



Beilage 2

24 A

Beurteilung von Potenzialen für Auslagerungen in der Gemeinde Binningen

Zusammenfassung des Endberichtes

Dr. Isabella Proeller

John Philipp Siegel

St. Gallen, Oktober 04

Zielsetzung und Ablauf des Projektes

Die Gemeindeverwaltung Binningen und das Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG) führten von Oktober 2002 bis April 2003 ein Projekt durch, in dem die Aufgaben und Prozesse der Gemeindeverwaltung auf die Möglichkeit geprüft wurden, sie aus der Verwaltung auszulagern. Ziel des Projekts waren:

1. *Klärung der theoretischen Grundlagen:*

- Definition und Abgrenzung der relevanten Begriffe im Zusammenhang mit Auslagerungen und Wirkungsorientierter Verwaltungsführung/New Public Management;
- Entwicklung eines Kriterienrasters zur Bewertung der Eignung von Gemeindeaufgaben bzw. Prozessen anhand der Fachliteratur und einschlägiger Praxiserfahrungen.

2. *Analyse und Bewertung ausgewählter Prozesse:*

- Analyse und Bewertung von pragmatisch ausgewählten Prozessen, Produkten und Aufgabenbereichen anhand dieser Kriterien;
- Darstellung und Begründung, ob diese für ein Outsourcing geeignet erscheinen.

3. *Untersuchung der Herausforderungen und angrenzender Fragestellungen bei Auslagerungen:*

- Darstellung möglicher und zweckmässiger Vorgehensweisen bei Auslagerungsprozessen;
- Untersuchung von möglichen Problemen und Lösungen der Steuerung ausgelagerter Aufgaben;
- Bewertung der Veränderung des Service Public durch Auslagerungen;
- Berücksichtigung der Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit als besondere Form des Outsourcing.

Die Ergebnisse wurden in Form eines Abschlussberichtes vorgelegt.

Ausgangspunkt war die Einsicht, dass nicht alle Leistungen und Prozesse der Gemeindeverwaltung für eine Auslagerung geeignet sind. Vielmehr ist eine differenzierte und an nachvollziehbaren Kriterien orientierte Bewertung der Aufgabenbereiche, Produkte und Prozesse notwendig.

Nach dem Projektbeginn im Oktober 2002 wurde vom IDT-HSG zuerst eine Ausarbeitung über mögliche Kriterien zur Bewertung von Auslagerungspotenzialen durchgeführt. Die Ergebnisse wurden am 19. November 2002 in einem Workshop in Binningen präsentiert und mit dem Gemeindeverwalter und den Abteilungsleitern diskutiert. Im Rahmen dieser Veranstaltung einigte man sich auf mehrere Aufgabenbereiche, in denen weitere Untersuchungen stattfinden sollten. Am 3. Dezember 2002 fand eine Serie von Besprechungen mit den betroffenen Abteilungsleitern statt. Hier wurden nähere Informationen über die Aufgaben ermittelt. Auf dieser Grundlage wurde ein zweiter Zwischenbericht erstellt. Dieser führte zur Entscheidung (seitens des Auftraggebers) über im Detail zu untersuchende Bereiche. Einer Detailanalyse wurden unterzogen:

- der Unterhalt von Liegenschaften des Finanzvermögens (v.a. Mietwohnungen);
- die Vermietung von Mietwohnungen;
- die juristische Begleitung kommunaler Gesetzgebungsverfahren;

- die Bearbeitung von Einsprachen und Beschwerden durch den Rechtsdienst;
- die Pflanzenaufzucht und Bepflanzung von Anlagen der Gemeinde.

Dazu wurde auf Basis der Interviews vom Dezember 2002 eine detaillierte Analyse der Geschäftsprozesse durchgeführt. Diese Analysen wurden von den jeweiligen Abteilungsleitern geprüft und kommentiert. Sofern notwendig, wurden Änderungen und Ergänzungen vorgenommen. Anschliessend wurden vom IDT-HSG die einzelnen Prozessschritte anhand der Kriterien für Auslagerungspotenziale bewertet und aufgezeigt. Dabei ist anzumerken, dass sich aufgrund des abklärenden Charakters des Projekts und der pragmatischen Auswahl der Beispiele, noch keine Vergleichsberechnungen durchgeführt wurden, wohl aber Wirtschaftlichkeitspotenziale eingestuft wurden. Die Gesamtbewertung wurde ebenfalls mit den betroffenen Abteilungsleitern rückgekoppelt.

Als Ergebnis des Projektes legte das IDT-HSG einen ausführlichen Abschlussbericht vor.

Kriterien zur Bewertung von Auslagerungspotenzialen

In der Wissenschaft finden sich verschiedene Beiträge zu Beurteilungskriterien für Auslagerungen. Dabei dominiert eine Beurteilung aus wirtschaftlicher Sicht.

Die folgenden, umfassenderen Kriterien konnten zusammengefasst werden und dienen zur Bewertung in Binningen:

- *Leistungsbezogene Kriterien* sind dann erfüllt, wenn die (Teil-)Leistung in Bezug auf Qualität, Mengen, Kosten und Ziele genau bestimmbar und nachprüfbar ist. Ausserdem sollten keine oder nur geringfügige Ermessensspielräume bei der Leistungserbringung vorliegen. Das Ergebnis der Leistung sollte selbst wichtiger sein als das Verfahren zu deren Erstellung.
- *Marktbezogene Kriterien* sind erfüllt, wenn ein Markt für die Leistung besteht und mehrere Anbieter für die Leistung in Betracht kommen. Diese Kriterien stellen auf die regulierende Wirkung der Konkurrenz ab, wobei das Vorhandensein eines Marktes beinhaltet, dass die fragliche Leistung im Markt angeboten wird und die Anzahl der Anbieter als Konkurrenzindikator und Garant für Ausweicheralternativen anzusehen ist.
- *Wirtschaftlichkeitskriterien* berücksichtigen die Gesamtkosten der verschiedenen Möglichkeiten. Dabei werden nicht nur die Kosten für die Leistungserbringung an sich, sondern auch für Submission, Verträge, Kontrolle und sonstige Folgekosten berücksichtigt. Forderungen nach Auslagerungen werden oft mit wirtschaftlichen Argumenten begründet. Kostenüberlegungen dürfen aber nicht als einziges Entscheidungskriterium herangezogen werden, da die tatsächliche Erfassung der Gesamtkosten einer verwaltungsinternen gegenüber einer ausgelagerten Erbringung teilweise nur schwer und ungenau quantifizierbare Kosten beinhaltet (Überwachungskosten, Koordinationsaufwand, Vertrags- und Wechselkosten) und damit die Gefahr von Scheingenauigkeiten besteht. Insbesondere ist darauf zu achten, welche Kostenreduktionen bei einer Auslagerung tatsächlich anfallen, d.h. welche Kapazitäten und Ressourcen frei gesetzt und umgenutzt werden (können).
- *Auftraggeberbezogene Kriterien* beziehen sich auf die Fähigkeit der Verwaltung bzw. der Politik zur Messung und Beurteilung der erbrachten Leistungen. Ausserdem werden mögliche Konflikte zwischen operativem Management und Politik berücksichtigt (z.B. wenn operative Fragen zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden). Nur wenn die Fähigkeit zur Bewertung der Leistung

gen auch nach der Auslagerung gegeben ist und solche Konflikte unwahrscheinlich sind, sollte eine Auslagerung in Betracht gezogen werden.

- *Strategische Kriterien* berücksichtigen die allgemeine Auslagerungsstrategie der Gemeinde und die Kernkompetenzen der Verwaltung. Ausserdem wird ein mögliches Versagen bei der Leistungserbringung durch einen Privaten berücksichtigt.
- *Juristische Kriterien* beziehen rechtliche Schranken und Möglichkeiten in die Überlegungen mit ein.
- Eine *politische Würdigung* ist notwendig, weil Entscheidungen über Auslagerungen letztlich Mehrheiten im Gemeinde- und/oder Einwohnerrat finden müssen.

Detailanalysen und -bewertungen

Liegenschaftsverwaltung

Der gesamte Bereich der *Liegenschaftsverwaltung und des Gebäudeunterhalts für private Liegenschaften der Gemeinde* wurde zur näheren Betrachtung bestimmt. Es konnte festgestellt werden, dass diese Leistungen an eine private Hausverwaltung ausgelagert werden können. Dies wird auch von anderen Gemeinden praktiziert. Die Kriterien sind weitgehend erfüllt.

Eine Auslagerung bietet sich insbesondere im Zusammenhang mit einer allfälligen Auslagerung der eigentlichen Liegenschaftsverwaltung an, d.h. der Vermietung und Verwaltung der Liegenschaften. Die Verantwortung für die Planung, Durchführung und Abwicklung der Instandsetzungs- und Sanierungsmassnahmen könnten einer privaten Liegenschaftsverwaltung übertragen werden. Die Genehmigung der geplanten Massnahmen und des Budgets würde beim Gemeinderat verbleiben, dem dazu regelmässig ein Vorschlag zur Genehmigung unterbreitet wird. Ob die Durchführung der geplanten Massnahmen und insbesondere die Vergabeentscheidung ebenfalls delegiert wird, hängt v.a. von der Beurteilung der damit verbundenen Risiken ab. Dieser Entscheid kann aber beim Gemeinderat verbleiben. Es besteht auch die Möglichkeit, die Missbrauchsgefahr durch zusätzliche Transparenz zu verringern. So könnten z.B. bei Vergabeentscheiden zusätzliche Informationen über die bestehenden Verbindungen zwischen Liegenschaftsverwalter und mit der Durchführung von Baumassnahmen Beauftragten verlangt werden. Allerdings würde dies im Fall der Gemeinde Binningen die Kosten erhöhen, so dass der Gemeinderat bei Bedenken eher an seinem Entscheidungsrecht festhalten sollte. Entscheide über kleinere Unterhaltsreparaturen sollten generell delegiert werden.

Der Bereich Liegenschaftsverwaltung/Vermietung von Wohnungen eignet sich ebenfalls für eine Auslagerung. Es wurden keine wesentlichen Eigenschaften der Aufgabe festgestellt, die gegen eine Auslagerung sprechen würden. Bei der Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung besteht ein breites Spektrum an möglichen Anbietern. Die Leistungen, die bislang von der Gemeindeverwaltung erbracht werden, gleichen dem Angebot private Anbieter. Einzig in Bezug auf die Auswahl und Bevorzugung gewisser Mietergruppen bestehen Abweichungen. Soll an dem Mitspracherecht des Gemeinderat bei der Mieterauswahl und der Berücksichtigung von bestimmten Mietergruppen festgehalten werden, müssen entsprechende Zusatzvereinbarungen getroffen werden. Ansonsten könnte eine Auslagerung in vollem Umfang erfolgen.

Rechtsdienst

Positive Erfahrungen mit Auslagerungen bestehen bereits heute im Rahmen der Beauftragung externer Anwälte.

Bei der Begleitung kommunaler Gesetzgebungsverfahren führen die unmittelbare Nähe zu hoheitlich-politischen Entscheidungen und die Bedenken bei der Wirtschaftlichkeit zu der Einschätzung, dass eine Auslagerung des gesamten Prozesses nicht geeignet ist. Man könnte im Einzelfall prüfen, ob die Beratung des Rechtsdienst durch Juristen von aussen ergänzt wird. Eine (Teil-)Auslagerung bietet sich daher vor allem bei speziellen Rechtsgebieten an, in denen besonderes Know-how beigezogen werden soll. Angesichts des geringen Gesamtumfangs dieser Aufgabe und der Tatsache, dass sich Verwaltungskennntnis im Verfahren und bei den Folgekosten günstig auswirkt, spricht wenig für eine grundsätzliche Auslagerung. In Ausnahmefällen kann eine Auslagerung aber durchaus sinnvoll sein.

Bei der *Behandlung von Einsprachen und Beschwerden* ergibt sich aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen, aber auch aufgrund strategischer und wirtschaftlicher Überlegungen, dass eine Auslagerung der gesamten Einsprache- und Beschwerdeerledigung nicht in Betracht kommt. Zunächst liegt bei Einsprachen die Zuständigkeit bei der verfügenden Stelle, d.h. bei der Gemeinde. Dies schliesst zwar nicht aus, dass gewisse Teilleistungen auch extern erbracht werden können, knüpft aber gewisse Voraussetzungen an eine umfassende Auslagerung. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist fraglich, ob eine vollständige Auslagerung kostengünstiger ist. Dabei spielen insbesondere Vergleiche über die direkten Kosten eine Rolle wie auch die Bemessung des Koordinations- und Abstimmungsaufwands, welche bei externer Erledigung höher wären. Ein Vergleich mit anderen Gemeinden zeigte, dass Auslagerungen im Bereich der Einsprache- und Beschwerdebehandlung sich vor allem anbieten, wenn die Strukturen zu klein sind, um eine interne Kapazitätsauslastung sicherzustellen oder um Kapazitätsengpässe zu überbrücken und spezialisierte Fragen zu behandeln sind.

Insgesamt ergibt sich bei der Behandlung von Einsprachen und Beschwerden durchaus Potenzial für Auslagerungen. Dieses liegt primär in Teilauslagerungen, d.h. Auslagerungen einer Teilmenge von Einsprachen bzw. Beschwerden, welche sich bei Kapazitätsengpässen oder bei spezialisierten Fällen anbietet.

Gärtnerei

Der Werkhof hat bereits Auslagerungen durchgeführt, etwa bei der Abfallentsorgung oder der Pflege von Grünanlagen. Auch für die Strassenreinigung wurde ein Markttest durchgeführt, der wegen Kostenneutralität zur Beibehaltung der internen Erstellung führte.

Die Überprüfung der Aufgaben der Pflanzenaufzucht und des Unterhalts von Pflanzenbeeten und -rabatten in der Gemeinde Binningen zeigte, dass eine Auslagerung in diesen Bereichen eine realistische Alternative sein kann. Die Aufzucht der Pflanzen in der Gärtnerei kann durch den Einkauf von Pflanzen ersetzt werden. Eine Auslagerung ist daher unproblematisch. Auch Bepflanzung und Unterhalt können problemlos ausgelagert werden. Entscheidend für die Empfehlung zu einer Auslagerung ist in diesem Fall die Frage der Wirtschaftlichkeit. Zur Realisierung der Einspareffekte muss geprüft werden, ob die internen Kapazitäten und gebundene Ressourcen anderweitig eingesetzt oder frei gestellt werden können.

Mögliche Folgen der Auslagerung von Aufgaben

Bei der Erörterung von Auslagerungspotenzialen muss berücksichtigt werden, inwiefern sich die Anforderungen an die Verwaltungsführung und z.T. auch an die Politik durch eine derartige Entscheidung verändern. Dabei geht es nicht nur um die Notwendigkeit, mit neuen Führungsinstrumenten (z.B. Kontraktmanagement) umzugehen. Man muss sich auch mit besonderen Herausforderungen und Risiken beschäftigen. Einige besonders wichtige Folgen, die mit Auslagerungen verbunden sind, werden hier kurz hervorgehoben. Dabei sollen auch Möglichkeiten zur Lösung der Probleme genannt werden.

- *Fähigkeit zum Umgang mit neuen Führungsinstrumenten:* Zunächst erfordern Auslagerungen, dass die Gemeinde(-verwaltung) lernen muss, neuartige Anforderungen an ihr Management zu erkennen und sich anzupassen. Dazu zählt die Schaffung der Fähigkeit zum Umgang mit den neuen Führungsinstrumenten. Hervorzuheben ist das Kontraktmanagement, dass nicht als rein juristische Methodik der Vertragsgestaltung, -überprüfung und -anpassung misszuverstehen ist. Diese Praxis stellt die Hinwendung zur verhandelnden Verwaltung dar. Die dafür notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen (z.B. Vertragsrecht, Verhandlungsführung) können bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jedoch nicht einfach vorausgesetzt, sondern müssen erlernt werden.
- *Abbau interner Kapazitäten:* Mit der Auslagerung von Leistungen verbindet sich auch die Notwendigkeit, intern Kapazitäten abzubauen: Auslagerungen führen zu Personalreduktion, aber nicht zwangsläufig zu Entlassungen. Je nach dem Aufgabenvolumen, das ausgelagert werden soll, sind Stellen in der Verwaltung ganz oder teilweise zu streichen oder mit neuen Aufgaben zu versehen. Bei Umwidmung ist u.U. die Gesamtkostenentwicklung negativ, weil der zusätzliche Aufwand für den Einkauf der Leistungen zum gleichen internen Personalaufwand hinzukommt. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Verringerung der Gemeinkosten. Allerdings darf nicht vergessen werden, im angemessenen Umfang Ressourcen für die Steuerung einzusetzen und zu qualifizieren. Zu prüfen ist eine allfällige Übernahme des jeweiligen Mitarbeitenden der Verwaltung durch den Auftragnehmer. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Einsparungen bei Sachkosten, z.B. für Räume, Maschinen und EDV.
- *Verantwortlichkeit durch Information und Transparenz:* Durch die Auslagerung bzw. Privatisierung der Leistungserbringung, stehen Verwaltungsführung und Politik vor dem Dilemma, Verantwortung für (Fehl-)Leistungen übernehmen zu müssen, bei denen sie im Detail kaum noch eingreifen können. Besonders problematisch kann es sein, wenn es zu einer Störung bei der Leistungserbringung kommt. Um eine ernsthafte Funktionsstörung zu verhindern, können Frühwarnsysteme eingerichtet werden, die eine bedrohliche Lage rechtzeitig erkennen lassen und ein Gegensteuern ermöglichen. Dazu ist vor allem eine regelmässige Berichterstattung über die Leistungs- und Kostenentwicklung, aber auch die unternehmerische Lage des Auftragnehmers und seiner Leistungsfähigkeit notwendig. Hinzu kommen Anforderungen, die Ersetzbarkeit des Auftragnehmers zu gewährleisten, keine zu langen Vertragslaufzeiten zu vereinbaren und die Bereitstellung der erforderlichen Informationen zu garantieren. Die Gewährleistung der Verantwortlichkeit kann gesichert werden, wenn ein Controlling vorhanden ist, das einerseits zeitnahe Information (über Qualität, Menge, Kosten usw. der Leistungen, Kundenzufriedenheit, Problementwicklung etc.) zur Verfügung stellt. Andererseits müssen eine sachgerechte Bewertung dieser Informationen gesichert, wichtige Entwicklungen und Abweichungen ermittelt und entsprechende Anpassungen veranlasst werden.
- *Verlust und Kompensation von Wissen und Fachkompetenz:* Durch Auslagerungen kommt es zu einem Verlust von Wissen und Fähigkeiten in der Verwaltung. Wenn die Bewahrung einer bestimmten Kompetenz bzw. von besonderen Fachwissen innerhalb der Verwaltung gewährleistet bleiben soll, kann dies als Argument gegen eine Auslagerung herangezogen werden. Allerdings besteht das Problem des Wissens- und Kompetenzverlustes allgemein. Letztlich kann dieses Problem nur durch systematische Qualifikation gelöst werden. Erfahrungswissen kann jedoch trotzdem unwiederbringlich

verloren gehen. Sollte es zu einer Wiedereingliederung dieser Aufgabe in die Verwaltung kommen, so müsste auf dem Arbeitsmarkt entsprechend qualifiziertes Personal gefunden werden.

- *Bekämpfung der Korruptionsgefahr:* Eine problematische Begleiterscheinung von Auslagerungen bzw. der Vergabe von Aufträgen der Verwaltung an Dritte (nicht zuletzt im Baubereich) ist Korruption, also die widerrechtliche Vorteilnahme zulasten der Gemeinde. Dieses Problem ist nicht neu, verschärft sich potenziell aber in dem Mass, wie durch die Praxis des Kontraktmanagement mit externen Auftragnehmern die Zahl und der Umfang von Vergabeverfahren zunimmt. Im Prinzip gelten hier die entsprechenden submissionsrechtlichen Bedingungen, die Korruption verhindern sollen. Ergänzt werden kann dies durch eine transparente Informationspolitik und ein oben bereits erwähntes Controlling, das Spielräume für Betrug und Missbrauch weitgehend verringert.

Mögliche Vorgehensweise bei Auslagerungen

An dieser Stelle soll kurz skizziert werden, welche Vorgehensweise bei Auslagerungen angewendet werden kann. Dazu wird von drei Phasen bei Auslagerungen ausgegangen, nämlich:

- Zur *Vorbereitung und Entscheidung* einer Auslagerung ist zunächst eine allgemeine Auslagerungsstrategie zu entwickeln. Anschliessend sind Kriterien zur Beurteilung von Auslagerungspotenzialen zu bestimmen und anhand einer Analyse von Aufgaben bzw. Leistungen der Gemeinde anzuwenden. Darüber hinaus sind konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen. Dann ist ein Entscheid über Aufgaben bzw. Leistungen zu treffen, die ausgelagert werden sollen.
- Wenn dieser Entscheid getroffen wurde, ist die Umsetzung dieses Entscheides zu *planen und vorzubereiten*. Dazu gehört neben der Leistungsbeschreibung und der Definition von Qualitätsstandards die entsprechende Festlegung eines Kostenrahmens und Budgetierung. Darüber hinaus ist eine Marktübersicht der potentiellen Auftragnehmer zu erstellen und ein Controllingsystem zu entwickeln. Ausserdem ist die Verringerung der internen Kapazitäten vorzubereiten.
- In der *Umsetzungsphase* entscheidet sich auch der Erfolg und Misserfolg der Auslagerung selbst. Dazu gehört die Durchführung des Submissionsverfahrens und die Auswahl eines Anbieters. Hinzu kommt die ebenso wichtige Vereinbarung von Leistungen und Vergütung, die Anwendung des zuvor entwickelten Controllingsystems und die Vergütung des Auftragnehmers. Die Verringerung der internen Kapazitäten ist in der Umsetzungsphase ebenfalls zu realisieren.

Auswirkungen auf den Service Public

Die Bewertung, ob sich allfällige Auslagerungen negativ auf die Einhaltung dieser Regelungen auswirken und der Service Public dadurch gefährdet wird, hängt weniger von der Frage ab, *ob* ausgelagert wird, sondern *wie* dies geschieht und inwiefern die Steuerung dieser Leistungen den neuen Bedingungen angepasst wird. Im Folgenden werden die Auswirkungen auf einzelne Elemente des Service Public kurz erörtert:

- *Auswirkungen von Auslagerungen auf den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen:* Wenn entsprechende Modalitäten vertraglich festgelegt werden, wird der private Auftragnehmer verpflichtet, die Anspruchsberechtigung zu prüfen und den Berechtigten die Leistung zur Verfügung zu stellen.
- *Sicherung der Qualität der Dienstleistungen bei Auslagerungen:* Die Auslagerung einer Leistung macht die Auseinandersetzung mit den Qualitätskriterien und Eigenschaften dieser Leistungen notwendig. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei angemessener Kontrolle der Vereinbarungen die Qualität

gewährleistet, wenn nicht sogar gesteigert wird, wenn der Private seinen Auftrag behalten will – und davon ist in der Regel auszugehen.

- *Auswirkungen von Auslagerungen auf Kosten bzw. Preise für Dienstleistungen:* Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinde für die Kosten der Dienstleistungen aufkommt. Werden darüber hinaus Gebühren erhoben, so liegt es bei der Gemeinde, über die Zulässigkeit und die Höhe einer solchen Gebühr zu entscheiden. Die Festlegung der Gebühren ist der Gemeinde vorbehalten. Das muss auch bei Auslagerungen so bleiben. Analog zur Qualität der Leistungen ist davon auszugehen, dass sich Analysen und Vereinbarungen im Zuge eines Auslagerungsprozesses positiv auf das Kostenbewusstsein auswirken.
- *Sicherung der Kontinuität der Leistungserbringung bei Auslagerungen:* Aufträge sollten nur dann an Private vergeben werden, wenn diese eine kontinuierliche Leistungserbringung garantieren können. Für den Fall des „Totalausfalls“ ist vorher sicherzustellen, dass entweder ein anderer Privater beauftragt werden kann, oder die Verwaltung selbst den Ausfall kompensiert.
- *Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft bei Auslagerungen:* Auch hier kommt es auf die konkrete Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses an. So empfiehlt es sich beispielsweise, den Auftragnehmer zur Durchführung von Kundenbefragungen zu verpflichten oder als Auftraggeber selbst solche durchzuführen. Darüber hinaus ist es angeraten, ein Beschwerdewesen einzurichten, das es den Nutzern der jeweiligen Dienstleistungen ermöglicht, ihre Unzufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers zu artikulieren.
- *Gewährleistung, dass die Leistungen im notwendigen Umfang erbracht werden:* Grundsätzlich ist vertraglich entweder festzulegen, in welcher Anzahl (z.B. Zahl der zu bearbeitenden Einsprachen) oder in welchem Umfang (z.B. Fläche der zu bepflanzenden Anlagen) die Leistungen zu erbringen sind. Wenn diese Zahl begrenzt ist, trägt die Gemeinde die Verantwortung dafür, dass ein grösserer Bedarf dieser trotzdem befriedigt werden kann. Das kann durch zusätzlichen Umfang beim Beauftragten geschehen, durch weitere Beauftragte oder durch die Verwaltung selbst. Es kann mit dem Auftraggeber auch vereinbart werden, dass er den Gesamtbedarf abdeckt und das Risiko einer unerwartet hohen Nachfrage selbst trägt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass negative Auswirkungen auf den Service Public in der Gemeinde vorbehaltlich eines angemessenen Managements nicht zu befürchten sind.

Gemeindekooperation als Alternative zur Auslagerung

Interkommunale Zusammenarbeit kann sehr unterschiedliche (Rechts-)Formen und Ziele haben. Darunter wird vor allem die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch mindestens zwei Gemeinden verstanden. Dabei geht es um gemeinsame Erstellung bzw. Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Die Gemeinden in der Schweiz sind grundsätzlich frei in der Entscheidung über einen solchen Weg. Folgende Argumente sprechen für interkommunale Kooperation als Alternative zu Auslagerungen:

- Bei eingeschränkter Möglichkeit, Eigenschaften der Leistungen exakt zu bestimmen, kann eine Kooperation eher in Betracht gezogen werden als Auslagerungen, bei denen die vertragliche Vergabe diese Bestimmbarkeit voraussetzt.
- Bei Aufgaben, bei denen aufgrund anderer Kriterien eine Auslagerung als ungeeignet erscheint, können durch interkommunale Kooperation ggf. Kostenvorteile, v.a. durch Skaleneffekte realisiert werden. Eine Leistung kann auch dann effizienter erbracht werden, wenn es keinen Markt, also keine privaten

Anbieter für ihre Erbringung gibt. Bei einer geringen Zahl von möglichen Anbietern kann die Gefahr von Monopolisierung so gegebenenfalls relativiert werden.

- Es können Effizienzgewinne erzielt werden, wenn eine Aufgabe betroffen ist, die zu den Kernkompetenzen der Kommunalverwaltung gezählt werden und daher nicht ausgelagert werden soll. Entsprechendes gilt für Leistungen, bei denen eine ernsthafte Funktionsstörung zu befürchten ist, wenn der private Auftragnehmer ausfällt. Es kann verhindert werden, dass die Verwaltung die Fähigkeit zur Bewertung der Leistungserbringung vollständig verliert.
- Sollte es juristische, etwa verwaltungsrechtliche Bedenken gegen eine Auslagerung geben, können diese durch eine Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtliche Kooperationsformen umgangen werden. Politisch könnte interkommunale Zusammenarbeit vor allem dann attraktiv sein, wenn eine Auslagerung zwar eigentlich zweckmässig wäre, politisch aber schwer zu vermitteln ist.

Folgende Argumente sprechen *gegen* interkommunale Kooperation als Alternative zu Auslagerungen:

- Nachteile könnten der Gemeinde durch Kooperation dann entstehen, wenn die Effizienzpotenziale des Marktes nicht angemessen genutzt werden. Wirtschaftlich spricht gegen eine Gemeindekooperation, dass im Unterschied zu einer Auslagerung nur die Skaleneffekte realisiert werden können (aber nicht müssen).
- Auch bei einer kooperativen Aufgabenerfüllung muss die Fähigkeit der eigenständigen Beurteilung und Messung der erbrachten Leistungen durch die Kommune erhalten bleiben, um die Zweckmässigkeit dieser Organisationsform einschätzen zu können.
- Ein Kooperationsverhältnis ist prinzipiell schwerer zu begründen und zu beenden als ein Auftragsverhältnis mit einem privaten Dritten. Insofern stellt die Kooperation auch immer eine Bindung der Gemeinde dar, die sich nur mit relativ grossem Aufwand wieder lösen oder revidieren lässt. Strategisch ist der Handlungsspielraum der Kommune stärker beschränkt als bei eigener Erstellung oder Auslagerung.
- Gerade aus politischer Sicht kann eine Kooperation dann problematisch werden, wenn es Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Partnern gibt. Die Gemeindekooperation ist viel stärker durch Verhandlungen und Kompromisse geprägt.

Fazit

Geprägt wurde das Projekt vor allem durch die Einsicht, dass die Analyse und Bewertung von Auslagerungspotenzialen in der Gemeindeverwaltung komplex und aufwändig ist. Besonders gilt diese Feststellung angesichts der Tatsache, dass weit mehr als nur ökonomische Kriterien dabei zu berücksichtigen sind. Der damit verbundene Aufwand rechtfertigt sich, da den mit Auslagerungen verbundenen Risiken Rechnung getragen werden muss. Gleiches gilt für den gewählten Untersuchungsansatz, bei dem die Prozesse der Leistungserstellung genau untersucht wurden, um die Auslagerungspotenziale nicht allgemein für Aufgaben, sondern für einzelne Prozesse und Teileistungen zu ermitteln.

Die Auswahl der im Projekt genauer untersuchten Aufgaben erfolgte pragmatisch. Im Rahmen des Projekts wurde betont, dass die ausgewählten Bereiche als Beispiele für die Anwendung einer Methodik zur Prüfung von Auslagerungsvorhaben gelten und keine Vorentscheidung über eine allfällige Auslagerungsmöglichkeit darstellen. Dies war für die Offenheit der Beteiligten und die Akzeptanz des Thema sehr

wertvoll. Bei der Untersuchung ergab sich, dass weite Teile der Liegenschaftsverwaltung und der Pflanzenaufzucht ausgelagert werden könnten. Beim Rechtsdienst sind Auslagerungen eher ergänzend sinnvoll, da es sich zu erheblichen Teilen um hoheitliche Aufgaben handelt, deren Auslagerung insgesamt kritisch zu beurteilen ist.

Bei der Betrachtung der angrenzenden Probleme ist hervorzuheben, dass bei der Vertragsgestaltung, und damit verbunden bei der Leistungsbeschreibung, die entscheidenden praktischen Herausforderungen zu bewältigen sind. Hier ist Sorgfalt bei der Entscheidung über die Auslagerung ebenso wichtig wie bei der Auswahl der Auftragnehmer, der inhaltlichen Gestaltung der Verträge (einschliesslich Risikoversorge) und der Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen.

Festgestellt wurde auch, dass der Service Public durch Auslagerungen grundsätzlich nicht bedroht wird, solange die Steuerung angemessen ausgestaltet wird. Interkommunale Zusammenarbeit kann eine Alternative zur Auslagerung darstellen, wenn gewisse Risiken und Hindernisse für eine private Leistungserbringung bestehen.