

Ergebnisse des KEF-Symposiums „Outsourcing“

→ Outsourcing: Gibt es Planungsinstrumente und Benchmarking-Eckwerte für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten?*

Von Jutta Lowag**

Vorbemerkungen

Outsourcing nur ein Werkzeug in einem Bündel möglicher Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen

Das Thema dieses Symposiums heißt Outsourcing. Darauf sollen sich die folgenden Ausführungen konzentrieren, wenngleich die Überlegungen im Rahmen der Veranstaltung weitergingen. Es ist einhelliger Befund, daß Outsourcing eine Möglichkeit in einem großen Bouquet von Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen ist. Auf diese hat insbesondere das ZDF verwiesen. Für die ARD ließen sich vergleichbare Schritte und Vorhaben ebenso ausführlich darstellen, darauf soll hier verzichtet werden.

Wirtschaftlichkeits- und Controllingmaßnahmen bei der ARD seit vielen Jahren Selbstverständlichkeit

An dieser Stelle nur so viel: Seit Jahren haben alle ARD-Anstalten Wirtschaftlichkeits- und Controllingmaßnahmen umgesetzt. Einige Stichworte zum Bayerischen Rundfunk: Hier wird bereits seit 1967 ein dezentrales Planungssystem und dezentrale Mittelbewirtschaftung praktiziert. Dank gezielter Planung kann die eigene Produktionskapazität auf 70 Prozent des Bedarfs begrenzt werden, 30 Prozent werden zugekauft, auf diese Weise werden Leerkapazitäten vermieden. Das System hat sich über Jahre hin bewährt. Das ZDF geht offensichtlich von ähnlichen Grundüberlegungen aus und verfeinert sie.

Selbstverständlich haben alle ARD-Anstalten differenzierte Personal-Controlling-Systeme, die unter anderem Verlegungen und Planstellen von einem Sektor zugunsten eines anderen Sektors und Umbewertungen innerhalb der genehmigten Stellenpläne ermöglichen. Wie sonst könnte zum Beispiel der Bayerische Rundfunk neue Dienste wie Online bewerkstelligen, wie ein neues Programm „BR-alpha“ ohne zusätzliche Planstellen anbieten? Ähnliches gilt für die anderen Anstalten. Die praktizierten Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen der Anstalten reichen weit über Outsourcing hinaus. Doch zurück zum Thema:

Outsourcing: Bedingungen, Voraussetzungen und Probleme

Zwei Inhalte von Outsourcing: Eigen- vs. Fremdbezug bzw. Auslagern von Betriebsteilen

Mit Outsourcing werden zwei Begriffe verbunden:

- Zum einen geht es um den Zukauf externer Ressourcen, betriebswirtschaftlich als Make-or-buy-Entscheidung einzustufen,
- zum anderen wird Outsourcing als Synonym für Auslagerungs-, Ausgliederungsentscheidun-

gen verwendet, mit Hilfe derer man versucht, allein oder gemeinsam mit Partnern Synergieeffekte zu realisieren.

Outsourcing im Sinne von Make or buy ist seit jeher üblich und in erheblichem Umfang die tägliche Praxis. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterscheiden sich hier nicht von Privatsendern. In erster Linie werden Kapazitäten für die Fernsehproduktion am Markt beschafft, um den Bedarf in Spitzenzeiten abzudecken; die Beschäftigung freier Mitarbeiter anstelle Festangestellter zählt ebenso zu den Make-or-buy-Entscheidungen der Anstalten wie die Beschäftigung von Ingenieurbüros bei Großprojekten oder die Beschäftigung von Handwerksbetrieben anstelle von Festanstellungen. Die Benchmark für die externe Beschaffung – gleiche Qualität immer vorausgesetzt – ist der Marktpreis, geprüft durch Ausschreibungen und Qualitätsvergleiche.

Outsourcing-Entscheidungen im Sinne von Auslagerung bisher in der Anstalt erbrachter Leistungen sind abhängig von unternehmerischen Strategien der Anstalten, von der jeweiligen Ausgangssituation, der Kostensituation und von Standortfragen.

Für jedes Unternehmen – und auch die Rundfunkanstalten zählen dazu – gilt aber: Die am Markt eingekauften Produkte bzw. Leistungen sollen unter Einhaltung festgesetzter Qualitätsnormen so preisgünstig wie möglich sein, das Profil der Anstalt, obwohl von außen erbracht, stärken und – das wurde bisher zu wenig betont – einfach in den Betriebsablauf zu integrieren sein. Unklare Schnittstellen zu den Arbeitsprozessen in den Anstalten führen bei Auslagerungen zu erheblichen Problemen.

Je klarer abgrenzbar die Aufgaben sind, um so eher können Auslagerungen durchgeführt werden. Dabei dürfen weder preislich noch programmlich Abhängigkeiten entstehen, das eigene Know-how darf nicht verloren gehen. Outsourcing ist so lange für eine Rundfunkanstalt vertretbar, wie die redaktionelle Verantwortung in der Rundfunkanstalt bleibt und das Programmprofil und damit die Programmakzeptanz in keiner Weise beeinträchtigt wird.

Wenn Outsourcing unter dem Aspekt des bestmöglichen Kostenmanagements betrieben wird, ist eine möglichst detaillierte Vergleichsrechnung aufzustellen. Dabei werden die fixen und variablen Kosten, die durch die Leistungserbringung im Hause entstehen, den Kosten gegenübergestellt, die bei einer Auslagerung in eine Tochtergesellschaft anfallen. Zu letzteren zählen:

- die Personalkosten,
- die Infrastrukturkosten der ausgelagerten Gesellschaft zuzüglich deren Gewinnzuschläge: So wird die neue WDR-Gebäudemanagementtochter ein eigenes EDV-System aufbauen und buchhalterische Leistungen selbst erbringen,

Make-or-buy-Entscheidungen bei Rundfunkanstalten seit jeher üblich

Outsourcing-Entscheidungsprozesse bei den Anstalten unterschiedlich

Voraussetzungen von Auslagerungen

Berechnung der Kostenvorteile von Outsourcing notwendig

* Überarbeitetes Manuskript des Vortrags auf dem KEF-Symposium „Outsourcing“ am 11./12. November 1998 beim Westdeutschen Rundfunk in Köln

** Verwaltungsdirektorin des Bayerischen Rundfunks.

- die Steuerbelastungen, die eine GmbH in Rechnung stellen muß,
- die in der Anstalt verbleibenden Kosten, insbesondere das Controlling der ausgelagerten Gesellschaft.

Stichworte zum Kostenelement Personal

Beim Personal ist ein Effekt von Outsourcing in der Regel, daß in der neuen Gesellschaft ein anderes - oftmals niedrigeres Vergütungssystem - für neu eintretende Mitarbeiter aufgebaut wird und damit zwei Gruppen von Mitarbeitern tätig sind. Dies kann auf das Betriebsklima und damit auf die Leistung durchschlagen. Voraussetzung für Outsourcing-Maßnahmen ist unter anderem die frühzeitige Abstimmung mit Personalrat bzw. Gewerkschaften, so wie es der WDR durchgeführt hat, um Konflikte zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

Mehrwertsteuerproblematik und Betriebsaufspaltung

Die Landesrundfunkanstalten sind bei Ankauf von Leistungen für den hoheitlichen Bereich nicht zum Abzug von Vorsteuer berechtigt. Jede ausgelagerte Gesellschaft bietet aber ihre Leistungen zuzüglich Mehrwertsteuer an. Der an anderer Stelle entstehende Kostenvorteil infolge Outsourcing kann dadurch um ca. 7 bis 8 Prozent gemindert werden. Eine Möglichkeit, die Steuerbelastung zu vermeiden, bietet die Betriebsaufspaltung. Die Entnahme von Leistungen aus einer derart vorhandenen Gesellschaft unterfällt dann nicht der Mehrwertsteuer, wenn die Kosten der Leistungen nicht dem Vorsteuerabzug unterliegen, also bei Inrechnungstellung von Personalleistungen. Voraussetzung ist: Bei einer Betriebsaufspaltung muß die ausgegründete Gesellschaft von der Anstalt beherrscht werden. Nach gängiger Rechtsprechung heißt dies, es muß sich um eine 100prozentige Tochtergesellschaft der Anstalt handeln. Die Einbeziehung weiterer Gesellschafter scheidet aus.

Obwohl Mehrwertsteuer vermieden wird, hat die Betriebsaufspaltung auch Nachteile. Im BR - wieder als Beispiel - wurden Tätigkeiten in eine Tochtergesellschaft eingebracht, an der die Anstalt bewußt nicht 100prozentiger Anteilseigner wurde. Der Mehrwertsteuernachteil wird in Kauf genommen, weil durch die Beteiligung Dritter erreicht wurde, daß der Partner Kapital einbringt, Investitionen mitfinanziert und auf diese Weise beide Partner in der Gesamtkostenkalkulation Vorteile haben. Was in einem Fall Vorteile bringt, kann in anderen Fällen nachteilig sein. Es ist bei jeder Entscheidung der Einzelfall unter Abwägung aller Gesichtspunkte zu prüfen.

Realisierung der Kostenvorteile von Outsourcing benötigt oft lange Zeit

In der Literatur werden bei Auslagerungen mögliche Kostenreduktionen von 10 bis 20 Prozent für Unternehmen erwartet. Dieses Potential vermindert sich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um den oben beschriebenen Mehrwertsteuernachteil. Die Konzeption des WDR, die einen Teil des Steuernachteils kompensiert, führt mit 7,5 Prozent zu einem niedrigeren Einsparpotential

im Vergleich zu dem generell für Unternehmen erwarteten. Gelingt es nicht, die Mehrwertsteuerbelastung zu vermeiden, verringert sich das Kostensenkungspotential auf gegen Null. Interessanterweise gibt es von den anderen Referenten keine Zahlenangaben zu den erwarteten Kosteneinsparungen. Der Mitteldeutsche Rundfunk erwartet im „moderate case“ der Überlegungen den break even nach einem Zeitraum von 14 Jahren. Entscheidungen, die sich in 14 Jahren rechnen, erscheinen angesichts des raschen Wandels der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen zumindest wagemutig. Das ZDF gibt keine Indikatoren an.

An dieser Stelle ein kleiner Exkurs: Auffällig ist, daß alle Referenten über Fernsehen und Outsourcing gesprochen haben, obwohl ein Drittel der Etats der Landesrundfunkanstalten auf den Hörfunk entfällt. Während für die Fernsehproduktion Outsourcing sowohl im Sinne von Make or buy als auch von gesellschaftsrechtlicher Auslagerung in Frage kommen kann, gilt dies für den Hörfunk nicht. Hier wachsen im Zuge der Digitalisierung Redaktion und Produktion so eng zusammen, daß Outsourcing einer Übertragung redaktioneller Verantwortung auf einen Dritten gleichkäme, ein nicht vertretbarer Vorgang.

Ein anderer Bereich des Hörfunks, über dessen Outsourcing häufig nachgedacht wird, sind die Klangkörper. Sie tragen wesentlich zur Erfüllung der kulturellen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei. Der BR hat vor einiger Zeit geprüft, gemeinsam mit Bayerischer Staatsoper und Münchner Philharmonikern eine GmbH zu gründen, in die der BR den Chor einbringt, der anschließend für alle Gesellschafter zur Verfügung steht. Die Prüfung hat ergeben, daß sich die Auslagerung wirtschaftlich nicht rechnet. Die Personalkosten können weder im Mengengerüst noch nach der Wertigkeit reduziert werden, es entsteht kein Personalkostenvorteil, die Inanspruchnahme des Chors würde dagegen Mehrwertsteuer auslösen, also die Kosten erhöhen.

Zusammenfassend kann für den Hörfunk festgehalten werden: Auslagerungsentscheidungen im Hörfunk sind nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Würde etwa unterstellt, ein bestimmter Prozentsatz des Gesamtetats einer Rundfunkanstalt könne durch Outsourcing eingespart werden, müßte man den Hörfunk zumindest einer gesonderten Untersuchung unterziehen.

Outsourcing-Entscheidungen und Benchmarking

Benchmarking bedeutet die Ermittlung von Kennzahlen, anhand deren sich ein Unternehmen messen kann, entweder intern oder über das eigene Unternehmen hinweg im Vergleich zu Dritten, vornehmlich mit Konkurrenten der eigenen Branche. Benchmarking ist ein kennzahlengestütztes Planungs- und Steuerungsinstrument mit dem Ziel, die betrieblichen Prozesse zu optimieren.

Die Rundfunkanstalten haben gemeinsam mit der KEF 1991 von den Ministerpräsidenten den Auftrag erhalten, die Wirtschaftlichkeit ihres Han-

Auslagerungen im Hörfunk sehr problematisch

Inwieweit können Outsourcing-Entscheidungen einer Anstalt eine Benchmark zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit einer anderen Anstalt sein?

delns anhand von Kennziffern nachzuweisen. In der Arbeitsgruppe 5 der KEF wird intensiv daran gearbeitet, Kennziffern zu ermitteln. Dabei wurde wiederholt festgestellt, daß es eines erheblichen Aufwandes bedarf, vergleichbare Kennziffern gegenüberzustellen. Selbst wenn dies gelingt, ist den so ermittelten Kennziffern nur eine Indikatorfunktion beizumessen, Aussagen über Wirtschaftlichkeit bieten sie nicht.

Gibt es für ARD und ZDF gültige Benchmarks für die Übertragbarkeit und den wirtschaftlichen Erfolg von Outsourcing?

Die Veranstalter dieses Symposions stellen die Frage, wie kann man aus den Outsourcing-Bemühungen Kennziffern ermitteln, anhand derer man messen kann, ob das, was eine Anstalt oder eine Gesellschaft praktiziert, für andere gilt. Die Antwort auf diese Frage der KEF nach der Übertragbarkeit für eine Benchmark lautet meines Erachtens:

1. Die methodischen Prüfverfahren zu Auslagerungen sind auf alle Rundfunkanstalten übertragbar.
2. Die errechneten Einsparpotentiale einer Anstalt können weder nach Kennziffern noch nach DM-Beträgen für eine andere unterstellt werden.

Illustration der Vergleichbarkeitsprobleme am Beispiel

Diese Aussagen sollen anhand des WDR-Projekts verdeutlicht werden:

1. Der WDR lagert das sogenannte Gebäudemanagement aus; es umfaßt die Verwaltung von Liegenschaften, den Betrieb von Gebäuden mit Heizung, Klima, Reinigung; ferner Kommunikations- und Bürotechnik, die Vermietung und Verpachtung von Räumen an Dritte, die Sicherheitsmaßnahmen, Empfang, u.a. Stellen sich die Aufgaben für alle Anstalten gleichermaßen? Werden die Aufgaben etwa bereits teilweise eingekauft?
2. Welche Rahmenbedingungen stellen sich dem WDR hinsichtlich
 - Umfang, Qualität der Liegenschaften (Stadtmitte, Größe des Areals, etc.), die für die Erzielung externer Erträge entscheidend sind,
 - Möglichkeit für Dienstleistungen an Dritte,
 - Anzahl des beschäftigten Personals, Alter der Belegschaft - mögliches Ausscheiden,
 - Möglichkeiten der externen Personalbeschaffung zu niedrigen Tarifen - Arbeitsmarktsituation,
 - Tarifsituation - Tarifpartner.
 Liegen diese Rahmenbedingungen bei allen Anstalten vor?
3. Welcher Umfang, welche Qualifikationen, d.h. welche Gehälter werden für die in der Anstalt verbleibenden Mitarbeiter benötigt?

4. Können die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten auf andere Outsourcing-Modelle mit gleicher Effizienz übertragen werden?
5. Ist die notwendige Eigenkapitalausstattung - hier 10 Mio DM - durch die Anstalt als Gesellschafter bei anderen Anstalten möglich?

Wenn es gelänge, die oben beschriebene Ausgangssituation zu definieren und auf eine andere Anstalt unmittelbar zu übertragen, könnte auch das WDR-Ergebnis auf andere übertragen werden. Dies kann als unwahrscheinlich betrachtet werden, denn weder ist etwa der Standort noch die Personalstruktur gleich.

In der Diskussion wurde die Frage gestellt, warum die ARD nicht gemeinsam „outsourcen“ könne. Dazu ist zu sagen: Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten baut auf Kooperation und kostenlosem Programmaustausch auf. Darüber hinaus: ARD und ZDF arbeiten im kostenlosen Produktionshilfeaustausch zusammen. Es gibt einen Ü-Wagen-Pool, große Sportveranstaltungen wie Olympische Spiele werden gemeinsam übertragen. Es wird in zahlreichen Tochtergesellschaften (IRT, RBT, SRT) und Einrichtungen, allem voran in der GEZ, zusammengearbeitet. Die dabei erzielten Wirtschaftlichkeitserfolge haben seit langem den Finanzbedarf der Anstalten vermindert.

Zusammenfassung

1. Outsourcing-Überlegungen, sei es Make or buy, sei es Auslagerung, sind geboten und werden praktiziert.
2. Voraussetzung für die Outsourcing-Entscheidung ist die Formulierung der Unternehmensstrategien bei gleichzeitiger Kostenanalyse.
3. Aus spezifischen Outsourcing-Ergebnissen einer einzelnen Anstalt können keine verbindlichen Kennziffern und damit kein Benchmarking im eigentlichen Sinne entwickelt werden. Dies beweisen die Vorträge: Anders als der WDR haben weder MDR noch ZDF die erwarteten Einspareffekte beziffert.
4. Die Prüfmethode können dagegen problemlos von anderen Anstalten übernommen werden.
5. Ob und inwieweit Outsourcing wirtschaftlich ist, kann und muß anhand einer einheitlichen Checkliste geprüft werden - anhand dieser Checkliste ist der wirtschaftliche Erfolg fortlaufend zu kontrollieren.

Outsourcing anhand von einheitlichen Checklisten in jedem Einzelfall prüfen und fortlaufend kontrollieren

