



Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes

**Verwaltungsjahr
2000**

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

Begriffs- bestimmung

Unter Ausgliederung versteht man die Übertragung von Aufgaben, die bisher Gebietskörperschaften oder andere Verwaltungsträger wahrgenommen haben, auf andere, rechtlich selbständige Organisationen, zB auf eigens für Ausgliederungszwecke geschaffene Rechtsträger. Die Aufgabenbesorgung verbleibt dabei im staatlichen Einflussbereich; der Staat bedient sich jedoch anderer, entweder privatrechtlicher (zB Kapitalgesellschaften) oder öffentlich-rechtlicher (zB Körperschaften, Anstalten oder Fonds) Organisationsformen. Die Bundesregierung bevorzugte bei den bisherigen Ausgliederungen die Rechtsform der Kapitalgesellschaft.

Ausgliederungen nehmen eine Mittelstellung zwischen unmittelbarer Aufgabenbesorgung durch die betroffenen Gebietskörperschaften oder anderen Verwaltungsträgern und echter Privatisierung (Wegfall staatlichen Eigentums durch dessen vollständige oder teilweise Veräußerung an natürliche oder juristische Personen) ein. Je nach Gestaltung der Ausgliederung kommt dem Staat ein stärkerer (zB Weisungsrechte) oder schwächerer Einfluss (zB Holding-Konstruktion) auf den ausgegliederten Bereich zu.

Allgemeines

Nach Anfängen in den 60er Jahren waren seit Ende der 80er Jahre, insbesondere aber seit 1995 verstärkt Bestrebungen zur Ausgliederung von Aufgaben festzustellen.

Die wesentlichsten Gründe dafür lagen in den geänderten Anforderungen an die staatliche Leistungserbringung; anzuführen sind insbesondere

- der Wandel im Verständnis staatlichen Handelns (Dienstleistung; Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger und den Gegebenheiten des Marktes),
- die Forderung nach effizienterer staatlicher Aufgabenerfüllung,
- die Forderung nach einer Reform der staatlichen Strukturen,
- das nicht zuletzt durch die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gegebene Erfordernis einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie
- die gemeinschaftsrechtliche Zielsetzung, durch Verringerung protektionistischer Strukturen die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu verbessern.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

14

Entwicklung

Die Anzahl der durchgeführten Ausgliederungsprojekte betrug im Zeitraum 1991 bis 1994 neun, im Zeitraum 1996 bis 2000 rd 30. Thematisch betrafen die Ausgliederungen unterschiedliche Aufgabengebiete wie etwa

- den Kulturbereich (Bundestheater und –museen),
- die Immobilienwirtschaft (BundesimmobiliengesmbH, Österreichische Bundesforste AG),
- das Verkehrs- und Telekommunikationswesen (ÖBB, damalige Post und Telekom Austria AG) sowie
- den Finanzbereich (Österreichische Postsparkasse AG, Bundesfinanzierungsagentur).

Im Oktober 2000 beschloss der Ministerrat ein Ausgliederungsprogramm bis 2003, das die Ausgliederung von etwa 25 bis dahin in unmittelbarer staatlicher Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben vorsieht (zB Aufgaben weiterer Bundesmuseen und Kultureinrichtungen, Aufgaben des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen, Bankenaufsicht). Teile dieses Konzeptes wurden bereits umgesetzt (zB Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds-Service GmbH, Bundesbeschaffung GmbH).

Politische Erwartungen

Die Entscheidung darüber, welche staatlichen Aufgaben ausgegliedert werden sollen, ist — innerhalb der verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen — eine politische. Den Ausgliederungsvorhaben kommt in den Regierungsprogrammen der letzten Jahre eine besondere Stellung zu; die Bundesregierung verknüpft mit Ausgliederungen folgende Erwartungen:

- Effizientere und kostengünstigere Erstellung von staatlichen Leistungen;
- deutliche Entlastung des Bundeshaushalts;
- Reduktion von Dienstposten und
- leichtere Erfüllung der fiskalischen "Maastricht-Kriterien" (öffentliches Defizit, öffentlicher Schuldenstand).

Entscheidungsgrundlagen

Rahmenbedingungen

Die Ausgliederung von Staatsaufgaben unterliegt den nachstehenden Rahmenbedingungen:

(1) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Grundsätzlich können Ausgliederungen zu einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des Bundes-Verfassungsgesetzes führen, das die Grundzüge des Aufbaues sowie die Kompetenzen der staatlichen Verwaltung regelt. So ist es ein wesentliches Merkmal dieses Verwaltungssystems, dass die Besorgung der Verwaltungsgeschäfte unter der Leitung und Verantwortung der Obersten Organe (zB Bundesminister) zu erfolgen hat. Der Aus-

gliederung von hoheitlichen Aufgaben, bei denen der Staat als Ordnungsautorität im Wege der Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt gegenüber Rechtsunterworfenen tätig wird (zB Bescheide über die Festsetzung von Steuern oder die Erteilung von Genehmigungen, Rechtsprechung, polizeiliche Festnahmen), sind damit Grenzen gesetzt.

Dem VfGH folgend hat das Schrifttum — neben dem Sachlichkeits- und Effizienzgebot — die folgenden Hauptkriterien für die Zulässigkeit der Übertragung von behördlichen Befugnissen auf Private herausgearbeitet:

- Ausgliederungen dürfen nur hinsichtlich einzelner hoheitlicher Aufgaben erfolgen. Ganze Bereiche staatlicher Tätigkeit dürfen nicht an Private übertragen werden.
- Die "Kernbereiche" der Staatsverwaltung — dazu zählen insbesondere die Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit (etwa Polizei und Militär) sowie die Ausübung der (Verwaltungs-)Strafgewalt — können prinzipiell nicht auf private Einrichtungen übertragen werden.
- Der verfassungsrechtliche Weisungszusammenhang und die Verantwortlichkeit der Obersten Organe müssen bestehen bleiben.

(2) Dienstrechtlicher Rahmen

Die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Beamten sind auf Lebenszeit angelegt; sie dürfen durch Ausgliederungsgesetze nicht beendet werden. Die Diensthoheit verbleibt bei jener Gebietskörperschaft, deren Aufgaben ausgegliedert worden sind. Beamte werden den ausgegliederten Rechtsträgern dienstzugeteilt; sie verbleiben im Stellenplan der betreffenden Gebietskörperschaft. Beamte sind deshalb durch Ausgliederungen kurz- und mittelfristig nicht abbaubar.

Demgegenüber können die privatrechtlichen Dienstverhältnisse der Vertragsbediensteten auf die anlässlich der Ausgliederung entstandenen Rechtsträger gesetzlich übertragen werden.

(3) Haushaltspolitischer Rahmen

Gemäß dem System der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind Schulden und Abgänge der Rechtsträger, die ausgegliederte Aufgaben wahrzunehmen haben, nur dann nicht dem öffentlichen Schuldenstand und dem öffentlichen Defizit zuzurechnen, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Die Rechtsträger müssen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse eigenständig sein,
- über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügen und
- die Deckung von zumindest 50 % der Produktionskosten durch marktwirtschaftliche Umsätze erzielen.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

16

Die bloße Ausgliederung stellt daher kein taugliches haushaltspolitisches Gestaltungsmittel zur Erfüllung der fiskalischen Konvergenzkriterien dar.

(4) Wettbewerbsrechtlicher Rahmen

Die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsbestimmungen verbieten Maßnahmen (zB staatliche Beihilfen), die den Wettbewerb des Gemeinsamen Marktes verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Rechtsträger, die ausgegliederte Aufgaben wahrnehmen und (neben gemeinwirtschaftlichen) gewinnorientierte marktmäßige (erwerbswirtschaftliche) Leistungen anbieten, unterliegen daher grundsätzlich — unabhängig von ihrer Rechtsform und Eigentümerstruktur — dem Wettbewerbsrecht der EU.

Im Lichte des Gemeinschaftsrechtes sind Ausgliederungen im Wesentlichen so auszugestalten, dass sie nicht zu einer missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung (zB durch Erzwingung unangemessener Ein- oder Verkaufspreise) auf dem Gemeinsamen Markt führen.

Ferner ist bei Rechtsträgern, die sowohl gemeinwirtschaftliche als auch erwerbswirtschaftliche Geschäftstätigkeiten wahrnehmen, insbesondere das Verbot der Quersubventionierung des erwerbswirtschaftlichen Bereiches von wettbewerbsrechtlicher Relevanz; Förderungsmittel oder Abgangsdeckungen im gemeinwirtschaftlichen Bereich dürfen nicht zu Wettbewerbsvorteilen im erwerbswirtschaftlichen Bereich führen (Umweltbundesamt, TB 2000 S. 197 f Abs 4 und S. 202 f Abs 10).

Für einzelne Wirtschaftssektoren (zB Telekommunikation, Post, Energiewirtschaft) bestehen neben den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben spezifische Bestimmungen, die die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb des jeweiligen Wirtschaftssektors definieren (zB gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen zur Marktöffnung, Quersubventionierungsverbote gemäß Telekommunikationsgesetz; Verpflichtung der Netzbetreiber gemäß Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz, Stromanbietern Netzzugang zu gewähren).

(5) Gesellschaftspolitischer Rahmen

Eine von vornherein eindeutige Regel, welche Aufgaben vom Staat und welche von Privaten erbracht werden sollen, gibt es nicht. Vielmehr bedarf es gesellschaftspolitischer Entscheidungen, in welcher Art und Weise Rechtsverhältnisse und Leistungssysteme (zB Gewerberecht, Bildungswesen, Sozialsystem, Gesundheitswesen) ausgestaltet werden. Ausgliederungen bewirken eine Lockerung des Leitungs- und Verantwortungszusammenhangs zu den politisch verantwortlichen Entscheidungsträgern des Staates. Es bedarf daher der grundsätzlichen Festlegung, für welche Aufgaben und in welchem Umfang staatliche Verantwortung erwünscht ist, und in welchen Bereichen sie nicht für erforderlich erachtet wird. Ausgliederungen können sinnvoll sein, wenn sie die Zusammenführung gleichartiger Aufgaben staatlicher Einrichtungen bewirken, die von verschiedenen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden.

Aufgabenart

Nicht schlechthin alle vom Staat wahrgenommenen Aufgaben sind für eine Ausgliederung gleich geeignet; vielmehr kommt es hierbei auf die Art der jeweiligen Aufgabe an:

(1) Hoheitliche Tätigkeit

Aufgaben, bei denen der Staat als Ordnungsautorität tätig wird, sind vergleichsweise weniger zur Ausgliederung geeignet als Tätigkeiten, die wessensbedingt grundsätzlich nur eine zurückhaltendere Rolle des Staates erfordern würden. Im hoheitlichen Tätigkeitsbereich greifen einerseits die verfassungsrechtlichen Schranken, andererseits erscheint eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben aus volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Überlegungen problematisch. Der Staat erbringt hoheitliche Leistungen, etwa innere und äußere Sicherheit, Rechtssicherheit, funktionierendes Justizsystem und soziale Leistungen, die nicht über Angebot und Nachfrage steuerbar sind. Zudem fehlt im hoheitlichen Tätigkeitsbereich grundsätzlich der Wettbewerb.

(2) Gemeinwirtschaftliche Tätigkeit

Aufgabe des Staates ist zudem die Sicherstellung von Leistungen, die im öffentlichen Interesse gelegen sind. Das sind zum einen Leistungen, die der Abdeckung eines gesellschaftlichen Bedarfs dienen (zB Bereitstellung von öffentlichem Verkehr, Kranken- und Altersversorgung, Betrieb von Infrastruktureinrichtungen), zum anderen sind es Leistungen, deren Konsum positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hat (zB Bildung, Kultur, Gesundheitsvorsorge, Alterssicherung).

Gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten werden unter Wettbewerbsbedingungen am freien Markt nicht oder nicht im gesellschaftlich erwünschten Ausmaß erbracht.

Ausgliederungen von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben bedürfen daher flankierender gesetzlicher Maßnahmen (zB Definition der Ziele und Aufgaben; Kontrahierungszwang; staatliche Kontrolle).

(3) Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit

Ferner nimmt der Staat erwerbswirtschaftliche Aufgaben wahr, die — grundsätzlich unter Wettbewerbsbedingungen — der Gewinnerzielung dienen (zB Bankdienstleistungen, Produktionsbetriebe). In diesen Fällen werden Ausgliederungen vergleichsweise vorteilhafter sein, um Effizienzsteigerungen zu erreichen, als die Aufgabenerfüllung in unmittelbarer staatlicher Eigenverwaltung. Gerade bei gewinnorientierten Tätigkeiten wäre aber auch die Privatisierung in Betracht zu ziehen.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

18

Wirkungsanalyse

Grundsätzliches

Der RH hat schwerpunktmäßig in den Jahren 1999 und 2000 mehrere Ausgliederungsvorhaben überprüft und hiebei — nicht zuletzt wegen der vielschichtigen Ausgangslage bei den überprüften Ausgliederungen — sowohl positive als auch negative Effekte aufgezeigt.

Vorteile

Folgende Vorteile von Ausgliederungen waren festzustellen:

(1) Flexiblere Haushaltsführung

Die Abkehr von den Regelungen des Haushaltsrechts ermöglichte eine flexiblere Investitions- und Finanzplanung sowie neue Finanzierungsformen. So brachte die Einrichtung der Patentamt-Teilrechtsfähigkeit deutlich höhere Gewinne, als das Österreichische Patentamt als Bundesdienststelle aufgrund der damaligen haushaltsrechtlichen Bestimmungen hätte erzielen können (NTB 1999 S. 167 Abs 4).

Ferner wirkte sich die Umwandlung der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei in eine Aktiengesellschaft auf deren Wirtschaftsführung vorteilhaft aus (TB 1998 S. 99 f Abs 6 und 7).

(2) Beschleunigte Entscheidungsprozesse

Privatrechtliche Organisationsformen begünstigten die Befolgung betriebswirtschaftlicher Prinzipien und raschere Entscheidungsabläufe. So erhielt die Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH durch die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften eine gegenüber ihrer früheren Stellung als Bundesanstalt stärkere Verhandlungsposition; sie konnte dadurch zahlreiche vorteilhafte Verträge abschließen und beim Zukauf von Material weitaus bessere Konditionen erzielen (TB 1999 S. 258 Abs 8).

Auch die damalige Österreichische Staatsdruckerei AG konnte die Entscheidungsprozesse beschleunigen, die vorhandenen finanziellen Mittel zum Einstieg in neue Geschäftsfelder nützen und eine Expansionsstrategie verfolgen (TB 1998 S. 100 ff).

(3) Raschere Modernisierung

Die Ausgliederung staatlicher Aufgaben in Unternehmungen war mit Neuinvestitionen und einer Modernisierung der technischen Ausstattung verbunden. Beispielsweise investierte die Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH von 1993 bis 1999 rd 713,6 Mill ATS in Bau- und Infrastrukturmaßnahmen (TB 1999 S. 327 Abs 10 und 11).

(4) Erhöhte Kosten- und Leistungstransparenz

Die Anwendung des betrieblichen Rechnungswesens und die Einführung betrieblicher Informationssysteme führten zu mehr Kostentransparenz. Die damalige Österreichische Staatsdruckerei AG erkannte dadurch hohe Fertigungskosten und ungünstige Produktionsverhältnisse deutlich; dies bildete die Basis für Änderungsmaßnahmen (TB 1998 S. 99 f).

(5) Flexiblere Personalpolitik

Ausgliederungen ermöglichen eine den Marktbedingungen gegenüber anpassungsfähigere Personalpolitik. Neuaufnahmen von Mitarbeitern der im Zuge der Ausgliederung geschaffenen Rechtsträger erfolgen auf privatrechtlicher Basis; die Arbeitsverhältnisse unterliegen damit nicht den dienst-, besoldungs- und haushaltsrechtlichen Bindungen der staatlichen Verwaltung (zB Stellenplan, Mitwirkungsbefugnisse Oberster Organe, bezugsmäßige Schranken).

Die Austro Control GesmbH konnte dadurch einen Wandel von der bisherigen Personalverwaltung zum Personalmanagement in Angriff nehmen (NTB 1999 S. 165 Abs 30).

Ebenso gelang es der Bundesrechenzentrum GesmbH nach Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, den Personalstand flexibel an Nachfrageschwankungen anzupassen (TB 1999 S. 145 Abs 5, S. 148 Abs 9).

Nachteile

Folgende Nachteile von Ausgliederungen waren festzustellen:

(1) Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle

Für nahezu alle Ausgliederungen ergibt sich als negative Konsequenz, dass die ausgegliederten Bereiche teilweise der öffentlichen Kontrolle entzogen werden:

Wie der RH bereits im TB 1991 (S. 12, XII. 3) festgestellt hat, ist mit Ausgliederungen im Allgemeinen eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit verbunden, weil sich die Einflussnahme des Parlaments zumeist auf das Errichtungsgesetz des Rechtsträgers beschränkt, der die jeweils ausgegliederte Staatsaufgabe übernommen hat. Das finanzielle Handeln der Rechtsträger unterliegt nicht — wie dies beim Bundeshaushalt der Fall ist — der jährlichen parlamentarischen Willensbildung bzw Genehmigung. Im Bundeshaushalt scheinen im Wesentlichen nur die Dotierungen der Rechtsträger als Ausgaben des Bundes auf. Auch der vom Parlament jährlich genehmigte Stellenplan des Bundes verliert durch Ausgliederungen teilweise seine Aussagekraft.

Weiters unterliegt die nicht-hoheitliche Tätigkeit ausgegliederter Rechtsträger im Regelfall nicht der Überprüfung durch die Volksanwaltschaft.

Die Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle stellt nach Auffassung des RH einen besonders schwerwiegenden Nachteil dar. Dieser Nachteil ist ein Wesensmerkmal von Ausgliederungen und kann daher nicht ausgeglichen werden; er muss selbst bei Ausgliederungen, die insgesamt als gelungen anzusehen sind, in Kauf genommen werden.

(2) Graue Finanzschuld

Die Schulden der mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträger werden außerhalb des Bundeshaushalts aufgenommen (so genannte Graue Finanzschuld) und nicht im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen. Die

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

20

Schuldaufnahme unterliegt nicht der Genehmigung durch das Parlament; demgegenüber trägt der Bund jedoch das Ausfallsrisiko, das heißt, wenn der Rechtsträger die Schulden nicht bedienen kann, hat der Bund dafür einzustehen. Ein Schlagendwerden dieser Haftungen könnte die Einhaltung der Maastricht-Ziele erschweren. Der RH hat dem Nationalrat im Dezember 1993 über die mit der Grauen Finanzschuld verbundenen Probleme berichtet (TB 1992 S. 13 ff).

(3) Fehlende Entlastung des Bundeshaushalts

Eine Entlastung des Bundeshaushalts stellte sich bei Ausgliederungen nicht zwangsläufig ein, sondern war mit von den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Beispielsweise gelang die erwartete Entlastung des Bundeshaushalts bei der Ausgliederung der ÖBB — trotz einer Effizienzsteigerung und Erhöhung der Produktivität — nicht. Der jährliche Mittelbedarf (einschließlich des Pensionsaufwandes des Bundes für die ÖBB) des Systems Bahn stieg von rd 34 Mrd ATS (1992) auf rd 51 Mrd ATS (2000) an (TB 2000 S. 272 Abs 9.1).

(4) Höherer Personal- und Verwaltungsaufwand

Ausgliederungen führten mitunter zum Verlust von Synergieeffekten und zu Effizienzminderungen, was eine Erhöhung der Gesamtkosten bedingen kann. Der RH stellte bei mehreren Gebarungüberprüfungen einen höheren Personalaufwand (für Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Wirtschaftsprüfer und externe Berater) fest, als er vor der Ausgliederung gegeben gewesen war (Austro-Control GesmbH, NTB 1999 S. 165 Abs 30; Bundesrechnungszentrum GesmbH, TB 1999 S. 149 Abs 9; Schönbrunner Tiergarten GesmbH, TB 1999 S. 316 Abs 9).

Seit der Ausgliederung der ÖBB sowie von Eisenbahnaufgaben des Bundes werden diese Angelegenheiten von fünf verschiedenen Rechtsträgern wahrgenommen. Die Anzahl der Vorstandsmitglieder stieg bis zum Jahr 2000 um insgesamt neun, jene der Aufsichtsratsmitglieder um 35 (TB 2000 S. 268 Abs 4.1).

(5) Weiterbestehender staatlicher Einfluss

Die weiterhin gegebene Staatsnähe der mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträger zeigte sich in mehrfacher Weise. Gesetzliche Vorgaben, Abgangsdeckungsgarantien, Haftungsübernahmen, Mitsprache des Bundes bei der Besetzung von Leitungsgremien sowie Weisungs- und Aufsichtsrechte waren geeignet, die Wirtschaftsführung der Rechtsträger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu erschweren. Zudem belasteten personelle Erschwernisse die Gebarung der Unternehmungen. Bei der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei AG ließ der hohe Personalstand mit zum Teil unkündbaren Mitarbeitern erhebliche Mittelerfordernisse für einen Sozialplan erwarten (TB 1998 S. 100 Abs 7).

Bei der Austro Control GesmbH engten die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Kollektivvertrag, Ruhestandsregelungen und Behaltepfllichten den Entscheidungsspielraum für Restrukturierungsmaßnahmen ein und verzögerten diese (TB 1999 S. 165 Abs 30).

Erfolgsfaktoren

Aus den anlässlich der Gebarungüberprüfung von mehreren Ausgliederungsvorhaben gewonnenen Erfahrungen des RH sowie aufgrund der 2001 vorgelegten Ergebnisse einer vom BMF beauftragten Evaluierungsstudie zu den bisher erfolgten Ausgliederungen im Bundesbereich sind die nachstehenden Erfolgsfaktoren für das Gelingen von Ausgliederungen abzuleiten:

(1) Klare Zielvorgaben

Die mit Ausgliederungsvorhaben beabsichtigten Ziele wären bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug klar zu formulieren (zB Angabe von Messgrößen und Erfolgskriterien); sie sollten im Lichte der im Einzelfall geltenden Rahmenbedingungen realistisch festgelegt sein. Die Ziele müssen insbesondere festlegen, in welcher Qualität die Leistung erbracht werden soll (ob etwa auch ein Qualitätsverlust in Kauf zu nehmen ist) und welcher Ressourceneinsatz für diese Qualität zur Verfügung steht.

(2) Umfeldanalyse

Die umfassende Klärung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen der mit ausgegliederten Aufgaben betraute Rechtsträger tätig zu werden hat, ist Voraussetzung, um die Marktchancen der angebotenen Leistungen festzustellen. Der RH hat bei seinen Gebarungüberprüfungen festgestellt, dass einerseits wettbewerbsrechtliche Beschränkungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 144 Abs 5) und dass andererseits die Chancen der im Zuge der Ausgliederung errichteten Unternehmung, sich am Markt zu etablieren, überschätzt wurden (Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 260 Abs 11).

(3) Ausgliederungen nicht als Selbstzweck

Ausgliederungen führen nicht automatisch und in jedem Fall zu Effizienzsteigerungen. Sie bedürfen in jedem Einzelfall einer umsichtigen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen. So hat der RH zu Ausgliederungen festgehalten, dass (noch) keine wesentlichen Vorteile der Ausgliederung zum Tragen gekommen waren, die nicht ebenso ohne Ausgliederung zu erzielen gewesen wären (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 148 f Abs 9; Umweltbundesamt; Ausgliederung, TB 2000 S. 201 Abs 7.2).

(4) Untersuchung von Alternativen

Zur bestmöglichen Entscheidungsfindung bei Ausgliederungsvorhaben trägt die Darstellung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Alternativen zur Ausgliederung bei.

Als Alternativen zu Ausgliederungen kommen insbesondere in Betracht:

- Beibehaltung des Status quo;
- Verbesserung der Leistungserbringung im bestehenden System (Verwaltungsreform);

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

22

- (echte) Privatisierung (zB Verkauf von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen an Private);
- gänzlicher Verzicht des Staates auf die Erstellung bestimmter Leistungen ("materielle Privatisierung");
- "Outsourcing": hierbei betraut der Staat im Wege von Dienstleistungsverträgen private Anbieter mit der Erbringung einzelner Tätigkeiten.

Der RH stellte jedoch fest, dass bei Ausgliederungsvorhaben Alternativen nur unzureichend erwogen und etwa die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen im bestehenden System nicht untersucht wurden (Austro Control GesmbH, NTB 1999 S. 149 Abs 5).

(5) Kosten–Nutzen–Analyse

Nach Ansicht des RH sollten Ausgliederungen nur dann erwogen werden, wenn sie eine Verbesserung der Erreichung vorher festgelegter Ziele erwarten lassen und die Kosten (Nachteile) der Ausgliederung deren erwarteten Nutzen nicht übersteigen. Die künftige wirtschaftliche Entwicklung im Fall der Ausgliederung der betreffenden Staatsaufgabe sollte deshalb in einer — vor der Ausgliederungsentscheidung zu erstellenden — Kosten–Nutzen–Analyse im Vergleich zur Situation ohne Ausgliederung analysiert werden. Hierbei sollten betriebswirtschaftliche, volkswirtschaftliche, ökologische, gesellschaftspolitische und rechtliche Gesichtspunkte Eingang finden.

(6) Ausgliederungskonzept

Überlegungen im Rahmen der Vorbereitung einer Ausgliederung sollten in geordneter und schriftlicher Form in einem Ausgliederungskonzept dargestellt werden. Das Ausgliederungshandbuch des BMF aus dem Jahr 1998 sieht folgende wesentliche Inhalte für ein Ausgliederungskonzept vor:

- Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung;
- Rahmenbedingungen, Umfeldanalyse;
- Analyse der bestehenden Einheit;
- Grobdarstellung der neuen Organisation;
- Aufgaben der neuen Einheit;
- Darstellung der finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt in Form einer Vorschaurechnung über die ersten Jahre.

Der RH hat bei seinen Gebarungsüberprüfungen wiederholt unzureichende Ausgliederungskonzepte bemängelt (Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 251 ff Abs 5, Abs 9; Umweltbundesamt, TB 2000 S. 197 Abs 3.2).

(7) Sorgfältige Vorbereitung

Wesentlich für erfolgreiche Ausgliederungen ist eine sorgfältige Vorbereitung, die voraussetzt, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Nach den Feststellungen des RH waren bei einigen überprüften Ausgliederungsvorhaben Fehlentwicklungen gerade auf besonderen Zeitdruck bei der Konzeption und Vorbereitung der Ausgliederung zurückzuführen (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 144 Abs 4; Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 255 Abs 5).

(8) Berücksichtigung der Humanressourcen

Da die Mitarbeiter zu den wesentlichen Trägern von Wissen zählen, ist es zweckmäßig, ihre Einsatzbereitschaft bei der Planung von Ausgliederungsvorhaben mitzubedenken. Die Nicht-Beachtung der Mitarbeiterbedürfnisse lässt im Regelfall eine negative Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit des mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträgers erwarten.

**Schlussfolgerungen
des RH**

Ausgliederungen führen nicht automatisch und in jedem Fall zu Effizienzsteigerungen; sie stellen kein Allheilmittel gegen ineffiziente Verwaltungsabläufe dar und können daher Reformen innerhalb der Verwaltung nicht ersetzen.

Nach Ansicht des RH sind Ausgliederungen nur dann sinnvoll, wenn staatliche Aufgaben dadurch in deutlich effizienterer Weise erledigt werden können. Die Entscheidung zur Ausgliederung bedarf daher einer sorgfältigen Abwägung aller Vor- und Nachteile. Der RH erachtet insbesondere die Zielsetzung, die Anzahl der öffentlichen Bediensteten zu reduzieren und die Stellenpläne zu entlasten, alleine nicht als ausreichende Begründung für Ausgliederungen.