zwang zur Berücksichtigung interner Dienstleister

Partnerwahl:

- durch die Grösse des Immobilienportfolios und des sich daraus ergebenden Auftragsvolumens kommen nur wenige Anbieter als Leistungserbringer (LE) in Betracht. Die sich daraus ergebenden Ausschreibungen sind aufwendig.
- Festlegung der massgebenden Kriterien
- Sicherstellung des freien Wettbewerbs
- fehlendes Wissen bezüglich der zu erbringenden Dienstleistungen

- Leistungsebene definieren (ist Leistung auf Ebene Handwerker oder Ebene FM gefordert?)

Gestaltung der Vertragswerke:

- Alle im Vertrag nicht fest definierten Leistungen mit klarer Preiskalkulation werden von externen LE gerne zur Gewinnoptimierung genutzt. Deshalb sind „Entwicklungsmöglichkeiten“ durch Vertragsänderungen/-ergänzungen klar zu definieren.
- Definition der Tiefe der Parameter
- fehlende Steuerungsmöglichkeiten und resultierende Abhängigkeit/Machtlosigkeit
- Vertragswerke werden unterschiedlich interpretiert.

Sorgfältige Instruktion:

- Bei der Artenvielfalt des Immobilienportfolios kann nicht für jede Art ein „Instruktionshandbuch“ entwickelt werden. Die Schwierigkeit liegt in der Gesamtkomplexität.
- Kompetenz und somit Verantwortung an den Auftragnehmer abtreten
- Zeit-/Ressourcenmangel
- fehlendes Detailwissen
- Aufträge klar abfassen/sich genügend Zeit dafür nehmen

Qualitätskontrolle:

- Reduktion der Eigenkompetenz durch Abbau und Verlagerung des internen Fachpersonals
- Menge und Qualität der Messpunkte
- funktionsfähiges Qualitätssystem zwecks Überprüfung der Leistungserfüllung sicherstellen
- nötige Kompetenz wahren
- Balance Aufwand-Nutzen sowie Proaktivität und Nachhaltigkeit
- praktische Erfahrung (wo ist die grösste Einflussmöglichkeit?), um mit möglichst geringem Aufwand selber oder mit Unterstützung die Steuerung und Überwachung vorzunehmen
- Ausarbeitung und konsequente Umsetzung von Qualitätsmanagement-Konzepten

Mittelbereitstellung:

- Beschränkte Mittel des Staats: Durch die Jährlichkeit der Haushalte und die „schwankenden“ Finanzlinien sind strategische Langfristplanungen nur begrenzt möglich.
- Verständnis intern
- die Balance zwischen Abbau der Personalkredite und dem Mitteltransfer
- Beweismöglichkeiten bezüglich des Mittelbedarfs

Gesteigerte Sorgfalt:

- Dem stehen die ständig reduzierten Personalressourcen entgegen.
- Sicherstellung der notwendigen Ressourcen
- Fehlende Lebenswegbetrachtung: Forderungen nach möglichst tiefen Investitions- und geringen Nebenkosten stehen im Widerspruch.
- Übersteuerung durch Tagesgeschäft
- Überforderung der Mitarbeiter

Beziehungen aufbauen und managen:

- Beziehungen können zwar aufgebaut werden, die Pflege kommt aber wegen der knapp bemessenen Zeit (Stichwort Personalreduzierung) regelmässig zu kurz.
- Definition von Ziel und Fortschritten (Machbarkeit)
- fehlendes Vertrauen

6. Erkenntnisse und Lösungsansätze

Die vorangehenden Kapitel haben aufgezeigt, dass die durch ein Outsourcing entstehenden Anforderungen an den Auftraggeber vielschichtig und nicht zu vernachlässigen sind. Soll das Outsourcing nachhaltig sein, ist die entsprechende Investition in die Entwicklung des Auftraggebers von zentraler Bedeutung. Nachfolgend wird dargestellt, in welcher Art diese Entwicklung angegangen werden könnte.

6.1. Partnerwahl

Die Partnerwahl steht im Spannungsfeld zwischen raschem Erfolg, Unsicherheit bezüglich der eigenen Fähigkeit und derjenigen des Marktes und fehlendem Wissen über den zu beschreitenden Weg. Erfolgsfaktoren sind:

- genügend Zeit und Personal
- Bezug von externem Know-how
- defensives, aufbauendes Verhalten bei der Bestimmung der Aufgabengebiete
- klare und strategische Zielsetzungen formulieren

6.2. Ausbau der Fähigkeit

Der Outsourcing-Prozess benötigt eine, den veränderten Anforderungen angepasste, aktive und nachhaltige Personalentwicklung (vom planenden Architekten oder Ingenieur zum Manager). Die dabei zu berücksichtigenden, wichtigsten Aspekte werden nachfolgend erläutert. Zudem darf der Ausbau der IT-Mittel nicht unterschätzt werden, da er einen wesentlichen Beitrag zur Effizienz in nahezu allen Prozessen zu leisten vermag.

6.2.1. Recht

Im Kapitel 3.4.3 wird dargelegt, dass Outsourcing-Verträge als komplexe Gefüge von typen-gemischten Langzeitverträgen erscheinen. Kenntnis der entsprechenden obligationenrechtli-chen Vorgaben muss vermittelt werden zwecks direkter Berücksichtigung im täglichen Han-deln und als Grundlage für eine effektive Kommunikation mit Juristen. Dadurch kann insbe-sondere auch das Fundament für eine wirkungsvolle Vertragsgestaltung und -entwicklung gelegt werden.

6.2.2. Risikomanagement

Durch Outsourcing entstehen neue, wesentliche Risiken. Konnte man bis anhin im Risikoma-nagement stark auf der Erfahrung aufbauen, hilft im neuen Themengebiet eher ein gutes me-

thodisches Vorgehen. Einem konstruktiven Umgang mit den neuen Risiken kommt wesentliche Bedeutung zu, will man die Innovation nicht verhindern.

6.2.3. Sozialkompetenz

Fundament für den nachhaltigen Beziehungsaufbau und die -pflege ist eine hohe Sozialkompetenz. Dem Auftreten und Verhalten jedes einzelnen Mitarbeitenden des Auftraggebers kommt zentrale Bedeutung zu. Entsprechend ist die Führung gefordert, eine Entwicklung der Mitarbeitenden in Bereichen wie Kommunikationsfähigkeit, Verhandlungsfähigkeit oder auch Umgangsformen sicherzustellen. Frost/Kohleick (2007: 12) weisen darauf hin, dass gerade bei wissensintensiven Dienstleistungen eine besonders intensive Koordination nötig ist, und weisen auch auf die Doppelrolle des Auftraggebers als Richter (Überwachung von Spielregeln) und auch als Schlichter (Vermittlung und Konfliktlösung in Fällen, wo keine Spielregeln existieren) hin. Die Mitarbeiter des Auftraggebers müssen also den Balanceakt zwischen Autorität und diplomatischem Geschick souverän meistern.

6.3. Steuerung

6.3.1. Account Management

Fundament der Beziehung zwischen Leistungsbesteller und Leistungserbringer ist eine klare Strukturierung der Aufgaben und Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Während die strategische Ebene die Entwicklung und Steuerung der Aufgabenportfolios verantwortet, sind der (lokalen) operativen Ebene Bestellung und Abwicklung einzelner Dienstleistungen zugewiesen. Die auftraggeberseitige Erarbeitung der verschiedenen Rollen, die Abstimmung mit der Organisation des Auftragnehmers unter Einbezug der Organisation des Leistungsempfängers, also des Mieters und Nutzers, und die Definition der entsprechenden Organe der Zusammenarbeit können nach folgendem Modell geschehen; wesentlicher Aspekt ist der „single point of contact“ in der Rolle des Eigentümerversprechers:

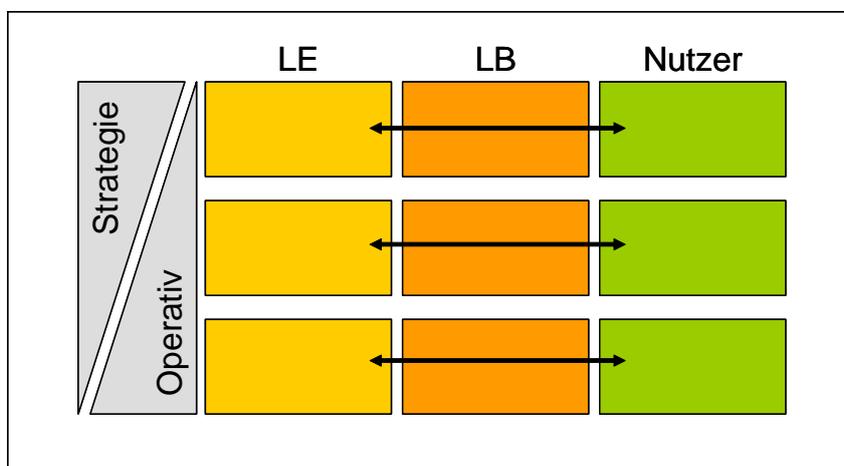


Abbildung 5: Account Management (eigene Darstellung basierend auf Präsentation von Rechsteiner, 2007)
Reutter (2007: 69) schlägt dazu folgende Aspekte vor:

- *geografische und inhaltliche Zuordnung einzelner Elemente auf entsprechende hierarchische Stufen*
- *Festlegung der jeweils anwendbaren Kommunikationsformen*
- *Formalisierung in zeitlicher Hinsicht (Art und Anzahl von Zusammenkünften, Einberufungsregeln etc.)*
- *Zuordnung von Entscheid- und Antragskompetenzen*
- *Eskalationsprozesse*

6.3.2. Steuerung der Leistungserbringung

Die Erfahrung Dritter macht deutlich, dass letztlich immer zu wenig Ressourcen für eine wirkungsvolle Qualitätssicherung zur Verfügung stehen. Der Gestaltung eines schlanken Qualitätsmanagementprozesses ohne Doppelspurigkeiten kommt deshalb besondere Bedeutung zu.

Basis für die Leistungserbringung sind Immobilien- und Eigentümerstrategie, Zielsetzungen des Portfoliomanagements, Leistungsdefinitionen, vertragliche Vereinbarungen aller Art und weitere mehr. Der Leistungserbringer steuert seine Tätigkeit basierend auf seinem internen Kontroll- und Managementsystem. Effizienz kann entstehen, wenn die daraus resultierenden „harten Faktoren“ wie Reportings und Kennzahlen auch für die Steuerung der Beauftragung zur Verfügung stehen. Die Transparenz muss sichergestellt werden. Der Kontakt mit den Stakeholdern behält der Auftraggeber in eigenen Händen und erfasst „weiche Faktoren“ wie Feedbacks, Zufriedenheit und Umfrageresultate selbst. Basierend auf dem Zusammenführen dieser harten und weichen Aspekte kann in kooperativer Zusammenarbeit die Massnahmendefinition und -einleitung erfolgen.

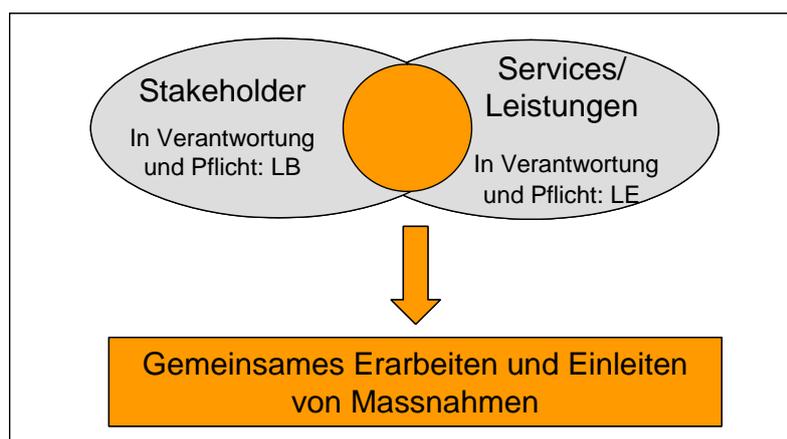


Abbildung 6: Steuerung des Providers (eigene Darstellung basierend auf Präsentation von Rechsteiner, 2007)

6.3.3. Überprüfung der Outsourcing-Strategie

Wie im Kapitel 4.1 dargelegt, wird das Hinterfragen von getroffenen Outsourcing-Entscheiden und die Beurteilung eingegangener Auftragsverhältnisse zur Daueraufgabe. Sinnvollerweise wird die Beurteilung in die Steuerungsprozesse der Unternehmung eingebettet. Sowohl outgesourcte Leistungen als auch solche, die intern erbracht werden, sind danach

zu beurteilen, inwieweit die Leistungen, die erbracht werden ‚best practice‘ entsprechen, und wie wichtig es ist, in diesen Bereichen gut zu sein, um Kundenwert zu schaffen. Dies kann anhand der von Friedrich (1996: 70 ff.) empfohlenen kompetenzorientierten Analyse der Wertschöpfung erfolgen.

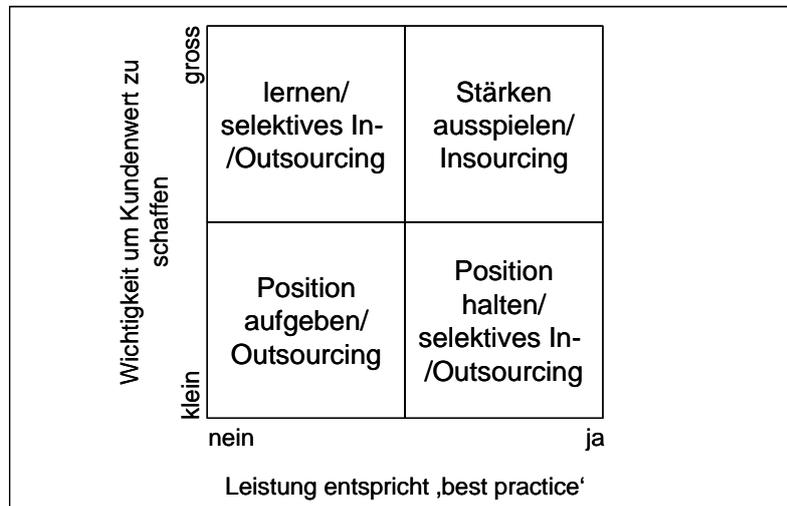


Abbildung 7: Kompetenzorientierte Analyse der Wertschöpfung (eigene Darstellung basierend auf Friedrich (1996: 70 ff.))

6.4. Einbinden des heutigen Leistungserbringers

Das Detailwissen bezüglich der zu erbringenden Dienstleistungen ist aktuell beim internen Betreiber vorhanden. Ein Grossteil des notwendigen Wissens könnte wohl in Beschrieben und Plänen dargestellt werden. Durch die Grösse und Artenvielfalt des Immobilienportfolios einerseits und die beschränkten Ressourcen andererseits ist die Dokumentation nicht vollständig. Das bestehende Wissen der heutigen Leistungserbringer hat deshalb zentrale Bedeutung.

Im Kapitel 2.4 wurde dargestellt, dass der Eigentümerversorger in der heutigen Konstellation keine direkten, starken Instrumente zur Steuerung des Betreibers besitzt und stark auf dessen Wohlwollen angewiesen ist. Eine direkte Unterstellung hätte hier wesentliche Vorteile.

6.5. Schrittweises Vorgehen

Die Herausforderungen sind vielfältig. Das Risiko einer Überforderung, sowohl auf Seite des Auftraggebers als auch des Auftragnehmers, ist gross. Walther (2008, 192 ff.) schlägt folgendes schrittweises Vorgehen vor:

	Beschaffungsphase	Einführungsphase	Stabilisierungs- und Weiterentwicklungsphase
Strategie	Einigkeit über Ziele der Partnerschaft, entsprechende Anreizstruktur schaffen	Ziele kaskadieren	Ziele überprüfen
Kultur	Partner mit kulturellem Fit finden	Erkennbare kulturelle Grenzen setzen	Partnerschaftskultur entwickeln
Macht	Ungleiche Machtverhältnisse etablieren	Machtverteilung verstärken	Machtverteilung beibehalten
Kommunikation	Kommunikationsregeln und -strukturen festlegen	Kommunikationsregeln und -strukturen einführen	Kommunikation zwischen den Partnern intensivieren
Beziehungen	Kerngruppe gründen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten definieren	Operative Beziehungen neu festlegen	Beziehungen zwischen den Partnern stärken
Vertragsmanagement	Solide Vertragsbasis schaffen	Sich am Vertrag ausrichten	Relationales Vertragsmanagement ermöglichen
Leistungsmanagement	Aufgaben und Verantwortlichkeiten vereinbaren, sinnvolle Kennzahlen definieren, Leistungskontrolle	Intensives Leistungsmanagement	Raum für Innovationen/Veränderungen zulassen
Client-Management	Mitarbeiter und Produkte bestimmen, die beim Auftraggeber verbleiben	Intensive Begleitung/ Betreuung und Überwachung	Kosten und Umfang des Client-Management reduzieren

Abbildung 8: Vorgehensschema für die Umsetzung

6.6. Umfeld und Ressourcen

Ein nachhaltiges Outsourcing von Betreiberleistungen soll dem Kerngeschäft des VBS zugutekommen. Damit das neue Modell entwickelt werden und Fuss fassen kann, sind personelle und monetäre Handlungsfreiheiten, Raum für Kreativität und Innovation, aber auch die Möglichkeit, Fehler zu machen und daraus zu lernen, notwendig. Es braucht die entsprechenden Rahmenbedingungen und nötiges Verständnis und Vertrauen. Dies nicht nur beim Eigentümervertreter, sondern im ganzen Departement.

Dass der Eigentümervertreter dieses Vertrauen auch verdient, muss er mit den Worten von Rechsteiner (2007) ausgedrückt unter Beweis stellen, indem er eine wirtschaftliche und sichere Bewirtschaftung von Infrastruktur sowie logistische Services auf hohem Niveau sicherstellt und eine konstante hohe Qualifikation sowie eine nachweisliche, konsequente Überprüfung der Leistungsqualität und deren innovative Verbesserung verfolgt und nachweist.

Literaturverzeichnis

Barta, Yvonne (2006): Outsourcing-Strategien im Facility Management – Grundlagen der Anlagenintelligenz. Saarbrücken 2006

Brändli, Thomas (2001): Outsourcing – Vertrags-, Arbeits- und Bankrecht. Bern 2001

Brühwiler, Bruno (2007): Risikomanagement als Führungsaufgabe: unter Berücksichtigung der neuesten internationalen Standardisierung. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Bern 2007

Derendinger, Peter (1990): Die Nicht- und die nicht richtige Erfüllung des einfachen Auftrags. 2. Auflage. Freiburg 1990

Fellmann, Walter (1997): Grundfragen im Recht der einfachen Gesellschaft. In: ZBJV 1997, S. 285 ff.

Friedrich, Stefan A. (1996): Outsourcing: wie strategische Fehler vermieden werden können. In: Zeitschrift iO Management, 65. Jg. 1996, Nr. 9, S. 70–74

Frost, Jetta/Kohleick, Hendrick (2007): Outsourcing wissensintensiver Dienstleistungen erfolgreich gestalten. Hamburg 2007

Hellerforth, Michaela (2004): Outsourcing in der Immobilienwirtschaft. Berlin 2004

Ingrid Meissen (2001): Die öffentliche Hand erinnert sich ihrer Immobilienbestände/Kostentransparenz und Nutzungskonzepte statt Gratismieten. In: Neue Zürcher Zeitung, 15.12.2001, S. 29

Nicklisch, Fritz (1986): Technologierecht und Rechtsfortbildung. In: Richterliche Rechtsfortbildung (Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen); Hrsg. Hochschullehrer der juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, Heidelberg 1986, S. 231 ff.

Odok, Sinan C. (2002): Facility Management – juristisch betrachtet. In: Zeitschrift Treuhandexperte 2002, Nr. 9, S. 132–138

Rechsteiner, Max (2007): FM-Betreibermodelle – Erfahrungen nach einem Jahr Outsourcing im FM. Powerpoint-Präsentation anlässlich des Euroforum-Seminars vom 19./20. September und 20./21. November 2007

Reutter, Mark A. (2007): Sourcing Governance – Verantwortung des auslagernden Unternehmens – Steuerung, Kontrolle und Organisation von Outsourcing-Verhältnissen. In: Internationales Handelsrecht Outsourcing – Recht und Vertragsgestaltung, Zürich, S. 39–80

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management. 3. Auflage, 2006

Schmid, Samuel (2002a): Departementale Vorgaben für das Reformprojekt VBS XXI im Bereich Immobilienmanagement vom 30. August 2002

Schmid, Samuel (2002b): Projektauftrag für das Teilprojekt „Immobilien VBS XXI“ im Rahmen des Projektes VBS XXI vom 17. Dezember 2002

Schneider, Hermann (2001): Facility Management: planen – einführen – nutzen. Stuttgart 2001

Schweizerischer Bundesrat (2008): Überprüfung der Zielsetzungen der Armee. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 13. Februar 2008 in Bundesblatt 2008, H. 14, S. 2413–2466

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2006

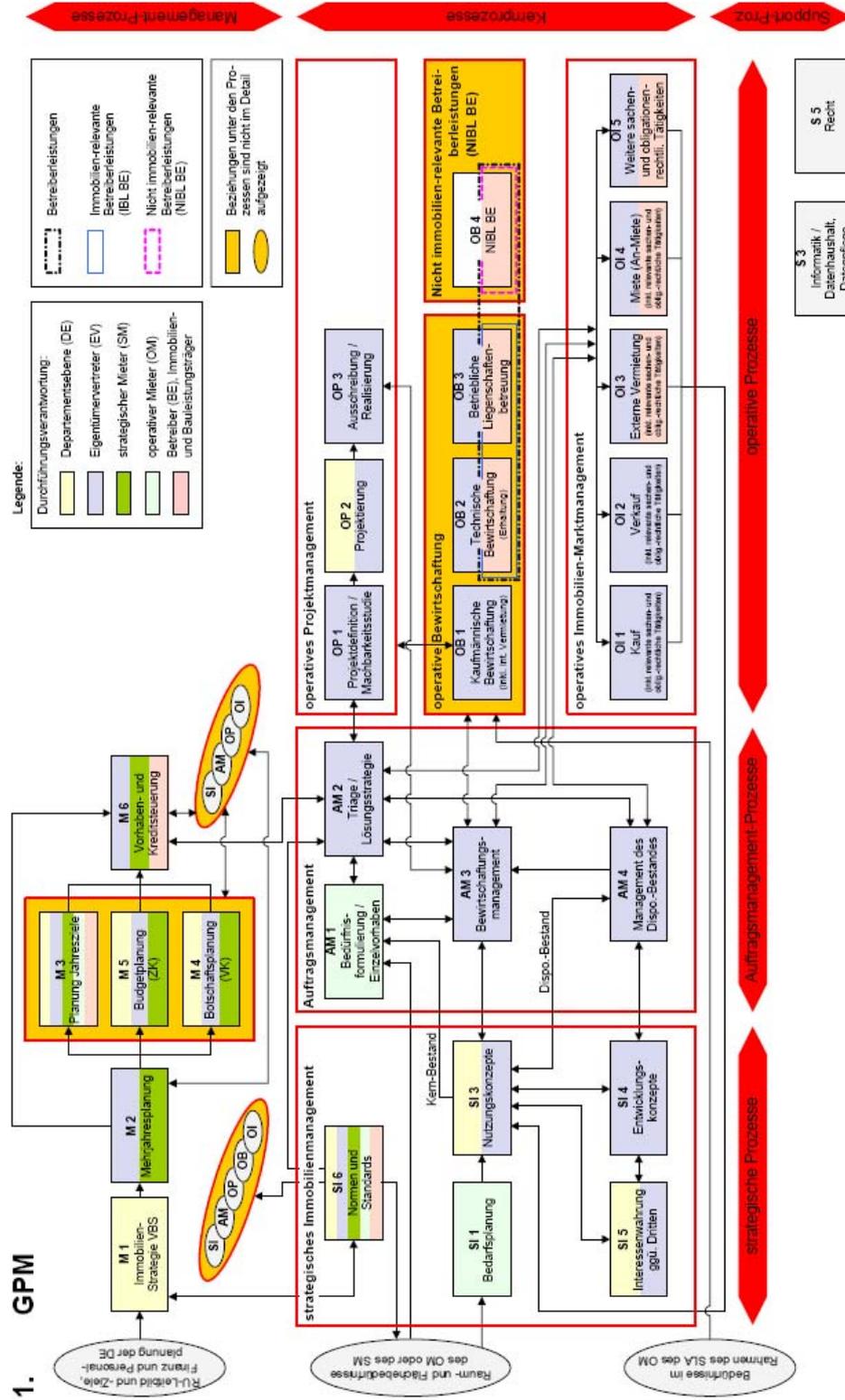
Verein PPP Schweiz (Hrsg.): Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz, 2007

Verordnung über den Schutz militärischer Anlagen (Anlageschutzverordnung) vom 2. Mai 1990 (Stand am 21. Juni 2005)

Walther, Mario (2008): Partnering Capacity in White-Collar Public-Private Partnerships. Dissertation an der Universität St. Gallen, 10. Juli 2008

Anhang

Anhang 1, Gesamtprozessmodell



Anhang 2, Überprüfung der Eignung

Art. 9, VoeB Überprüfung der Eignung

1 Die Auftraggeberin kann für die Überprüfung der Eignung der Anbieter und Anbieterinnen insbesondere die in Anhang 3 genannten Unterlagen erheben und einsehen:

Anhang 3: Nachweise

1. Handelsregisterauszug
2. Betreibungsregisterauszug
3. Erklärung über Anzahl und Funktion der in den drei Jahren vor der Ausschreibung im Unternehmen beschäftigten Personen
4. Erklärung betreffend einsetzbare Personalkapazität und Ausstattung im Hinblick auf die Erbringung des zu vergebenden Auftrages
5. Studiennachweise und Bescheinigungen über die berufliche Befähigung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Unternehmens und/oder von dessen Führungskräften, insbesondere aber der für die Ausführung des zu vergebenden Auftrages vorgesehenen verantwortlichen Personen
6. Erklärung betreffend Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen
7. Liste der in den letzten fünf Jahren vor der Ausschreibung erbrachten wichtigsten Leistungen
8. Referenzen, bei welchen die Auftraggeberin die ordnungsgemässe Erbringung dieser Leistungen überprüfen und insbesondere folgende Auskünfte einholen kann: Wert der Leistung; Zeit und Ort der Leistungserbringung; Stellungnahme (der damaligen Auftraggeberin), ob die Leistung den anerkannten Regeln der Technik entsprach und ob sie ordnungsgemäss erbracht wurde
9. Bei Planungswettbewerben objektspezifische Nachweise, insbesondere hinsichtlich Ausbildung, Leistungsfähigkeit und Praxis
10. Bescheinigung über das Vorliegen eines anerkannten Qualitätsmanagementsystems
11. Bilanzen oder Bilanzauszüge des Unternehmens für die letzten drei Geschäftsjahre vor der Ausschreibung
12. Erklärung über den Gesamtumsatz der Unternehmung in den der Ausschreibung vorangegangenen drei Jahren
13. Bankerklärungen, die garantieren, dass dem Anbieter oder der Anbieterin im Falle der Auftragserteilung entsprechende Kredite gewährt werden
14. Bankgarantie
15. Letzter Prüfungsbericht der Revisionsstelle bei juristischen Personen
16. Strafregisterauszug der verantwortlichen Führungskräfte sowie der für die Ausführung des ausgeschriebenen Auftrages vorgesehenen verantwortlichen Personen
17. Nachweis der Bezahlung von Sozialabgaben und Steuern

Anhang 3, Fragebogen (intern)

1. Im Rahmen meiner Projektarbeit interessiert Ihre Einschätzung bezüglich der Gewichtung nachfolgend genannter Fähigkeiten und Kapazitäten. Sind diese Fähigkeiten und Kapazitäten in Ihrer Organisation heute vorhanden?

Der Auftraggeber muss	Gewichtung				Vorhandensein			
	nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	wichtig	nicht vorhanden	eher nicht vorhanden	eher vorhanden	vorhanden
Make-or-buy-Entscheidung treffen können								
im Rahmen der Partnerwahl die relevanten Eignungskriterien für einen passenden Dienstleister definieren und Bewerber auch danach beurteilen können								
die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist								
Sorgfalt bei der Instruktion des Auftragnehmers walten lassen								
die fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit haben, um die Beschaffenheit der Werke respektive die Qualität der Leistungserbringung zu prüfen								
die Mittel zur Verfügung haben, um die Leistungen abzugelten								
der Verpflichtung zu gesteigerter Sorgfalt nachkommen können								
erfolgreich Beziehungen aufbauen und managen können								

2. Gibt es Ihrer Meinung nach andere wesentliche Fähigkeiten und Kapazitäten, wenn ja, wie beurteilen Sie diese bezüglich der Wichtigkeit und des Vorhandenseins in Ihrer Organisation?

3. Können Sie stichwortartig darlegen, wo sich bezüglich dieser Themen in Ihrer Unternehmung die grössten Schwierigkeiten zeigen?

Der Auftraggeber muss	grösste Schwierigkeiten
Make-or-buy-Entscheidung treffen können	
im Rahmen der Partnerwahl die relevanten Eignungskriterien für einen passenden Dienstleister definieren und Bewerber auch danach beurteilen können	
die Vertragswerke so gestalten können, dass eine Entwicklung der Zusammenarbeit möglich, der Entwicklung jedoch ein Rahmen gegeben ist	
Sorgfalt bei der Instruktion des Auftragnehmers walten lassen	
die fachliche Qualifikation, eine entsprechende Methodik, aber auch genügend Zeit haben, um die Beschaffenheit der Werke respektive die Qualität der Leistungserbringung zu prüfen	
die Mittel zur Verfügung haben, um die Leistungen abzugelten	
der Verpflichtung zu gesteigerter Sorgfalt nachkommen können	
erfolgreich Beziehungen aufbauen und managen können	

Angaben zum Teilnehmer an der Umfrage:

Name	
Unternehmung	
Funktion	

An der Umfrage teilgenommen haben:

- Dölling Peter, Referent für die Bauplanung der Bundeswehr im Bundesministerium der Verteidigung
- Rechsteiner Max, Leiter Assets & Process Management der UBS AG, Logistics & CAS EMEA
- von Gunten Hans-Jürg, Stv. Leiter Gebäudemanagement der Immobilien Post
- Lerch Heinz, Leiter Management Services, armasuisse Immobilien
- Moor Hans, Leiter Fachbereich IKZ Mitte, armasuisse Immobilien
- Eggimann Rudolf, Leiter Fachbereich Liegenschaftsmanagement, armasuisse Immobilien

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Neuenegg, 26. November 2008

Max Marti

Über den Autor



Max Marti, 1966, dipl. Architekt ETH/SIA. 1987–1993 Architekturstudium an der EPF in Lausanne und der ETH Zürich, 1993 Diplom an der ETH Zürich. 1993–1998 als Architekt / Projektleiter in der Privatwirtschaft und 1998–1999 in der Bauherrenberatung und -vertretung tätig. Der Autor arbeitet seit 1999 bei armasuisse Immobilien (ehemals Gruppe Rüstung), seit 2007 in der Funktion als Leiter des Immobilienkompetenzzentrums West. Weiterbildungen erfolgten unter anderem im Facility Management.

Ahornweg 19, 3176 Neuenegg