



## AUSGLIEDERUNGEN – KEIN ERSATZ FÜR EINE REFORM DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS

1. Einleitung .....	140
2. Ausgliederungen – Ausmaß, Motive und Ziele .....	141
3. Empirische Befunde der Ausgliederungspraxis .....	144
4. Ausgliederungen sind kein Ersatz für eine Reform der Verwaltung .....	152

**Bruno Rossmann**

Mitarbeiter der wirtschaftswissenschaftlichen und statistischen Abteilung der AK Wien, Arbeitsschwerpunkte öffentliche Finanzen, Budgetanalysen und Steuern

### Auszug aus WISO 3/2001



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10  
A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

**Verhältnis  
zwischen Markt  
und Staat****Kosteneffizienz  
öffentlicher  
Unternehmungen****1. Einleitung**

Am Beginn von Konsolidierungsprozessen öffentlicher Haushalte wird regelmäßig die Frage nach einer Neupositionierung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat aufgeworfen. Die Debatte um die Frage öffentliche versus privatwirtschaftliche Leistungserstellung wird sehr oft ideologisch geführt und mündet rasch in die Behauptungen, dass private Unternehmen per se effizienter seien als öffentliche und dass öffentliche Unternehmungen in privater Rechtsform grundsätzlich wirtschaftlicher arbeiteten als öffentliche Unternehmungen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts. Im ersten Fall geht es um materielle Privatisierungen, im zweiten Fall werden formelle Privatisierungsmaßnahmen – dazu gehören auch die hier interessierenden Ausgliederungen – angesprochen. Empirischen Untersuchungen zufolge, die dabei kaum bzw. oft nur einseitig zur Kenntnis genommen werden, gilt die erste Behauptung keineswegs uneingeschränkt. Im Gegenteil, im Kontext stark regulierter Märkte schneiden öffentliche Unternehmungen hinsichtlich ihrer Produktionseffizienz oft ebenso gut oder sogar besser ab als Unternehmungen in privatem Besitz<sup>1</sup>. Die zweite Aussage, die implizit die Frage nach der Vorteilhaftigkeit formeller Privatisierungen stellt, ist empirisch – zumindest im deutschsprachigen Raum – nur wenig untersucht. Eine Untersuchung des Einflusses der Rechtsform auf die Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmungen konnte am Beispiel öffentlicher Theater in Deutschland keine rechtsformspezifischen Unterschiede feststellen. Weder schnitten privatrechtliche Theater im Allgemeinen besser ab als öffentlich-rechtliche Theater, noch wiesen sie im Besonderen eine höhere Kosteneffizienz auf als Regiebetriebe (Mühlenkamp, 2001). Da somit auch Zweifel an der zweiten Behauptung gerechtfertigt sind, erscheint es wenig zielführend, Fragen der Ausgliederung aus ideologischer Sicht zu behandeln. Es geht vielmehr darum, aus ökonomischer Sicht zu überprüfen, ob Ausgliederungen die in sie gesetzten Ziele erreichen und ob sie eine geeignete Reformstrategie darstellen, mit der die dem öffentlichen Sektor immanenten Schwächen überwunden

werden können. Das ist das Ziel dieses Beitrages, der sich auf Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt beschränkt.

## **2. Ausgliederungen – Ausmaß, Motive und Ziele**

Unter Budgetausgliederungen versteht man Vorgänge, bei denen eine Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde) eine Aufgabe, die sie bisher in eigener Regie – d. h. mit ihrer Verwaltung und ihren öffentlichen Mitteln – wahrgenommen hat, auf einen eigens dafür geschaffenen Rechtsträger überträgt. Konkret bedeutet das, dass bestehende Aufgaben, die bisher nach verwaltungsnahen Organisationsformen erfüllt wurden, in betriebliche Formen wie Eigengesellschaften oder Eigenbetriebe übergeführt werden.

*Budgetaus-  
gliederungen*

Das Ausmaß der Ausgliederungen hat im Laufe der Zeit kontinuierlich zugenommen. Die erste Ausgliederung reicht zurück in das Jahr 1939, als die Tabakregie in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. 1964 war der Beginn einer Ausgliederungseuphorie im Bereich der Straßeninfrastruktur. Der Ausbau des hochrangigen Straßennetzes wurde sukzessive im Wege der außerbudgetären Finanzierung an privat-rechtliche Sondergesellschaften in öffentlichem Besitz übertragen<sup>2</sup>. Ab 1989 wurde auch der Bau von Eisenbahnstrecken ausgegliedert. Der Ausbau des hochrangigen Straßennetzes wird heute von der Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungs AG (ASFINAG) und der Schienenausbau von der Schieneninfrastrukturfinanzierungs GesmbH wahrgenommen.

*Beginn einer  
Ausgliederungs-  
euphorie*

Die Ausgliederungen beschränkten sich aber nicht nur auf außerbudgetäre Finanzierungen im Infrastrukturbereich. Einen Höhepunkt erreichten sie in den 90er Jahren, als sie auf verschiedenste Aufgabenbereiche ausgeweitet wurden. Einseitig wurden Unternehmungen ausgegliedert, die Leistungen für den Markt, also typische unternehmerische Tätigkeiten, erbringen. Dazu gehören z. B. die Österreichischen Bundesbahnen, die Telekom Austria, Schloss und Tiergarten

*nicht nur im  
Infrastruktur-  
bereich*

*eher Charakter von Hilfsdienststellen*

*weitere 4.000 Bedienstete vor Ausgliederung*

Schönbrunn, Österreichische Donaubetriebs AG, Austro Control und die Bundesforste. Andrerseits erfassten Ausgliederungen Unternehmungen mit Aktivitäten, die eher den Charakter von Hilfsdienststellen haben. Diese Gesellschaften erbringen Leistungen für andere staatliche Stellen, die (teilweise) auch von der Privatwirtschaft angeboten werden. Hierher gehören etwa das Bundesrechenzentrum, die Bundesimmobiliengesellschaft, die Bundesfinanzierungsagentur oder die Statistik Austria<sup>3</sup>.

Im Zuge der Intensivierungen der Sparbemühungen hat der Ministerrat am 11. Oktober 2000 ein weiteres umfangreiches Ausgliederungsprogramm beschlossen, mit dem bis 2003 4.000 Bedienstete ausgegliedert werden sollen. Es umfasst folgende Aufgaben bzw. Unternehmen:

- Kfz-Werkstätten Gendarmerie und Polizei (Ausgliederung bzw. Reorganisation)
- Massafonds (vorläufige Planung)
- Flugrettung
- Bundesschullandheime
- Nationalbibliothek und Phonotheke
- Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
- Völkerkundemuseum
- Theatermuseum
- Museum Moderner Kunst
- Naturhistorisches Museum
- Bundesinstitut für Erwachsenenbildung in Strobl
- Spanische Reitschule (bereits mit 2001 ausgegliedert)
- Bundesgärten
- Bundesanstalt für Milchwirtschaft in Rotholz
- Bundesamt für Wasserwirtschaft/Schließung chemisches Labor
- Sonstige Projekte des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (in Verhandlung)
- Bundesgebäudeverwaltung inklusive betriebsähnliche Einrichtung (Bundesbaudirektion)

- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
- Insolvenzausfallgeldfonds
- Hauptpunzierungs- und Punzieramt
- Bankenaufsicht
- Bundesbeschaffungs GesmbH (bereits errichtet)
- Schifffahrt (Schleusendienst)
- Luftfahrt (behördliche Zulassungstätigkeiten)
- Heeresgeschichtliches Museum und militärhistorisches Institut
- Bakteriologisch-seriologische Untersuchungsanstalt
- Lebensmitteluntersuchungsanstalten und Veterinär-medizinische Anstalten (Agentur und Bundesamt für Ernährungssicherheit bereits errichtet)
- Verwaltungskademie des Bundes

Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten wurden und werden sowohl mit mikroökonomischen als auch makroökonomischen Argumenten begründet. Im Mittelpunkt der mikroökonomischen Motive stehen Effizienzargumente. Es wird davon ausgegangen, dass mit der Herausnahme einer Aufgabe aus dem starren Korsett des Bundeshaushaltsrechts die Leistungen effizienter und bedarfsgerechter erstellt werden können.

Im Sinne des (New) Public Management können moderne betriebswirtschaftliche Instrumente angewendet werden, die

- im ausgegliederten Unternehmen zur Erzielung eines höheren Kostendeckungsgrades beitragen,
- kaufmännische Denk- und Handlungsweisen ermöglichen,
- zu erhöhter Flexibilität auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten führen,
- Kostentransparenz schaffen
- und die Eigenverantwortung der Beschäftigten erhöhen.

Aus der Sicht der öffentlichen Hand geht es aber auch um das Erzielen "schlankerer" Strukturen des Staates durch Konzentration auf seine Kernbereiche.

*mikroökonomische  
und makro-  
ökonomische  
Motive*

*(New) Public  
Management*

*"schlankere  
Strukturen"*

Makroökonomisch stehen Budgeteinsparungen und der Rückzug des Staates im Vordergrund. Von den Ausgliederungen werden Beiträge zur Budgetkonsolidierung erwartet. Im Mittel-

*das strukturelle  
Budgetdefizit  
reduzieren*

punkt stehen Kostensenkungspotenziale auf der Ausgabenseite, deren Ausnutzung das strukturelle Budgetdefizit reduzieren und so einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung leisten soll. Ordnungspolitische Strömungen verbinden mit Ausgliederungen den Rückzug des Staates von wirtschaftlicher Aktivität.

*Gewährleistungs-  
staat*

Die Ausgliederungen der 90er Jahre wurden auf politischer Ebene vor allem mit den Hinweisen auf budgetäre Entlastungen und eine Steigerung der Effizienz forciert. Sie wurden auch als ein Weg zur Reform staatlicher Aufgabenerfüllung gesehen<sup>4</sup>.

Diese Sichtweise geht offensichtlich von der Vorstellung aus, der öffentliche Sektor sei wie ein Unternehmen zu verstehen, das die Staatsaufgaben daher auch wie ein Unternehmen zu erbringen hat. Entsprechend dieser Logik werden marktfähige Aufgaben entweder ausgegliedert oder privatisiert. Der Staat entwickelt sich so zunehmend zum Gewährleistungsstaat, in dem den ausgegliederten Gesellschaften die Erfüllung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ziele aufgetragen wird.

### **3. Empirische Befunde der Ausgliederungspraxis**

*Skepsis*

Den Budgetausgliederungen wurde spätestens seit den 70er Jahren mit Skepsis begegnet. Ursprünglich bezog sich die Kritik nur auf die außerbudgetäre Infrastrukturfinanzierung im Straßenbau. Von Flucht aus dem Budget und aus der Kontrolle war vorerst die Rede. Dementsprechend war es zunächst vor allem der Rechnungshof, der die ausgegliederten Unternehmen genauer unter die Lupe nahm. Eine Folge war, dass die Missstände bei den Straßenbausondergesellschaften – die in einem Fall auch ein gerichtliches Nachspiel hatten – durch mehrfache Umstrukturierungen beseitigt wurden. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit Ausgliederungen weitete sich kontinuierlich aus. Sie wurden von verschiedensten Blickwinkeln betrachtet: kontrolltheoretisch (Schwab, 1994), rechtspolitisch (Funk, 1994), arbeits- und gleichbehandlungs-

rechtlich (Kropf, 2001) ökonomisch (Obermann et al., 1993; Gantner/Schneider, 1994; Rossmann, 1994). Allen Arbeiten ist gemeinsam, dass sie nicht unbedingt ein positives empirisches bzw. theoretisches Bild zeichnen – auch nicht jene Autoren, die in den Ausgliederungen ein Instrument zur Erreichung der oben genannten Ziele sehen. Umso bemerkenswerter ist es, dass die Ausgliederungen trotz bestehender Kritik bis zuletzt mehr oder weniger diskussionslos durchgeführt wurden und dass sogar ein neues Ausgliederungsprogramm beschlossen wurde, obwohl der empirische Nachweis über die effizientere Erledigung öffentlicher Leistungen durch Private bis dahin nicht erbracht war. Umfangreichere Evaluierungen über Ausgliederungen des Bundes liegen erst seit kurzem vor (Leitsmüller/Rossmann, 2001; Finanzierungsgarantie-GesmbH (FGG)<sup>5</sup>, 2000). Vom Ausgliederungsbericht der FGG ist bis heute nur eine Kurzversion zugänglich, die ein Nachvollziehen der Ergebnisse nicht erlaubt. Die folgenden empirischen Befunde der Ausgliederungspraxis beziehen sich daher schwerpunktmäßig auf die Arbeit von Leitsmüller/Rossmann (2001).

*nicht unbedingt  
ein positives Bild*

*Ausgliederungs-  
bericht der FGG*

Zwei zentrale Fragestellungen standen im Mittelpunkt der Untersuchung, in die fünf Fallbeispiele – Österreichische Donaubetriebs AG (ÖDOBAG), Schloss Schönbrunn Kultur- und Betriebs GmbH, Bundesimmobilien GmbH (BIG), Austro Control GmbH (ACG) und die Österreichischen Bundesforste AG (ÖBf AG) – einbezogen wurden.

*zwei Frage-  
stellungen;  
fünf Fallbeispiele*

- Ist mit den Ausgliederungen eine dauerhafte Budgetentlastung verbunden?
- Wird mit den Ausgliederungen eine Steigerung der Effizienz erreicht und wie ist die wirtschaftliche Performance und Lebensfähigkeit des Unternehmens zu beurteilen?

Besonderes Augenmerk wurde auf die mit der Ausgliederung verbundenen Änderungen für die Beschäftigten (Personalabbau, flexiblerer Personaleinsatz, Änderungen der Gehalts- und Pensionsschemata) und Personalvertretungen gelegt.

Bewusst ausgeklammert wurden die ÖBB und die Telekom

Austria, weil sich für diese beiden Unternehmen das wirtschaftliche Umfeld sehr stark geändert hat – etwa der Verlust der Monopolstellung bei der Telekom. Eine Untersuchung wäre jedoch dringend erforderlich, weil es in beiden Fällen zu keiner Budgetentlastung gekommen ist (KDZ, 1999).

### **3.1. Budgetentlastungen durch Ausgliederungen**

*Hauptmotiv* Die erwarteten budgetären Entlastungen dürften das Hauptmotiv für Ausgliederungen sein. Das zeigt sich übrigens auch jetzt sehr deutlich an den Ausgliederungen, die von den Ländern zur Erreichung des „Nulldefizits“ im Jahre 2002 durchgeführt werden<sup>6</sup>. Die Budgetentlastungen fallen unterschiedlich hoch aus, drei Unternehmen wiesen vor der Ausgliederung einen Ausgabenüberhang auf (ÖDOBAG, Schloss Schönbrunn, ACG), lediglich die Bundesforste hatten einen Einnahmenüberschuss. In allen untersuchten Fällen waren Budgetentlastungen möglich bzw. sind noch zu erwarten, obwohl sie mit „Anfangs-Hypotheken“ wie Investitionsrückstau (Schloss Schönbrunn), Personalüberhang (ÖDOBAG), Sonderzahlungen an den Bund (ÖBf AG) in die Selbstständigkeit entlassen wurden. Beachtliche Entlastungen gab es beim Schloss Schönbrunn, bei den anderen Ausgliederungen fiel der Entlastungseffekt deutlich geringer aus. Bei der BIG trug hauptsächlich die Senkung der Baukosten zur Entlastung bei.

Mehrere Faktoren haben die Budgetentlastung bewirkt. Den größten Beitrag leistet die Senkung der Personalkosten, die vor allem auf einem Abbau der Beschäftigten beruht (natürlicher Abgang, Wechsel in andere Bundesdienststellen, Vorruestandsregelungen). Zusätzlich wurden bei den meisten Gesellschaften Maßnahmen zur Senkung der Lohnkosten eingeleitet, indem neue Kollektivverträge oder Gehaltsschemata eingeführt wurden. Diese wirken sich vor allem auf neu eintretende Beschäftigte in Form von niedrigeren Einkommen aus. Budgetentlastend wirkten auch Modifizierungen von geltenden Pensionsregelungen, etwa durch Auslagerungen in Pensionskassen. Beim Schloss Schönbrunn haben neben der

*Modifizierungen von geltenden Pensionsregelungen*

Personalkostenreduktion Preiserhöhungen eine maßgebliche Rolle gespielt, bei der Austro Control trug praktisch ausschließlich die Einführung kostendeckender An- und Abfluggebühren zur Budgetentlastung bei. Diese Preis- bzw. Gebühren erhöhungen wurden durch die monopolistische Stellung der beiden Unternehmungen wesentlich erleichtert.

*Preiserhöhungen  
kostendeckende  
Gebühren*

Hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der erreichten Budgetentlastung war der Befund weniger eindeutig. Beim Schloss Schönbrunn und bei den Bundesforsten zeichnet sich ab, dass es gelingt, ein an den Grundsätzen von New Public Management orientiertes Unternehmen aufzubauen. In diesen Unternehmen ist mit einer nachhaltigen Budgetentlastung zu rechnen. Bei der Austro Control und bei der ÖDOBAG besteht noch erheblicher Handlungsbedarf um die Budgetentlastung langfristig abzusichern. Die ÖDOBAG muss den Wegfall des Leistungsvertrages mit der Wasserstraßendirektion, dem ehemaligen Hauptauftraggeber, verkraften und die Austro Control kommt aufgrund ihrer im internationalen Vergleich hohen Flugsicherungsstreckengebühren unter zunehmenden Konkurrenzdruck.

*Dauerhaftigkeit  
weniger eindeutig*

Im Evaluierungsbericht der FGG (2000) werden die budgetären Einsparungen für alle 13 untersuchten Gesellschaften mit 5,2 Mrd. S beziffert bzw. auf 3,6 Mrd. S, wenn man die Senkung der Baukosten durch die BIG außer Acht lässt. Dabei handelt es nicht nur um die unmittelbaren Budgetauswirkungen durch den laufenden Geschäftsbetrieb, sondern auch um den Eigenmittelaufbau der Unternehmen und um Einsparungen, die erst auf lange Sicht entstehen. Berücksichtigt man, dass die zweite Hälfte der 90er Jahre eine Phase der Budgetkonsolidierung war – also auch im Falle der Nichtausgliederung in diesen Organisationseinheiten vermutlich gespart worden wäre und weiters, dass es sich um eine "Vorher-Nachher"-Analyse handelt und nicht um einen Vergleich zwischen einer reformierten öffentlichen Aufgabenerfüllung mit der Leistungserbringung durch die Privatwirtschaft – dann müssen die Budgetentlastungen als nicht überwältigend angesehen werden.

*Einsparungen  
5,2 Mrd. S*

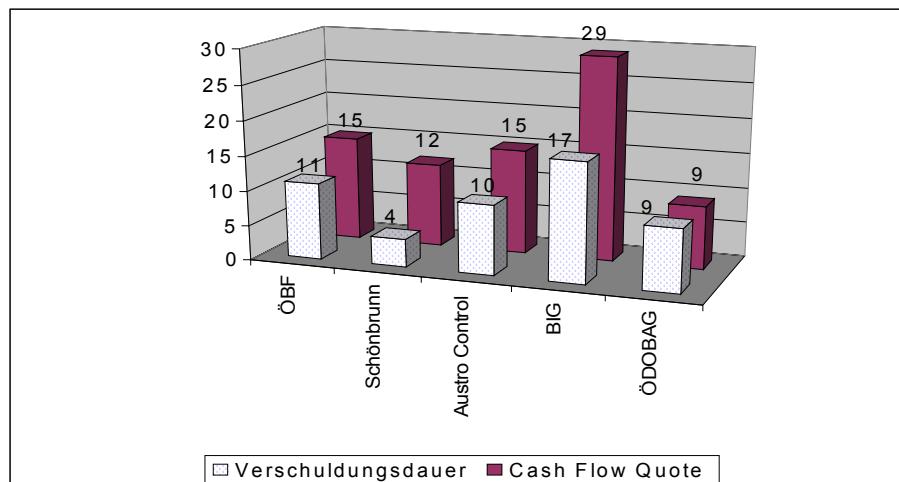
*"Vorher-  
Nachher"-  
Analyse*

### **3.2. Die wirtschaftliche Entwicklung**

<i>Gewinnsituation tendenziell positiv</i>	Die Gewinnsituation hat sich ab dem Zeitpunkt der Ausgliederung in allen Gesellschaften tendenziell positiv entwickelt, die Gesellschaften bilanzieren mit einem positiven Jahresüberschuss, wobei zum Teil deutliche Schwankungen von einem Geschäftsjahr zum anderen festzustellen sind. Die ausgegliederten Rechtsträger weisen Produktivitätssteigerungen auf. Hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung – einer kritischen Größe für die langfristige Krisenfestigkeit der Unternehmen – lässt sich feststellen, dass sie bei den Bundesforsten, dem Schloss Schönbrunn und der ÖDOBAG von Beginn an relativ hoch war, wohingegen die Austro Control und die BIG eher unterdurchschnittlich mit Eigenkapital ausgestattet wurden. Die Krisenfestigkeit kann auch an der finanzwirtschaftlichen Entwicklung abgelesen werden. Zieht man die <i>Cashflow</i> Entwicklung und die Verschuldungsdauer als Indikatoren heran, so zeigt sich, dass das Niveau relativ stabil und zufriedenstellend ist und dass die Finanzkraft einen Aufwärtstrend zeigt. Alle Gesellschaften weisen durchwegs eine solide Kapitalstruktur und Finanzkraft auf.
<i>Niveau relativ stabil und zufrieden- stellend</i>	

*Finanzkraft der ausgegliederten Unternehmen im Jahr 1998*

*Cashflow Quote = Cashflow in % der Betriebsleistung  
 Verschuldungsdauer = Nettoverschuldung/Cashflow*



Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Ausgliederungen im Regelfall einen wichtigen Impuls zur Modernisierung der Unternehmenssteuerung mit sich bringen. Das gilt insbesondere für die Modernisierung des betrieblichen Rechnungswesens. Moderne Managementmethoden (Total Quality Management, Balanced Score Card, Personalentwicklung) haben sich – von partiellen Projekten abgesehen – bisher noch kaum durchgesetzt. Eine Ausnahme sind die Bundesforste.

*Impuls zur Modernisierung*

Eine Schwäche der ausgegliederten Unternehmen ist darin zu sehen, dass sie Probleme haben, ihre Einnahmenstruktur offensiv zu verbessern. Sie stießen vor allem bei der Strategiefindung und Vermarktung neuer Produkte relativ rasch an ihre Grenzen, da die bisherigen Qualifikationen der Beschäftigten und die Organisationsstruktur nicht den Anforderungen eines privatwirtschaftlich organisierten Unterneh-

*Probleme, ihre Einnahmenstruktur offensiv zu verbessern*

mens entsprachen. Nur Schloss Schönbrunn und den Bundesforsten gelang es, neue Produktgruppen um ihre bisherige Kerntätigkeit zu positionieren. Das waren gleichzeitig die Unternehmungen, die auch Maßnahmen auf der sozio-kulturellen Ebene (Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung, ...) ergriffen, um die Unternehmenskultur auf die neuen Erfordernisse einzustellen. Die anderen Unternehmungen (Austro Control, ÖDOBAG) blieben noch weitgehend im bürokratischen Paradigma verhaftet.

### **3.3. Schwachstellen bei Ausgliederungen**

Diese überwiegend positiven Befunde, die sich – soweit erkennbar – weitgehend mit jenen der FGG-Studie decken<sup>7</sup>, weisen jedoch auch eine Reihe von Schwachstellen auf. Nicht geteilt wird die Erkenntnis der FGG-Studie, dass Ausgliederungen grundsätzlich nicht zu Lasten der Arbeitnehmer gehen<sup>8</sup>. Nicht selten finden sich nämlich Beschäftigte eines ausgegliederten Unternehmens in der Rolle des Verlierers, weil sich die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung verschlechtert hat. Wenn Beschäftigte als Verlierer aussteigen und von Anfang an keine Mitsprache haben, so startet das Unternehmen mit einem demotivierten Humankapital. In solchen Fällen dürften die Bediensteten wenig Verständnis dafür haben, dass die Geschäftsführer bzw. Vorstände des ausgegliederten Unternehmens das eigene Gehalt gegenüber dem Zeitpunkt vor der Ausgliederung beträchtlich steigern konnten<sup>9</sup>.

#### ***Beschäftigte in der Rolle des Verlierers***

#### ***völlige Systemänderung***

Auch für die Personalvertretungen ergeben sich Probleme, weil Ausgliederungen eine völlige Systemänderung für sie bedeuten. Werden bei der Personalvertretung vor allem Angelegenheiten des Bezugs- und Pensionsrechts geregelt, so verlagert sich beim Betriebsrat der Schwerpunkt nach dem Arbeitsverfassungsgesetz relativ rasch auf die Mitbestimmung. Die Basis der Interessenvertretung muss also völlig neu aufgebaut werden. Da den Personalvertretern hiefür die notwendige Erfahrung fehlt, ist es verständlich, dass diese

Umstrukturierungsprozesse im Zuge von Ausgliederungen von der Belegschaft und vom Betriebsrat nicht vorbehaltlos unterstützt werden, sondern zunächst eher die Skepsis überwiegt. Das gilt insbesondere dann, wenn die Belegschaft nicht von Anfang an in den Ausgliederungsprozess einbezogen wird. Das Beispiel der Bundesforste zeigt, dass es möglich ist, offensive Strategien zu beschreiten. Die Möglichkeit, sich in den Prozess einzubringen, erhöht die Chancen für die Beschäftigten.

*Skepsis  
überwiegt*

Mit der Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt rückten Fragen der Steuerung stärker in den Vordergrund. Die "Kunst" der Steuerung durch das administrative System besteht darin, den ausgegliederten Gesellschaften ausreichenden Autonomiespielraum für eigenverantwortliches Agieren – also für eine Selbststeuerung – zu lassen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die ausgegliederten Gesellschaften im Sinne der politisch-strategisch vorgegebenen Ziele handeln. Mit anderen Worten: Das politisch administrative System muss die geeigneten Rahmenbedingungen schaffen, damit die Aufgaben durch marktwirtschaftliche, selbstregelnde Systeme abgewickelt werden können. Die Realität zeigt, dass die Abwicklung vielfach nach wie vor über bürokratische Kontroll- und Verwaltungsmechanismen erfolgt und dass die Aufgabenabgrenzung und -koordination mangelhaft ist. In einigen Fällen fehlten die Ausgliederungskonzepte, und es herrschte ein eklatanter Mangel an Zielvorgaben für die ausgegliederten Rechtsträger, so dass für die ausgegliederten Unternehmen nicht erkennbar war, welche Ziele mit der Ausgliederung erreicht werden sollen. Mangelnde Zielvorgaben erschweren auch spätere Evaluierungen. Ausgliederungen der jüngeren Vergangenheit haben diese "Kinderkrankheiten" zum Teil überwunden. Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepte sowie Vorschaurechnungen sind im Regelfall vorhanden, zusätzlich wurde 1998 als Reaktion auf die Steuerungsmängel ein betriebswirtschaftliches Berichterstattungswesen eingerichtet, das ein Beteiligungscontrolling (beim jeweiligen Fachressort) und ein Finanzcontrolling (beim Bundesministe-

*Fragen der  
Steuerung*

*Selbststeuerung*

*Aufgabenab-  
grenzung und  
-koordination  
mangelhaft*

*mangelnde  
Zielvorgaben*

*Grundstein für  
regelmäßige  
Evaluierungen*

rium für Finanzen) umfasst. Damit wurde auch ein Grundstein für regelmäßige Evaluierungen geschaffen, die Schwachstelle liegt aber nach wie vor bei den Erfolgskriterien und Zielsetzungen, die nicht ausreichend präzise und operational definiert werden. Das strategische Controlling ist stark verbesserungsbedürftig. Bei der Einbeziehung des künftigen Managements bei der Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten zeigen sich ebenso Schwächen wie bei der Einbeziehung aller Betroffenen. Trotz des Berichterstattungswesens ist die Intransparenz nach wie vor hoch. Weder werden die Verflechtungen des ausgegliederten Unternehmens mit dem Bundeshaushalt in ökonomisch sinnvoller Form dargestellt, noch werden betriebswirtschaftliche Kennzahlen publiziert. Es wäre sinnvoll und demokratiepolitisch geboten, diese Informationen in Form eines Ausgliederungsberichtes dem Parlament und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

*Intransparenz  
hoch***4. Ausgliederungen sind kein Ersatz für eine Reform  
der Verwaltung***qualitativ besser  
und kosten-  
günstiger*

Der Beschluss über ein neues Ausgliederungsprogramm, der – wie bereits erwähnt – vor Vorliegen der FGG-Studie gefasst wurde, ist ein Indiz dafür, dass davon ausgegangen wird, dass die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Ausgliederungen effizienter erbracht werden kann als bei verwaltungsnaher Erledigung. Durch eine Aussage des Finanzministers wird dies erhärtet. In einer parlamentarischen Anfrage meint er, dass „auch durch die FGG-Studie wieder einmal bestätigt wurde, dass betriebliche Unternehmen ihre Leistungen unter privatwirtschaftlicher Gestaltung effizienter, qualitativ besser und kostengünstiger erbringen als unter bürokratischen Verwaltungsformen“.<sup>10</sup> Hier schließt sich der Kreis zu den einleitenden Bemerkungen, wo von einer ideologisch geführten Debatte die Rede war. Sowohl die FGG-Studie als auch jene von Leitsmüller/Rossmann haben zwar gezeigt, dass es budgetäre Entlastungen und Effizienzgewinne gibt<sup>11</sup>, sie haben aber auch eine Reihe von Schwachstellen aufgezeigt. Der

Vergleich, der solche Aussagen tatsächlich bestätigen könnte, steht noch aus, nämlich der Vergleich der Leistungserbringung in einem reformierten öffentlichen Sektor mit jener der Privatwirtschaft. Bis dahin kann aus den vorliegenden Evaluierungsstudien nur die allgemeine Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Ausgliederungen kein Allheilmittel für die Überwindung der Schwächen des öffentlichen Sektors (mangelnde Effizienz, Inflexibilität, mangelnde Kostentransparenz und Konkurrenzfähigkeit) sind. Sie sind daher insbesondere kein Ersatz für Reformen im öffentlichen Sektor. Während die Regierung im Eilzugtempo auf das – ökonomisch nicht sinnvolle – „Nulldefizit“ hinarbeitet, ist ein vergleichbares Tempo in Sachen Verwaltungsreform nicht zu erkennen. Obwohl mit der so genannten Flexibilisierungsklausel ein betriebswirtschaftlich orientiertes Konzept für eine verwaltungsnahe Aufgabenerfüllung zur Verfügung steht, besteht derzeit wenig Interesse an der Fortführung dieses Experimentes (Fleischmann, 2001). Diese 1999 durch eine Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes eingeführte Klausel ermöglicht die Einrichtung weitgehend unabhängiger Behörden und öffentlicher Organisationen, die weiterhin ein Teil der öffentlichen Verwaltung bleiben, die sich allerdings einer neuen Form der Steuerung bedienen können. Im Vordergrund stehen vielmehr eine ideologisch motivierte Zurückdrängung des Staates sowie ein Zurückziehen des Staates auf seine Kernbereiche.

Wem echte Reformstrategien der öffentlichen Aufgabenerfüllung ein Anliegen sind, der muss anerkennen, dass es nicht um den Gegensatz „öffentliche versus privat“ geht und dass es viele Reformstrategien gibt, die sowohl zu verwaltungsnahen als auch ausgegliederten (privatisierten) Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Leistungserbringung führen können<sup>12</sup>. Eine Annäherung an diese These könnte in mehreren Schritten erfolgen:

- In einem ersten Schritt ginge es darum, die seit vielen Jahren geforderte Aufgabekritik der öffentlichen Aufgaben erledigung auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen an-

*Ausgliederungen  
kein Allheilmittel*

*kein Ersatz für  
Reformen*

*Flexibilisierungs-  
klausel*

*Zurückdrängung  
des Staates*

*„öffentliche“  
versus „privat“*

*Aufgabekritik*

*Effizienz der Aufgabenerfüllung*

zustellen. Es wäre zu klären, welche Aufgaben heute tatsächlich noch vom Staat wahrgenommen werden sollen.

- Ein zweiter Schritt würde darin bestehen, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu hinterfragen. Dabei gilt es, das Problem der Messbarkeit von Zielerreichungsgraden zu berücksichtigen. Jedenfalls aber setzt die Beurteilung der Effizienz der Aufgabenerfüllung entsprechende Messungen im alten System voraus. Eine Messung würde voraussetzen, verstärkt betriebswirtschaftliche Instrumente in den öffentlichen Sektor zu integrieren. Eines der Hauptprobleme von Evaluierungen besteht ja gerade darin, dass die Zielerreichung nur durch „Vorher-Nachher-Vergleiche“ geprüft werden kann und (noch!) nicht auf einem Vergleich eines reformierten öffentlichen Sektors mit privater Aufgabenerfüllung basieren kann. Es ginge also darum, eine Reorganisation des öffentlichen Sektors nach den Prinzipien des New Public Management als Alternative zu Ausgliederungen voranzutreiben.

*Alternative zu Ausgliederungen*

- Erst wenn sich herausstellt, dass es tatsächlich Bereiche gibt, wo öffentliche Aufgaben besser durch die Privatwirtschaft erledigt werden können, sollten Ausgliederungen ins Auge gefasst werden. Ausgliederungen können ja im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein, sie sind aber kein Ersatz für eine Reform des öffentlichen Sektors.
- Wenn Ausgliederungen als eine Form der Aufgabenerfüllung in Frage kommen, dann müssen sie jedenfalls darauf abzielen, die Schwächen bisheriger Ausgliederungen zu vermeiden. Dafür sind Anforderungs- und Erfolgskriterien für Ausgliederungen unerlässlich<sup>13</sup>.

*Reform des öffentlichen Sektors  
Anforderungs- und Erfolgskriterien*

**Anmerkungen:**

- 1 Eine Zusammenfassung empirischer Befunde befindet sich z. B. bei Mühlenkamp (1999). Für eine österreichische Befundaufnahme siehe Schaffhauser-Linzatti (2000).
- 2 Es wurden eine Reihe von Gesellschaften für jeweils bestimmte Autobahnabschnitte (Brenner Autobahn AG, Tauern Autobahn AG etc.) bzw. später eine Finanzierungsgesellschaft, die Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs AG, gegründet. Die Struktur dieser Gesellschaften wurde 1997 grundlegend reformiert.
- 3 Für eine Übersicht der seit 1991 bis Jahresanfang 2001 insgesamt 35 ausgegliederten Betriebe siehe Leitsmüller/Rossmann (2001).
- 4 Siehe dazu auch das Ausgliederungs-Handbuch (1998).
- 5 Es handelt sich dabei um einen Evaluierungsbericht, der vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben und erst vorgelegt wurde, nachdem der Ministerrat das oben erwähnte Ausgliederungsprogramm beschlossen hatte.
- 6 Nach dem Vorbild der BIG werden Landesimmobiliengesellschaften gegründet und die Landeskrankenanstalten werden zum Teil ausgegliedert und erhalten vom Land ein zinsenloses Darlehen in der Höhe des Betriebsabgangs. Letzteres gilt etwa für das Land Kärnten, das den aus dem Darlehen erwachsenden Zinsdienst samt Nebenkosten übernimmt. Diese Vorgangsweise ist ein Beleg dafür, dass ein sehr teurer Weg für die Konsolidierung gewählt wird, der den Ländern vom Finanzminister ausdrücklich empfohlen wurde (Erläuterungen zum Kärntner Landesvoranschlag 2001).
- 7 In die FGG-Studie wurden neben jenen, die Leitsmüller/Rossmann untersuchten, 8 weitere ausgegliederte Rechtsträger einbezogen: Schönbrunner Tiergarten GmbH, Österreich-Institut GmbH, Diplomatische Akademie Wien, Bundesrechenzentrum GmbH, Landwirtschaftliche Bundesversuchsanstalten GmbH, Österreichisches Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GmbH, Österreichische Bundesfinanzierungsagentur.
- 8 Vgl. dazu die parlamentarische Anfrage vom 27. März 2001, Nr. 2205/J.
- 9 Vgl. dazu eine APA-Presseaussendung mit einer Stellungnahme des Präsidenten des Rechnungshofes zu Ausgliederungen.
- 10 Vgl. dazu die Antwort des Finanzministers zu Frage 14 der parlamentarischen Anfrage vom 27. März 2001, Nr. 2205/J.

- 11 Andere Studien, die das **auch** gezeigt haben, sind nicht bekannt.
- 12 Siehe dazu Bauer (1998).
- 13 Ein solcher Kriterienkatalog für erfolgreiches Ausgliedern findet sich in Leitsmüller/Rossmann (2001).

**Literaturnachweise:**

- APA-Presseaussendung des Rechnungshofs zu Ausgliederungen auf dem Prüfstand, in: Alternative, Heft 7-8/2001, S. 14-15.
- Ausgliederungs-Handbuch des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1998.
- Bauer, H., Ausgliedern von Einrichtungen und Betrieben – ein Weg zu vermehrter Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung, in: Gemeindezeitung, Heft 5/1998, S. 9-12.
- Finanzierungsgarantiegesellschaft, Evaluierungsbericht – Ergebnisse und Schlussfolgerungen, Wien im November 2000, in: [http://www.bmf.gv.at/service/\\_startframe.htm?Typ=publikationen](http://www.bmf.gv.at/service/_startframe.htm?Typ=publikationen).
- Fleischmann, E., Neue Steuerungslogik für die Haushaltsführung – „Autonome Organisationseinheiten gemäß Flexibilisierungsklausel“, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 42, Heft 1-3/2001, S. 22-31.
- Funk, B.C., Budgetausgliederungen aus juristischer Sicht, in: Gantner, M., (Hrsg), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, S. 23-43, Wien 1994.
- Gantner, M./Schneider, F., Budgetausgliederungen – eine politökonomische Analyse, in: Gantner, M., (Hrsg), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, S. 45-63, Wien 1994.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat, Perspektivstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1999.
- Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B., Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Bd. 21, S.147-318, Wien 2001.
- Leitsmüller, H./Rossmann, B., Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B., Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der AK Wien, Bd. 21, S.147-318, Wien 2001.

- Mühlenkamp, H., Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1999.
- Mühlenkamp, H., Rechtsform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen – Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 24, Heft 2/2001, S. 152-169.
- Obermann, G./Scharmer, F./Soukup, K., Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 3-4/1993.
- Parlamentarische Anfragebeantwortung zur Anfrage der Abgeordneten Dr. Gabriela Moser und Genossen vom 27. März 2001, Nr. 2205/J.
- Rossmann, B., Erste Erfahrungen mit Budgetausgliederungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 20. Jg., Heft 2/1994, S. 195-229.
- Schaffhauser-Linzatti, M., Ökonomische Konsequenzen der Privatisierung – Eine empirische Analyse der Entwicklung in Österreich, Wiesbaden 2000.
- Schwab, W., Budgetausgliederungen: Bestandsaufnahme und Anforderungskatalog aus kontrolltheoretischer Sicht, in: Gantner, M. (Hrsg), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, S. 65-89, Wien 1994.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätlInnen, GewerkschafterInnen, WissenschafterInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

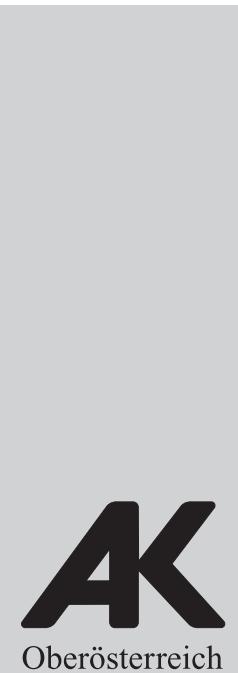
Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:  
\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inschriftnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



### BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO  
 1 ISW Publikationsverzeichnis
- Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)  
 Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inschriftnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)