

Konkrete Vorhaben und Konzeptionen

→ Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim MDR *

Von Karola Wille**

Outsourcingvorhaben werfen zahlreiche Rechtsfragen auf

Vorbemerkung

Die bisherigen Referate und Diskussionsbeiträge haben unter anderem verdeutlicht, daß Outsourcing-Vorhaben auch zahlreiche Rechtsfragen aufwerfen. In der Tat wird die konkrete Auslagerungsentscheidung in erheblichem Maße vom rechtlichen Ordnungsrahmen mitbestimmt. Auslagerungsvorhaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten werfen zudem besondere rechtliche Fragen auf, da hier verfassungsrechtliche und rundfunkrechtliche Vorgaben des Gesetzgebers zu berücksichtigen sind. Deshalb widmet sich der erste Teil dieses Beitrags dem besonderen ordnungspolitischen Rahmen für Auslagerungsvorhaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Der zweite Teil befaßt sich mit den konkreten Auslagerungsvorhaben des MDR.

Ordnungspolitischer Rahmen für Auslagerungsvorhaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Für alle Rundfunkanstalten gültige Fragestellungen

Der besondere ordnungspolitische Rahmen für Auslagerungen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkverfassungsrecht als auch aus den einfachgesetzlichen rundfunkrechtlichen Regelungen. Dementsprechend können durchaus verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen existieren. Dennoch gibt es Fragestellungen, die alle Rundfunkanstalten oder viele von ihnen beantworten müssen. Unter anderem sind dies folgende:

1. Ergeben sich aus dem öffentlichen Programmauftrag bzw. der Verpflichtung zur Grundversorgung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Grenzen für Auslagerungen?
2. Wie weit reicht die Anstaltsautonomie?
3. Welche Aufgabenbereiche einer Rundfunkanstalt können nicht ausgelagert werden?
4. Was folgt aus dem rundfunkrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot für die Auslagerungsentscheidungen?
5. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der zahlreichen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten obliegenden Verpflichtung zur Eigenproduktion?

Zum Teil sind diese Fragen rechtliches Neuland. Aus diesem Grunde hat der Mitteldeutsche Rundfunk zu diesen Themen verschiedene Gutachteraufträge erteilt. (1) Die folgenden Ausführungen beziehen auch die Ergebnisse dieser Gutachten ein.

Zunächst muß zwischen den verschiedenen Formen von Outsourcing unterschieden werden: zwischen formeller Privatisierung bzw. Organisationsprivatisierung einerseits und materieller Privatisierung bzw. Aufgabenprivatisierung andererseits.

Formen von Outsourcing

Bei formeller Privatisierung werden öffentliche Aufgaben von einer privatrechtlichen Gesellschaft wahrgenommen, deren Anteile ausschließlich oder zumindest überwiegend im Eigentum der Muttergesellschaft verbleiben. Das wesentliche Ziel solcher Privatisierungen ist das Einbringen ökonomischen Denkens in die öffentliche Aufgabenerfüllung durch Implementierung privatwirtschaftlicher Managementsysteme. Es geht um größere Transparenz der Kosten, um Verlagerung von Kompetenzen, um die Verbesserung der Kundenorientierung, letztlich um das Nutzbarmachen von Marktkräften.

Formelle Privatisierung: Private Tochter bleibt im Besitz der öffentlich-rechtlichen Muttergesellschaft

Bei formellem Outsourcing handelt es sich somit nicht um eine Privatisierung im eigentlichen Sinn, da letztlich der öffentliche Aufgabenträger lediglich die Form einer privaten Gesellschaft zur einfacheren, effektiven und wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung benutzen möchte. Private Dritte erhalten keinen entscheidenden rechtlichen Einfluß auf die Aufgabenerledigung.

Hiervon zu unterscheiden ist das sogenannte materielle Outsourcing. Dabei werden öffentliche Aufgaben auf private Gesellschaften, deren Geschäftsanteile überwiegend von Privatunternehmen gehalten werden, übertragen. Der öffentliche Aufgabenträger behält lediglich vertragliche Kontroll- und Einflußrechte. Er hat aber in der Regel keinen Einfluß auf Personenauswahl oder die Unternehmensphilosophie des Dritten, der sich primär nach den Anforderungen des Marktes ausrichten muß.

Materielles Outsourcing: Private Dritte erhalten wesentlichen Einfluß auf die Aufgabenwahrnehmung

Bereits diese unterschiedlichen Inhalte von Aufgaben- und Organisationsprivatisierung zeigen, daß eine solche Unterscheidung erforderlich ist, um die Frage nach der verfassungs- bzw. rundfunkrechtlichen Zulässigkeit des einzelnen Auslagerungsvorhabens zu beantworten. Rechtliche Grenzen und Vorgaben ergeben sich darüber hinaus je nach der Unterscheidung, ob die Aufgabenbereiche Programmproduktion bzw. Programmgestaltung oder produktionstechnische Bereiche bzw. das Verwaltungswesen betroffen sind.

Frage nach Zulässigkeit von Auslagerungen nur differenziert zu beantworten

Ausgehend von dieser Unterscheidung sollen die eingangs aufgeworfenen Fragen beantwortet werden, zunächst die nach den Grenzen von Auslagerungsvorhaben. Bekanntlich obliegt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein besonderer Programmauftrag. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen klar bestimmt: „Im Zeichen der Erweiterung des Programmangebots um privat veranstaltete und europäische Programme kommt es darauf an, zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für

Grenzen von Auslagerungsvorhaben insbesondere im Bereich der Programmproduktions- und Gestaltungsaufgaben

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

** Justitiarin des Mitteldeutschen Rundfunks.

die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt.“ (2) Öffentlich-rechtliche Anstalten müssen dementsprechend ihre Programmgestaltung so organisieren, daß sie diesem Auftrag in jedem Fall gerecht werden. Christoph Wagner verweist in seinem Gutachten darauf, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Programmproduktions- und Gestaltungsaufgaben nur in einem solchen Umfang auf unabhängige Dritte übertragen können, daß die Eigenkompetenz für eine sachgerechte Selektion, Abnahme- und Programmzusammenstellung gewährleistet bleibt und sich das Ergebnis nach wie vor erkennbar von denen privater Rundfunkveranstalter unterscheidet.

Er betont, daß dies im besonderen Maße im Informationsbereich gelten müsse, da die von der Verfassung geforderte umfassende Information und Darstellung der Meinungsvielfalt als unerlässliche Grundversorgung Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten ist. Bei einer weitgehenden Übertragung von Produktionen auf private Dritte, mithin bei materiellem Outsourcing, können nach seiner Auffassung Risiken insofern entstehen, als die Produktionskompetenz innerhalb der Anstalten sinkt, die Beurteilungskompetenz bei der Abnahme und Auswahl nachläßt und das Produkt letztlich nicht mehr unterscheidbar ist. Die ausschließliche Abhängigkeit von Fremdproduktionen könnte somit das öffentlich-rechtliche Programmprofil gefährden. Diese Gefahren werden allerdings nur bei materiellem Outsourcing-Vorhaben, nicht bei formellen Outsourcing-Vorhaben, bei denen das Tochterunternehmen im Bereich der eigenen Einflußsphäre bleibt, gesehen.

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken bei Outsourcing von technischen Dienstleistungen

Für den Bereich der technischen Dienstleistungen bestehen diese rundfunkverfassungsrechtlichen Bedenken nicht. Sicherlich ist es richtig, daß ohne Technik im Rundfunk nichts geht. Rundfunkverfassungsrechtlich ist es allerdings nicht gefordert, daß die technischen Voraussetzungen für Rundfunk eine Integration dieser Mittel in die jeweiligen Rundfunkanstalten bedingen. Entscheidend ist, daß die technischen Dienstleistungen in dem erforderlichen Umfang und in der notwendigen Qualität zur Erfüllung des Programmauftrags zur Verfügung stehen. Die Versorgungssicherheit darf – nicht zuletzt mit Blick auf den Grundversorgungsauftrag – nicht gefährdet werden. Dies ist allerdings eine Frage der vertraglichen Gestaltung zwischen den Rundfunkanstalten und dem Tochterunternehmen, der eine ganz entscheidende Bedeutung zukommt. Im Rahmen eines Dienstleistungsvertrages sind die Leistungen zu definieren, die Qualitätspartner zu bestimmen, Voraussetzungen für die Versorgungssicherheit zu schaffen, so daß Technik immer zu dem Zeitpunkt und in der Qualität zur Verfügung steht, wo und wie sie für die Erfüllung des Programmauftrags benötigt wird.

Die Landesrundfunkgesetze sehen zumeist keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen für Auslagerungsvorhaben vor. Damit stellt sich die eingangs formulierte zweite Frage, ob die öffentlich-rechtliche Anstalt, die der Gesetzgeber errichtet hat, zu solchen Entscheidungen befugt ist.

Richtig ist zunächst, daß es Outsourcing bei öffentlich-rechtlichen Anstalten seit eh und je gegeben hat: Stichworte hierfür sind freie Mitarbeiter, freie Produktionsteams, Produktions-, Verwertungs- und Werbegesellschaften. Wenn die Rundfunkgesetze der einzelnen Länder keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen vorsehen, so ist gleichwohl davon auszugehen, daß eine solche Reorganisations- und Umstrukturierungsmöglichkeit auch nicht generell vom Gesetzgeber verboten wird. Grundsätzliche Voraussetzung ist in jedem Fall, daß sich das Outsourcing-Vorhaben im Bereich der Aufgabenstellung bewegt und den Bestand der Rundfunkanstalt nicht wesentlich verändert.

Wo man die Wesentlichkeitsgrenze zieht, ist zweifellos nicht einfach zu beantworten. Würde man allerdings die Grenze zu eng ziehen, würde auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mißverstanden.

Sie muß letztlich unternehmenspolitisch sinnvolle Ausgestaltungen im Wege der Selbstverwaltung ermöglichen, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wettbewerb bestehen und sich dynamisch hierauf einstellen kann. Somit muß auch das Selbstverwaltungsrecht weit gefaßt werden. Dementsprechend ermächtigt das Selbstverwaltungsrecht die Anstalt grundsätzlich, ihre Organisation und Ausgestaltung selbst vorzunehmen. Eine Entfernung von dem traditionellen Leitbild findet – so der Gutachter Wagner – allerdings dort seine Grenzen, wo die Outsourcing-Maßnahmen zu dem, was bei der Anstalt verbleibt, was ursprünglich bei ihrer Errichtung vorhanden war, außer Verhältnis gerät. Ab einer gewissen Qualität, die die Rundfunkanstalt wesentlich verändern und ihr somit eine neue Qualität verleihen würde, wären hiernach gesetzgeberische Vorgaben erforderlich.

Für den Bereich des Rundfunks gibt es in der Verfassung keinen sogenannten Funktionsvorbehalt, der dem für das Beamtentum gemäß Art. 34 GG vergleichbar wäre. Gleichwohl ist der Bereich des Rundfunkgebühreneinzugs, der den Charakter eingriffshoheitlicher Aufgaben trägt, einem materiellen Outsourcing aus diesen Gründen nicht zugänglich. In gleicher Weise dürfte dies auch auf die Vergabe von Wahlsendezeiten zutreffen.

Hans Peter Ipsen weist in seinem Gutachten zum Wirtschaftlichkeitsgebot im MDR-Staatsvertrag darauf hin, daß mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit eine ökonomische Kategorie in das Gesetzesrecht überführt und als Rechtsbegriff verwandt wird. Notwendigerweise sind bei der Auslegung dieses Rechtsbegriffs die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften heranzuziehen, ohne daß diese aber eine rechtliche Auslegung ersetzen

Dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überhaupt Auslagerungsentscheidungen treffen?

Outsourcingvorhaben müssen sich im Bereich der Aufgabenstellung bewegen

Selbstverwaltungsrecht muß weit gefaßt werden

Nicht auslagerungsfähige Aufgabenbereiche einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt

Folgen des rundfunkrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots für Auslagerungsentscheidungen

könnten. Mit der Einführung des Begriffs Wirtschaftlichkeit als Rechtsbegriff werden öffentliche Stellen zu einem bestimmten Handeln verpflichtet. Damit ist allerdings noch nichts über die Maßstäbe für wirtschaftliches Handeln ausgesagt.

Für Auslegung des Rechtsbegriffs Wirtschaftlichkeit betriebswirtschaftliche Techniken anwenden

Der Rechtsbegriff nimmt zunächst Bezug auf das ökonomische Prinzip, nachdem ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Aufwand an Mitteln zu erreichen oder mit einem bestimmten Aufwand an Mitteln ein möglichst gutes Ergebnis anzustreben ist.

Für die Auslegung des Rechtsbegriffs Wirtschaftlichkeit sind somit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unabdingbar. Dabei sind betriebswirtschaftliche Techniken anzuwenden, deren Anforderungen sich nach dem Stand der Betriebswirtschaftslehre richten. Ipsen verweist in seinem Gutachten allerdings auch darauf, daß die Durchführung solcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht bedeutet, daß eindeutige Ergebnisse erzielt werden könnten, die den Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit in handhabbarer Weise auszufüllen vermögen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind immer auch Voraussagen über zukünftige Tatsachen und enthalten wegen dieses prognostischen Elements stets eine gewisse Ungenauigkeit. Die damit zwangsläufig verbundenen Unsicherheiten haben zur Folge, daß die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs Wirtschaftlichkeit durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwar reduziert, aber nicht beseitigt werden kann.

Aber Bewertung der Aussagen ökonomischer Wirtschaftlichkeitsberechnungen notwendig

Aus den genannten Gründen erfahren die betriebswirtschaftlichen Untersuchungsmethoden eine Begrenzung ihrer Aussagemöglichkeiten. Dementsprechend sind „die öffentlichen Stellen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Auftrag gegeben und sich ihrer zur Entscheidungsvorbereitung bedienen, nicht der Notwendigkeit enthoben, eine eigene Bewertung der Wirtschaftlichkeit vorzunehmen. In diese Entscheidung müssen neben den monetären auch die nicht-monetären Aspekte einfließen, um ein gemessen an der Zielsetzung, dem öffentlichen Zweck, der öffentlichen Aufgabe optimales Ergebnis zu erreichen. Die Komplexität der Bewertung hat namhafte Autoren dazu veranlaßt, den öffentlichen Stellen bei der Prüfung einen Beurteilungsspielraum zuzuerkennen.“ (3)

Auf dieser Grundlage hat der MDR die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie die angestrebten strategischen Zielsetzungen bewertet und ist dabei zu der Auffassung gelangt, daß mit den Auslagerungsprojekten dem Wirtschaftlichkeitsgebot des MDR-Staatsvertrags entsprochen wird. Dieser Auffassung sind auch die Gremien des MDR gefolgt.

Konsequenzen der Eigenproduktionsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Zahlreiche Rundfunkgesetze sehen vor, daß öffentlich-rechtliche Anstalten zu Eigenproduktionen verpflichtet sind. Ergeben sich daraus Grenzen für Auslagerungsentscheidungen?

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß eine solche Verpflichtung zur Eigenproduktion zum jeweiligen Auftrag der Anstalt gehört. Eine Fremd-

vergabe aller Produktionen ist damit unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten nicht möglich. Es stellt sich allerdings die Frage, wie die Produktionen von Eigengesellschaften rechtlich einzuordnen sind. Eine Tochtergesellschaft mit beherrschendem Einfluß einer Rundfunkanstalt ist formal sicherlich auch Dritter. Allerdings ist – so auch Gutachter Wagner – davon auszugehen, daß solche Eigengesellschaften tatsächlich nicht als Dritte im Sinne der rundfunkgesetzlichen Regelungen angesehen werden. Bei solchen Gesellschaften haben die Rundfunkanstalten weitgehende Einflußmöglichkeiten auf das Personal sowie den gesamten Produktionsprozeß einzelner Beiträge.

Insofern sind Produktionen von Eigengesellschaften auch als Eigenproduktionen im Sinne der rundfunkrechtlichen Regelungen anzusehen. Dies bedeutet, daß mit formellen Auslagerungsvorhaben nicht gegen die Verpflichtung zur Eigenproduktion verstoßen wird.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine gutachterliche Stellungnahme, die die IG Medien und der DAG zu diesem Thema in Auftrag gegeben haben. (4) Für den Fall, daß sich eine öffentlich-rechtliche Anstalt entschließt, ihre Produktionskapazitäten auf eine Tochtergesellschaft auszulagern, ist deren Tätigkeit danach weiterhin der Muttergesellschaft zuzurechnen. Allerdings fällt die Antwort anders aus, wenn man materiell auslagern möchte.

Die konkreten Auslagerungsvorhaben beim MDR

Herr Reiter hat die konkreten Auslagerungsprojekte in seinem Vortrag bereits benannt. Diese Auslagerungsvorhaben beziehen sich ausschließlich auf den Dienstleistungsbereich. Darüber hinaus hat der MDR für alle Auslagerungsprojekte die Form des formellen Outsourcing gewählt. Unbeschadet der oben beschriebenen weitergehenden rundfunkrechtlichen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten beabsichtigt der MDR, die ausgelagerten Geschäftsbereiche in seinem Einflußfeld zu belassen und sich sowohl in den produktionstechnischen als auch in den Verwaltungsbereichen nicht in die Abhängigkeit von Dritten zu begeben.

Wie andere Rundfunkanstalten auch hat der MDR durch ein Beratungsunternehmen – Roland Berger & Partner GmbH – die Auslagerungspotentiale in bestimmten Bereichen prüfen lassen. Untersuchungsgegenstand waren die Verwaltung und alle produktionstechnischen Bereiche. Die gesamte Projektdauer erstreckte sich über fünf Monate.

In einem ersten Untersuchungsschritt wurden die zusammengehörigen Leistungsarten erfaßt und unter dem Gesichtspunkt betriebswirtschaftlich sinnvoller Einheiten gebündelt mit dem Ziel, auslagerungsfähige Einheiten zu definieren. In einem zweiten Schritt erfolgte eine Gesamtbewertung der definierten Auslagerungseinheiten unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten anhand folgender Bewertungskriterien:

Formelle Auslagerungen verstoßen nicht gegen Eigenproduktionsverpflichtung

Nur formelles Outsourcing beim MDR

Outsourcing-Potentiale in Verwaltung und Produktionstechnik geprüft

Definition auslagerungsfähiger Einheiten und Gesamtbewertung anhand quantitativer und qualitativer Kriterien

1. Strategische Kriterien: Sicherung der Übereinstimmung mit Programmstrategien, Gewährleistung des Programmauftrages, Know-how-Sicherung, Qualitätssicherung, Flexibilität;
2. Führungs- und organisationsbezogene Kriterien: Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten, Unternehmertum, Transparenz, Kostenbewußtsein, Komplexität interner Koordinierungsaufwand, Konsequenzen auf bestehende Strukturen;
3. Wirtschaftliche Kriterien: Aufwand der Realisierung, Wirtschaftlichkeit, externe Verfügbarkeit, Marktfähigkeit;
4. Personalbezogene Kriterien: Sozialverträglichkeit, Akzeptanz;
5. Rahmenbedingungen: rechtlicher Rahmen, Beherrschbarkeit des Umfelds, Versorgungssicherheit, strukturpolitische Vorgaben.

Daneben erfolgten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage gemeinsam definierter Wirtschaftlichkeitsannahmen. Im Ergebnis dieser quantitativen und qualitativen Bewertung gab das Beratungsunternehmen sowohl für die untersuchten produktionstechnischen Bereiche als auch die Verwaltungsbereiche Empfehlungen für Auslagerungsmöglichkeiten.

Auslagerungsempfehlungen für alle untersuchten produktionstechnischen Bereiche

In ihrem Abschlußbericht beurteilen die Unternehmensberater die untersuchten produktionstechnischen Bereiche als prinzipiell auslagerungsfähig, da sie keine Kernfunktionen darstellen und ausschließlich Dienstleistungen für die Programmbeirer erbringen.

Vorteile der Auslagerungen für den MDR

Vorteile wurden für den MDR sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erwartet. Unter qualitativen Gesichtspunkten wurden folgende Gründe benannt:

- Kostentransparenz, Kostenbewußtsein sowie unternehmerisches Engagement werden durch die privatrechtliche Organisationsform weiter erhöht.
- Der schrittweise Abbau von fixen Personalkosten zugunsten variabler Sachkosten wird ermöglicht.
- Die untersuchten Leistungen sind generell marktfähig. Ein Drittgeschäft wurde für diese Leistungen als möglich und entwickelbar bewertet.
- Durch die Dienstleister vor Ort werden enge Kunden-Lieferanten-Beziehungen gewährleistet.
- Letztlich unterstützt das Outsourcing eine aktive Standortförderung durch die Schaffung von Voraussetzungen für die Etablierung einer Medieninfrastruktur im Sendegebiet des MDR.

Mittel- bis langfristig positive Entwicklung der Wirtschaftlichkeit erwartet

Auch unter monetären Aspekten wurden alle produktionstechnischen Bereiche als auslagerungsfähig betrachtet. Bei allen untersuchten Einzelclustern wurde insgesamt eine mittel- und langfristige positive Entwicklung der Wirtschaftlichkeit erwartet. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, daß der MDR bei formeller Auslagerung in jedem Fall

in einer Übergangsphase Mehrkosten als strategische Investitionen berücksichtigen muß. Allerdings werden diese Anfangsinvestitionen nach Erreichen des Break even relativ rasch durch Einsparungspotentiale ausgeglichen. Im übrigen verwies das Beratungsunternehmen darauf, daß durch Kooperation mit externen Partnern die Wirtschaftlichkeit weiter erhöht werden könnte und somit bei den Auslagerungsvorhaben auch leistungsstarke Partner gesucht werden sollten. Allerdings soll dies in der Weise erfolgen, daß die Form des formellen Outsourcing bestehen bleibt.

Neben den produktionstechnischen Bereichen hat das Beratungsunternehmen auch die Verwaltungsdirektion des MDR auf Auslagerungspotentiale überprüft, und zwar folgende Bereiche: Fuhrpark, Bau und Liegenschaften, Einkauf, Archiv, Buchhaltung sowie Hauptabteilung Personal, Honorare und Lizenzen.

Das Beratungsunternehmen ist nur für den Bereich Gebäudemanagement zu der Empfehlung gelangt, daß nach einer internen Umstrukturierung, in der die verschiedenen Strukturen und Prozesse, die das Gebäudemanagement betreffen, zusammengeführt werden, diese Bereiche in eine Service GmbH überführt werden sollten. Derzeit dauern die entsprechenden Untersuchungen zur Neustrukturierung des Gebäudemanagement noch an.

Weitere Auslagerungspotentiale wurden nicht gesehen. Dies zeigt auch, daß bereits in der Aufbauphase des MDR wesentliche Bereiche, die typischerweise Anwendungsfall des Outsourcing sind, gar nicht erst innerbetrieblich aufgebaut worden sind. Dies betrifft solche Bereiche wie Kantine, Reinigung, Bewachung.

Alle Outsourcing-Vorhaben des MDR werden, wie bereits ausgeführt, in Form des formellen Outsourcing realisiert. Zudem erfolgen die Auslagerungen durch Betriebsteilübergänge, auf die § 613 a BGB Anwendung findet. Ein Problemkreis steht mit den Beschäftigungskonditionen der Arbeitnehmer bei den beabsichtigten Betriebsteilübergängen im Zusammenhang. Bekanntlich sind die Rechtsfolgen einer Privatisierung für die arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnisse, die sich aus § 613 a BGB ergeben, neben positiven Momenten dennoch auch mit Nachteilen für die Beschäftigten verbunden. Um diese Rechtsnachteile nicht wirksam werden zu lassen, werden in der Praxis, insbesondere im öffentlichen Dienst, seit längeren umfangreiche Vertragspakete zwischen der auslagernden Stelle und dem die Aufgabenerledigung übernehmenden privaten Unternehmen abgeschlossen. Gegenstand ist die Absicherung eines höheren sozialen Schutzniveaus zugunsten der Arbeitnehmer, als es die gesetzlichen Bestimmungen des § 613 a BGB vorsehen.

Der Mitteldeutsche Rundfunk hat sich aus grundsätzlichen Erwägungen heraus für eine solche Variante der Abfederung der mit einem Betriebsteilübergang verbundenen Rechtsnachteile für die Arbeitnehmer entschieden. Mögliche Vertragsarten

Prüfung der Verwaltungsbereiche ergab nur eine Auslagerungsempfehlung: Gebäudemanagement

Betriebsübergang nach § 613 a BGB

Personalgestellungsverträge sollen Nachteile für die betroffenen Arbeitnehmer abfedern

sind die sogenannten Personalüberleitungs- und Personalgestellungsverträge. Diese beiden Verträge unterscheiden sich durch ihre Funktion: Personalüberleitungsverträge regeln den Übergang der Beschäftigungsverhältnisse auf den neuen Rechtsträger und erweitern die gesetzlichen Rechte der von der Privatisierung betroffenen Beschäftigten. Personalgestellungsverträge hingegen setzen voraus, daß die Arbeitsverträge der Beschäftigten beim bisherigen Arbeitgeber verbleiben und ein Arbeitsverhältnis mit den privaten Rechtsnachfolgern nicht gegründet wird. Zumeist erfassen Personalgestellungsverträge nur diejenigen Arbeitnehmer, die dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses widersprochen oder von einem ihnen eingeräumten Rückkehrrecht zum früheren Arbeitgeber Gebrauch gemacht haben.

Bei Personalgestellungsverträgen fallen die Arbeitgeberfunktion einerseits und das fachliche Weisungsrecht, das beim Tochterunternehmen besteht, auseinander. Zweifellos birgt diese Konstruktion auch Schwierigkeiten. Diese Nachteile hat der MDR jedoch in Kauf genommen, da sowohl die Personalräte als auch die Belegschaft bereit waren, gemeinsam mit dem MDR diesen Weg zu gehen. Derzeit ist der MDR dabei, solche Prozesse und Strukturen zu gestalten, die die aus der Personalgestaltung resultierenden Nachteile weitgehend abfedern. Wie das Beispiel des Landesfunkhauses Thüringen zeigt, können Probleme durchaus im Konsens gelöst werden. So ist zum Beispiel sichergestellt, daß grundsätzlich die gestellten Mitarbeiter gleiche Entwicklungsmöglichkeiten haben und sie wegen einer Gestellung nicht benachteiligt werden dürfen. So verständigen sich beispielsweise der MDR und das Tochterunternehmen einmal jährlich im Vorfeld der Wirtschaftsplanung für das jeweils folgende Kalenderjahr über Personalentwicklungsmaßnahmen für die der GmbH zur Verfügung gestellten Arbeitnehmer.

Maßnahmen des MDR zur Umsetzung der Auslagerungsentscheidungen

Auslagerungsvorhaben sind komplexe Vorhaben, die einer Koordinierung und Steuerung bedürfen. Dementsprechend wurde eine solche Projektstruktur geschaffen, die der Komplexität der zu lösenden Probleme entspricht sowie eine kontinuierliche und straffe Leitung der Veränderungsprozesse gewährleistet. Im Interesse einer größtmöglichen Transparenz und Einbeziehung der Mitarbeiter in die Veränderungsprozesse haben auch die Personalräte wiederum das Recht erhalten, an den Sitzungen aller geschaffenen Gruppen und Teams mitzuwirken.

Das vom Direktorium des MDR beschlossene Konzept zur Vorbereitung und Durchführung der Outsourcing-Vorhaben sieht folgende Realisierungskomplexe vor:

- Gründung der Tochterunternehmen und strukturelle Einbindung in die Holdingstruktur des MDR;
- Anpassung der Geschäftsführungsprozesse im MDR an die neuen Organisationsstrukturen: Dazu

gehören unter anderem Fragen der Regelung der internen und externen Schnittstellen sowie der Zusammenarbeitsspielregeln mit den Tochterunternehmen, die Neustrukturierung der Servicecenter, die Klärung der Modalitäten der Kosten- und Leistungsverrechnung, die Weiterentwicklung der Planungsinstrumentarien.

- Vorbereitung und Durchführung der Betriebsteilübergänge;
- Vorbereitung aller notwendigen Maßnahmen zur Personalgestaltung der Mitarbeiter;
- Abschluß von Rahmendienstleistungsverträgen mit den Töchtern. Hierzu wurden entsprechende Preis-Leistungs-Kataloge erarbeitet, die Lieferungs- und Leistungsbedingungen geklärt, Fragen der Auftragsabwicklung sowie der Wirtschaftsplanung erörtert.
- Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die Anpassung der Führungs- und Steuerungssysteme beim MDR und im MDR-Verbund an die neuen Strukturen. Dazu gehört die Weiterentwicklung von Führungs- und Steuerungsinstrumenten, zum Beispiel Budgetierung, Kostenrechnung und Controlling sowie die Entwicklung von entsprechenden Führungszahlen.

Zum Schluß soll noch auf einen weiteren wesentlichen Gesichtspunkt hingewiesen werden, der im Zusammenhang mit der Strukturflexibilisierung des MDR von erheblicher Bedeutung ist. Die strukturellen Veränderungen erfordern auch Veränderungen von Denk- und Verhaltensweisen bei den Mitarbeitern. Es geht darum, Veränderungsbarrieren abzubauen und die Mitarbeiter aktiv in die Prozesse einzubeziehen. In der Erkenntnis, daß Kommunikation und Partizipation die besten Instrumente zum Abbau von Veränderungsbarrieren sind, entwickelt deshalb der Mitteldeutsche Rundfunk derzeit ein Change-Management-Programm. Nur wenn an die komplexen Fragestellungen, die die Auslagerungsvorhaben aufwerfen, gemeinsam übergreifend herangegangen wird – wozu auch und in besonderer Weise dieses Kommunikationskonzept gehört –, ist es möglich, das Ziel der beabsichtigten Strukturveränderungen zu erreichen.

Anmerkungen:

- 1) Wagner, Christoph: Rundfunkrechtliche Grenzen und Vorgaben für Outsourcingvorhaben des MDR, 1997; Ipsen, Hans Peter: Möglichkeiten und Grenzen von Auslagerungsentscheidungen unter besonderer Berücksichtigung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit im MDR-Staatsvertrag, 1996.
- 2) BVerfGE; 73, 118, 158.
- 3) Vgl. Ipsen (Anm. 1), S. 37.
- 4) Vgl. Hans-Albrecht Stechl/Bernd Bievert: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abschaffung und Auslagerung der Eigenproduktion bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Eine gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Hauptvorstandes der IG Medien und der DAG. O. Ort, o. Jahr.

Change-Management-Programm zur gemeinsamen Überwindung von Denk- und Verhaltensbarrieren



Outsourcingvorhaben müssen koordiniert und gesteuert werden

Realisierungskomplexe