

2870/J XXI.GP
Eingelangt am: 26.09.2001

ANFRAGE

der Abgeordneten Dr. Gabriela Moser, Freundinnen und Freunde
an den Bundesminister für Finanzen
betreffend FGG - Studie und Konsequenzen für zukünftige Ausgliederungen

In der Anfragebeantwortung 2203/AB blieben einige Aspekte ungeklärt. Außerdem widersprechen sich Aussagen der Antwort Graphiken der Studien. Die Untersuchungen des Rechnungshofes und der Arbeiterkammer bewerten darüber hinaus die untersuchten Ausgliederungen kritischer als die FGG.

Insgesamt ortete der Rechnungshof wesentliche und grundsätzliche Fehler im Zusammenhang mit Ausgliederungen und zog entsprechende Schlussfolgerungen, die im Sinne einer seriösen und erfolgsorientierten sowie auf Evaluierungen aufbauenden Haushaltsplanung berücksichtigt werden sollten.

VII. Wesentliche, grundsätzliche vom Rechnungshof festgestellte Fehler im Zusammenhang mit Ausgliederungen

Aufgrund der von ihm durchgeföhrten Prüfungen von Ausgliederungsvorhaben musste der Rechnungshof eine ganze Reihe von Fehlern feststellen, die mit mehr oder minder großer Häufigkeit auftreten und von denen im Folgenden die Wichtigsten angeführt sind:

1. Fehleinschätzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

So wurden zB im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Bundesrechenzentrum GmbH die vergaberechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union nicht berücksichtigt, was die Erreichung des für den ausgegliederten Rechtsträger vorgegebenen Ziels, am freien Markt Aufträge zu akquirieren, zunichte machte.

2. Zu großer Zeitdruck bei der Vornahme von Ausgliederungen

Eine unter Zeitdruck stehende oder infolge des Zeitdrucks überhaupt unterlassene Analyse des bestehenden Zustandes des auszugliedernden Rechtsträgers und seiner Chancen nach erfolgter Ausgliederung führt in der Regel zu Pannen im Ausgliederungsprozess, zu Anlaufschwierigkeiten der ausgegliederten Einrichtung und zu nachträglich nur mühsam zu beseitigenden Problemen.

Auch insoweit ist als Beispiel hiefür die Ausgliederung der Bundesrechenzentrum GmbH, aber auch der Bundesversuchswirtschaften und der Austro Control GmbH zu nennen.

3. Fehlendes Ausgliederungskonzept

Zumeist als Folge des Zeitdrucks konnte der Rechnungshof feststellen, dass es in einigen Fällen zu Ausgliederungen ohne Ausgliederungskonzept kam.

Dies war beispielsweise bei der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften der Fall.

4. Fehlende Prüfung von Alternativen

Dieser Mangel war zB dafür mitentscheidend, dass es zur Ausgliederung der Austro Control GmbH und nicht zu der vom Rechnungshof schon seit vielen Jahren empfohlenen Zusammenlegung der drei Wetterdienste kam, die einen Beitrag zu einer echten Verwaltungsreform geleistet hätte.

Auch werden Ausgliederungen vorgenommen, ohne dass - wie zB im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften - zuvor der Frage nachgegangen wurde, ob die dem ausgegliederten Rechtsträger überantwortete Aufgabe für die öffentliche Hand verzichtbar erscheint und aus der staatlichen Angebotspalette eliminiert werden könnte. Letzteres würde allerdings voraussetzen, dass sich die Politiker endlich einmal dazu durchringen, einen Katalog der für sie unverzichtbaren staatlichen Kernaufgaben zu erstellen, der im Übrigen der Ausgangspunkt für eine weiterführende Aufgaben- und Strukturreform sein müsste.

5. Mangel an klaren Zielvorgaben für den ausgegliederten Rechtsträger

Bisweilen ist nicht erkennbar, welche Ziele mit der Ausgliederung erreicht werden sollen; soll damit beispielsweise etwa eine Budgetentlastung oder aber eine Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Bedingungen für den ausgegliederten Rechtsträger erzielt werden?

Der Nachteil einer unterlassenen Zielsetzung führt dazu, dass in der Folge keine echte Evaluierung des ausgegliederten Rechtsträgers vorgenommen und später die Behauptung aufgestellt werden kann, die Ausgliederung habe sich „bewährt“, obwohl jegliche Parameter für die Vornahme einer solchen Beurteilung fehlen.

Dieser Mangel war in der Anfangszeit der Ausgliederungen häufig zu registrieren, ist jedoch heute seltener anzutreffen.

6. Fehleinschätzung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Der Rechnungshof konnte die Feststellung treffen, dass von den Politikern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen falsch eingeschätzt und dem ausgegliederten Rechtsträger ein Ziel vorgegeben wurde, das bei realistischer Einschätzung nicht oder kaum erreichbar erscheint, zB weil am Markt keine privatwirtschaftliche Nachfrage nach der angebotenen Leistung besteht.

Unter diesem Mangel haben zB die ausgegliederten Bundesversuchswirtschaften zu leiden.

7. Systemfremde Motive für Ausgliederungen

Ausgliederungen, die - wie dies in der Intention der Bundesregierung liegt - nur deshalb vorgenommen werden, um die Zahl der öffentlich Bediensteten abzubauen, begegnen verständlicherweise der Skepsis des Rechnungshofes, weil er hierin keinen wirklich rational nachvollziehbaren Gesichtspunkt zu erblicken vermag.

Wenn die Regierung tatsächlich der Meinung sein sollte, dass es zu viele öffentlich Bedienstete gibt, dann sollte sie besser eine grundlegende Strukturreform unter Einbindung der Beamtenchaft - angehen.

8. Unterlassung einer Kosten - Nutzen - Analyse

Einer der bei Ausgliederungen am häufigsten anzutreffenden Fehler besteht darin, eine realistische Kosten - Nutzen - Analyse der zukünftigen Entwicklung des auszugliedernden Rechtsträgers zu unterlassen. Vielfach werden in den Erläuternden Bemerkungen zum betreffenden Ausgliederungsgesetz nur die echten oder scheinbaren Vorteile, nicht aber auch die zu erwartenden Nachteile angeführt. Diese können betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher, ökologischer, gesellschaftspolitischer oder auch ganz anderer Art sein.

Schließlich sollte unter diesem Gesichtspunkt auch nicht außer Betracht bleiben, dass der mit Ausgliederungen vielfach verbundene Auftrag, der neue Rechtsträger möge sich auf die Suche nach kapitalkräftigen Sponsoren begeben, das Problem der möglichen Abhängigkeit staatlicher Einrichtungen von - bekanntlich nicht uneigennützigen - privaten Geldgebern aufwirft. In vielleicht etwas überzogener Schärfe, vom Ansatz her jedoch nicht unzutreffend, wird in diesem Zusammenhang auch schon davon gesprochen, der Staat würde seine Einrichtungen „auf den Strich“ schicken.

9. Vernachlässigung der Verlierer von Ausgliederungen

Nicht selten fällt Betroffenen von Ausgliederungen die Rolle der Verlierer zu; in der Regel sind dies die Bediensteten, deren dienstrechte Stellung sich verschlechtert. Zumeist ist dies dann der Fall, wenn die Belegschaft nicht in das Ausgliederungsverfahren einbezogen wurde und keine Möglichkeit der Mitsprache hatte. Damit ist aber auch für den ausgegliederten Rechtsträger ein eklatanter Nachteil verbunden, da demotivierte Mitarbeiter ein denkbar schlechtes Humankapital darstellen.

Das Verständnis der Bediensteten für die Verschlechterung ihrer Situation wird noch geringer, wenn - was gleichfalls vielfach anzutreffen ist - die Leiter der ausgegliederten Einrichtungen ihr Gehalt gegenüber dem Zeitpunkt vor der Ausgliederung nicht unbeträchtlich steigern. Auch kommt es nicht selten zu einer Verdoppelung oder sogar Verdreifachung der Zahl der Spitzenfunktionäre, ohne dass hiefür eine einsichtige Begründung gegeben werden könnte. Andererseits ist aber auch zu beobachten, dass sich nach erfolgter Ausgliederung beachtliche gehaltsmäßige Verbesserungen auch für die Belegschaft ergeben.

VIII. Vor - und Nachteile von Ausgliederungen

Beim Versuch, sich aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes einen Überblick über die Vor - und Nachteile der Ausgliederungen zu verschaffen, ergibt sich ein sehr differenziertes Bild.

So ziemlich allen Ausgliederungen ist gemeinsam, dass sie den ihnen zugeschriebenen Vorteil von mehr Staatsferne und Lösung von den stringenten Regeln des Haushaltungsrechts nützen und damit mehr Flexibilität in der Personalwirtschaft sowie in betriebswirtschaftlicher Hinsicht entwickeln konnten.

Die erwähnte Staatsferne hat allerdings auch für die meisten Ausgliederungen die Einschränkung der parlamentarischen Kontrollrechte und der Prüfungszuständigkeit der Volksanwaltschaft mit sich gebracht, ein demokratie - und kontrollpolitisches Phänomen, das aber - soweit dies überblickbar ist - von Seiten der Politiker, ja selbst der Parlamentarier kaum in Diskussion gezogen wird. Darin manifestiert sich eine - auf längere Sicht - nicht unproblematische Priorität ökonomischer vor demokratiepolitischen Interessen.

Neben diesen auf nahezu alle Ausgliederungen zutreffenden Vor - und Nachteilen genereller Natur lassen sich im Übrigen aber kaum mehr allgemein gültige Aussagen treffen. Die vom Rechnungshof vorgenommenen Prüfungen erbrachten vielmehr ein sehr heterogenes Ergebnis. Die dabei festgestellten Vorteile sind höchst unterschiedlich, desgleichen die Nachteile. Bisweilen überwiegen jene, bisweilen diese. Eine dahin gehende Aussage, die bisherigen Ausgliederungen seien grundsätzlich von Vorteil oder von Nachteil, lässt sich mit Sicherheit nicht treffen. Vielmehr gilt es, jeden Einzelfall zu untersuchen, daraus die jeweiligen Feststellungen zu treffen und die entsprechenden Beurteilungen vorzunehmen.

In einer Erkenntnis allerdings wurde der Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungen bestätigt: Ausgliederungen stellen keinen Wert an sich dar; es ist daher falsch zu meinen, Probleme, die sich da und dort in der Verwaltung stellen, einfach dadurch lösen zu können, dass man Zuflucht zu

Ausgliederungen nimmt, und anzunehmen, damit schon die Problemlösung gefunden zu haben. Eine derartige Fehlannahme verleitet leicht zu dem weiteren Trugschluss, Ausgliederungen würden in jedem Fall nur oder doch überwiegend Vorteile mit sich bringen, und in weiterer Folge zu der vom Rechnungshof schon seit jeher kritisierten „Ausgliederungseuphorie“.

Angesichts der in jüngster Zeit beschlossenen und in naher Zukunft noch beabsichtigten, auch keineswegs auf den Bundesbereich beschränkten Vielzahl an Ausgliederungen scheint allerdings die Annahme nicht unbegründet, dass man auf Seiten der Politik in Ausgliederungen das Allheilmittel sowohl zur Erreichung des Nulldefizits als auch einer Verwaltungsreform erblickt.

Der Rechnungshof kann vor einer solchen Einstellung nur dringend warnen. Inwieweit die Ausgliederungen nun tatsächlich einen Beitrag leisten können, das Nulldefizit zu erreichen, muss in letzter Konsequenz der Entscheidung in Brüssel vorbehalten bleiben. Die Annahme, sich mit Ausgliederungen eine Verwaltungs- und Strukturreform ersparen zu können, wäre trügerisch und mit negativen Konsequenzen für künftige Budgets sowie mit steuerlichen Belastungen verbunden, die angesichts deren gegenwärtig schon beachtlicher, europaweit im Spitzenfeld liegender Höhe für niemanden, weder für die Bevölkerung noch für die Wirtschaft tolerabel erscheinen.

IX. Schlussfolgerungen

Aufgrund der Prüfungserfahrungen kommt der Rechnungshof im Zusammenhang mit dem Problemkomplex Ausgliederungen zu folgendem Resümee:

1. Die bisherigen Ausgliederungen waren teils erfolgreich, teils weniger erfolgreich und teils nicht erfolgreich.
2. Der Rechnungshof erkennt daher einerseits, dass Ausgliederungen durchaus zweckmäßig sein können, warnt aber andererseits davor, diese Einschätzung ganz generell auf alle Ausgliederungen zu übertragen.
3. Ausgliederungen als bloßer Selbstzweck haben daher zu unterbleiben.
4. Vor jeder Ausgliederung sind Alternativen bis hin zum Verzicht auf die auszugliedernde Aufgabe oder deren Privatisierung zu prüfen.
5. Jeder Ausgliederung hat eine Überprüfung auf ihre rechtliche Zulässigkeit unter Bedachtnahme auf die einschlägige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes vorauszugehen.
6. Vor jeder Ausgliederung ist eine exakte Kosten - Nutzen - Analyse der betreffenden auszugliedernden Einrichtung sowie ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der Zielsetzung vorzunehmen, ob die Ausgliederung im Einzelfall erfolgversprechend ist oder aber das anzustrebende Ziel nicht auch in der öffentlichen Verwaltung zumindest ebenso kostengünstig und zweckmäßig erreicht werden kann. Dabei ist auch der mit jeder Ausgliederung üblicherweise verbundenen Schmälerung der demokratische - und kontrollpolitischen Rechte der gebührende Stellenwert einzuräumen.
7. Im Falle der Entscheidung für die Ausgliederung ist ein schlüssiges Ausgliederungskonzept unabdingbar, das der auszugliedernden Einrichtung klare, realistische und überprüfbare Ziele vorzugeben hat.
8. Die zu wählende Rechtsform für den ausgegliederten Rechtsträger hat sich danach zu orientieren, ob dessen Aufgabenstellung eine hoheitliche, eine gemeinwirtschaftliche oder eine privatwirtschaftliche ist.
9. In die Vorbereitung und in die Erstellung des Ausgliederungskonzepts sind die Bediensteten einzubeziehen.
10. Jeder ausgegliederte Rechtsträger ist in regelmäßigen Abständen vom Eigentümer hinsichtlich der Erreichung der vorgegebenen Ziele zu evaluieren.

Bei der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Beurteilung muss auch berücksichtigt werden, dass der öffentliche Eigentümer dem ausgegliederten Rechtsträger vielfach bessere

Bedingungen einräumt als der Einrichtung, solange sie noch in der öffentlichen Verwaltung angelagert war. Bei einem Vergleich zwischen dem ausgegliederten Rechtsträger und seiner Vorläufereinrichtung in der Verwaltung muss daher Chancengleichheit bestehen. Nur dadurch lässt sich seriöserweise eine echte Aussage darüber treffen, ob die Ausgliederung tatsächlich einen Vorteil gebracht hat oder ob nicht das angepeilte Ziel ebenso gut ohne Ausgliederung hätte erreicht werden können.

11. Der öffentlichen Hand muss stets bewusst sein, dass die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben nicht die Beendigung ihrer Verantwortung für deren ordnungsgemäße Erfüllung bedeutet, ohne dass damit ein Qualitätsverlust verbunden sein darf. Dies wahrzunehmen und sicherzustellen, ist unveräußerlich, keiner Ausgliederung zugänglich und eine unabdingbare Verpflichtung für das Gemeinwohl.

(Dr. Franz Fiedler 11. Juni 2001)

Nachdem im Herbst die Ausgliederung diverser Bundesinstitute aus dem Agrar - und Lebensmittelbereich erfolgen sollen, erhebt sich die Frage, inwieweit die Erfahrungen und Evaluierungen in dieses zukünftige Ausgliederungskonzept der Agentur für Ernährungssicherheit einfließen werden.

Die unterfertigten Abgeordneten stellen daher folgende

ANFRAGE:

1. Aus welchen Gründen verweigern Sie die Publikation der gesamten Studie, da aus Datenschutzgründen ev betriebswirtschaftliche Details entfernt werden könnten?
2. Wann werden die Evaluierungen von Ausgliederungen der ÖBB, Post und Telekom nachgeholt?
3. Aus welchen Gründen beschönigten Sie in Ihrer Antwort die Aussagen der Diagramme und Bewertungsprofile der einzelnen Projekte?
4. Aus welchen Gründen verzichteten Sie auf einen Vergleich zwischen reformierten Verwaltungssystemen (Kostenrechnung, ...) mit ausgegliederten Betrieben?
5. Sowohl der Rechnungshof als auch die Arbeiterkammer stellten eine Personalreduktion als Ursache für verbesserte Bilanzen der ausgegliederten Unternehmungen fest, warum verzichteten Sie in der Beantwortung der Frage 1 (2203/AB) auf die Erwähnung dieser Tatsache, die Sie in Frage 9 sehr wohl erwähnen? Auf welche Art kam es zu einer "Steigerung des Beschäftigtenstandes" (Teilzeit, geringfügig Beschäftigte,...)?
6. Auf welche Weise errechneten Sie das Ausmaß der Ersparnisse von 5 Mrd ATS, von denen wahrscheinlich ein Großteil auf die BIG und die Austro Control zurückgehen?
7. Wie lauten die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen (Frage 12 von 2205/J)?

8. Wie wurde die wirtschaftliche „Performance“ der ausgegliederten Betriebe bewertet (Ergänzung zur Antwort 2203/AB auf Frage 14 von 22051J)?

9. Wie beurteilen Sie folgende Feststellung des Rechnungshofes:

„Mit Ausgliederungen ist im Allgemeinen eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit verbunden, weil sich die Einflussnahme des Parlaments zumeist auf das Errichtungsgesetz des ausgegliederten Rechtsträgers beschränkt; sein weiteres finanzielles Handeln unterliegt nicht - wie dies beim Bundeshaushalt der Fall ist - der jährlichen parlamentarischen Willensbildung bzw Genehmigung. Darüber hinaus werden die vorgegebenen Budgetgrundsätze geschmälert bzw beeinträchtigt, weil zB

(1) der Bundeshaushalt nicht mehr vollständig ist, da im Wesentlichen nur noch die Dotierungen der ausgegliederten Einrichtungen als Ausgaben des Bundeshaushalts aufscheinen;

(2) der Grundsatz der Budgetklarheit (Gliederungsvorschriften des Bundeshaushalts) nicht auf das ausgelagerte finanzielle Handeln übertragen wird;

(3) die zumeist mit Haftungsübernahmen des Bundes langfristig eingegangenen Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger entgegen dem Grundsatz der Budgetwahrheit nicht als Finanzschulden des Bundes ersichtlich gemacht sind („Graue Finanzschuld“), womit die am Stand bzw am Neuzugang der Finanzschulden des Bundeshaushalts („Budgetdefizit“) ausgerichteten Kennzahlen (zB im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt) zur Beurteilung des Fortschreitens der Budgetkonsolidierung nur eingeschränkt zutreffen und tatsächlich erheblich ungünstiger sind;

(4) sich die freie verfügbare Wirtschaftskraft („Manövriermasse“) der öffentlichen Hand entgegen dem Grundsatz der Budgeteinheit zunehmend vom Bundeshaushalt auf die von ihm ausgegliederten Rechtsträger verlagert und sich in diesem Ausmaß die Bedeutung des Budgets als wirtschaftspolitisches Instrument zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art 13 Abs 2 des Bundes - Verfassungsgesetzes (B - VG) verringert, während

(5) die finanziellen Verpflichtungen der ausgegliederten Rechtsträger zeitversetzt auf den Bundeshaushalt zurückfallen, womit sich der vermeintliche Ausweg aus der Budgetenge vielfach nur als Umweg in spätere Budgets darstellt.“

10. In welcher Form werden Sie dieser Kritik berücksichtigen?

11. Wie beurteilen Sie folgende Problemsicht des Rechnungshofes, welche Konsequenzen werden Sie ziehen?

- Die ausgegliederten Gesellschaften verbleiben in der Regel weiterhin zu 100 % im Staatsbesitz (d.h. die öffentliche Hand gibt daher in Wahrheit keine Aufgaben ab).
- Die Aufsicht und Kontrolle über die Gesellschaften bereiten Schwierigkeiten, da einige Gesellschaften ein „Eigenleben“ entwickeln.
- Durch die Ausgliederungen gehen die Vorteile einer einheitlichen Bundeshaushaltshaltung (Veranschlagung und Verrechnung, Fremdmittelaufnahme und -verwaltung, Wirtschaftspolitik) wieder verloren. Damit ergibt sich die Gefahr eines Rückfalls in die zersplitterte Fonds- und Kassenwirtschaft, wie sie bis etwa zur ersten Hälfte des 18. Jahrhundert bestanden hat.
- Bei Anerkennung der Tatsache, dass Ausgliederungen im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein können, empfahl der Rechnungshof im TB 1991,
- den Nutzen einer Aufgabenübertragung (Ausgabeneinsparung, Steigerung der Effizienz, verstärkte Gebührenfinanzierung) genau darzustellen.
- „Fluchtversuche“ aus der öffentlichen Finanzkontrolle von Vornherein zu unterbinden;
- statt formaler Ausgliederungen eine echte Abgabe von öffentlichen Aufgaben zu erwägen („Entschlackung“ der öffentlichen Verwaltung).“

12. Inwieweit ist für Sie“die Durchbrechung der Einheit des Bundeshaushalts und die damit Hand in Hand gehende Einschränkung der Rechte des Parlaments“ angesichts der teilweise negativ ausgefallenen Evaluierung erfolgter Ausgliederungen ein zu hoher demokratiepolitischer Preis für vergleichsweise geringe budgetäre Vorteile (5 Mrd ATS)?

13. Da sich die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften (RH TB 1999, S 251 ff) nicht bewährt hat und die budgetären Erwartungen nicht erfüllt wurden, erscheint eine sorgfältigere Abwägung der Ausgliederung diverser Anstalten der Landwirtschaft und Lebensmittelkontrolle durch das Ernährungssicherheitsgesetz dringend erforderlich. Die Kritik des RH aus 1999

- die zu knappe Phase der Vorbereitung für die Ausgliederung,
- das fehlende Ausgliederungskonzept und
- die fehlende Überlegung von Alternativen.

Die ausgegliederte Gesellschaft wiederum konnte die mit der Ausgliederung verbundenen budgetären Erwartungen nicht erfüllen. Entgegen der ursprünglichen Annahme war eine privatwirtschaftliche Nachfrage nach Forschungs - und Versuchsleistungen der Gesellschaft kaum gegeben, sodass sie auf Aufträge des Bundes angewiesen war“.

trifft in vollem Umfang auch auf das oben genannte Ausgliederungsvorhaben zu. Warum werden die Fehler von 1997 wiederholt und damit der Ruin einer effizienten Lebensmittelkontrolle riskiert?

14. Auf welche Weise werden Sie die vom RH konstatierten Fehler (vgl Begründung) in Hinkunft vermeiden?

15. In welcher Form werden Sie die Schlussfolgerungen (vgl Einleitung) des Rechnungshofes konkret berücksichtigen?

16. In welcher Form werden Sie die Schlussfolgerungen (vgl Einleitung) des Rechnungshofes beim Ernährungssicherheitsgesetz berücksichtigen?