

Eine Buchbesprechung

Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik

Dissertation von Dr. oec. et lic. iur. Isabella Proeller

Rezension von Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard
Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern

Vom New Public Management zu Auslagerungen?



In Zeiten, in denen es Privatisierungen schwer haben und das New Public Management entweder zur Selbstverständlichkeit geworden ist oder gewisse Ermüdungserscheinungen zeigt, kann die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf besondere Verwaltungsträger eine prüfenswerte Alternative bilden. Contracting-Out und Outsourcing sehen sich allerdings mit zahlreichen offenen Fragen konfrontiert. Die an der Universität St. Gallen verfasste Dissertation von Isabella Proeller „Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung“ scheint damit einer Marktlücke zu entsprechen. Dabei darf man gespannt sein, wie die Ökonomin und Juristin an die Thematik herangeht.

Die Autorin fokussiert ihre Arbeit auf Auslagerungen von *hoheitlichen Aufgaben*. In diesen Verwaltungsbereichen sind Auslagerungen bisher eher selten anzutreffen gewesen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich hier im Vergleich zu Aufgabenübertragungen im nicht hoheitlichen Bereich (also z.B. beim Outsourcing von Informatikdienstleistungen) die *rechtsstaatlichen Probleme besonders akzentuieren* und weil hier der Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung *ökonomisch gesehen weniger nahe liegend* erscheint. Im internationalen Vergleich zeigt sich allerdings, dass in Verwaltungsreformen zunehmend auch hoheitliche Aufgaben von Auslagerungen erfasst werden. Besonders sensible Beispiele sind private Gefängnisse oder *private Sicherheitsdienste*. Heikel kann aber auch bereits etwa der Einbezug privater Ingenieurbüros in Baubewilligungsverfahren sein.

Isabella Proeller gliedert ihre Arbeit in *sieben Kapitel*:

1. Einleitung
2. Konzeptionelle und begriffliche Grundlagen – theoretischer Bezugsrahmen
3. Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Leistungserstellung
4. Dimensionen der Beurteilung von Auslagerungen
5. Heuristischer Entscheidungsrahmen zur Beurteilung von Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung
6. Fallstudie Steuerverwaltung des Kantons Bern
7. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Auslagerungen beschränkt auf die Leistungsverwaltung?

In der *Einleitung* versteht die Autorin die *Auslagerung* von Leistungserstellungsprozessen auf ausserhalb der Verwaltung stehende Organisationen als *Bestandteil des New Public Management*. Zu beachten ist dabei immerhin, dass das New Public Management in der Schweiz mitunter auch viel enger gefasst und als Instrument zur *Optimierung der Zentralverwaltung* verstanden wird. Die Autorin weist auf weit verbreitete *Vorurteile* hin, der *hoheitliche Verwaltungsbereich sei Auslagerungen nicht zugänglich* und macht diese These auch gleich zur zentralen *Problemstellung* ihrer Arbeit. Das daraus abgeleitete *Forschungsziel* besteht darin, einen *heuristischen Entscheidungsrahmen* zur Beurteilung von Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung auszuarbeiten. Wenn die Autorin die *Fallstudie* als dominante Forschungsmethode ihrer Arbeit bezeichnet, ist doch zu berücksichtigen, dass mit den Kapiteln 2 bis 5 dem empirischen ein umfangreicher *theoretischer Teil* vorangestellt wird.

Auslagerungen als Kind des Gewährleistungsstaates

Das *2. Kapitel* stellt Auslagerungen in der Konzeption des *Gewährleistungsstaates* und ähnlicher neuerer Staatsverständnisse dar, in denen sich der Staat zwar tendenziell aus der eigenen Leistungserstellung zurückzieht, ohne allerdings die Verantwortung für die Bereitstellung der Leistungen aufzugeben. Der dieser Arbeit zugrunde liegende *Begriff der Auslagerung* wird wie folgt definiert: „Unter Auslagerung wird die *Einbindung von Privaten in den öffentlichen Leistungserstellungsprozess zur selbständigen Erbringung von (Teil-)Leistungen* verstanden ...“, wobei kumulativ ein *funktionaler Bezug* dieser Leistung zu einer Staatsaufgabe bestehen muss, die Privaten zur Erbringung der Leistung *veranlasst* werden müssen und eine *vertragliche Beziehung* bestehen muss. Diesem engen, auf (funktionale) Privatisierungen bezogenen Begriffsverständnis muss entgegengehalten werden, dass Auslagerungen durchaus auch auf *öffentlichrechtliche Organisationsformen* erfolgen können, wie beispielsweise die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf eine neu errichtete öffentlichrechtliche Anstalt, auf eine andere Gemeinde oder auf eine interkantonale öffentlichrechtliche Organisation. Ein *Exkurs zur Staatsaufgabenlehre* führt alsdann zum dieser Arbeit zugrunde liegenden *Begriff der hoheitlichen Aufgaben*: Dabei wird zunächst von der in der Literatur oft vertretenen *Identität der Hoheits- und der Eingriffsverwaltung* ausgegangen. Dazu ist zu ergänzen, dass durchaus auch in der Eingriffsverwaltung nicht hoheitliches, sondern vertragliches Handeln möglich ist. Insofern ist dieses Begriffsverständnis wenig aussagekräftig und wird von Isabella Proeller denn auch wie folgt präzisiert: „*Hoheitliche Verwaltung wird für diese Arbeit im Sinne der Eingriffsverwaltung definiert, als der Teil der öffentlichen Verwaltung, welcher zur Aufgabenerfüllung die Möglichkeit hat, in die Rechte der Bürger einzugreifen.*“

Differenzierung nach Teilprozessen der Leistungserstellung

Im *3. Kapitel* wird der Versuch unternommen, die hoheitliche Leistungserstellung zu kategorisieren. Hervorgehoben werden zunächst die beim hoheitlichen Verwaltungshandeln besonders zu beachtenden *rechtsstaatlichen Grundsätzen* (z.B. Legalitätsprinzip, Grundrechte), wobei den *Verfahrensgarantien* herausragende Bedeutung beigemessen wird. Die *betriebswirtschaftliche Annäherung* erfolgt dann aus einer *prozessorientierten Perspektive*, wobei eine Fokussierung auf *Kernprozesse* vorgenommen wird (also ohne Führungs- oder Hilfsprozesse wie z.B. Personaladministration). Daraus abgeleitet werden kann, dass *nicht sämtliche Teilschritte* im Leistungserstellungsprozess die *gleiche Sensitivität* in Bezug auf Auslagerungen aufweisen. Modellhaft wird an dieser Stelle zwischen so genannten kritischen und nichtkritischen *Nicht-Eingriffsprozessen* (ohne Aussenwirkung) sowie zwischen so genannten kritischen und nichtkritischen *Eingriffsprozessen* (mit Aussenwirkung) unterschieden, wobei als Differenzierungskriterien die Qualität und die Rechtsstaatlichkeit im Vordergrund stehen.

Auslagerungen in Theorie und Praxis

Die Autorin befasst sich alsdann im 4. Kapitel mit den Grundlagen von Auslagerungen in Theorie und Praxis. *Mikroökonomische Theorien* wie die Property-Rights-Theorie, die Principal-Agent-Theorie oder die Transaktionskostentheorie, *Kriterien für die Leistungstiefenbestimmung* in der Privatwirtschaft, im Zusammenhang mit NPM entwickelte *Producer-Provider-Modelle* werden dabei ebenso dargestellt und gewürdigt wie gewisse *rechtliche, politologische und soziologische Aspekte*. Auch werden erste Ergebnisse aus *empirischen Studien* dargestellt – insbesondere bezüglich Verbreitung (in den USA und in Kanada wurden Anfang der 1980er Jahre zwischen 25 % und 50 % der Leistungen des öffentlichen Sektors durch private Anbieter erbracht) und Effizienz. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse weisen auf *Besonderheiten von Auslagerungen im öffentlichen Sektor* hin, führen zu allgemeinen *Kriterien für Auslagerungen* (wie Spezifität der Aufgabe, strategische Relevanz, Verfügbarkeit von Anbietern, Effizienz und Effektivität, Korruptionsanfälligkeit, Unterscheidung zwischen privaten Verwaltungsträgern und blossen Erfüllungsgehilfen, Gerechtigkeit und Gleichheit) und zeigen gewisse bei Auslagerungen zu beachtende *Konsequenzen* (wie erforderliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen) auf. Zusammenfassend werden *sechs Dimensionen* ausgemacht, die bei einem *Auslagerungsentscheid von Bedeutung* sind: Maxime (übergeordneter Bezugsrahmen), Fokus (Bedeutung der Aufgaben), Beurteilungskriterien, Entscheidungsträger, dominante Rationalität, Kontroll- und Steuerungsmechanismen.

Ein heuristischer Entscheidungsrahmen

Das 5. Kapitel verknüpft das 3. und das 4. Kapitel in dem diese *sechs Dimensionen bezüglich unkritischer, kritischer und hoheitlicher Prozesse untersucht* werden. Damit soll eine differenzierte Analyse von Auslagerungschancen und –grenzen in der hoheitlichen Verwaltung ermöglicht werden. So kann Isabella Proeller mit dem heuristischen Entscheidungsrahmen etwa aufzeigen, dass in der Dimension „*Maxime*“ bei den unkritischen Prozessen der Schutz effizienter Leistungserstellung im Vordergrund steht, dass es bei den kritischen Prozessen um den Schutz rechtmässiger Aufgabenerfüllung geht und dass bei den hoheitlichen Prozessen der Schutz des Individuums von zentraler Bedeutung ist. Zu ähnlichen Schlüssen kommt sie bei der Dimension „*Fokus*“, wo sich eine Verlagerung von der Effizienz (unkritische Prozesse) über das Risiko (kritische Prozesse) hin zum Recht (hoheitliche Prozesse) abzeichnet. Dies kann zum *Ergebnis* führen, bestimmte hoheitliche Verwaltungstätigkeiten zwar *nicht als Ganze auszulagern*, wohl aber allenfalls *gewisse Teilprozesse*. So beispielsweise der Beizug von privatem Wachtpersonal, das lediglich gewisse Überwachungsaufgaben wahrnimmt, ohne jedoch gegenüber Privaten hoheitlich aufzutreten. Bezüglich der Dimension „*Zuständigkeiten*“ für Auslagerungsentscheide führt diese Sichtweise zur Erkenntnis, dass für unkritische Prozess untere Verwaltungsbehörden, für kritische Prozesse untere oder obere Verwaltungsbehörden und für hoheitliche Prozesse der Gesetzgeber zuständig sein soll.

Eine Fallstudie zur Verifizierung

Im 6. Kapitel wird die *Validität* des heuristischen Entscheidungsrahmens anhand *empirischer Erkenntnisse* aus einer Fallstudie diskutiert. Mit einer Steuerverwaltungsbehörde wurde dabei ein Bereich gewählt, der in weiten Teilen der *Hoheitsverwaltung* zugeordnet wird. Es konnte aber gezeigt werden, dass dort lediglich *ein Teil* der Verwaltungstätigkeiten tatsächlich *hoheitlicher Natur* ist. So wurden denn auch zahlreiche *bestehende Outsourcing-Massnahmen* in Teilprozessen festgestellt (z.B. Informatikleistungen, Schätzerwesen, Beratungsdienstleistungen, Datenerfassung) und konnten einige *weitere Outsourcing-Potenziale* ausgemacht werden (z.B. elektronische Archivierung, Steuerinkasso).

Die Autorin beschliesst ihre Arbeit mit einer *Zusammenstellung der Ergebnisse* und zeigt auch gleich *weiteren Forschungsbedarf* auf: Bestandesaufnahme über den Verbreitungs-

grad von Auslagerungen; Motivatoren, Wirkungen und Rahmenbedingungen von Auslagerungen; Ausdifferenzierung des Rationalitätenmodells; Politik und Auslagerungen, Administrative und politische Kultur; Veränderungen durch NPM. Der Erfolg weiterer Forschungsarbeiten wird dabei massgeblich vom *interdisziplinären Ansatz* abhängen, wobei die einzelnen Disziplinen für sich weiterhin stark gefordert sind.

Anstelle einer Zusammenfassung

Es ist das Verdienst von Isabella Proeller, den Versuch unternommen zu haben, *betriebswirtschaftliche Aspekte* für Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung zusammen mit einigen *rechtlichen* sowie auch *politologischen* Aspekten in einem heuristischen Entscheidungsrahmen zu *verknüpfen*. Damit konnte im themenimmanent besonderen Spannungsfeld zwischen Effizienz, Rechtsstaatlichkeit und politischen Vorgaben zweifellos eine Annäherung an ausgewogene Auslagerungslösungen gefunden werden. Jedenfalls darf man gespannt sein, wie sich das entwickelte Modell in der Praxis bewähren wird. Wer allerdings von dieser Arbeit fälschlicherweise ein Kochbuch für Auslagerungen erwartet, dürfte enttäuscht werden. Doch erlaubt es diese Dissertation, die Auslagerungsfrage im hoheitlichen Bereich unvoreingenommener und strukturierter anzugehen, als dies im politischen Alltag mitunter der Fall sein kann.

[>> Bestellmöglichkeit](#)

Weitere Literatur zum Thema:

Andreas Lienhard/Reto Steiner/Andreas Ladner/Jürg Wichtermann/Andreas Balsiger Betts/Michael Buchser, Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern – Interdisziplinäre Grundlagenstudie. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, Nr. 1 Juli 2003 (ISBN 3-906798-00-3)

[>> Nr. 1 der KPM-Schriftenreihe](#)