

# Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

---

Eckpunkte des Evaluierungsberichtes des  
Bundeskanzleramtes

**Dr. Alois Schittengruber**  
**Wien, September 2011**  
[alois.schittengruber@bka.gv.at](mailto:alois.schittengruber@bka.gv.at)

---

## Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

- **Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung**
- **Auswertung der Fragebögen**
- **Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen**
- **Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen**
- **Empfehlungen**

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

### ▪ Beauftragung:

Durch die von der Bundesregierung eingesetzten Arbeitsgruppe „**Effizienz der Verwaltung**“ im April 2010.

### ▪ Hintergrund (HYPOTHESEN) der Evaluierung:

- **Zunehmende Anzahl** der ausgegliederten Einrichtungen **erschwert die strategische Steuerung**, da jede Einrichtung für sich selbständig ist.
- **Mangelnde Transparenz** und **Informationen zwischen der ausgegliederten Einrichtung** und der die Eigentümerrechte wahrnehmende Stelle der Gebietskörperschaften (*ins. Bund, Länder*).
- **Mangelnde Abstimmung** der **Ziele der Verwaltung und der Ziele ausgegliederten Einrichtung**.
- **Kein** flächendeckendes strategisches **Beteiligungsmanagement**.
- **Aussagekraft des Rechnungswesens** der öffentlichen Haushalte ist **eingeschränkt**, da **Aufgaben ausgegliedert wurden und keine konsolidierte Ergebnisdarstellungen vorgesehen sind**.

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

### ▪ Gegenstand der Evaluierung:

Die Evaluierung soll Informationen und Grundlagen liefern zur:

- **budgetären Auswirkung** der *Ausgliederung*;
- **Personalentwicklung** in der *ausgegliederten Einrichtung*;
- **Leistungsentwicklung** der *ausgegliederten Einrichtung*;
- **Entwicklung** der **Kundenzufriedenheit** *nach der Ausgliederung*;
- **Erfüllung** der **Ausgliederungs- und Wirkungsziele**;
- **Entwicklung** der **Einnahmen von Dritten**;
- **Entwicklung** der **zugeführten Budgetmittel**;
- **Entwicklung** von **Schulden** und **Bundeshaftungen**;
- **Einrichtung** von internen **Kontrollinstrumenten** und **Kostenrechnungen** in der *ausgegliederten Einrichtung*.

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

- Kein Gegenstand der Evaluierung war:
  - **Ranking** der *ausgegliederten Einrichtungen*;
  - **Aufgabenaufteilung** zwischen der *Verwaltung* und *ausgegliederten Einrichtung* (zB Doppelgleisigkeiten);
  - **Rentabilität** der *ausgegliederten Einrichtungen* und *deren Vergleich* untereinander;
  - **Mitarbeitermotivation** und **-zufriedenheit** bei der *ausgegliederten Einrichtung*;
  - **Arbeitsabläufe** in der *ausgegliederten Einrichtung*.
- Evaluierungsschwerpunkte:
  - **Systemische Evaluierung**, *keine Einzelevaluierung*;
  - **Fokus** auf **Steuerungsaspekte** (zB zielorientierte Steuerung, Personalcontrolling, Beteiligungscontrolling etc.)

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

- Durchführung der Evaluierung:
  - **BKA, Sektion I, Abt. I/5;**
  - **Gebietskörperschaftsübergreifende Steuerungsgruppe** zur Abstimmung und als „beratendes Organ“.
- Zeitraum der Evaluierung: April 2010 bis Mai 2011.
- Methode der Evaluierung:
  - **Fragebogenerhebung** bei ausgewählten *ausgegliederten Einheiten*;
  - **Interviews** mit Mitgliedern von **Aufsichts-** und **Steuerungsgremien** ausgegliederter Einrichtungen des Bundes;
  - **Interviews** mit *Leistungsempfängern (Kunden)*;
  - **Auswertung** der *Fragebogen* und *Interviews*;
  - **Verifizierung/Falsifizierung** der *Hypothesen*.

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

- Auswahl der ausgegliederten Einrichtungen nach:
  - **Unternehmensgröße** und **Branche**;
  - **Gebietskörperschaften**.
- Ausgewählte Einrichtungen:
  - 40** ausgegliederte Einrichtungen, davon
    - **20 Bundesausgliederungen** (zB ADA, AGES, BRZ, BIG, BBG);
    - **10 Länderausgliederungen** (zB Eco Plus, Daten-Verarbeitung-Tirol GmbH, Salzburg Research, Wien Museum, WIBAG);
    - **10 Gemeindeausgliederungen** (zB Stadtwerke Kapfenberg, Stadtwerke Klagenfurt, IKT Linz, Umweltverband Vorarlberg).

---

## Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung

- Phasen der Evaluierung:
  - Entwicklung des **Fragebogens** und **Leitfadens** für die Interviews.
  - **Primärerhebungen**
    - bei den **40 ausgewählten Einrichtungen** mittels **Fragebogen**;
    - durch **Interviews** mit **Leistungsempfängern (Kunden)**;
    - durch **Interviews** mit **Aufsichtsräten ausgegliederter Bundeseinrichtungen**.
  - **Auswertung** der **Primärerhebungen**;
  - **Formulierung** von **Empfehlungen**;
  - **Berichtslegung**.



---

## Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

- Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung
- **Auswertung der Fragebögen**
- Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen
- Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen
- Empfehlungen

---

# Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten / Unterschiede

- Rechtsformen der Ausgliederungen:

- Bundesausgliederungen:

- 60% GmbH,
- 40% öffentlich-rechtliche Rechtsformen.

- Länder- und Gemeindeausgliederungen:

- Außer eine alle **privatrechtliche Rechtsformen**,
- **eine Anstalt des öffentlichen Rechts**,
- ☹ **wenig Gestaltungsspielraum** für **Länder- und Gemeinden** infolge Kompetenzverteilung im B-VG, Art. 10 (zB für **abgabenrechtliche Sonderregelungen**).

---

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

### ▪ Ausgliederungsziele:

- ☹ **Zielformulierungen** *fehlen* in den meisten *ausgegliederten Einrichtungen*;
- ☹ *Erreichung* von **Wirkungs- und Leistungszielen** der *ausgegliederten Einrichtungen* wurde *mehrheitlich nicht gemessen*.

### ▪ Personalwesen:

- ☹ **Steigender Personalaufwand** bzw. Personalstand in den *meisten ausgegliederten Einrichtungen*;
- ☹ Kaum **Lehrlinge** in den *ausgegliederten Einrichtungen*;
- ☹ *Ausgegliederte Einrichtungen* der **Gemeinden** haben **kaum eigenes Personal**, sondern beschäftigen Gemeindepersonal.

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Basisfinanzierungen und privatwirtschaftliche Erlöse:
  - **Ausgegliederte Einrichtungen** des Bundes und der Länder sind **stärker** auf **Basisfinanzierungen ihrer Eigentümer** angewiesen als die der **Gemeinden**;
  - **Erwerbswirtschaftlicher Zweck** steht überwiegend **nicht** im **Vordergrund der Ausgliederungen**;
  - **Erlöse im privatwirtschaftlichen Bereich** der **ausgegliederten Einrichtungen** weisen mehrheitlich **steigende Tendenz** auf.
- Finanzielle Rückflüsse an die Eigentümer: sind die **Ausnahme**
- Verschuldung der ausgegliederten Einrichtung:
  - **Steigende Tendenz** der Verschuldung;
  - **Gefahr grauer Finanzschulden** ist bei den **ausgegliederten Einrichtungen** der **Gemeinden** am größten, da sie derzeit nicht dem staatlichen Sektor gem. ESGV 1995 zugerechnet werden.

---

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Probleme im Ausgliederungsprozess

- Bundesausgliederungen (detaillierte Angaben)

-  Gründungsphase:

- Überwiegend **keine finanziellen und rechtliche Probleme;**

-  Laufender Betrieb:

- Mehrheitlich rechtliche Probleme** (zB unklare Zuständigkeit der SV-Träger, Ausschreibungs- und Abgabepflicht etc.);

- Überwiegend **keine Liquiditätsprobleme.**

---

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Probleme im Ausgliederungsprozess

Länderausgliederungen (mehrheitlich keine Angaben)

☹ Gründungsphase:

in 3 Fällen **rechtliche Probleme** – hauptsächlich **abgabenrechtlicher Natur** (Grundsteuer, Gesellschaftssteuer, etc.);

☹ Laufender Betrieb:

**2 Ausgegliederte Einrichtungen** äußerten **finanzielle Probleme**.

Gemeindeausgliederungen (eher rudimentäre Beantwortungen)

☺ Generell überwiegend **keine** rechtlichen und finanziellen Probleme.

---

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Strategie:

- ☺ In den meisten Fällen gab es **klare und ausreichende Strategievorgaben**;
- ☹ Die Antworten sind aufgrund der **Mängel in der Zieldefinition und –messung aber zu relativieren**.

- Nutzen und Qualität des Beteiligungscontrollings:

- Bundesausgliederungen:

**Positive, negative** und **differenzierte** Antworten halten sich die Waage;

Länderausgliederungen: Hierzu wurde zu 90% nicht geantwortet.

Gemeindeausgliederungen: in 60% der Fälle eingerichtet.

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

### ▪ Shared Services:

#### Bundesausgliederungen:

- **Intensive Nutzung** der Leistungen von **Shared-Services-Agenturen**;
- **Kooperationen** unter den **ausgliederter Einrichtungen** sind die **Ausnahme**.

Länderausgliederungen: **intensive Kooperationen** (vor allem im IT-Bereich).

#### Gemeindeausgliederungen:

**50%** der ausgliederter Einrichtungen **nutzen Shared Services**.

### ▪ Gender-Aspekte:

- **Hohe Quote an Leermeldungen**, da Frageblock optional war;
- **Gender Budgeting** ist mehrheitlich **schwach ausgeprägt**;
- **18** der 40 evaluierten **Ausgliederungen** haben **Aufsichtsgremien** mit einem **Frauenanteil von mind. 25%**.



---

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Interne Kontrolleinrichtungen

- Innenrevisionen:

- Bei **90%** der *ausgegliederten Einrichtungen* des **Bundes** eingerichtet;
    - Bei **40%** der *ausgegliederten Einrichtungen* der **Länder** eingerichtet;
    - Bei **30%** der *ausgegliederten Einrichtungen* des **Gemeinden** eingerichtet.

- Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS):

- Bei **50%** der *ausgegliederten Einrichtungen* des **Bundes** eingerichtet;
    - **Kaum** bei *ausgegliederten Einrichtungen* der **Länder und Gemeinden** eingerichtet.

## Fragebogenauswertung - Gemeinsamkeiten/Unterschiede

- Zusammensetzung der Aufsichtsgremien:

- Bundesausgliederungen:

- Breit aufgestellte Aufsichtsgremien** (neben dem Eigentümerressort sind andere Ressorts, Leistungsempfänger, Sozialpartner, Bundesländer, Gemeinde- und Städtebund vertreten).

- Länder- und Gemeindeausgliederungen:

- Überwiegend besetzt** mit Vertretern der betreffenden Länder bzw Gemeinde.

- Kostenträgerrechnung

- Bundesausgliederungen: Einfluss auf **Produktkalkulation** bei **50%**.

- Länderausgliederungen: Einfluss auf **Produktkalkulation** bei **20%**.

- Gemeindeausgliederungen: Einfluss auf **Produktkalkulation** bei **40%**.

---

## Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

- Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung
- Auswertung der Fragebögen
- **Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen**
- Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen
- Empfehlungen

---

## Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen

- Geführte Interviews mit:
  - **6 Leistungsempfängern** *ausgegliederter Einrichtungen* des **Bundes**;
  - **2 Leistungsempfängern** *ausgegliederter Einrichtungen* der **Länder**;
  - **2 Leistungsempfängern** *ausgegliederter Einrichtungen* der **Gemeinden**.
  
- Ergebnisse:
  - **Mehrheitlich** sehr gute und gute Beurteilungen von Qualität, Service, Preis und Termintreue *der ausgegliederte Einrichtungen*;
  - **Bei ausgegliederten Einrichtungen mit Monopolcharakter** (z.B. infolge Kontrahierungszwang) schlechtere Beurteilungen betreffend
    - **Preispolitik** und
    - **Kundeneinfluss** auf **Produktgestaltung**.

---

## Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

- Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung
- Auswertung der Fragebögen
- Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen
- **Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen**
- Empfehlungen

---

## Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen

- Geführte Interviews:
  - Mit **4 Aufsichtsräten** *ausgegliederter Einrichtungen* des **Bundes**;
  - Erkenntnisse über **11 (hiervon 7 evaluierte) ausgegliederte Einrichtungen**.
  
- Ergebnisse:
  - Größtenteils **positive Bewertung** der **strategischen Steuerung** und der **Managementinstrumente** in der *ausgegliederten Einrichtung*;
  - **Verbesserung** im **Berichtswesen** erforderlich;
  - Das **Management** der *ausgegliederten Einrichtung* sollte aufbauend auf die Eigentümerstrategie ein **Controlling- bzw. Zielvereinbarungstool** in Form von Jahresarbeitsprogrammen **implementieren**.

---

## Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger

- **Ausgangspunkte und Rahmen der Evaluierung**
- **Auswertung der Fragebögen**
- **Auswertung der Interviews mit LeistungsempfängerInnen**
- **Auswertung der Interviews mit Aufsichtsorganen**
- **Empfehlungen**

---

## Empfehlungen

- Empfehlungen an die politischen Entscheidungsträger:  
Vor Entscheidung über eine Ausgliederung ist zu erstellen:
  - Eine **Analyse**, ob der **Zweck der Ausgliederung** nicht durch **verwaltungsinterne Reformmaßnahmen** effizienter erreicht werden kann;
  - Eine **Planrechnung** mit der budgetären und personellen Situation **vor und nach** der Ausgliederung;
  - Ein **Zielkatalog der Ausgliederung** mit konkreten Ziffern und Messgrößen.  
Zur Steuerung der ausgegliederten Einrichtung durch den „Eigentümer“ sind festzulegen:
  - welche **Organisationseinheit/Person** mit welcher Qualifikation zuständig ist;
  - die **Abläufe und Prozesse der Steuerung**.



---

## Empfehlungen

- KURZFRISTIGE unmittelbar steuerungsrelevante Empfehlungen :
  - **Verbesserung** des Rahmens für die **Steuerbarkeit** der ausgegliederten **Einrichtung**;
  - Erstellung von **Beteiligungsrichtlinien**;
  - Festlegung **steuerungsrelevanter Ziele**;
  - **Optimierung** des **Beteiligungsmanagements** und **-controllings**;
  - **Maßnahmen** zur **Rekrutierung** von qualifizierten **Aufsichtsorganen**;
  - **Flächendeckende Einführung von Kostenträgerrechnungen**;
  - **Einrichtung** von **Frühwarnsystemen** zur Vermeidung/Begrenzung **betriebswirtschaftlicher Schäden**.

---

## Empfehlungen

- KURZFRISTIGE mittelbar steuerungsrelevante Empfehlungen :
  - Erstellung eines **Public Corporate Governance Kodex** und Verbindlichmachung für die ausgegliederten Einrichtungen;
  - Maßnahmen zur **stärkeren Kundenorientierung**;
  - Ausbau von **Shared Services**;
  - Erhöhung der **Lehrlingsanzahl** in den *ausgegliederten Einrichtungen*;
  - Erfassung von **Schulden und Haftungen** der *ausgegliederten Einrichtungen*.

---

## Empfehlungen

- LANGFRISTIGE *unmittelbar* steuerungsrelevante Empfehlungen :
  - **Kompetenzbereinigung** zugunsten der Länder;
  - **Standardisierung** des **Rechtsrahmens für Ausgliederungen** aller Gebietskörperschaften;
  - **Benchmarking** zwischen
  - den **ausgegliederten Einrichtungen untereinander** und
  - der **Verwaltung** mit den **ausgegliederten Einrichtungen**;
  - Flächendeckende **Einführung von Gender-Aspekten**;
  - **Optimierung des Personalwesens** aller **ausgegliederter Einrichtungen**.
  
- LANGFRISTIGE *mittelbar* steuerungsrelevante Empfehlungen:
  - **Stärkeres Engagement am freien Markt**;
  - Angleichung **interner teilselbständiger Einrichtungen** an jene **der ausgegliederten**.

---

## Public Corporate Governance Kodex

- Geltungsbereich:
  - Er soll für **Unternehmungen des Bundes** gelten; das sind solche,
    - an denen der **Bund** mit mindestens **50 % beteiligt** ist,
    - die **vom Bund beherrscht** werden (*finanziell, wirtschaftlich, organisatorisch*);
    - **Gesellschaften** oder **Anstalten öffentlichen Rechts**, die der **Aufsicht des Bundes** unterliegen.
  - Unternehmen sind im Sinne **Art 126b B-VG** zu verstehen;
  - Er soll für **Tochterunternehmen des Bundes** gelten
  - Er gilt nur eingeschränkt für Unternehmen des Bundes (deren Tochterunternehmen), die gemäß **§ 241b UGB** einen Corporate Governance Kodex bereits anzuwenden haben.

---

# Public Corporate Governance Kodex

- Art der Regelungen:
  - **Zwingende Regelungen**, die einzuhalten sind.
  - **Empfehlungen**, von denen abgewichen werden kann, wobei die Abweichung zu begründen ist;
  
- Verankerung des Kodex in den Unternehmungen:
  - Sie erfolgt durch
    - **die Anteilseigner** im Wege der Anpassung des Regelwerkes des Unternehmens oder
    - über das **Überwachungsorgan des Unternehmens**.
  - Die **Geschäftsleitung** und das **Überwachungsorgan** haben **jährlich über die Einhaltung des Kodex eine Erklärung** mit allfälligen **Abweichungen** von den **Empfehlungen** und deren Begründung abzugeben.
  - Die **Erklärung ist zu veröffentlichen**.

---

## Public Corporate Governance Kodex

- Regelungen für die Anteilseigner über:
  - den **Umfang** und **Maßstab der Wahrnehmung** der Anteilseignerrechte;
  - die Verpflichtung zur **Dokumentation der Anteilseignerentscheidungen**;
  - den **Erwerb von Beteiligungen**;
  - die **Sicherung der Einflussnahme des Bundes** im Unternehmen;
  - die Einrichtung des **Beteiligungscontrollings**.
  
- Regelungen des Zusammenwirkens von Geschäftsleitung und Überwachungsorgan über:
  - den Grundsatz der **Vertraulichkeit** beim Zusammenwirken;
  - **Berichts- und Informationspflichten** der Geschäftsleitung;
  - das Zusammenwirken bei **wichtigen Entscheidungen**;
  - die **Verantwortlichkeit** der **Geschäftsleitung** und des **Überwachungsorgans** (*Sorgfaltsmaßstab, Haftpflichtversicherung usw*)

---

## Public Corporate Governance Kodex

- Regelungen für die Geschäftsleitung über die:
  - primäre Verantwortlichkeit für das Wohl des Unternehmens;.
  - Verpflichtung zur **Festlegung der Unternehmensstrategie**;
  - Verpflichtung zur **Einrichtung eines Risikomanagements und -controllings**;
  - **Zusammensetzung** der Geschäftsleitung;
  - **Geschäftsordnung** und **Geschäftsverteilung**;
  - **Bestellung** der Mitglieder der Geschäftsleitung;
  - **Bemessung** der Vergütung für die Geschäftsleitung;
  - **Abberufung** von Mitgliedern der Geschäftsleitung;
  - **Interessenskonflikte** der Mitglieder der Geschäftsleitung.

---

## Public Corporate Governance Kodex

- Regelungen für das Überwachungsorgan über die:
  - **Grundsätze** der Überwachungstätigkeit;
  - **Umfang** und **Inhalt** der Überwachungstätigkeit;
  - **Verantwortlichkeit** des Überwachungsorgans und einzelner Mitglieder;
  - **Geschäftsordnung** des Überwachungsorgans;
  - **Selbstkontrolle** des Überwachungsorgans;
  - **Zusammensetzung** des Überwachungsorgans;
  - **Bestellung** der Mitglieder des Überwachungsorgans;
  - **Bemessung** der Vergütung für die Mitglieder des Überwachungsorgans;
  - **Interessenskonflikte** der Mitglieder des Überwachungsorgans.



---

## Public Corporate Governance Kodex

- Regelungen über die Transparenz:
  - Verpflichtung zur **Veröffentlichung** des **jährlichen Berichts** über die Einhaltung des KODEX;.
  - Offenlegung des **Frauenanteils** in der Geschäftsleitung und im Überwachungsorgan;
  - Offenlegung der **Vergütungen der Geschäftsleitung**;
  - Offenlegung der **Vergütungen des Überwachungsorgans**.
- Regelungen über Anforderungen an das Rechnungswesen;
- Regelungen über die Rechnungslegung;
- Regelungen über die Bestellung der Abschlussprüfer;
- Regelungen über die Einrichtung einer Inneren Revision;

# Danke

---

für Ihre Aufmerksamkeit!

**Dr. Alois Schittengruber**  
Sektion I/Abteilung 8

Ballhausplatz 1  
1014 Wien  
Tel.: +43 1 531 15-2333  
[alois.schnittengruber@bka.gv.at](mailto:alois.schnittengruber@bka.gv.at)  
[www.bka.gv.at](http://www.bka.gv.at)