
Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt

Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht*

Heinz Leitsmüller, Bruno Rossmann

1. Einleitung

Die Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte in den neunziger Jahren hat in vielen Ländern – so auch in Österreich – die Frage nach der geeigneten Organisationsform für die Erstellung öffentlicher Leistungen aufgeworfen. Es ging also erneut um die Frage öffentliche versus privatwirtschaftliche Leistungserstellung. Den Ausgliederungen werden eine Reihe von Zielen zugeschrieben:¹

- ◆ Entlastung der öffentlichen Haushalte; Weg zur Reform staatlicher Aufgabenerfüllung;
- ◆ Erzielen "schlankerer" Strukturen durch Konzentration auf die Kernbereiche; damit verbunden ein Abbau von zu hohen Personalständen;
- ◆ Bedarfsgerechtere und effizientere Leistungserbringung; damit zusammenhängend das Forcieren kaufmännischer Denk- und Handlungsweisen wie erhöhte Flexibilität auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Förderung der Eigenverantwortung der Beschäftigten etc.;
- ◆ Schaffung von Kostentransparenz;
- ◆ Mobilisierung von gebundenem Bundesvermögen.
- ◆ Ordnungspolitische Strömungen verbinden mit Ausgliederungen den Rückzug des Staates von wirtschaftlicher Aktivität.

Vor allem mit dem Hinweis auf eine effizientere Leistungserstellung durch Kapitalgesellschaften setzten sich die Ausgliederungen bestimmter öffentlicher Aufgaben zunehmend durch.² Sie sollen eine Änderung der Struktur des öffentlichen Leistungsangebotes bewirken und zu einer kundenge-

* Die Langfassung dieses Beitrages ist im Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes erschienen: Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht (Wien 2001).

rechten und effektiven Leistungserstellung beitragen. Ausgliederungen beschränken sich nicht nur auf die Überführung von bürokratischen auf privatwirtschaftliche Rechtsformen. Es geht auch um einen Kulturwandel, der die ausgegliederten Unternehmungen von der Verwaltung weg hin zum Markt führen soll und der auf marktorientierte Unternehmungen zielt.

Seit dem Jahr 1991 hat der Bund ein umfangreiches Ausgliederungsprogramm durchgeführt:³

Tabelle 1: Bisherige Ausgliederungen des Bundes

● Schönbrunner Tiergarten GesmbH	1991
● Österreichische Donaubetriebs AG	1992
● Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgmbH	1992
● Agrarmarkt Austria	1992
● Bundesimmobilien GesmbH	1992
● Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (GmbH)	1992
● Österreichische Bundesbahnen (sui generis)	1992
● Austro Control GmbH	1993
● Arbeitsmarktservice (öff. rechtl. DLU)	1994
● Diplomatische Akademie Wien (Anstalt öff. Rechts)	1996
● SchieneninfrastrukturfinanzierungsgmbH	1996
● Post und Telekom Austria AG	1996
● Österreichische Postsparkasse AG	1996
● Bundes-Wertpapieraufsicht (Anstalt öff. Rechts)	1996
● Bundesrechenzentrum GmbH	1996
● Österreichische Bundesforste AG	1996
● Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH	1996
● Österreichische Staatsdruckerei AG	1997
● Wiener Zeitung GmbH	1997
● Österreichisches Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GmbH	1997
● Börsebeteiligungsgesellschaft mbH	1998
● Bundestheater Holding GmbH	1999
● Burgtheater GmbH	1999
● Wiener Staatsoper GmbH	1999
● Volksoper Wien GmbH	1999
● Theaterservice GmbH	1999
● Bundessporteinrichtungen GmbH	1999
● Umweltbundesamt GmbH	1999
● Kunsthistorisches Museum	1999
● Österreichische Galerie	2000
● Österreichisches Museum für angewandte Kunst	2000
● Technisches Museum Wien	2000
● Graphische Sammlung Albertina	2000
● Statistik Österreich (Anstalt öffentl. Rechts)	2000
● Spanische Hofreitschule (Gesellschaft öffentl. Rechts)	2001

Am 11. Oktober 2000 hat der Ministerrat ein weiteres umfangreiches Ausgliederungsprogramm beschlossen.⁴ Die Ausgliederungs(Reorganisations)liste umfaßt folgende Unternehmen:

Tabelle 2: Geplante Ausgliederungen des Bundes

- Kfz-Werkstätten Gendarmerie und Polizei (Ausgliederung bzw. Reorganisation)
- Massafonds (vorläufige Planung)
- Flugrettung
- Bundesschullandheime
- Nationalbibliothek und Phonotheek
- 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 GmbH
- Schifffahrt (Schleusendienst)
- Luftfahrt (behördliche Zulassungstätigkeiten)
- Heeresgeschichtliches Museum und militärhistorisches Institut
- Bakteriologisch-seriologische Untersuchungsanstalt
- Lebensmitteluntersuchungsanstalten
- Veterinärmedizinische Anstalten
- Verwaltungsakademie des Bundes

Das Ausgliederungsprogramm soll somit fortgesetzt werden, ohne daß in empirisch ausreichender Form⁵ hinterfragt wurde, ob die gesteckten Zielsetzungen auch tatsächlich realisiert werden konnten, und ohne daß andere mögliche Wege – wie etwa eine Reorganisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung – besprochen wurden, obwohl organisations- und haushaltsrechtliche Voraussetzungen für Reformen geschaffen wurden. Zu verweisen ist auf die sogenannte "Flexibilisierungsklausel" im § 17 a des Bundes-

haushaltsgesetzes. In der vorliegenden Studie geht es daher darum, eine Evaluierung der Ausgliederungen des Bundes an Hand ausgewählter Fallbeispiele durchzuführen.

Für die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Evaluierung ausgegliederter Unternehmen wurde eine Auswahl vorgenommen, wobei als Hauptkriterien die Länge des Beobachtungszeitraums, die Verfügbarkeit von Informationen und Daten, die Art der Tätigkeit sowie das Umfeld des Unternehmens herangezogen wurden. Bewußt ausgeklammert wurden die ÖBB, die Post und Telekom Austria, weil sich für diese beiden Unternehmungen das wirtschaftliche Umfeld so entscheidend geändert hat – etwa der Verlust der Monopolstellung der Telekom Austria –, daß dies zu einer extrem komplexen Aufgabe geworden wäre.⁶ Die Untersuchung dieser Unternehmungen wäre jedoch dringend erforderlich, weil hier eine entscheidende Zielsetzung, nämlich die budgetäre Entlastung, deutlich verfehlt wurde.⁷ In die Untersuchung wurden folgende Gesellschaften einbezogen:

◆ Österreichische Donaubetriebs AG (ÖDOBAG)	1992 AG
◆ Schloß Schönbrunn	1992 GmbH
◆ Bundesimmobiliengesellschaft (BIG)	1992 GmbH
◆ Austro Control GmbH (BIG)	1993 GmbH
◆ Österreichische Bundesforste (ÖBf AG)	1996 AG

Zwei zentrale Fragestellungen standen im Mittelpunkt der Untersuchung:

- ◆ Inwiefern ist mit den Ausgliederungen eine Budgetentlastung verbunden?
- ◆ Wird mit der Ausgliederung eine Steigerung der Effizienz erreicht, und wie ist die wirtschaftliche *Performance* des Unternehmens?

Besonderes Augenmerk wird auf die mit der Ausgliederung verbundenen Änderungen für die Beschäftigten gelegt (Personalreduktion, Segmentierung der Belegschaft, flexiblerer Personaleinsatz, dienst- und pensionsrechtliche Veränderungen, Fragen der Personalentwicklung, Rolle der Belegschaftsvertretung). Die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Gesellschaften beschränkt sich nicht auf Bilanzanalysen der Unternehmungen an Hand von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und Effizienzfragen, es geht auch um die Frage, inwieweit in der ausgegliederten Unternehmung die Rahmenbedingungen für eine Selbststeuerung (Schaffung geeigneter interner Steuerungsinstrumente, verbesserte Steuerung und Kontrolle durch den Eigentümer, Ausschöpfung von Marktpotenzialen, soziokultureller Wandel im Unternehmen) geschaffen wurden. Abschnitt 3 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Aufbauend auf den daraus resultierenden Ergebnissen wurden Kriterien für erfolgreiche Ausgliederungen definiert (Abschnitt 4). Zuvor werden jedoch der methodische Ansatz, eine Typologie der ausgegliederten Einheiten und die Vorgangsweise bei den Ausgliederungen kurz dargestellt (Abschnitt 2).

2. Methodische Vorgangsweise, Typologie von und Vorgangsweise bei Ausgliederungen

Methodisch handelt es sich um eine "Vorher-Nachher"-Analyse, die vor allem auf zwei Ansätzen aufbaut:

- ◆ der Verarbeitung von öffentlich zugänglichen Daten und Informationen (Bundesrechnungsabschlüsse, Geschäftsberichte, Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepte, Ausgliederungsgesetze etc.) zu aussagekräftigen Kennzahlen
- ◆ und der Durchführung von qualitativen Interviews mit verschiedenen Gesprächspartnern aus den ausgegliederten Gesellschaften sowie den Trägerressorts.⁸

Die Evaluierung der gewählten Fallbeispiele wurde durch eine Reihe von Hemmnissen erheblich erschwert. Ein gravierendes Problem ergab sich aus dem hohen Grad an Intransparenz. Das betrifft zum einen die Daten, die weder in den Rechnungsabschlüssen noch in den Teilheften zum Bundesfinanzgesetz in einer für eine Evaluierung geeigneten Form dargestellt und publiziert werden, und zum anderen die Nichtzugänglichkeit zu Konzepten vor, während und nach der Ausgliederung (Unternehmens- und Ausgliederungskonzepte). Zahlen aus den Bilanzen der Unternehmungen stimmen mit jenen im Bundeshaushalt nicht überein, weil einer periodengerechten Abgrenzung in den Bilanzen die kameralistische Darstellung im Bundeshaushalt gegenübersteht. Das Fehlen einer umfassenden Dokumentation über die finanzielle Situation und die wirtschaftliche *Performance*, die etwa in Form eines jährlichen Ausgliederungsberichtes erfolgen könnte, macht Evaluierungen zu einem schwierigen Vorhaben, das die Gefahr von Fehleinschätzungen in sich birgt.

Weiters werden die Ziele der Ausgliederungen in den der Öffentlichkeit vorliegenden Informationen (Koalitionsübereinkommen, Budgetreden, Budgetprogramme, Ausgliederungsgesetze) nur teilweise oder nur in sehr allgemeinen Begrifflichkeiten angegeben, insbesondere aber wurden für die Ausgliederungsvorhaben keine Erfolgskriterien definiert. Dadurch wird der Nachweis der Überlegenheit der gewählten Lösung extrem schwierig: Das Erreichen nicht klar formulierter Ziele, für die es keine Meßgrößen, Erfolgskriterien und vorgegebenen Sollwerte (in Form von Vorschaurechnungen) gibt, läßt sich nur schwer in transparenter, nachvollziehbarer Form feststellen.

Den Autoren ist bewußt, daß die Evaluierung auf schwachen Grundlagen aufbaut – ja aufbauen muß. Es werden ja letztlich schlechte Ist-Zustände mit einer idealen Welt mit "Vorher-Nachher"-Vergleichen durchgeführt. Es kann und konnte nicht geklärt werden, welche Verbesserungen auch bei einem Verbleib im Bundeshaushalt hätten erzielt werden können. An sich wäre ja der Vergleich zwischen einer reformierten öffentlichen Aufgabenerfüllung mit der Leistungserbringung durch private Unternehmungen weitaus sinnvoller.⁹

Die seit dem Jahr 1991 ausgegliederten Gesellschaften des Bundes lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten typologisieren: nach der Art der Tätigkeit und nach ihrem wirtschaftlichen Umfeld sowie der Form der juristischen Verselbständigung.

Nach der Art der Tätigkeit lassen sich zwei Typen von Ausgliederungen unterscheiden.

- ◆ Einerseits gibt es Unternehmungen, die Leistungen für den Markt, also typische unternehmerische Tätigkeiten, erbringen. In diese Kategorie fallen z.B. die ÖBB, die Telekom Austria, Schloß und Tiergarten Schönbrunn, ÖDOBAG, Austro Control, Bundesforste etc.
- ◆ Andererseits gibt es Unternehmungen mit Aktivitäten, die eher den Charakter von Hilfsdienststellen haben. Diese Gesellschaften erbringen Leistungen für andere staatliche Stellen, die auch von der Privatwirtschaft angeboten werden. Hierher gehören z.B. das Bundesrechenzentrum, die Bundes-Wertpapieraufsicht, die Bundesfinanzierungsagentur, die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), die Statistik Österreich etc.

Die Zuordnungen sind nicht immer eindeutig möglich, weil einige Unternehmungen beide Arten von Aktivitäten erfüllen (z.B. die Bundesforste, die auch die Verwaltung des Liegenschaftsbestandes des Bundes durchführen).

Die ausgegliederten Unternehmungen können aber auch nach dem wirtschaftlichen Umfeld, in dem sie agieren, klassifiziert werden. Demnach gibt es Unternehmungen, die eine Monopolstellung haben (z.B. Austro Control, Schloß Schönbrunn) und solche, die in einer kompetitiven Umgebung tätig sind (z.B. ÖDOBAG, Bundesforste).

Die Vorgangsweise der Ausgliederungen erfolgt nach einem weitgehend einheitlichen Schema:¹⁰

- ◆ Die Grundlage für die Ausgliederung bildet stets ein Ausgliederungsgesetz.¹¹
- ◆ Die Gesellschaften werden im Regelfall bei der Ausgliederung ausreichend mit Eigenkapital ausgestattet.
- ◆ Sie verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit und sind nach kaufmännischen Prinzipien zu führen. Als Organisationsform dominieren die GmbH und die AG.
- ◆ Im Ausgliederungsgesetz ist ein Leistungsauftrag zwischen dem jeweiligen Ressort und dem ausgegliederten Unternehmen festgelegt. In den gewählten Fallbeispielen sind dies wie folgt:¹²

ÖDOBAG	Rahmenvertrag zur Durchführung von Leistungen (bis Ende 1999)
BIG	Mietverträge mit verschiedenen Ressorts, Fruchtgenußrahmenvertrag, Baubetreuungsverträge und Hausverwaltungsleistungen (Bundesbaudirektion)
Schloß Schönbrunn	Fruchtgenußvertrag, Mietvertrag
Austro Control	Rahmenvertrag über Leistungen für den Bund (Verkehrs- und Verteidigungsressort, Kaufvertrag, Liegenschaftserwerb)
ÖBf AG	Fruchtgenußvertrag

- ◆ Das oberste Organ ist ein vom jeweiligen Minister bestellter Aufsichts(Verwaltungs)rat, der die Interessen des Eigentümers vertritt.
- ◆ Die Ausgliederungen versuchen, wichtige Elemente des *New Public Management* zu realisieren. Das bedeutet, daß das Bestreben besteht, die ausgegliederte Unternehmung von Beginn an den Markt heranzuführen. Im Regelfall wird die auszugliedernde Einheit nicht mit einer Garantie des Eigentümers ausgestattet (Ausnahmen sind die ÖBB sowie die Post und Telekom Austria). Die Aufgaben der Unternehmungen werden in den Ausgliederungsgesetzen determiniert. Für die Steuerung der Gesellschaften sind die Zentralstellen zuständig, die strategischen und operativen Kompetenzen werden an den Aufsichtsrat sowie an die Geschäftsführung delegiert, die im Regelfall ein Unternehmenskonzept erarbeiten. Dadurch werden politische und unternehmerische Verantwortung getrennt.
- ◆ Die Durchführung der Ausgliederungen wurde in vielen Fällen von externen Beratungsfirmen begleitet. Nur in Ausnahmefällen kam es zu einer prozeßorientierten Beratung (Bundesforste). Im Vorfeld vieler Ausgliederungen hatte die Finanzierungsgarantiesgesellschaft eine beratende Rolle für das Bundesministerium für Finanzen. Sie erstellte Ausgliederungskonzepte für verschiedene Ausgliederungsprojekte (z.B. ÖDOBAG, Austro Control).

3. Die wichtigsten Ergebnisse aus den fünf Fallbeispielen – eine Gesamtschätzung

In diesem Resümee werden die wichtigsten Ergebnisse aus den fünf Fallbeispielen dargestellt. Neben der Frage nach möglichen Budgetentlastungen und der wirtschaftlichen *Performance* wird auf Steuerungsfragen und die Auswirkungen auf die Belegschaftsvertretungen eingegangen. Dabei werden nicht alle Ergebnisse im Detail präsentiert, es geht hier vielmehr um eine Gesamtschätzung.

3.1 Budgetentlastungen durch Ausgliederungen

Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind sehr schwierig zu ermitteln, weil die Verflechtungen zwischen dem Bundeshaushalt und dem ausgegliederten Unternehmen sehr vielschichtig sind und weil vorgegebene Soll-Werte weitgehend fehlen. Die Verbuchungen der Zahlungsströme erfolgen zumeist in mehreren Budgetkapiteln und liegen in vielen Fällen im Detail überhaupt nicht vor (Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Leistungsentgelte).¹³ Es wurde daher auf Schätzungen – wenn überhaupt möglich – zurückgegriffen (z.B. ÖDOBAG). Die budgetären Wirkungsanalysen werden zusätzlich dadurch erschwert, daß die Ausgliederungsvorgänge und die damit verbundenen Zielsetzungen nicht transparent gemacht wurden. Finanzielle Vorschaurechnungen liegen zwar teilweise vor (BIG, Austro Control), sie erleichtern aber nicht unbedingt die Überprüfbarkeit des budgetären Ergebnisses, weil sie nicht immer nachvollzogen werden konnten.

Die vorliegenden Ergebnisse und Einschätzungen sind daher zwangsläufig lückenhaft und können nicht mehr als Orientierungsgrößen sein.

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Budgetentlastung war es notwendig, über den zahlungsstromorientierten Ansatz hinauszugehen. Zusätzlich wurde eine Reihe von weiteren Faktoren – wie der Anstieg des Unternehmenswertes durch die Reorganisation (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Bundesforste) oder die Änderung der Unternehmensphilosophie (Bundesforste) – berücksichtigt, da der der Untersuchung zugrunde gelegte rein zahlungsstromorientierte Ansatz für die Ermittlung der budgetären Vorteilhaftigkeit zu kurz greift. Eine Quantifizierung des Unternehmenswertes konnte aber aufgrund der mangelnden Datenlage nicht geleistet werden. Die Einschätzung der Budgetentlastung erfolgt daher zum Teil auf qualitativer Basis.

Alles in allem kann festgehalten werden, daß für alle untersuchten Unternehmungen von einer Budgetentlastung ausgegangen werden kann bzw. eine solche zu erwarten ist. Die Entlastungen waren möglich, obwohl in einigen Fällen der Bund die Unternehmungen mit "Hypotheken" in die Selbständigkeit entlassen hat. Die Formen dieser Belastungen waren unterschiedlich. Es handelte sich um Investitionsrückstaus (Schloß Schönbrunn, Bundesforste, Austro Control), einen Personalüberhang (ÖDOBAG), die Abgeltung von Vorperiodenergebnissen (Bundesforste), Liegenschaftserwerb (Austro Control) und fehlende Vorsorgen für betriebliche Pensionszusagen (Austro Control). Umgekehrt übernahm der Bund Belastungen. Für den Personalüberhang der ÖDOBAG leistete der Bund Gesellschafterzuschüsse, und beim Schloß Schönbrunn übernahm er anlässlich der Ausgliederung einen Teil des Personals, über dessen Verwendung keinerlei Informationen vorliegen.

Das Ausmaß der budgetären Entlastung ist unterschiedlich hoch – eine Quantifizierung war aber nur in einem Fall möglich (ÖDOBAG) und muß vor dem Hintergrund der "Hypotheken" und der budgetären Ausgangslage der Unternehmungen gesehen werden. Drei der untersuchten Unternehmungen wiesen vor der Ausgliederung einen Ausgabenüberhang auf (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Austro Control), lediglich die Bundesforste hatten – bei kameralistischerer Darstellung – Einnahmenüberschüsse. Den Unternehmungen mit Ausgabenüberhängen gelang es, Budgetentlastungen zu erwirtschaften, die beim Schloß Schönbrunn beachtlich waren und bei der ÖDOBAG eher mäßig ausfielen. Die Budgetentlastung bei der Austro Control ließ sich in ihrer Größenordnung aus Mangel an Dateninformationen praktisch nicht abschätzen. Bei der BIG konnten Budgetentlastungen erzielt werden, die jedoch hinter den Erwartungen der Vorscheurechnung zurückblieben. Eine gleichzeitig zu erwartende Budgetentlastung des Hochbaubudgets ist in den Jahren nach der Ausgliederung nicht eingetreten. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß der budgetentlastende Effekt bei der BIG insgesamt ebenfalls bescheiden ausfiel. Bei den Bundesforsten war der Effekt der Budgetentlastung im ersten Jahr (1997) wegen der Abgeltung der Vorperiodenergebnisse hoch, in den Jahren danach eher gering. Hier ist erst mittelfristig mit höheren Entlastungen zu rechnen.

Die Ursachen für die Budgetentlastung ergeben sich aus der Summe mehrerer Faktoren. Am stärksten fallen die Personalkosten sowie die Anhebung von Preisen bzw. Gebühren ins Gewicht. Von geringerer Bedeutung sind das erhöhte Kostenbewußtsein und der gestiegene Unternehmenswert.

In drei Fällen (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Bundesforste) spielten die Personalkosten eine maßgebliche Rolle. Dabei wurden Mengen- und/oder Preiseffekte realisiert. In zwei Fällen kam es zu einem deutlichen Personalabbau, bei der ÖDOBAG und bei den Bundesforsten. Bei der ÖDOBAG erfolgte der Personalabbau vorwiegend über den natürlichen Abgang und zu einem geringeren Teil durch einen Arbeitsplatzwechsel – mit der Folge eines heute immer noch bestehenden Personalüberhangs. Bei den Bundesforsten war der Beschäftigtenabbau mit einem Sozialplan (Vorruhestandsregelungen) verknüpft. Beim Schloß Schönbrunn wurde der Personalstand deutlich ausgeweitet, das bedeutet, daß hier der Preiseffekt sehr stark zum Tragen kommt. Bei allen drei genannten Unternehmungen kam der Preiseffekt über einen neuen Kollektivvertrag oder ein neues Gehaltsschema zustande. Die Folge waren niedrigere Gehälter für Neueintretende, wobei der Lebensseinkommensverlauf in der Regel abgeflacht wurde. Ein flacherer Lebensseinkommensverlauf mit höheren Anfangsgehältern führt allerdings erst mittel- bis längerfristig zu Entlastungen. Gleichzeitig wurden Übertritte ins neue Gehaltsschema durch Anreizsysteme ("Versteinerung" des alten Dienstrechts, Ausgleichszahlungen) "gefördert". Bei den Bundesforsten trat ein Pensionskassenmodell an die Stelle der Betriebspension, wodurch sich die Bundesforste eines erheblichen Teils ihrer Pensionslasten entledigen konnten. Insgesamt kam es durch diese Maßnahmen teilweise zu beträchtlichen Gehaltsverlusten für die Beschäftigten. Bei der Austro Control hingegen stieg der Personalaufwand pro Kopf weiter an. Der neue Kollektivvertrag mit flacherem Lebensseinkommensverlauf und geringerem Lebensseinkommen wird sich bei der Austro Control erst mittelfristig auszuwirken beginnen.

Bei zwei Ausgliederungen spielten Preis- bzw. Gebührenerhöhungen eine bedeutende Rolle. Beim Schloß Schönbrunn hat neben der starken Reduktion der Personalaufwandstangente die Erhöhung der Eintrittspreise maßgeblich zur Budgetentlastung beigetragen. Bei der Austro Control trug neben dem Erwerb der Flugverkehrszentrale durch die Austro Control fast ausschließlich die Einführung kostendeckender An- und Abfluggebühren sowie von Entgelten für andere Leistungen zur Budgetentlastung bei. In beiden Fällen wurde diese angebotsorientierte Preis- bzw. Gebührenpolitik durch die monopolistische Stellung des Unternehmens begünstigt.

Bei der BIG kommt die Budgetentlastung hauptsächlich durch die Reorganisation der Bundesimmobilienwirtschaft zustande. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, daß die Kostensenkungspotentiale nur begrenzt ausgenutzt wurden.

Die betriebswirtschaftliche Orientierung der ausgegliederten Unternehmungen und die damit verbundene Erhöhung des Kostenbewußtseins sowie der mit der Reorganisation verbundene Anstieg des Unternehmens-

wertes trugen in allen Fällen mit Ausnahme der BIG zur Budgetentlastung bei.

Häufig wird die Meinung vertreten, daß budgetäre Entlastungen auch ohne Ausgliederung des jeweiligen Unternehmens hätten zustande kommen können. Diese These muß angesichts der hier vorliegenden Ergebnisse in Zweifel gezogen werden. Sie mag lediglich dort ihre Berechtigung haben, wo die Marktstellung des Unternehmens eine angebotsorientierte Preispolitik ermöglicht (Schloß Schönbrunn, Austro Control). Fraglich ist allerdings, ob die Preiserhöhungen ohne Ausgliederung in diesem Ausmaß durchsetzbar gewesen wären. Weiters kann angeführt werden, daß der zunehmende Wettbewerbsdruck für die Austro Control eine Fortsetzung der bisherigen Preispolitik nur mehr begrenzt zulassen wird. Beim Schloß Schönbrunn zeigte sich deutlich, daß ein Teil der Budgetentlastung über die Personalkosten zustande kam, der vermutlich beim Verbleib im Bundeshaushalt nicht möglich gewesen wäre.

Weniger eindeutig ist der Befund im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Budgetentlastung. Bei zwei Ausgliederungen zeichnet sich ab, daß es gelingt, ein an den Grundsätzen von *New Public Management* orientiertes Unternehmen aufzubauen, nämlich beim Schloß Schönbrunn und den Bundesforsten. In diesen beiden Fällen ist auf mittlere Sicht mit einer nachhaltigen Budgetentlastung zu rechnen. Bei der BIG hätte die stark steigende Verschuldung zu einer Minderung der Fruchtgenußentgelte in der Zukunft geführt. Durch die im Zuge der Neuorganisation (ab 2001) vorgenommene Systemumstellung vom Fruchtgenuß auf Eigentum wird die Verschuldung der BIG weiterhin hoch bleiben. Den kurzfristigen Verkaufserlösen stehen Mietaufwendungen der Ressorts gegenüber, die derzeit aus Mitteln des Hochbaubudgets gedeckt werden können. Ab dem zwölften Jahr werden nach jetzt vorliegenden Berechnungen die Mieteinnahmen an die BIG jedoch die Verkaufserlöse übersteigen, so daß mit budgetären Mehrbelastungen zu rechnen ist. Bei der Austro Control scheint die Nachhaltigkeit der Budgetentlastung praktisch nur durch kostendeckende Gebühren gewährleistet zu sein. Tatsächlich aber besteht aufgrund der derzeit hohen Flugsicherungsstreckengebühren (die ein Spiegelbild der hohen Personalkosten sind) die Gefahr, daß österreichisches Territorium zunehmend umgangen wird. Zusätzlich muß in Zukunft davon ausgegangen werden, daß der Konkurrenzdruck nicht nur von anderen Flugleitzentralen, sondern auch von privaten Anbietern mit kompletten Flugsicherungspaketen kommen wird. Bei der Austro Control besteht somit ein Handlungsbedarf. Bei der ÖDOBAG ist eine nachhaltige Budgetentlastung in hohem Maße davon abhängig, ob es dem Unternehmen gelingen wird, den Wegfall des Leistungsvertrages mit der Wasserstraßendirektion zu verkraften und sich gegen andere Anbieter am Markt durchzusetzen. Entscheidend wird auch sein, ob die Personalreserve abgebaut bzw. produktiv innerhalb oder außerhalb des Unternehmens eingesetzt werden kann. Zur Erhaltung einer nachhaltigen Budgetentlastung besteht auch hier erheblicher Handlungsbedarf.

3.2 Die wirtschaftliche Performance der ausgegliederten Unternehmungen

3.2.1 Effizienzentwicklung

Effizienzsteigerungen bei Ausgliederungen entstehen vor allem durch kostenseitige Maßnahmen, die ihrerseits wieder größtenteils auf diversen Flexibilisierungsaktivitäten aufgebaut sind. Im Mittelpunkt von Kosteneinsparungen stehen dabei in den meisten Fällen Flexibilisierungsmaßnahmen im Personalbereich sowie diverse Einsparungsmaßnahmen im Verwaltungsbereich.

Einnahmenseitig sind ebenfalls Effekte zu beobachten, wenngleich hier unterschiedliche Erfolge verbucht werden konnten. Die einnahmenseitigen Bemühungen gehen einerseits in Richtung Festigung des Stammgeschäftes, andererseits aber auch in Richtung der Erschließung neuer Umsatzpotentiale.

3.2.1.1 Einnahmenseitige Effekte von Ausgliederungen

Es zeigt sich, daß Unternehmen, die aus einer bürokratisch-mechanistisch ausgerichteten Struktur in eine unternehmerisch-marktwirtschaftliche übergeführt werden, Probleme bei der Verbesserung ihrer Einnahmenstruktur haben. Der Grund liegt vor allem darin, daß die notwendigen betriebswirtschaftlichen Erfahrungen für den Umgang in einem kompetitiven System im Regelfall nicht vorhanden sind. Vor allem bei der Strategiefindung sowie der Vermarktung stoßen die ausgegliederten Gesellschaften daher relativ rasch an Grenzen. Die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung historisch gewachsene bzw. gebildete Organisationsstruktur einerseits sowie die erforderlichen Qualifikationen der ArbeitnehmerInnen in betriebswirtschaftlichen Belangen andererseits entsprechen zu Beginn der Ausgliederung nur partiell den Anforderungen eines unternehmerisch ausgerichteten Unternehmens und müssen erst weiterentwickelt werden, ehe sich erste Erfolge am Markt einstellen können. Einen Vorteil haben hier Gesellschaften, die sich bereits vor der Ausgliederung am Markt bewegt haben und daher ihre Strukturen dementsprechend ausgerichtet haben (ÖBf AG).

So ist es auch nicht verwunderlich, daß ein Teil der untersuchten Gesellschaften auch nach der Ausgliederung relativ stark auf seine Stammumsätze angewiesen war und die Erschließung neuer Produkte oder Märkte nur in Ausnahmefällen sichtbare Ergebnisse brachte. Zu den Ausnahmen zählen hier die Bundesforste und das Schloß Schönbrunn. Beide Gesellschaften konnten nach der Ausgliederung allmählich neue Produktgruppen erschließen, die rund um ihre Kerntätigkeit positioniert sind (etwa produktionsnahe Dienstleistungen bei den Bundesforsten, *Merchandising* beim Schloß Schönbrunn). Diese beiden Gesellschaften zeichneten sich auch dadurch aus, daß sie entsprechende Maßnahmen auf der soziokulturellen Ebene – wie Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung etc. – einleiteten, um die Unternehmenskultur auf die neuen wirtschaftlichen Erfordernisse umzustellen.

Im Gegensatz dazu schenkte die ÖDOBAG diesen Faktoren weniger Beachtung, im Mittelpunkt stand der Abbau des Personalüberhanges. Eine Ergänzung der Aufgaben – etwa durch die Erschließung neuer Produkte – blieb daher lange Zeit in den Anfängen stecken und ist letztlich nie wirklich gelungen. Die hohe Abhängigkeit von der ursprünglichen Kerntätigkeit könnte bei der ÖDOBAG in Zukunft zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen, da der ursprünglich in Form eines Leistungsvertrages mit dem Auftraggeber Wasserstraßendirektion abgesicherte Kernumsatz durch eine vorzeitige Vertragslösung gefährdet wird.

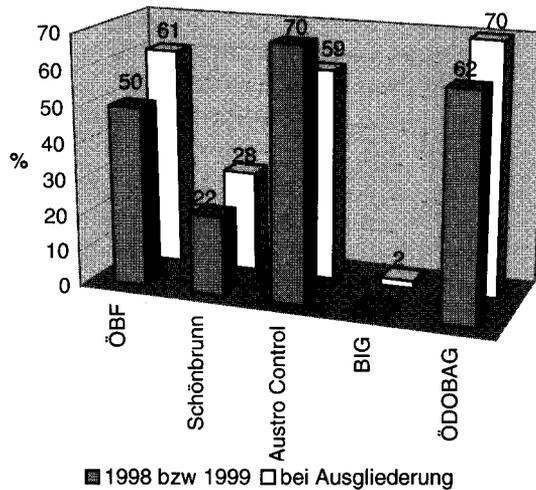
Relativ positive Effekte zeigten die Ausgliederungen in bezug auf Einnahmenerhöhungen im Stammgeschäft. Sowohl Schloß Schönbrunn, die Austro Control als auch die Bundesforste konnten ihre Umsätze steigern. Bei einer genaueren Betrachtung muß aber vor allem beim Schloß Schönbrunn und der Austro Control berücksichtigt werden, daß die Ertragssteigerungen insbesondere aus Preiserhöhungen resultieren, die auf Grund der besonderen wirtschaftlichen Marktposition dieser Unternehmen durchsetzbar waren. So hatte das Schloß Schönbrunn wohl auf Grund seiner touristischen bzw. kulturpolitischen Bedeutung einen relativ großen Preisspielraum nach oben, mußte aber nach Umsetzung dieser Maßnahme trotzdem einen massiven Besucher-rückgang in Kauf nehmen. Auch bei der Austro Control bestanden die einnahmenseitigen Maßnahmen trotzdem ausschließlich aus einer Anhebung bzw. Neueinführung von Gebühren. Diese Preiserhöhungen wurden erst durch die Ausgliederung und die damit verbundene Flexibilisierung der Entscheidungsstrukturen ermöglicht. Zusätzlich stellte die gesellschaftsrechtliche Ausgliederung einen entscheidenden Impuls zur Ausschöpfung dieser Potentiale dar.

3.2.1.2 Kostenseitige Effekte

Auf der Kostenseite kann ein relativ eindeutiges Resümee gezogen werden, das im Prinzip auf alle Ausgliederungen – mit Ausnahme der BIG – zutrifft. Die Hauptstoßrichtung der Effizienzsteigerung geht deutlich in Richtung einer Verringerung der Personalkosten. Obwohl anzunehmen ist, daß Ausgliederungen auf Grund der damit verbundenen Restrukturierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen auch die Grundlage für diverse andere Kosteneinsparungen (z.B. im Einkauf, bei Mieten, bei Finanzierungskosten etc.) bilden, konnten aus den Erfolgsrechnungen der untersuchten Gesellschaften keine diesbezüglichen Einsparungen wahrgenommen werden.

3.2.1.3 Maßnahmen im Personalbereich

Kosteneinsparungen im Personalbereich wurden vor allem mittels Personalabbau sowie diverser Verschlechterungen im Dienst- und Pensionsrecht erzielt. Das Ergebnis der Einsparungen wird etwa in der Entwicklung der Lohntangente¹⁴ deutlich sichtbar. Mit Ausnahme der Austro Control weisen seit der Ausgliederung alle untersuchten Gesellschaften eine spürbare Senkung dieser Kennzahl auf.

Abbildung 1: Entwicklung der Lohntangente nach der Ausgliederung

Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Als vorrangiges Mittel zur Lohnkostensenkung wurde bei den untersuchten Gesellschaften der Beschäftigtenabbau angewendet. So wurde der Personalstand seit Beginn der Ausgliederung bei der ÖDOBAG um etwa 40% verringert und bei den Bundesforsten um ca. 30%. Anders war die Entwicklung beim Schloß Schönbrunn und der Austro Control. Schloß Schönbrunn erhöhte den Beschäftigtenstand auf Grund neuer Geschäftsfelder, bei der Austro Control stieg der Beschäftigtenstand ebenfalls leicht an. Der Beschäftigtenabbau wurde vorwiegend durch natürlichen Abgang, insbesondere Pensionierungen (Bundesforste, ÖDOBAG) erreicht. Kündigungen stellten bislang eher die Ausnahme dar und kamen nur in Einzelfällen zur Anwendung (ÖDOBAG).

Bei den Bundesforsten wurde ein Sozialplan ausgehandelt, der inhaltlich eine "Beurlaubung" bei weiterlaufenden, aber verringerten Aktivbezügen darstellt. Ein Teil der Kosten des Sozialplanes wurde dabei in das Budget rückverlagert, in dem Mittel aus der Arbeitslosenversicherung zur Teilfinanzierung des Vorruhestandes herangezogen wurden.

Den Kostensenkungen, die diese Maßnahmen auf lange Sicht mit sich bringen, stehen zum Teil relativ hohe Beendigungsansprüche gegenüber, für die in der Regel die ausgegliederten Gesellschaften aufkommen müssen. Diese Kosten stellen für die neuen Gesellschaften gerade in der Umstrukturierungsphase erhebliche Belastungen dar. So wurde bei der Austro Control erst nach der Ausgliederung mit dem Aufbau einer Rückstellung für bereits Jahre zuvor zugesagte betriebliche Pensionsansprüche begonnen,

was nun in den nächsten Jahren zu einer spürbaren Kostenbelastung führen wird. Auch die Bundesforste haben auf Grund von Beendigungsansprüchen erhebliche Belastungen zu tragen. Hier muß etwa die Rückstellung für den Sozialplan deutlich aufgestockt werden, um die aus der gesetzlichen Anhebung des Frühpensionierungsalters resultierenden Zusatzkosten abdecken zu können. Im Beispiel Schönbrunn verblieb ein Teil der Beschäftigten beim Bund, so daß das ausgegliederte Unternehmen sogar Personal aufnehmen mußte, um die notwendigen Kapazitäten abdecken zu können. Für die Gesellschaft hat diese Variante den Vorteil, daß von Beginn an kein Personalüberhang besteht und das neue Personal den erforderlichen Qualifikationen entsprechend ausgewählt werden kann. Dadurch wird ein rascherer Strukturwandel möglich. Aus der Sicht des Bundes ist diese Lösung freilich suboptimal, da der durch die Ausgliederung unter Umständen erwünschte Einsparungseffekt beim Personalaufwand verwässert wird. Auch bei den Bundesforsten wurde ein Teil der in den Vorruhestand versetzten Beschäftigten durch Neuaufnahmen ersetzt. Bei der BIG wurde fast zur Gänze neues Personal aufgenommen. Diesen Neuaufnahmen standen keine Einsparungseffekte in anderen Bereichen des Hochbaus, etwa der Bundesbaudirektion, gegenüber.

Mit Ausnahme der BIG war jede Ausgliederung mit einer Änderung des Dienstrechtes bzw. einem neuen Gehaltsschema verbunden. Während Beamte in der Regel mit keiner wesentlichen Verschlechterung des Dienstrechtes im Zuge der Ausgliederung rechnen mußten, da sie zumeist in Form einer Personalüberlassung an die neue Gesellschaft übertragen wurden, kamen für die Vertragsbediensteten sowie die neueintretenden Beschäftigten in der Regel neue Kollektivverträge zur Anwendung. Typische Charakteristika dieser neuen Regelungen sind eine Verringerung des Einkommens (Schloß Schönbrunn, Bundesforste), eine Verflachung der Lohn- und Gehaltsentwicklung, die Einführung von variablen Entgeltsystemen (Bundesforste) sowie angepaßte Pensionsregelungen (Bundesforste). Letztere reichen von Pensionskassenlösungen bis hin zur ASVG-Pension. Um Beschäftigte zum Übertritt in das neue Dienstrecht zu bewegen, wurden einerseits Boni angeboten (z.B. höhere Einstufung), andererseits wurde mit einer "Versteinerung" des alten Dienstrechtes Druck auf die Beschäftigten ausgeübt (Schönbrunn).

Einsparungen im Personalbereich waren in den meisten Fällen mit einer Steigerung der Produktivität verbunden. Bei der Mehrzahl der untersuchten Gesellschaften ist die Betriebsleistung pro Beschäftigten - als Indikator für die Produktivität - wesentlich stärker gestiegen als gleichzeitig der Personalaufwand. Beim Schloß Schönbrunn stagnierte der Personalaufwand pro Kopf seit der Ausgliederung, während gleichzeitig die Betriebsleistung um über 30% gestiegen ist. Ähnlich bei der ÖDOBAG und den Bundesforsten: einer Steigerung der Betriebsleistung um jeweils 38% bzw. 10% stehen Erhöhungen des Personalaufwandes von 15% bzw. 5% gegenüber. Die Produktivitätssteigerungen gehen vor allem von den Einsparungen im Personalbereich aus.

Generell kann festgestellt werden, daß Ausgliederungen Umschichtungen bzw. Anpassungen des Personalbedarfs – in beide Richtungen – erheblich erleichtern und dadurch gegenüber der Planstellenbewirtschaftung einen Vorteil besitzen. Was für das Unternehmen allerdings förderlich ist, kann für die Beschäftigten rasch zu einem Nachteil werden.

3.2.1.4 Effizienzsteigerungen durch den Einsatz moderner Managementmethoden

Es wurde festgestellt, daß Ausgliederungen in der Regel auch einen wichtigen Impuls zur Modernisierung der Unternehmenssteuerung mit sich bringen. Die untersuchten ausgegliederten Gesellschaften befinden sich diesbezüglich freilich in relativ unterschiedlichen Entwicklungsphasen. Bei allen untersuchten Gesellschaften wurde relativ rasch eine Restrukturierung bzw. Modernisierung des betrieblichen Rechnungswesens in Angriff genommen. Dies reicht von der Einführung einer Kostenrechnung sowie von Controlling- bzw. Revisionsabteilungen bis hin zu einer integrativen Vernetzung aller Steuerungseinheiten mittels diverser Softwarelösungen (z.B. SAP). Die Implementation eines modernen Rechnungswesens dauert einige Zeit, so daß sich etliche Gesellschaften erst in der Umsetzungsphase befinden. Die Qualität des eingesetzten Instrumentariums konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht beurteilt werden.

Darüber hinausreichende moderne Managementmethoden wie *Total Quality Management*, *Balanced Scorecard* und gezielte Maßnahmen im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung sind – abgesehen von einigen partiellen Projekten – nur vereinzelt zu finden (Bundesforste). Hier ist noch ein deutlicher Nachholbedarf gegeben, da gerade diese Instrumente ein hohes Potential für nachhaltige Effizienzsteigerungen versprechen.

Bei der Implementation moderner Managementmethoden stellen die (noch) nicht vorhandenen soziokulturellen und organisatorischen Voraussetzungen in der Regel die größten Hindernisse dar. Auch die Belegschaft bzw. deren Vertretung stehen diesen neuen Konzepten skeptisch gegenüber, sind mit ihnen doch nicht nur Chancen, sondern auch Risiken für die Belegschaft verbunden. Hier ist es entscheidend, wie offen die Betroffenen in den Entwicklungsprozeß eingebunden werden. Je offener der Prozeß angelegt wird, desto eher konnten Widerstände und Hemmnisse gemeinsam bewältigt werden.

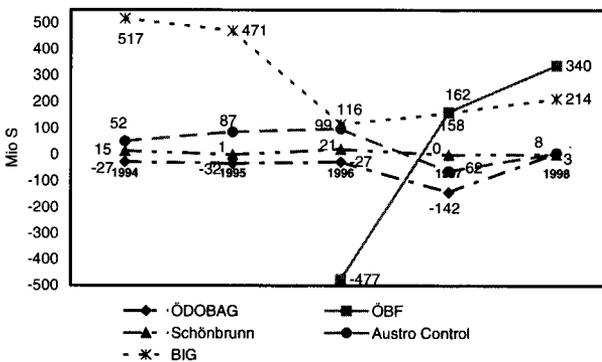
3.2.2 Die Entwicklung der Gewinne sowie deren Verwendung

Die Gewinnsituation der untersuchten Gesellschaften hat sich ab dem Zeitpunkt der Ausgliederung tendenziell positiv entwickelt hat. Die Gesellschaften bilanzieren nun mit einem positiven Jahresüberschuß, wenngleich immer wieder deutliche Schwankungen von einem zum anderen Geschäftsjahr feststellbar sind (Abb. 2). Allerdings hat sich das Gewinnniveau bei beinahe allen untersuchten Gesellschaften nach einer gewissen Zeit

eingependelt, eine weitere Aufwärtsentwicklung ist zur Zeit nicht erkennbar. Dies liegt daran, daß umsatzseitig wenig Potential erschlossen wurde und die kostenseitigen Effekte nach spürbaren Entlastungen in den ersten Jahren tendenziell geringer wurden. Die einzige Ausnahme mit stetig wachsenden Jahresüberschüssen sind die Bundesforste. Hier spielen aber außerordentliche Erträge bzw. Belastungen eine dominierende Rolle. Um diese Faktoren bereinigt konnten die Gewinne auf gutem Niveau stabil gehalten werden.

Die Analyse der Gewinnentwicklung nach Ausgliederungen wird durch Einmaleffekte (erstmalige Dotierung von Sozialkapital, Abschlagszahlungen, Umstrukturierungskosten etc.) erschwert. Zusätzlich müssen bei einigen Unternehmungen im Jahr 1999 außerordentliche Entwicklungen berücksichtigt werden (z.B. Kosovo-Krieg bei der Austro Control, Sturm "Lothar" bei den Bundesforsten, Kündigung des Leistungsvertrages bei der ÖDOBAG).

Abbildung 2: Die Entwicklung des Jahresüberschusses



Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Zwischen Bund und ausgegliederten Gesellschaften wurden in einigen Fällen die Bezahlung von Fruchtgenußentgelten für die wirtschaftliche Bereitstellung von Vermögen und die damit verbundene Nutznießung vereinbart (BIG,¹⁵ Bundesforste, Schloß Schönbrunn). Diese sind im Regelfall von bestimmten Gewinngrößen wie dem Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) abhängig. Ein höherer Gewinn hat zwar ein höheres Fruchtgenußentgelt zur Folge, gleichzeitig wird dadurch aber der Gewinn wieder reduziert. Die Entwicklung der Fruchtgenußentgelte war unterschiedlich. Bei den Bundesforsten sind sie seit der Ausgliederung von 50 Mio. S (1997) auf über 170 Mio. S (1999) angestiegen. Bei der BIG unterlagen sie relativ starken Schwankungen. Die Schloß Schönbrunn GmbH führte bisher nur geringe Fruchtgenußentgelte an den Bund ab.

Darüber hinaus hat der Bund als Eigentümer die Möglichkeit, allfällige Bilanzgewinne in Form von Dividendenausschüttungen zu lukrieren. Regelmäßig erhielt der Bund aus diesem Titel Dividenden von der BIG (jährlich

zwischen 10 und 170 Mio. S) und den Bundesforsten (jährlich 40 Mio. S). Die anderen Gesellschaften führten bislang keine Dividenden ab.

Daß bei der Darstellung des Gewinnes in veröffentlichten Bilanzen auch die Optik eine wichtige Rolle spielt, zeigt das Beispiel ÖDOBAG. Um die künftige Ertragslage zu verbessern, wurde der bestehende Personalüberhang bilanziell und gesellschaftsrechtlich durch die Bildung einer Rückstellung sowie durch die Ausgliederung des "gesunden" Betriebsteiles isoliert. Der aus dem Personalüberhang resultierende Personalaufwand wurde dadurch "vorgezogen", zukünftige Gewinne werden entlastet.

3.2.3 Die langfristige Krisenfestigkeit der Gesellschaften

Eine kritische Größe für die Krisenfestigkeit der ausgegliederten Unternehmen ist die Höhe des Eigenkapitals. Da davon auszugehen ist, daß in den ersten Jahren nach der Ausgliederung Anfangs- bzw. Umstrukturierungsverluste getragen werden müssen, ist ein solider Eigenkapitalanteil bei der Ausgliederung eine wichtige Startvoraussetzung. Je höher die Gefahr von Verlusten ist, desto besser sollte die Eigenkapitalausstattung sein. Als zweite Kennzahl wurde im Rahmen dieser Studie die Verschuldungsdauer als Verhältnis von Verschuldung zur Selbstfinanzierungskraft gewählt.

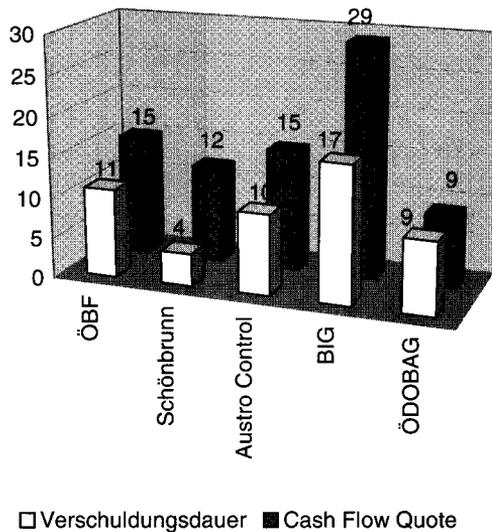
Die Untersuchung hat zeigt, daß der größere Teil der ausgegliederten Gesellschaften von Beginn an eine relativ hohe Eigenkapitalausstattung erhielt (Bundesforste, ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn).¹⁶ Die Austro Control und die BIG wurden unterdurchschnittlich mit Eigenkapital ausgestattet. Die zum Ausgliederungszeitpunkt relativ niedrige Eigenkapitalquote bei der Austro Control wurde durch einen hohen Anteil von Sozialkapital ergänzt, welches erst langfristig zu Verpflichtungen führen wird und daher wirtschaftlich ebenfalls dem Eigenkapital zugerechnet werden kann. Allerdings ist das Sozialkapital erst teilweise gebildet, es wurde aktivseitig abgegrenzt. Die BIG startete mit einer relativ geringen Eigenkapitalausstattung, war aber immer als "Finanzierungsgesellschaft" ausgelegt, was zur Folge hat, daß eine herkömmliche Interpretation der Eigenkapitalquote zu falschen Schlüssen führen kann.

Körperlich wird das Eigenkapital meist in Form von Sachanlagevermögen und nicht in Form von liquiden Mitteln eingebracht. Aus der Sicht des Bundes kommt es dadurch zu keinen budgetären Belastungen. Im Gegenteil, in einigen Fällen wurde den Gesellschaften unmittelbar nach der Ausgliederung eine relativ hohe finanzielle Bürde auferlegt, die die Liquidität des ausgegliederten Unternehmens erheblich belastete, das Bundesbudget aber entlastete. So mußte die Austro Control unmittelbar nach der Ausgliederung ihre eigene Luftverkehrskontrollzentrale vermutlich zu einem überhöhten Kaufpreis erwerben, da diese nicht als Sacheinlage übertragen wurde. Die Bundesforste mußten eine Abgeltung für "Vorperiodenergebnisse" in der Höhe von 700 Mio. S an den Bund bezahlen.

Die Krisenfestigkeit der ausgegliederten Gesellschaften zeigt sich auch an Hand der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Werden die *Cash Flow-*

Entwicklung und die Verschuldungsdauer als Indikatoren herangezogen, so zeigt die Abbildung 3, daß das Niveau relativ stabil und zufriedenstellend ist und daß die Finanzkraft einen Aufwärtstrend zeigt. Lediglich im Jahr 1999 haben einige außerordentliche Umstände zu einer Beeinträchtigung dieser Werte geführt (Kündigung des Leistungsvertrages bei ÖDOBAG, Krieg im Kosovo bei Austro Control). Die Gesellschaften weisen insgesamt aber eine durchwegs sehr solide Kapitalstruktur und Finanzkraft auf.

Abbildung 3: Finanzkraft der ausgegliederten Gesellschaften im Jahr 1998



Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Auch bei der Frage, ob die erforderlichen Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können, kann den untersuchten Gesellschaften durchwegs ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Die meisten Gesellschaften können ihre Investitionen aus dem *Cash Flow* finanzieren und investieren genug, um den Modernisierungsgrad ihrer Betriebsmittel zu erhalten und entsprechend weiterzuentwickeln. Bei der Schloß Schönbrunn GmbH war die Eigenfinanzierung der erforderlichen Investitionen in das Schloß sogar ein wesentliches Motiv für die Ausgliederung. Eine Ausnahme bildet die ÖDOBAG, die über Jahre hindurch einen negativen *Cash Flow* erreichte und erst ab 1998 in den positiven Bereich gelangte.

3.3 Auswirkungen auf die Belegschaftsvertretung

Auf die Belegschaftsvertretungen kam im Zuge von Ausgliederungen eine Fülle von Problemen zu. Das größte Problem bestand darin, daß Ausgliederungen für Personalvertretungen im öffentlichen Dienst eine völlige

Systemveränderung darstellen und dadurch die Basis der Interessenvertretung völlig neu aufgebaut werden mußte.

Durch die Ausgliederung wurden für die Belegschaftsvertretungen andere Rechtsgrundlagen gültig. Es fand ein Wechsel vom Personalvertretungsrecht in das Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) statt. In vielen Fällen mußten Übergangsbestimmungen geschaffen werden, da Beamte bezugs- oder pensionsrechtlich weiterhin dem öffentlichen Dienst zugeteilt sind und daher diesbezüglich von der Personalvertretung im öffentlichen Dienst vertreten werden, wirtschaftlich aber einem Betrieb des ausgegliederten Unternehmens zugeordnet sind und hier vom neuen ArbVG-Betriebsrat vertreten werden. Die Mitbestimmungsstrukturen wurden erheblich komplexer. Während bei der Personalvertretung vor allem Angelegenheiten des Bezugs- oder Pensionsrechtes zu regeln sind, verlagert sich der Schwerpunkt des ArbVG-Betriebsrates relativ rasch auf die Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die betriebswirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens bestimmt weitgehend den Handlungsspielraum des Betriebsrates im ausgegliederten Unternehmen. Hier fehlte den Personalvertretern naturgemäß die notwendige Erfahrung.

Zudem bedingen viele Ausgliederungen, daß erstmals ein Betriebsrat gewählt wurde oder die bisherige Personalvertretungsstruktur an die neuen Verhältnisse angepaßt werden mußte. Damit waren viele Unsicherheiten verbunden – nicht zuletzt auch bezüglich des eigenen Schicksals.

Die Komplexität stieg auch dadurch, daß Ausgliederungen neue rechtliche Bedingungen für die Beschäftigten zur Folge hatten. Auf einen Teil der Belegschaft waren nun nicht mehr die Bestimmungen aus dem öffentlichen Dienst, sondern aus dem "privatwirtschaftlichen" Arbeitsrecht oder dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) anzuwenden. Mit diesen Gesetzen hatten Personalvertreter kaum Erfahrungen, sie standen daher vor großen Herausforderungen.

Letztlich muß berücksichtigt werden, daß durch die beginnende Anwendung moderner Managementmethoden generell ein Wandel der Rolle des Betriebsrates eingeleitet wurde. Die traditionelle Rolle des Betriebsrates als "Verteidiger erworbener Rechte" wurde zunehmend vom "Co-Manager" abgelöst, der – wie das Beispiel der Bundesforste zeigt – eine aktive Rolle im Veränderungsprozeß übernimmt und die Interessen der Belegschaft immer mehr als Prozeßbegleiter und Moderator gegenüber dem Management vertritt.

Es zeigte sich somit, daß Ausgliederungen für die Personalvertretung eine enorme Herausforderung darstellen und daher mit viel Unsicherheiten behaftet sind. Es ist durchaus verständlich, daß Umstrukturierungsprozesse von der Belegschaft und dem Betriebsrat nicht von vornherein unterstützt, sondern eher mit viel Skepsis und Zurückhaltung betrachtet wurden. Dies wird bei den untersuchten Gesellschaften deutlich sichtbar. Die Skepsis zeigt sich vor allem in verstärkter Kritik an den Ausgliederungsvorhaben und den damit verbundenen Veränderungen im Personalbereich. Das Beispiel Bundesforste ist jedoch ein Beleg dafür, daß es möglich ist,

eine offensive Strategie zu beschreiten und sich aktiv in den Ausgliederungsprozess einzubringen, um so die Chancen für die Belegschaft besser nutzen zu können.

3.4 Die Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch den Eigentümer

Mit der Ausgliederung von Aufgaben aus dem unmittelbaren Bundesbereich – und damit aus der Kameralistik des Bundeshaushaltes – ist auch die Frage der Steuerung stärker in den Mittelpunkt gerückt. Aus internationalen Beispielen ist bekannt, daß eine adäquate Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch das politisch administrative System ein zentrales Problem darstellt. Die "Kunst" der Steuerung besteht darin, daß den ausgegliederten Gesellschaften ein ausreichender Autonomiespielraum für eigenverantwortliches Agieren, d.h. also für eine Selbststeuerung gelassen werden muß, während gleichzeitig dafür Sorge getragen werden muß, daß die ausgegliederten Gesellschaften im Sinne der politisch-strategisch vorgegebenen Ziele handeln. Im Rahmen der Steuerung geht es somit darum, daß das politisch-administrative System die dafür geeigneten Rahmenbedingungen schafft.

Die Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen – das gilt nicht nur für die hier untersuchten – erfolgte lange Zeit in erster Linie über die traditionellen Instrumente, d.h. über die Ausgliederungsgesetze und über die Mitwirkung in den Aufsichtsorganen der verselbständigten Unternehmungen (Aufsichtsrat). Im Rahmen der Untersuchung konnte eine Reihe von Steuerungsdefiziten festgestellt werden, und zwar sowohl beim Eigentümer als auch Selbststeuerungsdefizite bei den ausgegliederten Einheiten. Erstere sind schon in den Ausgliederungsgesetzen selbst angelegt, weil die Steuerungsvorgaben dort sehr vage bleiben und einen weiten Operationalisierungsspielraum offen lassen. Die Operationalisierung selbst erfolgt dann durch die Unternehmensorgane (Geschäftsführung, Aufsichtsrat). Hierbei treten Mängel an Steuerungswillig- und -fähigkeit auf, die sich beim zuständigen Träger einerseits in Qualifikations- und Funktionsmängeln bei von ihm entsendeten Vertretern in den Aufsichtsrat und andererseits vor allem im Fehlen eines geeigneten öffentlichen Berichtswesens äußern.

In der Praxis zeigt sich nach wie vor die Tendenz, an den gewohnten Strukturen festzuhalten. Besonders deutlich kommt das bei der ÖDOBAG und der BIG zum Ausdruck. Bei der ÖDOBAG ist es die mangelhafte Aufgabenabgrenzung und Koordination zwischen der ÖDOBAG und der Wasserstraßendirektion im Bereich des Meßwesens. Die bestehenden organisatorischen Unklarheiten werden von den Betroffenen verschieden interpretiert. Während aus der Sicht der ÖDOBAG eine Art Konkurrenzverhältnis aufgebaut wurde, vertritt die WSD die Ansicht, ihre Investitionen dienen lediglich der Kontrolle. In Wirklichkeit dürfte es sich – selbst neun (!) Jahre nach der Organisationsprivatisierung der Wasserstraßendirektion – um Hemmnisse der WSD handeln, die gewohnten Bahnen zu verlassen.

Ein zweites Beispiel liefert die BIG. Mit dem BIG-Gesetz wurde zwischen der BIG und der Bundesbaudirektion Wien ein fünfjähriger Leistungsverpflichtungsvertrag errichtet. Obwohl der Vertrag längst abgelaufen ist, vergibt die BIG ihre Aufträge nach wie vor ausschließlich an die Bundesbaudirektion. Diese sich aus Steuerungsdefiziten ergebenden Beharrungstendenzen tragen zu Ineffizienzen in der Leistungserstellung bei. Es fehlen entsprechende Effizienzanreize.

Die BIG ist auch ein Beispiel dafür, daß es nicht gelungen ist, die Aufgaben durch marktwirtschaftliche, selbstregelnde Systeme abzuwickeln. Die Abwicklung erfolgt nach wie vor über bürokratische Kontroll- und Verwaltungsmechanismen. Das führt dazu, daß die tatsächlichen Kosten für die Nutzung von Bundesimmobilien weder transparent sind, noch von den Nutzern selbst getragen werden. Die Mieten für die Schulen des Bundes und für die Universitäten werden nicht von den Nutzern selbst, sondern pauschal und zentral vom jeweiligen Ministerium getragen.

Die Steuerungsdefizite traten auf, obwohl mit den Ausgliederungsrichtlinien des Bundeskanzleramtes¹⁷ vom November 1992 eine Ziel- und Programmsteuerung eingeführt wurde. Demnach müßte bei jeder Ausgliederung ein betriebswirtschaftliches und organisatorisches Ausgliederungskonzept erstellt werden, das Auskunft über Motive und Zielsetzungen und über die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt in Form einer Vorscheurechnung und einer fiktiven Fortsetzung des Status quo geben soll. Die Untersuchung hat gezeigt, daß zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Lücke klafft.¹⁸

Eine Reaktion des Bundes auf vorhandene Steuerungsmängel war die Einrichtung eines betriebswirtschaftlichen Berichterstattungswesens im Jahr 1998. Beim Bund wurde mit dem Aufbau eines Beteiligungscontrollings (beim jeweiligen Fachressort) und eines Finanzcontrollings (beim Bundesministerium für Finanzen) begonnen¹⁹. Durch das *Controlling* soll die Umsetzung der Ziele und Strategien des ausgegliederten Unternehmens steuernd unterstützt werden. Damit wird den fachzuständigen Ressorts als verantwortlichen Eigentümern ein begleitendes Informationsinstrumentarium in die Hand gegeben. Es werden quartalsweise Mindestberichtspflichten mit Soll/Ist-Vergleichen vereinbart, die über eingetretene Entwicklungen im Leistungs-, Vermögens- und Finanzierungsbereich Auskunft geben sollen. Auch die budgetären Auswirkungen von Ausgliederungen auf den Bundeshaushalt werden in die Berichterstattung einbezogen. Damit wird ein Grundstein für regelmäßige Evaluierungen ausgegliederter Unternehmungen gesetzt. Es wäre sinnvoll und würde dem Postulat einer transparenten Verwaltung entsprechen, wenn die Informationen aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling regelmäßig in einem Ausgliederungsbericht des Bundes dokumentiert würden. Es sei aber nochmals darauf hingewiesen, daß eine adäquate Evaluierung ausreichend präzise und operational definierte Zielsetzungen sowie Erfolgskriterien voraussetzt.

4. Vorgangsweise und Anforderungskriterien für künftige Ausgliederungen

4.1 Es geht nicht um "öffentlich versus privat" – Reformstrategien für die öffentliche Aufgabenerfüllung sind gefragt

Die Regierung geht mit der Vorlage eines neuen umfangreichen Ausgliederungskatalogs offensichtlich davon aus, daß die Erledigung öffentlicher Aufgaben in den aufgelisteten Bereichen durch Ausgliederungen effizienter erbracht werden kann als bei verwaltungsnaher Erledigung. Angesichts fehlender²⁰ Evaluierungen von bisherigen Ausgliederungen – immerhin 35 Unternehmungen seit 1991 – erscheint diese Vorgangsweise problematisch. Das insbesondere auch deshalb, da sich aus den vorliegenden Evaluierungsbeispielen die allgemeine Schlußfolgerung ziehen läßt, daß die Ausgliederungen kein Allheilmittel sind, die dem öffentlichen Sektor unterstellten Schwächen wie mangelnde Effizienz, Inflexibilität, mangelnde Kostentransparenz und Konkurrenzfähigkeit auf den relevanten Märkten zu überwinden. Wenn es daher um die Frage von Reformstrategien der öffentlichen Aufgabenerfüllung geht, macht es Sinn, von der These auszugehen, "daß anstelle des Gegensatzes "öffentlich versus privat" viele Reformstrategien bestehen, die sowohl zu verwaltungsnahen als auch ausgegliederten ("privatisierten") Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Leistungsverbesserung führen könnten."²¹ Eine Annäherung an diese These könnte in drei Schritten bestehen:

- In einem ersten Schritt ginge es darum, die seit vielen Jahren geforderte Aufgabenkritik der öffentlichen Aufgabenerledigung auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen anzustellen. 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 der vorliegenden Evaluierung bestand ja gerade darin, daß die Zielerreichung nur durch "Vorher-Nachher-Vergleiche" durchgeführt werden konnte und nicht auf einem Vergleich eines reformierten öffentlichen Sektors mit einer privaten Aufgabenerfüllung basierte. Es ginge also darum, eine Reorganisation des öffentlichen Sektors nach den Prinzipien des *New Public Management* als Alternative zu Ausgliederungen voranzutreiben.
- 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.
- Wenn Ausgliederungen als eine Form der Aufgabenerfüllung in Frage kommen, dann sollten sie darauf abzielen, die Schwächen bisheriger

Ausgliederungen zu vermeiden. Für diesen Fall wären daher Anforderungskriterien für Ausgliederungen zu definieren.

4.2 Anforderungskriterien für erfolgreiche Ausgliederungen

Aus den aus der Untersuchung ableitbaren Schwächen bisheriger Ausgliederungen lassen sich eine Reihe von Anforderungskriterien für Ausgliederungen ableiten, die entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg sein können. Ohne eine Priorisierung vorzunehmen, gehören dazu:

◆ *Definition von Zielsetzungen und Erfolgskriterien*

In den Ausgliederungsgesetzen gibt es im Regelfall keine klaren Zieldefinitionen. Die Ziele sind wenig präzise und liegen nicht in operationalisierbarer Form vor. Da es in vielen Fällen keine geeigneten Meßgrößen – wie z.B. vorgegebene Soll-Werte oder bestimmte Standards – und Erfolgskriterien gibt, läßt sich die Zielerreichung nicht nachvollziehen. Effizienzgewinne lassen sich nur dann messen, wenn auch entsprechende Messungen im bestehenden System durchgeführt werden können. Das Minimalerfordernis für Ausgliederungen besteht daher darin, klare und operationalisierbare Ziele und Erfolgskriterien zu definieren.

◆ *Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten*

Vor der Ausgliederung sind eine Reihe von Voruntersuchungen erforderlich. Dazu gehören:

- Aufgabenanalyse (Kernaufgaben, Hilfsaufgaben, hoheitliche oder erwerbswirtschaftliche Aufgaben, Pflichtaufgaben oder Ermessensaufgaben); es gilt zu berücksichtigen, daß sich nicht alle Tätigkeiten für Ausgliederungen eignen. Das gilt insbesondere für behördliche Tätigkeiten, deren Ausgliederungen international eher unüblich sind.
 - Analyse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;
 - grobe Umfeldanalyse (Konkurrenz, Kunden, Lieferanten, Arbeitsmarkt);
 - Vergleich mit ähnlichen Organisationen im In- und Ausland (*benchmarking*);
 - Analyse der spezifischen Rechtssituation (Gesetze, Kollektivvertrag etc.).
- Vor der Ausgliederung ist die Erstellung eines Ausgliederungskonzepts erforderlich. Diese Voraussetzungen wurden bereits 1992 in den Ausgliederungsrichtlinien des Bundeskanzleramts festgeschrieben. Das Ausgliederungskonzept sollte folgende Bestandteile aufweisen:²²
- die Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung;
 - die Aufgaben der neuen Einheit;
 - Vorschaurechnungen über die ersten 3 bis 5 Jahre zur Überprüfung der budgetären Vorteilhaftigkeit;
 - Umfeldanalyse im Detail;
 - Chancen und Risiken der Selbständigkeit;
 - Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten;
 - die zu übernehmenden Ressourcen und Verpflichtungen.

Das Ausgliederungskonzept stellt jedoch keinen Ersatz für ein Unternehmenskonzept dar. Dieses ist nach Bekanntwerden der Prämissen der

Ausgliederung vom Management des ausgegliederten Unternehmens zu erarbeiten. Dabei muß beachtet werden, daß das neue Management nicht allzu sehr eingeschränkt wird. Im Unternehmenskonzept sollten die strategischen Ziele operationalisiert und Maßnahmen zur Zielerreichung ausgearbeitet werden.

Die Definition von Zielvorstellungen und Erfolgskriterien sind ebenso wie Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten unverzichtbare Bestandteile jeder Ausgliederung, da sie Voraussetzungen für den expliziten Nachweis der Überlegenheit der gewählten Lösung – im Rahmen von Evaluierungen – für die Aufgabenerfüllung sind. Dies schon deshalb, weil es Optimierungskonzepte für die öffentliche Aufgabenerledigung gibt. Die Instrumente des *New Public Management* haben aber bislang in Österreich noch wenig Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden.

◆ *Aktive Einbindung aller Betroffenen und der Belegschaftsvertretung*

Beinahe alle Ausgliederungen sind von – teilweise gravierenden - Veränderungen im Personalbereich (vor allem im Dienstrecht sowie Beschäftigtenstand) begleitet. Daraus resultieren Unsicherheiten für die Beschäftigten und die Belegschaftsvertretungen. Da die Beschäftigten aber eine tragende Rolle bei der Entwicklung der neuen Unternehmenskultur haben, müssen sie in den Umstrukturierungsprozeß so weit wie möglich aktiv einbezogen werden. Gelingt dies nicht, ist mit Widerständen zu rechnen, die ein Ausgliederungsprojekt erheblich beeinträchtigen können.

◆ *Hohe Qualität des Managements, hohes Ausbildungsniveau der MitarbeiterInnen und Begleitmaßnahmen sind erforderlich*

Für viele Fragen sind die Qualität des Managements, die Organisationskultur und das Ausbildungsniveau der MitarbeiterInnen von zentraler Bedeutung. Das gilt insbesondere dann, wenn sich das Unternehmen vorher nicht in einem kompetitiven Umfeld bewegt hat. Je weniger dies der Fall war, umso mehr müssen Bemühungen in Richtung Organisations- und Personalentwicklung unternommen werden, um die dazu vorhandenen Ressourcen zu entwickeln. Dabei erweist sich die Inanspruchnahme einer externen Begleitung als hilfreich.

Ausgegliederte Gesellschaften sind in der Regel nach erfolgter Ausgliederung sehr stark von ihrem Stammgeschäft abhängig, und es gelingt nur in Ausnahmefällen, das Kerngeschäft durch "neue Produkte" oder "neue Märkte" abzustützen. Veränderungen im Stammgeschäft können die Ertragslage daher relativ rasch ins Wanken bringen. Ziel von Ausgliederungen muß es daher sein, das traditionelle Kerngeschäft einerseits zu stärken, andererseits aber auch neue Bewirtschaftungsmöglichkeiten im Umfeld des Kernbereiches zu finden (etwa produktionsnahe Dienstleistungen). Dazu müssen die Kompetenzen in den Bereichen "Strategiefindung" sowie "Vermarktung" gestärkt werden.

Jede strukturelle Veränderung hat Gewinner und Verlierer. Im Ausgliederungskonzept sind daher unbedingt Instrumente zu berücksichtigen, die eine soziale Ausgewogenheit der ergriffenen Maßnahmen gewährleisten. Für "Umstrukturierungsverlierer" sind Begleitmaßnahmen erforderlich,

die eine Veränderung ohne unzumutbare soziale Einbußen ermöglichen (z.B. Arbeitsstiftungen, Umschulungen, *Out-Placement*-Unterstützung, Sozialplan, Personalentwicklungsmaßnahmen etc.).

Bei den meisten Ausgliederungen mußte ein bestehender Personalüberhang bewältigt werden, der sich auf Grund der dienstrechtlichen Stellung der Beschäftigten ergab. Hier zeigten sich im Rahmen der Untersuchung erhebliche Mängel im Umgang mit diesem Problem. Versuche, frei werdendes bzw. nicht entsprechend qualifiziertes Personal adäquat wiedereinzusetzen, sind in den Ansätzen steckengeblieben. Bei künftigen Ausgliederungen sollte diesem Problem durch Maßnahmen im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung verstärkt begegnet werden.

◆ *Ausreichende Kapitalausstattung, geringe Zusatzbelastungen*

Um von Beginn an eine Annäherung an den Markt zu gewährleisten, verfügen die ausgegliederten Gesellschaften – mit Ausnahme von Bahn und Post – über keine Garantie des Bundes für aufgenommene Schulden. Eine ausreichende Kapitalausstattung ist daher für sie von großer Bedeutung, weil gerade die Umstrukturierungs- und Neuorientierungsphase mit hohen Risiken verbunden ist. Je höher das Geschäftsrisiko bzw. je weiter entfernt das auszugliedernde Unternehmen vom Markt ist, desto höher sollte die Kapitalausstattung sein.

In den gewählten Fallbeispielen wurden den ausgegliederten Gesellschaften auf ihrem Weg in die Selbständigkeit teilweise hohe Belastungen mitgegeben (fehlende Bedeckung für erworbene Pensionsansprüche, Schulden, Investitionsrückstau, Personalüberhang, Abgeltung von Vorperiodenergebnissen). Dadurch wird ein zusätzlicher Kostendruck ausgeübt, der die Erreichung des eigentlichen Ziels, die Etablierung am Markt, erheblich erschwert. Gerade in der schwierigen Umstellungsphase nach einer Ausgliederung sollte von derartigen Belastungen – die oft aus kurzfristigen budgetären Überlegungen erfolgen – Abstand genommen werden.

◆ *Adäquate Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch den Eigentümer*

Im Rahmen der Steuerung durch das politisch-administrative System geht es um die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Überwindung der Steuerungsdefizite beim Eigentümer und beim ausgegliederten Unternehmen. Dabei ist es erforderlich, den Unternehmungen ausreichenden Autonomiespielraum für eigenverantwortliches Agieren, d.h. für eine Selbststeuerung zu lassen, während gleichzeitig Sorge dafür getragen werden muß, daß die ausgegliederten Unternehmungen im Sinne der von der Politik strategisch vorgegebenen Ziele agieren. Das setzt zunächst neben konkreten Zielvorgaben eine klare Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung voraus. Die Operationalisierung der Steuerungsvorgaben selbst erfolgt dann durch die Unternehmensorgane (Management, Aufsichtsrat). Sowohl bei der Entsendung in den Aufsichtsrat als auch bei der Bestellung des Managements ist die Berücksichtigung entsprechender Qualifikationen (u.a. ein entsprechendes betriebswirtschaftliches Know-how) von zentraler Bedeutung. Privatwirtschaftliche Anreize

und Sanktionen für das Management und die Aufsichtsorgane ausgegliederter Unternehmen sind sicherzustellen.

Auf Grund bestehender Steuerungsmängel wurde beim Bund ein betriebswirtschaftliches Berichterstattungswesen mit dem Aufbau eines Beteiligungscontrollings (beim jeweiligen Fachressort) und eines Finanzcontrollings (beim BM für Finanzen) eingerichtet. Damit wurde ein wichtiges Informationssystem zur Verbesserung der Steuerung und die Grundlage für regelmäßig durchzuführende Evaluierungen geschaffen. Da die derzeit zur Verfügung stehenden Informationen über ausgegliederte Unternehmungen völlig unzureichend sind, wäre es aus Gründen der Transparenz und Kontrolle wünschenswert, daß die Informationen aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling regelmäßig in einem Ausgliederungsbericht des Bundes dokumentiert werden. Primärer Adressat ist das Parlament.

◆ *Einführung moderner Steuerungsinstrumente*

Sollte im ausgegliederten Unternehmen ein betriebliches Rechnungswesen nicht existieren, dann wäre eine rasche Einführung moderner Steuerungsinstrumente (betriebliches Rechnungswesen, *Controlling*) geboten. Durch ein modernes Rechnungswesen wird die Entscheidungsfindung unterstützt, und bestehende Ineffizienzen können leichter gefunden und bearbeitet werden. Zusätzlich kann empfohlen werden, Instrumente aus der modernen Managementtechnik (*Total Quality Management*, *Balanced Scorecard*, Mitarbeitergespräche, Teamorientierung etc.) auf ihren Einsatz zu überprüfen, da diese Instrumente wesentlich zur Kulturveränderung im Unternehmen beitragen können.

Anmerkungen

¹ Ausgliederungshandbuch (1998); Arbeitsübereinkommen (1990); Budgetprogramm (1996); Bauer (1998) 10.

² Siehe dazu auch Ausgliederungshandbuch (1998).

³ Bundesministerium für Finanzen (2000) Anlage 2.

⁴ http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20001011_1370.html

⁵ Mit Ausnahme der Arbeiten von Rossmann (1995) und einer Studie des KDZ (1999) liegen keine öffentlich zugänglichen Befunde vor. Ein im Auftrag des Finanzministeriums nach der Beschlußfassung zur Fortsetzung der Ausgliederungen fertiggestelltes Gutachten der Finanzierungsgarantiegesellschaft des Bundes wurde bisher der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht.

⁶ Es wäre erforderlich gewesen, jene Effekte, die auf die Ausgliederung als solche zurückgehen, zu trennen von jenen, die auf die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

⁷ Siehe dazu KDZ (1999) 176ff.

⁸ Wir sind den zahlreichen Gesprächspartnern in den ausgegliederten Unternehmungen, in den Fachressorts und – für das Fallbeispiel ÖDOBAG – der FGG zu besonderem Dank verpflichtet. Deren Informationen haben wesentlich zum besseren Verständnis und zum Entstehen der Untersuchung beigetragen.

⁹ Darauf weist Bauer (1998) zu Recht hin.

¹⁰ Vergleiche dazu KDZ-Studie (1999) 179.

¹¹ Vergleiche dazu Ausgliederungs-Handbuch (1998).

¹² Siehe ebendort.

- ¹³ Auch die im Amtsbehef zum Bundesfinanzgesetz 2000 (Beilage W) erstmals ausgewiesenen Zahlungsströme sind unvollständig und daher für Evaluierungen unbrauchbar.
- ¹⁴ Anteil vom Personalaufwand an der Betriebsleistung.
- ¹⁵ Mit dem neuen Bundesimmobiliengesetz wird ab 2001 eine Systemumstellung auf Eigentumsübertragung vorgenommen.
- ¹⁶ Die etwas niedrigere – aber immer noch im Durchschnitt zufriedenstellende – Eigenkapitalausstattung bei Schönbrunn ist insofern als adäquat zu beurteilen, als durch die Preisanhebung unmittelbar nach der Ausgliederung relativ rasch die Gewinnzone erreicht werden konnte.
- ¹⁷ Siehe dazu das Ausgliederungshandbuch (1998).
- ¹⁸ So jedenfalls stellt sich die Situation für externe Betrachter dar.
- ¹⁹ Siehe dazu ausführlich das Ausgliederungshandbuch (1998).
- ²⁰ Das BM für Finanzen hat die FGG mit einer Evaluierung der Ausgliederungen beauftragt. Über die Ergebnisse der mittlerweile vorliegenden Evaluierung ist in der Öffentlichkeit bisher nichts bekannt geworden.
- ²¹ Diese These vertritt Bauer (1998) 9. Auch Hill (1997) 6 vertritt die Auffassung, „daß der Gegensatz „privat versus öffentlich“ keine Zukunft hat; vielmehr wird die Entwicklung vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat ... mit einer abgestuften staatlichen Verantwortung verbunden sein. Auf diese Weise geraten öffentlich-private Partnerschaften und Netzwerke mit privaten Unternehmungen stärker ins Blickfeld...“.
- ²² Strasser (1998).

Literatur

- Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung (Wien, 17. Dezember 1990).
- Ausgliederungs-Handbuch des Bundesministeriums für Finanzen (Wien 1998).
- Bauer, Helfried, Ausgliedern von Einrichtungen und Betrieben – ein Weg zu vermehrter Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung?, in: Gemeindezeitung 5 (1998) 9-12.
- Budgetprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1996 – 2000, Bundesministerium für Finanzen (Wien, 10. September 1996).
- Bundesministerium für Finanzen, Controlling, Bericht des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat (Wien, September 2000).
- Geschäftsberichte der Bundes Immobilien Gesellschaft, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Österreichischen Donau- Betriebs-AG, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Austro Control GmbH, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Österreichischen Bundesforste AG, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Schloß Schönbrunn GmbH, diverse Jahrgänge.
- Hill, Hermann, Verwaltung im Umbruch, in: Speyerer Arbeitshefte 109 (1997).
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat, Perspektivstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Wien 1999).
- Rossmann, Bruno, Sind Budgetausgliederungen ein Instrument für eine effizientere öffentliche Verwaltung?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 35/1-2 (1995) 1-25.
- Strasser, Sepp, Voraussetzungen für erfolgreiche Ausgliederungen, Ausgliederungen in der öffentlichen Verwaltung (=unveröff. Manuskript, Beitrag zur Tagung der Management Ueberreuter am 18.6.1998).

Zusammenfassung

Die Frage, ob die Erledigung öffentlicher Leistungen durch Ausgliederungen effizienter erbracht werden kann als bei verwaltungsnaher Erledigung, wird in der Literatur kontroversiell diskutiert. Der vorliegende Artikel faßt die Ergebnisse einer Evaluierung von

fünf österreichischen Fallbeispielen zusammen. Die Analysen zeigen im Hinblick auf die wirtschaftliche *Performance* und die budgetäre Vorteilhaftigkeit ein gemischtes Bild. Es läßt sich die Schlußfolgerung ableiten, daß Ausgliederungen kein Allheilmittel zur Überwindung von Ineffizienzen, mangelhafter Kostentransparenz sowie Wettbewerbsfähigkeit darstellen. Die Zukunft der öffentlichen Leistungserbringung liegt daher nicht im Gegensatz "öffentlich versus privat", sondern in Reformstrategien, die sowohl zu verwaltungsnahen als auch "privatisierten" Lösungen führen können.