

Konkrete Vorhaben und Konzeptionen

→ Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim ZDF*

Von Michael Winter**

Gegenwärtige Umfeld- und Wettbewerbssituation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Unstreitige und an dieser Stelle nicht zu vertiefende Ausgangslage ist die Tatsache, daß ökonomischer Druck (z.B. Folgen der Globalisierung, Situation der Solidarsysteme), technischer Wandel (z.B. Digitalisierung, Verspartung) und die spezifische Wettbewerbssituation im Medienmarkt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu Veränderungen zwingen.

Dies zu erkennen fällt nicht schwer. Indes findet sich eine verantwortungsvolle Antwort wesentlich schwerer. Kurzfristige Maßnahmen mit dem Ziel schneller Effekte – hierzu werden oftmals Outsourcing-Maßnahmen oder reine Personalreduktionen gerechnet – greifen alleine regelmäßig zu kurz. Mithin bedarf es einer differenzierten Reaktion. Die offensive Vorgehensweise des ZDF mit einer Vielzahl an Maßnahmen soll im folgenden vorgetragen werden.

Überlegungen und Bewertungen zu Fragen der Aufgabenwahrnehmung

Zunächst sind die gesetzlichen, gremiengemäßen wie unternehmenspolitischen Vorgaben zu nennen, die für die Beantwortung der Frage, ob eine Aufgabe in Eigenregie oder durch fremde Dritte wahrgenommen werden soll, relevant sind.

Folgerungen für Aufgabenwahrnehmungen durch Dritte

Die staatsvertragliche, durch das Bundesverfassungsgericht bestätigte, konstitutive Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die freie und unabhängige Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland muß durch Struktur und Aufgabenwahrnehmung der Rundfunkanstalt gewährleistet werden.

Überlegungen, ob Aufgaben durch Dritte wahrgenommen werden sollen, müssen unabdingbar in eine prozessuale Betrachtung des (Rundfunk-) Gesamtunternehmens eingebunden sein. Dabei geht es insbesondere um die Optimierung der Organisations-, (Finanz-), Ablauf- und Grund-, insbesondere auch der Tarifstrukturen. Gleichermaßen ist zu berücksichtigen, daß und wie Veränderungen durch die Rundfunkgremien sowie von den Tarifpartnern, Personalräten und Mitarbeitern akzeptiert werden.

Wirtschaftlichkeit als Zielwert muß zu unternehmensgebotenen Funktionszielen wie zum Beispiel der Erhaltung der Eigenproduktionsfähigkeit

und sonstigen unternehmenswichtigen Know-hows abgewogen werden. Dies macht den grundsätzlichen Unterschied zu anderen Wirtschaftsunternehmen aus, deren Unternehmenszweck – und Existenzgarantie – die Gewinnerzielung ist, und die deshalb notwendigerweise ausschließlich oder doch in der Hauptsache Aufwand und wirtschaftlichen Erfolg gegenüberstellen müssen.

Folgerungen für die Art der Aufgabenwahrnehmung

Möglichkeiten und Grenzen für Aufgabenwahrnehmungen durch Dritte ergeben sich aus dem aufgeführten Zielwert. Aufgabenübertragungen auf Dritte sind daran zu messen, ob auf diese Weise der Zielwert erreicht werden kann. Dabei ist zwischen originären, komplementären und sonstigen Funktionen zu differenzieren. Je weniger originär eine Aufgabe ist, um so eher besteht die Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte.

Originäre Kernaufgaben sind im wesentlichen in Eigenwahrnehmung zu erfüllen. Dies betrifft in vorderster Linie die Programmgestaltung in Verbindung mit der Programmverantwortung. Beispiel Auslandsberichterstattung: Enorm originär und wichtig, um ein objektives Bild für die demokratische Meinungsbildung zu erlangen, ist die Berichterstattung und Hintergrundvermittlung durch die Auslandsstudios.

Die Aufgabenwahrnehmung durch Dritte ist in den Auslandsstudios unter Berücksichtigung auch wirtschaftlicher Kriterien folglich nur dort möglich, wo weniger programmverantwortliche Funktionen in Frage stehen. Unter diesem Blickwinkel hat das ZDF veränderte Beschäftigungsstrukturen in den Auslandsstudios nur bei Produktion, Technik und Verwaltung vorgesehen, um Präsenzkosten zu senken und zugleich kurzfristige Kapazitätsanpassungen und programmnotwendige Veränderungen im Wettbewerb zu gewährleisten. Dies geschieht mit

- Freien Mitarbeitern,
- Ortskräften zu den Bedingungen des jeweiligen Landes,
- und Anmietungen von Dienstleistern.

Die dadurch möglichen Einsparungen sind erheblich: Der Stellenplan konnte um über 40 Planstellen entlastet werden, Kosten für Heimaturlaube und Umzüge (z.B. ca. 100 000 DM bei einem Umzug nach Peking), Auslandszuschläge, Währungsausgleich und Trennungsgeld fallen nicht an.

In entsprechender Weise ist bei geschäftsleitungs-nahen bzw. -relevanten Funktionsfeldern nur eine sehr eingeschränkte Wahrnehmung durch Dritte geboten; zum Beispiel bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit wachsender Bedeutung in einem starken Konkurrenzumfeld, beim Justizariat, der Revision, der Programmplanung, den Finanzen im engeren Sinne und der Unternehmensplanung.

Interdependenzen zu der Art der Aufgabe

Originäre Funktionen müssen in Eigenregie erfüllt werden

Beispiel Auslandsstudios

Beispiel: geschäftsleitungsrelevante Funktionen

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

** Hauptabteilungsleiter Personal und stellvertretender Verwaltungsdirektor des Zweiten Deutschen Fernsehens.

Bei komplementären Funktionen ist eine differenzierte Betrachtung nötig

Sind die Aufgaben besonders stark unternehmenspolitisch ausgerichtet oder haben deutlichen Einfluß auf das Programmresultat, wie zum Beispiel bei der Sendeabwicklung oder der gestalterischen Produktionsmitwirkung, ist eher eine originäre Wahrnehmung angezeigt.

Je stärker die Aufgaben im Grenzbereich zwischen originären und sonstigen Funktionen liegen, zum Beispiel beim (durch die programmverantwortlichen Bereiche vorgegebenen, nachgeschalteten) Programmeinkauf/Programmvertrieb oder beim Produktions- bzw. Atelierbetrieb, um so entscheidender sind Wirtschaftlichkeitsabwägungen. So können Eigenaufgaben wirtschaftlich entweder durch veränderte Organisations- sowie Ablaufgestaltung und ökonomischen Vergleich legitimiert werden und/oder durch die Einrichtung von Töchtern, die einem Wirtschaftsunternehmen vergleichbaren Strukturen haben, oder müssen eben, falls ein ökonomischer Vergleich zu nicht vertretbaren Ergebnissen führt, durch Drittwahrnehmung erfüllt werden.

Beispiel ZDF-Enterprises/Produktionsgesellschaft Network Movie

Beim Programmeinkauf sowie beim Programmvertrieb sind vom Einkauf bis zur Vermarktung prägende Tarif- und Wirtschaftsstrukturen geboten. Nach einer Überleitungsphase mit Beistellung von ZDF-Mitarbeitern gibt es heute in der ZDF-Enterprises eigene flexible Tarifanreizstrukturen (z.B. Cafeteria-Vergütungssystem). Vom Einkauf über den Vertrieb bis zu sonstigen Verwertungen sind der ZDF-Enterprises unternehmerische Handlungsspielräume mit dem Ziel wirtschaftlicher Optimierung vorgegeben.

Beispiel FSM/Bavaria Studios GmbH

Bei der Überführung der FSM in die Bavaria Studios GmbH galt es, durch Bündelung von Kompetenz und Öffnung zum Markt langfristige Atelierkapazität zu sichern. Gerade in diesem Fall zeigte ein Außenvergleich, daß das vorhandene, für den öffentlichen Bereich typische weite und starre Vergütungssystem langfristig zu enormen Personalkosten führte und geändert werden mußte. Wäre man hier zu einem früheren Zeitpunkt zu einer tariflichen Anpassung gekommen, hätte die Auflösung der FSM und die Überführung in die Bavaria Studios GmbH vermieden werden können. Nunmehr wurden im Einverständnis der Tarifpartner neue tarifliche Atelierbedingungen verabredet, einschließlich einer sukzessiven Anpassung der Vergütungstarife.

Dies soll nicht falsch verstanden werden. Tarifflucht führt auf unberechenbares Terrain. Deshalb erfolgte auch der Übergang in ein neues Tarifsystem unter Beachtung der Rechte der Mitarbeiter. Dabei führte die vorhandene Vergütungsstruktur auf ein normales Arbeitsleben berechnet nicht zu höheren Aufwendungen, sondern nur in einer bestimmten Phase mit einer atypischen (älteren) Personalstruktur, als sich viele Mitarbeiter aufgrund langer Betriebszugehörigkeit in den oberen Gehaltsstufen befanden. So kann ein Tanker über Jahre Schlagseite bekommen. Deshalb wurden in den neuen Vergütungsstrukturen im Atelierbereich die Stufen verringert und Anreizsysteme verbessert.

Bei Verwaltungs- und Technikfunktionen mit weniger engem Bezug zu originären Kernaufgaben und -kompetenzen sind die Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausschlaggebend für die Vergabe an Dritte.

Durch Vergabe der Beihilfeabrechnung an Dritte hat das ZDF die angesichts des geringen Volumens teure Investition in ein EDV-gestütztes Abrechnungssystem und zwei Planstellen eingespart. Gegenüber stehen dem Kosten der externen Abrechnung, aber auch ein größeres Einsparpotential in der Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der Fixkosten (Absenkung der Gebäudekosten, der Investitionskosten usw.). Die Einsparungen belaufen sich auf jährlich über 100 000 DM. Zudem handelt es sich um Übergangskosten, da das ZDF für neue Mitarbeiter keine Beihilfe mehr gewährt.

Beim ZDF-Reisedienst erwies sich die Vergabe an Dritte – allerdings erst nach erfolgter wirtschaftlicher Optimierung (Einsparung von sechs Funktionen) – wegen des wertvollen Know-hows (z.B. Spezialisierung auf die Durchführung von Großprojekten wie Fußballweltmeisterschaften) sowie der Bündelung wirtschaftlicher Nachfragekraft, von McKinsey attestiert, dagegen als nicht sinnvoll. Zur weiteren Optimierung wurde dieser Bereich als Service-Center strukturiert.

Da die Bandprüfungen weder eine Kernaufgabe des ZDF sind, noch – wegen der zunehmenden Digitalisierung – eine zukunftssträchtige Technologie, wurde geprüft, ob eigene Investitionen (u.a. ggf. Neubesetzung von Stellen) getätigt oder eine Aufgabenwahrnehmung durch externe Dienstleister erfolgen soll. Ergebnis der Prüfung war die Verlagerung dieses Funktionsbereichs nach außen.

Im Technikbereich konnten durch Verbesserungen von Abläufen und Teamprozessen eine Veränderung der Wartungsphilosophie erreicht und 46 Stellen eingespart werden.

Interdependenzen der Wirtschaftlichkeit der Institution

Outsourcing ist nur ein Teilaspekt erhöhter wirtschaftlicher Gestaltung des Unternehmens und steht in unmittelbarer Wechselbeziehung zu zwei Funktionsprozessen:

- Erstens zum Funktionsprozeß des Re-Sourcing; der organisatorischen Bündelung von Kraft/Synergien und der Optimierung der Infrastruktur, um – soweit eine Vergabe nach außen nicht wirtschaftlich offenkundig geboten ist – eine Vergleichbarkeit herstellen zu können, die eine verantwortliche Abwägung von Make or buy erlaubt;
- zweitens zum Funktionsprozeß des sogenannten Refreshings: der (mental)en Akzeptanz der Veränderungen.

Sonstige Funktionen können je nach Wirtschaftlichkeit an Dritte vergeben werden

Beispiel Beihilfeabrechnung

Beispiel Reisedienst

Beispiel Zentraleinkauf/Bandprüfungen

Beispiel Veränderung der Wartungsphilosophie

Eine prozessuale Gesamtansicht

In einer lebendigen Unternehmenskultur und einer lernenden Organisation, die mehr denn je Veränderungen und Bewegungen ausgesetzt ist, ist eine solche Gesamtbetrachtung unabdingbar.

nur, wenn es gleichzeitig zu einer modernen Arbeitszeitregelung kommt. Ansonsten weicht es nach Frankreich oder nach Süd- oder Osteuropa aus.

Optimierung eigener Strukturen Voraussetzung für sinnvolle Auslagerungsentscheidungen

Die Aufgabenwahrnehmung durch Dritte – in der beschriebenen differenzierten Weise – auf den Prüfstand ökonomischer Kriterien zu stellen, setzt die Optimierung der eigenen Strukturen und Ressourcen in besonderem Maße voraus. Sonst birgt Outsourcing die Gefahr von unsystematischen, nicht gelenkten Fremdvergaben, insbesondere in wirtschaftlich schlechten Zeiten, und einem eben solchen Hereinholen von Aufgaben in wirtschaftlich guten Zeiten.

Eine moderne Arbeitszeitregelung mit Ausgleichsabschnitten für produktionsstarke und -schwache Zeiten und mit Tariffenstern für unterschiedliche Unternehmensbereiche als zentrale Voraussetzung für produktivitätssteigernde Abläufe ist nunmehr verhandelt und steht unmittelbar vor dem Abschluß (bis hin zu Langzeitkonten).

Moderne Arbeitszeitregelungen

Optimierung der Organisations-, (Finanz-), Ablauf- und Grund-, insbesondere Tarifstruktur

Abgeleitet von Begriff „Ressource“ und in Gegenüberstellung zu Outsourcing bedarf es des Re-Sourcings der Organisations- und Grundstrukturen. Dies bedeutet

- die Bündelung von Kraft sowie die Herstellung und Nutzung von Synergien (z.B. Einrichtung der ZDF-Produktionsdirektion)
- und eine prozessuale Sicht auf das Gesamtgefüge mit einer Synchronisierung der Bereichs- und Funktionsanpassungsprozesse; auch in den Gemeinkostenbereichen.

Mit seinem Versorgungssystem verfügt das ZDF heute (wie auch die ARD) über das im öffentlichen Sektor modernste Modell. Über einen Zeitraum von zehn Jahre hinweg erfolgte eine Anpassung mit dem Ziel der Loslösung von einem Gesamtversorgungssystem und dem System der BfA. Im übrigen verdient sich durch Vermeidung entsprechenden Aufwands die ZDF-Versorgung (wie eine Lebensversicherung) zur Hälfte selbst. Performancesteigerung durch professionelles Finanzmanagement führt dazu, daß die Pensionskasse des ZDF von den insgesamt 139 in Deutschland beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen aufgelisteten Kassen, dort ausweislich, eine hervorragende Eigenstruktur aufweist.

Modernes Modell der Altersversorgung

Anderenfalls drohen die Service-Center-Bereiche gleich administrativ zu ersticken, wenn sie (um es in einem Bild zu fassen) auf die starren, nachgeschalteten, nicht verzahnten, nicht serviceorientierten Abläufe und Fachbereiche einer behördenähnlichen Organisation mit Abteilungsdanken treffen.

Der Basisvergleich für eine eventuell günstigere Wahrnehmung durch Dritte darf – damit ein verantwortlicher Vergleich ökonomisch akzeptabel wird – erst nach entsprechendem Re-Sourcing oder unter Einbeziehung der eigenen Synergiemaßnahmen erfolgen. Andernfalls steht eine wirtschaftlich-kulturelle Vernichtung bevor bei an sich unwiederbringbarer, wertvoller Substanz.

Gleichzeitig wurden wirtschaftliche Segmente von Leistungsanreizstrukturen weiterentwickelt:

- Bei der ZDF-Enterprises (z.B. Cafeteria-Vergütungssystem);
- durch ein modernes Beurteilungssystem in Form von Mitarbeitergesprächen mit Zielvereinbarung als Grundvoraussetzung für eine operative Personalentwicklung und künftig verbesserte Anreizsysteme;
- durch eine veränderte Beauftragungs- und Vertragsstruktur im Leistungsbereich: Befristungen für alle Leitungsfunktionen, nicht-versorgungsfähige Zulagen, gesonderte Versorgungs- und Vertragsstrukturen, Absenken des obersten Tarifvergütungswertes um 1 500 DM;
- durch Hierarchieänderungen zum Beispiel in der Produktionsdirektion: Abflachung der Organisation und Hierarchieebenen;
- durch ergänzende Tarif- und Dienstvereinbarungsanpassungen. Beispielhaft seien genannt ein Einfrieren, Absenken bzw. Einstellen des Fahrtkostenanspruchs, Teilzeittarifvertrag, Abschaffung der Beihilfe, Atelierbedingungen bei der FSM/Bavaria, Altersteilzeittarifverträge und vieles andere mehr.

Entwicklung von Leistungsanreizstrukturen

Beispiel ZDF-Organisationsstrukturen

So zeigte der langfristige Strukturvergleich bei der FSM, daß eine Eigenwahrnehmung dieser Funktion wirtschaftlich nicht vertretbar war. Bei der ZDF-Produktionsdirektion hingegen führt der Strukturvergleich in wesentlichen Segmenten zu wirtschaftlichen Ergebnissen.

Beispiel ZDF-Ablaufstrukturen

Die veränderten ZDF-Ablaufstrukturen umfassen im wesentlichen:

- Das Ein-Budget-System mit einer erweiterten Kostenverantwortung;
- Service-Center- und Cost-Center-Strukturen;
- Controlling.

Beispiel Tarifoffensive des ZDF – tarifliche Grundstrukturen

Zur Optimierung der Wirtschaftlichkeitsprozesse und der Kraftschöpfung des Unternehmens bedarf es einer Tarifoffensive zur Anpassung der Grundstrukturen. So baut, um ein Beispiel aus einer ganz anderen Branche zu nennen, ein Automobilunternehmen ein Zweigwerk in Deutschland heute oft

Das Unternehmen ZDF setzt sich aus lebendigen Mitarbeitern zusammen. Vehemente Veränderungen brauchen die Offenheit und die Mitwirkung dieser Mitarbeiter. Konzepte, Strategien und Pläne sind nur so gut, wie sie vermittelt und mitgetragen werden. Das ZDF hat vor diesem Hintergrund die folgenden sogenannten Refreshing-Projekte initiiert, um die Akzeptanz für die Strukturveränderungen und die Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen zu fördern. Mit Refreshing (frischer Wind,

Akzeptanz von Veränderungsstrukturen: Refreshing

neue Gedanken in die Köpfe) ist die Qualifikation und die Motivation der Mitarbeiter in der beschriebenen Umbruchsituation angesprochen. Diese sind stichwortartig:

- ein gemeinsamer Weg der Tarifpartner und der Personalräte mit der Geschäftsleitung;
- die novellierte Leitordnung des ZDF;
- der Rationalisierungsschutztarifvertrag ZDF/FSM;
- die Personalbeurteilung/Mitarbeitergespräche mit Zielvereinbarung (als grundlegende Voraussetzung für Klarheit und Verständnis der Aufgabenzielsetzung, für operative Personalentwicklung und verbesserte Anreizsysteme). Ferner gibt es Feedback-Gespräche als modernes Instrument der Führungskräftebeurteilung.
- Strukturierung einer Qualifikationsoffensive einschließlich erweiterter Personalentwicklung und Verbesserung der Personalinstrumente für befristete Einarbeitungs-, Umsetzungs- und Fluktuationsprozesse (z.B. veränderte Job-Rotation-Voraussetzungen und -Maßnahmen), Entwicklung von berufsbegleitenden (kostensparenden) Fortbildungsprojekten; zum Beispiel zum Controlling- und Medienfachwirt gemeinsam mit der IHK, und Öffnung des Fortbildungswerkes für fachbereichsübergreifende Fortbildung.
- Projekte zur internen Produktivitätsverbesserung: Fehlzeitdiagnose (Nicht zur Pönalisierung bei Krankheit, sondern zum Aufarbeiten der Krankheitsursachen und damit zur Reduzierung von Fehlzeiten), Suchtdienstvereinbarung (frühzeitiger, strukturierter Ansatz zur Lösung der Problematik).

2. Umschichtung zum Bewältigen zum Beispiel neuer Funktionsfelder wie Controlling, Marketing, Trailer, zur Anpassung an veränderte, fachbereichsübergreifende Berufsbilder aufgrund von Digitalisierung (insbesondere in den Bereichen Redaktion, Produktion, Technik und Archiv) sowie in der Bedeutung gewachsener Aufgabenfelder wie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, und vielfältige kleine Organisations- und Ablaufneustrukturierungen in nahezu allen Fachbereichen.

Im Ergebnis bedarf es eines steten Umschichtungsprozesses, um dem internen Parkinson jeder Organisation entgegenzuwirken und um neue Aufgabenfelder erschließen zu können, ohne neue Fixkostenverpflichtungen eingehen zu müssen.

Fazit

Für ein gewachsenes Unternehmen gelten bei der Frage der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte andere Prämissen als für junge Unternehmen, die auf der grünen Wiese entstanden sind. Private Medienunternehmen, aber auch neue öffentlich-rechtliche Rundfunkstrukturen wie der MDR oder die ZDF-Studios in den neuen Bundesländern, weisen naturgemäß einen schlanken, flexiblen, den Grundbedarf abdeckenden Produktions- und Technikbereich bei einem höheren Anteil an fremdvergebenen Aufgaben auf. Sie entscheiden sukzessive über eine erweiterte Aufgabenwahrnehmung nach Abwägung unternehmenspolitischer oder ökonomischer Vergleichsprämissen. Für das ZDF muß bei der Frage der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte neben den Zielwerten (z.B. konstitutives Element für die Demokratie) der geschaffene - und optimierte - Eigenwert Berücksichtigung finden, will das ZDF nicht seinen eigenen Wert in Frage stellen.

Bei allen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen muß der geschaffene und optimierte Eigenwert des ZDF Berücksichtigung finden

Personalanpassungen

Das Thema der Personalanpassungen zeigt sich vor diesem Hintergrund in mehreren Facetten:

1. Reduktion in angemessenem Umfang und nur - falls funktionsgesichert - aufgrund einer Aufgabenwahrnehmung durch Dritte (z.B. Dienstleister in den Auslandsstudios).

