

Auslagerungen – Möglichkeiten und Grenzen*

Auslagerungen gehören nicht zum klassischen Repertoire des New Public Management schweizerischer Ausprägung, welche sich im Wesentlichen auf Reformen der Zentralverwaltung konzentriert. Die Stossrichtung ist allerdings ähnlich: Im zunehmend an Leistungs- und Finanzierungsgrenzen stossenden Staat soll eine wirkungsvolle und effiziente Aufgabenerfüllung gewährleistet werden. Auslagerungen sind deshalb Bestandteil eines ganzheitlichen Verwaltungsreformprozesses. Im Rahmen einer für den Kanton Luzern erstellten Grundlagenstudie ging es darum, die Möglichkeiten und Grenzen von Auslagerungen interdisziplinär zu beleuchten.

Begriffsvielfalt

Im Zusammenhang mit Reformen der Aufgabenerfüllung besteht eine *Begriffsvielfalt*, die oft zu Missverständnissen führt und deshalb eine sachliche Auseinandersetzung mit der auch ideologisch geprägten Thematik erschwert. Auslagerungen sind *nicht* mit *Privatisierungen* im Sinne des Aufgabenabbaus gleichzusetzen. Vielmehr werden öffentliche Aufgaben auf Verwaltungsträger ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen. Dabei kann es sich um ausgegliederte Verwaltungseinheiten oder um «echte» Dritte (Private oder andere Gemeinwesen) handeln. Häufig werden dafür auch die Begriffe *Contracting Out* oder *Outsourcing* (insbesondere für Leistungen zugunsten der Verwaltung selbst) verwendet.

Besondere Bedeutung können Auslagerungen im Zusammenhang mit der Zu-

sammenarbeit mit anderen Gemeinwesen (*Public Partnerships*) sowie mit Privaten (*Public Private Partnerships*) erlangen.

Betriebswirtschaftliche Perspektiven

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellen sich bei Auslagerungen *zwei grundsätzliche Fragen*:

- Kann mit der gewählten Organisationsform die staatliche Aufgabe mit dem gewünschten Output resp. dem gewünschten Outcome (Wirkung) erbracht werden (Frage der *Effektivität*)?
- Kann die Aufgabe in einer optimalen Relation zwischen eingesetzten Ressourcen und erzieltm Output erbracht werden (Frage der *Effizienz*)?

Um die Eignung von Auslagerungen aus der Perspektive der Effektivität und der

Effizienz beurteilen zu können, sind *neun Kriterien* hilfreich:

Kriterium 1: *Strategische Relevanz der Aufgabe* (Ist die betreffende Leistung für die gewährleistende Verwaltung von strategischer Bedeutung?)

Kriterium 2: *Spezifität der Ressourcen* (Werden nur für einen Zweck nutzbare Ressourcen benötigt?)

Kriterium 3: *Auswirkungen auf die Kosten* (Welche Auswirkungen hat die gewählte Organisationsform auf die Kosten?)

Kriterium 4: *Auswirkungen auf die Qualität* (Wie verändert sich die Qualität des Dienstleistungsangebotes durch die gewählte Organisationsform?)

Kriterium 5: *Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen* (Werden die relevanten Anspruchsgruppen in den Planungs-, Realisations- und Kontrollprozess integriert?)

Kriterium 6: *Führbarkeit und Koordinationsaufwand* (Ist die zur Diskussion stehende Organisationseinheit führbar und wird der Koordinationsaufwand begrenzt?)

Kriterium 7: *Anpassungsfähigkeit resp. Flexibilität* (Wie verändert sich die Anpassungsfähigkeit resp. Flexibilität der Organisationseinheit?)

Kriterium 8: *Know-how Transfer* (Besteht die Gefahr eines Know-how Verlustes durch die gewählte Organisationsform?)

Kriterium 9: *Motivation der Mitarbeitenden* (Wie verändert sich die Motivation der Mitarbeitenden?)

Eine nähere Überprüfung der Kriterien zeigt, dass bei *jeder Form von Auslagerungen* unterschiedliche Auswirkungen möglich sind. Es können nur *situativ* Gestaltungsempfehlungen abgegeben werden, d.h. bezogen auf den konkreten Einzelfall. Bei jeder Organisationsform gibt es einen *grossen Gestaltungsspielraum*, der aktiv

*Der Beitrag basiert auf einer für den Kanton Luzern erstellten interdisziplinären Grundlagenstudie zum Thema. Die Studie ist in der Schriftenreihe des KPM publiziert und kann elektronisch bestellt werden (www.kpm.unibe.ch).

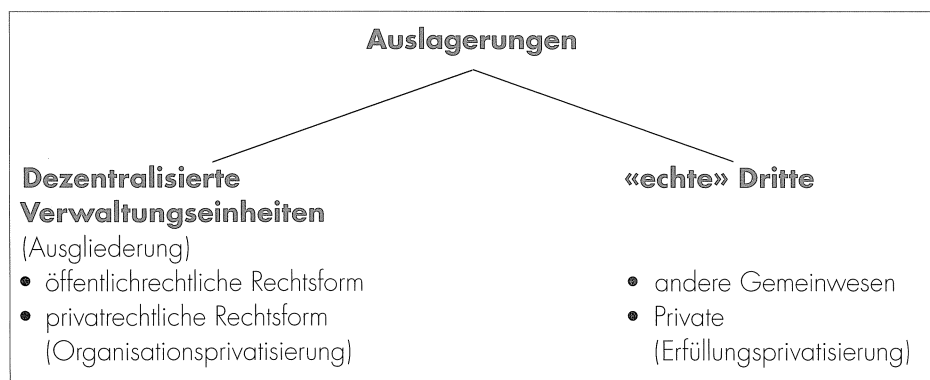


Abb. 1: Formen von Auslagerungen



Ein Ausgelagerter

genutzt werden kann und muss. Deshalb ist der *Veränderungsprozess* umsichtig anzugehen. Zudem ist zu bedenken, dass nicht alle Kriterien in gleichem Ausmass verfolgt werden können, sondern eine *partielle Zielkonkurrenz* besteht und im politischen Prozess eine entsprechende *Gewichtung* vorgenommen werden muss.

Politikwissenschaftliche Perspektiven

In den Politikwissenschaften bestehen unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zur Frage der Auslagerung staatlicher Aufgaben.

Ein erster Weg führt über die einer Staatsorganisation zugrunde liegenden *politischen Ideen und Ideologien*.

Ein zweiter Zugang geht *empirisch vergleichend* vor. Er sucht nach unterschiedlichen Modellen der staatlichen Aufgabenorganisation, versucht die Unterschiede zu erklären und Vor- und Nachteile empirisch zu messen.

Ein dritter Ansatz befasst sich ganz konkret mit den *aktuellen Veränderungen und Reformprozessen* hinsichtlich der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung und sucht nach sich abzeichnenden Entwicklungsmustern. Und ein vierter Ansatz beschäftigt sich schliesslich ganz direkt mit *einzelnen Aufgabenbereichen* und

setzt diese konkreten politischen Zielvorstellungen gegenüber.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lassen sich *keine unumstösslichen Kriterien* für die Bestimmung der Auslagerungsmöglichkeiten und Auslagerungsgrenzen herleiten. Welche Form der Aufgabenerbringung gewählt wird, ist abhängig von politischen Präferenzen und Ideologien. Ob es sich beim sogenannten *Gewährleistungsstaat*, der häufig als Grundlage für eine stärker auf Auslagerungen basierende Staatsorganisation zitiert wird, wirklich um ein neues Modell handelt, ist bis anhin ungeklärt.

In Wirklichkeit bestehen Unterschiede, was die Auslagerungsfreudigkeit der verschiedenen Gemeinwesen anbelangt. Die Überprüfung der staatlichen Aufgaben

und die Frage der Auslagerung sind zurzeit *fester Bestandteil aktueller Reformbestrebungen im öffentlichen Sektor* und es ist zu erwarten, dass die Vor- und Nachteile einer Auslagerung in Zukunft noch deutlicher zutage treten werden. Fruchtbarer als eine allgemeine Diskussion über die Vor- und Nachteile der Auslagerung dürfte aber der Zugang über die einzelnen Produkte und Leistungen sein.

Mit zunehmender Autonomie der Leistungserbringer werden die *politischen Einflussmöglichkeiten* sinken, je nach Tätigkeit bieten sich jedoch unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten an. Auslagerungsentscheide bleiben aber immer mit *konkurrierenden Zielvorstellungen* konfrontiert, die je nach politischer Sichtweise unterschiedlich gewichtet werden. Letztlich stellt sich die Frage: Wo müssen und

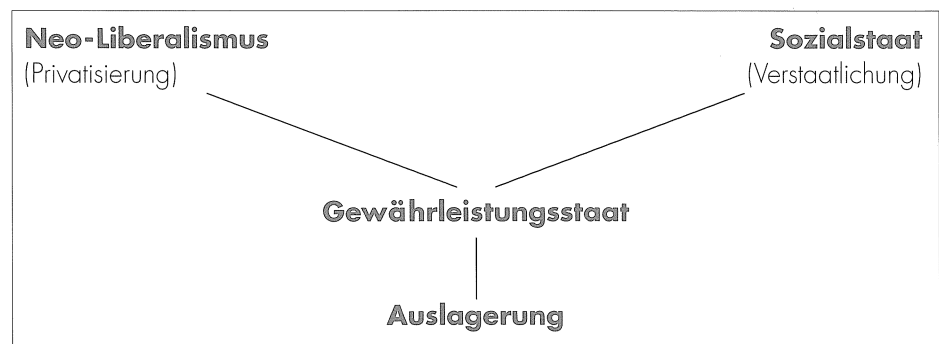


Abb. 2: Der Gewährleistungsstaat – Synthese zwischen Neo-Liberalismus und Sozialstaat

wollen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, und damit auch die Politik, in die Entscheidungen miteinbezogen werden?

Rechtliche Perspektiven

Aus *rechtlicher Sicht* ist zunächst festzustellen, dass klare *Auslagerungsgrenzen* nur schwer auszumachen sind. Immerhin lassen sich aus dem Verfassungsrecht folgende *Leitlinien* für nicht oder lediglich beschränkt auslagerungsfähige *Kernaufgaben* formulieren:

- *Hoheitliche Aufgaben* sind für Auslagerungen weniger geeignet als nicht hoheitliche.
- In der *Eingriffsverwaltung* sind Auslagerungen problematischer als in der Leistungsverwaltung.
- Vom Staat um seiner Staatlichkeit willen wahrzunehmende *Pflichtaufgaben* sind weniger auslagerungsfähig als andere Aufgaben.
- *Wichtige/bedeutende Aufgaben* sind für Auslagerungen weniger geeignet als andere.
- Aus *rechtsstaatlicher, demokratischer, föderalistischer, sozialstaatlicher, ökologischer Sicht sensible Aufgaben* sind für Auslagerungen weniger geeignet als andere.
- Umfangreiche, mit grossen Investitionen verbundene *Grundversorgungsaufgaben* sind für Auslagerungen weniger geeignet als andere.
- *Marktorientierte Aufgaben* sind eher auslagerungsfähig als andere.
- Aufgaben im Bereich der *Bedarfsverwaltung* können eher ausgelagert werden als andere.

Dem *Verfassungsrecht* entnommen werden können aber nicht nur Auslagerungsgrenzen, sondern es lassen sich daraus auch *Gründe* ableiten, die für *Auslagerungen* sprechen können: Zu nennen sind etwa die Leistungs- und Wirtschaftsstaatlichkeit, das Subsidiaritätsprinzip, besondere Eignung als Teilgehalt der Verhältnismässigkeit oder ein spezifisches öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung ausserhalb der Zentralverwaltung.

Zu beachten ist, dass eine Reihe von *Garantien rechtsstaatlicher Demokratie* ungeachtet der Organisationsform eines Verwaltungsträgers zur Anwendung gelangen, sondern die Geltungskraft dieser Grundwerte an die *Funktion der Aufgabenerfüllung* angeknüpft wird. Dies gilt im Allgemeinen insbesondere für den Grundrechtsschutz, die Staatshaftung, die Verfahrensgarantien sowie die demokratische Kontrolle. Das heisst allerdings nicht, dass es nicht einer sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Rechtsformen bedarf. Vielmehr kann das auf Bundesebene entwickelte sog. *Vier-Kreise-Modell* möglicher Organisationsformen auch zu diesem Zweck *weiterentwickelt* werden.

Auslagerungen bedürfen jedenfalls einer *sorgfältigen Regulierung* auf der subkonstitutionellen Ebene, wobei ein mehrstufiges Vorgehen angezeigt ist: Erstens geht es darum, die *organisationsrechtliche Grundordnung* (insbesondere Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht, Finanzhaushalts- und Finanzkontroll-

recht, Parlamentsrecht, Personalrecht) auf ihre Tauglichkeit im Zusammenhang mit Auslagerungen zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Alternativ kann es zweckmässig sein, eine allgemeine *auslagerungsrechtliche Rahmenordnung* zu schaffen. Zudem bedarf es grundsätzlich für jede Auslagerung einer hinreichenden *spezialrechtlichen Grundlage*, wobei Organisation und Aufgabenerfüllung allenfalls in zwei getrennten Erlassen zu regeln sind. Ausgelagerte Verwaltungsträger bedürfen einer ausreichenden Pflege, welche sich in einem *adäquaten Steuerungskreislauf* äussert: Leistungsvereinbarungen, die Abgeltung nicht rentabler Aufgaben sowie besondere *Aufsichts- und Oberaufsichtsmechanismen* sind dabei von zentraler Bedeutung. Im Weiteren sind insbesondere *submissionsrechtliche, wettbewerbsrechtliche* und *datenschutzrechtliche* Aspekte zu beachten. Der Entscheid, ob eine Aufgabe ausgelagert werden soll oder nicht und gegebenenfalls welche Rechtsform am geeignetsten erscheint, ist zudem auch vor dem Hintergrund der *haftungsrechtlichen*, der *schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen* sowie der *steuerrechtlichen* Konsequenzen zu beurteilen.

Von der Grundlagenstudie zum Auslagerungsprojekt

Anhand der *besonderen Gegebenheiten* jedes Gemeinwesens Rechnung tragenden Grundlagenstudien kann *systematisch* geprüft werden, welche Aufgabenbereiche sich mehr oder weniger für Auslagerungen eignen. Zudem können solche Studien bei *konkreten Auslagerungsprojekten* als Basis für eine spezifische Analyse sowie für eine vertiefte Überprüfung der Auslagerungsgrenzen, der Auslagerungsmodalitäten und des Regulierungsbedarfs dienen.

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Andreas Ladner
Dr. Reto Steiner

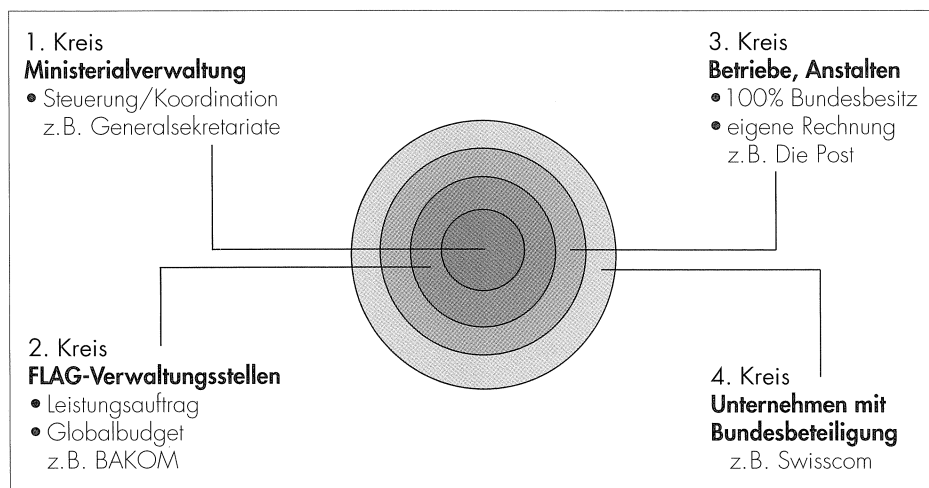


Abb. 3: Das Vier-Kreise-Modell des Bundes