

Stand: 5. Mai 1999

„Outsourcing“ Eine Strategie für die öffentliche Verwaltung?

von Rudolf X. Ruter und Josef Klute

Während in der betriebswirtschaftlichen Literatur das Thema Outsourcing eingehend diskutiert und in vielen Unternehmen auch erfolgreich praktiziert wird, verstärkt sich nun auch der Ruf nach Auslagerung öffentlicher Leistungen. Die durch private Unternehmen weltweit forcierte Konzentration auf sogenannte „Kernkompetenzen“, frei nach dem Motto „do what you can do best and outsource the rest“ soll demnach künftig auch in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden, denn der in privaten Unternehmen zu beobachtende Trend, mehr und mehr Funktionen auszulagern, könnte auch für die öffentliche Verwaltung eine erfolgversprechende Strategie sein. Durch schrittweise Auslagerung von z. B. der Gebäudereinigung, der Kantine, des Sicherheitsdienstes, der EDV, der Logistik, des Haushalts- und Kassenwesens entwickeln sich bereits in einigen Fällen nahezu „virtuelle Verwaltungen“.

Dabei ist Outsourcing grundsätzlich mehr als nur ein Schlagwort im Zusammenhang mit „make or buy“. Outsourcing ist die Strategie, Funktionen, die nicht der Stärkung der Wettbewerbsposition von Unternehmen dienen bzw. nicht unmittelbar in den hoheitlichen Bereich der öffentlichen Verwaltung fallen, nach außen zu verlagern. Unter Outsourcing öffentlicher Leistungen wird in diesem Zusammenhang einerseits der Fremdbezug bislang originär von der öffentlichen Verwaltung erbrachter Leistungen (wie z. B. die Abwasserbeseitigung) und andererseits die Auslagerung von z. B. administrativen Funktionen (vor allem Funktionen aus dem Informations- und Kommunikationsbereich (IuK) sowie des Haushalts- und Kassenwesens) auf private Anbieter verstanden.

Im Zusammenhang mit dem Outsourcing öffentlicher Leistungen werden häufig auch Begriffe wie Public Private Partnership (PPP), Primär- und Kernkompetenzen, Eigenfertigung oder Fremdbezug und Privatisierung verwendet.¹

¹ Vgl. Schwarze, J.: Strategische Konzeption von Outsourcing-Architekturen, in: VOP, 1/95, S.4 (S.4-9)

Stand: 5. Mai 1999

Für öffentliche Einrichtungen, die erstmals über die Möglichkeit des Outsourcings nachdenken, ist es wichtig, dies systematisch und objektiv anzugehen. Im Rahmen dieses Beitrags sollen Entscheidungshilfen zur Beantwortung der Frage, ob die Auslagerung von Aufgaben und Funktionen für eine öffentliche Einrichtung sinnvoll ist, erarbeitet werden. Die im folgenden betrachteten interdependenten Kriterien für die Outsourcingentscheidung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen werden in der Praxis auch üblicherweise in der nachfolgend aufgeführten zeitlichen Reihenfolge untersucht.

Rahmenbedingungen

Ist Outsourcing als Management-Strategie erkannt und sind die Outsourcingziele bestimmt, so stellt sich zunächst die Frage, welche öffentlichen Aufgaben und Funktionen bzw. in welchem Umfang diese ausgelagert werden sollen. Bevor jedoch eine Entscheidung über das Outsourcing von öffentlichen Aufgaben getroffen wird, sollte z. B. in Form einer Aufgabenkritik über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der öffentlichen Aufgabe grundsätzlich nachgedacht werden. In der Konsequenz kann dies zu einer Einschränkung bzw. Abstoßung der jeweils zur Disposition stehenden öffentlicher Aufgabe führen. Jedoch sind üblicherweise zahlreiche öffentliche Aufgaben vom Gesetzgeber oder im Verordnungswege von der Gesetzgebung vorgegeben, also nicht autonom änderbar. Bei dieser ersten Grobanalyse kann man sich daher regelmäßig auf autonom gesetzte (freiwillige) Aufgaben, von denen z. B. durch Beschluß des Gemeinderates, des Kreistages oder des Landeswohlfahrtsverbandes auch wieder abgegangen werden kann, konzentrieren.

Bei den als weiterhin notwendig erachteten Aufgaben, müssen im zweiten Schritt der Outsourcing-Analyse die weiteren Rahmenbedingungen betrachtet werden. Hierbei ist zu prüfen, ob die jeweils zur Disposition stehende Leistung aus staats- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten überhaupt außerhalb des öffentlichen Sektors wahrgenommen werden kann. In diesem Zusammenhang besteht wohl Einigkeit darüber, daß bestimmte hoheitliche Leistungen, wie z. B. die von Gerichten, der Polizei oder der Finanzverwaltung, für Outsourcing nicht in Frage kommen. Hierbei handelt es sich vor allem um Tätigkeiten aus der Eingriffsverwaltung. Leistungen aus der Leistungsverwaltung, z.B. Abwasserbeseitigung oder Abfallverwertung, kommen dagegen grundsätzlich für Outsourcing-Überlegungen in Frage.²

² Vgl. Krönes, G.: Outsourcing von öffentlichen Leistungen, Entscheidungshilfen für die Verlagerung der Leistungserstellung, in: VOP, 6-7/97, S.31 (S.30-34)

Stand: 5. Mai 1999

Bestimmte administrative Funktionen innerhalb einer öffentlichen Einrichtung, wie z. B. die Einführung und der Betrieb von EDV-Systemen oder bestimmte Bereiche des Haushalts- und Kassenwesens, sind ebenfalls grundsätzlich potentielle Outsourcing-Kandidaten.

Umfang des Outsourcing

Sind erst einmal nicht-hoheitliche öffentliche Aufgaben und Funktionen außerhalb der Kernkompetenzen der öffentlichen Einrichtung als Outsourcing-Kandidaten identifiziert, sollte über den Umfang des Outsourcing nachgedacht werden. Hierbei ist die Frage zu stellen, ob die gesamte Aufgabe oder nur ein Teil der Aufgabe ausgelagert werden soll. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob überhaupt eine sinnvolle Trennung von Teilaufgaben möglich ist oder ob bei einer Teilung bestehende Synergiepotentiale aufgebrochen werden.

Als Beispiel hierfür kann der Betriebshof eines öffentlichen Personennahverkehrsbetriebes herangezogen werden. Hier würden beispielsweise die Reparaturarbeiten an Omnibussen einer Fremdwerkstatt übertragen, während einfache Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten weiterhin in Eigenregie ausgeführt werden. Die Folge einer derartigen teilweisen Auslagerung wäre, daß nach wie vor (eventuell reduzierte) Personal-, Raum- und Betriebsmittelkosten für den Betriebshof bestehen blieben.

Die vollständige Übertragung von Aufgaben und Funktionen auf externe Dienstleistungsunternehmen führt dagegen letztlich sicherlich zum konsequenteren Abbau von Fixkosten und zur Reduzierung der Schnittstellen zwischen den ausgelagerten und den verbleibenden Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Einrichtung und damit grundsätzlich zur Vermeidung von Redundanzen.

Eigentumsverhältnisse

Neben der Klärung der Rahmenbedingungen und der Bestimmung des Umfangs des Outsourcing ist die Frage der Eigentumsverhältnisse des künftigen Auftragnehmers zur Beurteilung der Erfolgsaussichten des Outsourcings zu beantworten. Hierbei sind folgende Formen zu unterscheiden:³

³ Vgl. Heinz, W.: Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, in: Heinz, W. (Hrsg.): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart 1993, S.38 (S.29-61)

Stand: 5. Mai 1999

- Vollständiger Übergang des bisherigen öffentlichen Unternehmenseigentums und der Mitarbeiter in private Hände
- Teilweiser Übergang des bisherigen öffentlichen Unternehmenseigentums und der Mitarbeiter in private Hände in Form von Kooperationen (z.B. Teilprivatisierung durch PPP)
- Wahrnehmung bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommener Aufgaben durch Gesellschaften öffentlichen Rechts (z.B. AG oder GmbH), die sich vollständig im Besitz der öffentlichen Hand befinden

Für das Outsourcing öffentlicher Aufgaben und Funktionen sind nur die ersten beiden Formen von Interesse, da nur diese eine veränderte Arbeitsteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beschreiben. Bei der dritten Form handelt es sich lediglich um eine Scheinprivatisierung.

Auch die Bedürfnisse der bisherigen - unter Umständen von dem Anbieter zu übernehmenden - Mitarbeiter der öffentlichen Einrichtung sind bei Outsourcing-Überlegungen grundsätzlich besonders zu würdigen, denn hierbei handelt es sich um ein sehr sensibles Thema, das für den Erfolg der Auslagerung von entscheidender Bedeutung ist. Die Besonderheiten im Zusammenhang mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung (Beamtenrecht) sind darüber hinaus zu berücksichtigen und können die Entscheidung für eine der obengenannten Formen beeinflussen.

Grad der Einflußmöglichkeiten

Als weiteres ist der Grad der Einflußmöglichkeiten des öffentlichen Auftraggebers gegenüber dem (privaten) Auftragnehmer zu betrachten.⁴ Häufig werden, aufgrund der oben beschriebenen gesetzlichen Vorgaben nur Erfüllungsgehilfen für öffentliche Aufgaben und keine Kooperationspartner gesucht, denn in vielen Fällen ist es für den öffentlichen Auftraggeber notwendig, aufgrund der übernommenen Verantwortung für die öffentliche Aufgabe, diese auch alleine in seiner Entscheidungsgewalt zu halten, um jederzeit die Qualität der Leistung überwachen und steuern zu können.⁵

⁴ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß als Auftragnehmer auch eine andere Behörde oder eine anderer Verwaltungsteil in Frage kommt. Hierauf wird im folgenden jedoch nicht weiter eingegangen.

⁵ Vgl. Krönes, G.: a.a.O., S.31

Stand: 5. Mai 1999

Durch geeignete vertragliche Regelungen sowie durch Auswahl eines geeigneten Outsourcing-Partners lassen sich jedoch u. a. die Qualität der Leistungen, die Einflußnahme durch den Auftraggeber sowie die Überwachung und Bewertung der Leistungen in einer für beide Vertragsparteien erfolgreichen Konstellation bestimmen. So können z. B. regelmäßige Performance-Berichte des Outsourcing-Partners die öffentliche Einrichtung über Aktivitäten und Qualität innerhalb der ausgelagerten Aufgaben und Funktionen informieren. Diese Berichte beschreiben für beide Seiten den Zielerreichungsgrad und dokumentieren darüber hinaus die üblicherweise angestrebte kontinuierliche Verbesserung der ausgelagerten Prozesse. In einem gemeinsamen regelmäßig tagenden Überwachungsteam können außerdem alle weiteren wichtigen Angelegenheiten besprochen werden. Letztlich kann sogar die Bezahlung des Auftragnehmers in Abhängigkeit von Qualität und Zielerreichungsgrad erfolgen.

Kosten- und Effizienzaspekte

Die im Rahmen der ersten Outsourcing-Analyse festgelegten Ziele betreffen fast immer auch Kosten- bzw. Effizienzaspekte. In diesem Zusammenhang sollte die Frage gestellt werden, ob die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch Outsourcing gesteigert werden kann. Hierfür müssen sowohl die monetären als auch nicht monetären (qualitativen) Vorteile eines Outsourcing den hierfür anfallenden Kosten gegenübergestellt werden. Die Erfahrung zeigt, daß grundsätzlich solche Bereiche für Outsourcing geeignet sind, die derzeit in der öffentlichen Einrichtung mit geringer Qualität oder gleichzeitig hohen Kosten abgewickelt werden.

Die angestrebten Vorteile des Outsourcing umfassen regelmäßig wirtschaftliche Aspekte (wie die Einsparung von Hardware-, Software-, Personal- und Raumkosten oder die Vermeidung von materiellen Investitionen), organisatorische Aspekte (Lösung von Kompetenzproblemen zwischen einzelnen Einheiten z.B. bei IuK, Beseitigung lästiger Funktionen z. B. Buchhaltung), personelle Aspekte (unzureichende Qualifikation und Fähigkeiten bei den vorhandenen Mitarbeitern) und strategische Aspekte, wie z. B. Reduzierung von Unsicherheiten, Verbesserung der Qualität der Leistungen durch Zugriff auf anerkannte Experten, Anpassung an schnelle Veränderungen (z. B. im Bereich der IuK), Reaktion auf stark schwankende Nachfrage.

Stand: 5. Mai 1999

Auf der anderen Seite haben die spezifischen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung häufig eine nachteilige Auswirkung auf die Kosten des Outsourcing. So können Einsparungspotentiale, z. B. bei Personal- oder Raumkosten, die sich durch Outsourcing ergeben würden, häufig aufgrund von bestehenden vertraglichen Regelungen (Beamtenrecht) oder sonstigen Gegebenheiten (z. B. könnte eine Behörde ihren Sitz in einem denkmalgeschützten Schloß haben, bei dem freiwerdende Räumlichkeiten nicht anderweitig genutzt werden können) nicht oder nur teilweise realisiert werden. Des weiteren könnte Outsourcing zu einem politisch unerwünschten Imageverlust führen (vor allem bei imagerlevanten Kernleistungen, wie z. B. des Strafvollzugs). Ein weiteres Problem des Outsourcing öffentlicher Aufgaben liegt in der Geheimhaltungspflicht der Daten. So muß beispielsweise beim Outsourcing der Hausdruckerei von Gerichten oder der Finanzverwaltung sichergestellt sein, daß die Daten geheim gehalten werden.

Darüber hinaus fallen beim Outsourcing häufig Transaktionskosten für den Übergang der auszulagernden Aufgaben und Funktionen auf den externen Dienstleister in bedeutender Höhe an. Diese können einen maßgeblichen Einfluß auf die Outsourcing-Entscheidung haben. Beispiele hierfür sind: ⁶:

- Informationskosten
- Ausschreibungskosten
- Vertragsgestaltungskosten
- Personalkosten (z. B. Abfindungen, Übergangsgelder)
- Kosten der Überwachung der Vertragseinhaltung
- Qualitätskontrolle
- Transportkosten
- Koordinationskosten
- Kosten der Vertragsdurchsetzung

⁶ Krönes, G.: a.a.O., S.32

Der Outsourcing-Prozeß

Die vorgestellten Entscheidungskriterien zur Beurteilung der Erfolgsaussichten des Outsourcing von Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Verwaltung sind Bestandteil eines typischen Outsourcing-Prozesses, der ein sinnvolles Vorgehen bis hin zur Outsourcing-Realisierung beschreibt. Dabei lassen sich grundsätzlich die folgenden Phasen unterscheiden:⁷

- Vorbereitungsphase (Grobanalyse)
- Auswahlphase
- Verhandlungsphase (Feinanalyse)
- Implementierungsphase
- Outsourcing-Betrieb

In der **Vorbereitungsphase** werden in Form einer ersten Grobanalyse bestehende Aufgaben und Funktionen evaluiert, die Kernkompetenzen der öffentlichen Einrichtung identifiziert, ein strategischer Plan entwickelt, Auslagerungsmöglichkeiten analysiert sowie eine geeignete Auslagerungsmethode entwickelt. In der **Auswahlphase** werden Erfolgsfaktoren und Entscheidungskriterien entwickelt, die interne Projektorganisation gebildet sowie der Outsourcing-Partner ausgewählt. In der sich anschließenden **Verhandlungsphase** werden die Interessen und die daraus resultierenden Optionen der Partner offengelegt und optimiert. Des weiteren erfolgt in dieser Phase in einer Art Feinanalyse die Entwicklung eines detaillierten Umstellungsplans sowie die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Bildung von Projektteams für den Übergang von Aufgaben, Funktionen und Personal, die Entwicklung eines Organisationskonzeptes sowie die Installierung der Kooperationsbeziehungen sind der **Implementierungsphase** zuzurechnen. In der **Betriebsphase** erfolgt die Abwicklung sowie die Steuerung und Überwachung der Aufgaben. In dieser Phase erfolgt dann häufig auch die Umsetzung von Veränderungen in den übernommenen Aufgaben und Funktionen sowie der diese unterstützenden Technologien, denn häufig wird der Auftragnehmer in Anlehnung an Best Practices eine entsprechende Optimierung der Prozesse anstreben und durchsetzen.

⁷ Vgl. Schwarze, J.: Strategische Konzeption von Outsourcing-Architekturen (Teil 2), in: VOP, 2/95, S.85 (S.84-88) in Anlehnung an Lang, M.: Ein Votum für partnerschaftliche Kooperation, in: Heinrich, W. (Hrsg.): Outsourcing, Modelle – Strategien – Praxis, Bergheim 1992, S.84 (S.55-86)

Auswahl des Partners

Outsourcing ist eine strategische Entscheidung und begründet eine längerfristige Partnerschaft. Als Outsourcing-Anbieter kommen daher nur Unternehmen und Einrichtungen in Frage, die langjährige, zufriedenstellende Zusammenarbeit garantieren können.

Für die Wahl eines geeigneten Outsourcing-Partners können die folgenden Fragestellungen als eine Art Checkliste herangezogen werden:⁸

- Verfügt der Auftragnehmer über ausreichendes Know-how?
- Hat der Auftragnehmer bezüglich der auszulagernden Leistung und Funktionen hinreichende Erfahrungen und kann er daher die gewünschte Qualität garantieren?
- Ist das Angebot hinsichtlich Konzeption, Flexibilität, Leistungsumfang, etc. überzeugend?
- Sind die personellen und technischen Ressourcen ausreichend (auch auf längere Sicht)?
- Kann der Auftragnehmer auf zukünftige Schwankungen des Leistungsumfangs angemessen reagieren?
- Ist der Auftragnehmer in der Lage, mittelfristig sinkende Kosten zu garantieren?
- Passen die Strategien des Anbieters grundsätzlich zu denen des Nachfragers?

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß Outsourcing öffentlicher Aufgaben und Leistungen vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung aber auch im administrativen Bereich möglich und vielfach auch sinnvoll ist. Hierbei müssen die Spezifika der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden. Es sind fundierte, durch erfahrene Berater gesteuerte Outsourcing-Analysen sowie detaillierte vertragliche Regelungen mit dem Outsourcing-Partner notwendig, welche wiederum zu erhöhten Transaktionskosten führen können. Neben den Effizienz- und Kostengesichtspunkten ist für die öffentliche Verwaltung die Möglichkeit der Einflußnahme von entscheidender Bedeutung.

⁸ Vgl. Heinrich, W.: Outsourcing, Modewort oder neues strategisches Konzept?, in: Heinrich, W. (Hrsg.): Outsourcing, Modelle – Strategien – Praxis, Bergheim 1992, S.48 (S.11-54)

Stand: 5. Mai 1999

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Rudolf X. Ruter, ARTHUR ANDERSEN,

Augustenstraße 7, 70178 Stuttgart, Telefon: 07 11/61 49-1 06

Josef Klute, ARTHUR ANDERSEN

Uerdinger Straße 88, 40474 Düsseldorf, Telefon: 02 11/48 58 251

K:\ST-AUDIT\1-PROMO\PROMORXR\1999\Artikel\outsourcing