

**Kommunales  
Beteiligungsmanagement**  
(aus der Sicht der externen Finanzkontrolle)

–

**Dr. Günter Riegler, WP/StB –  
Stadtrechnungshof Graz**

–

Vortrag an der Universität Linz

–

11. März 2010

## Programm:

1. Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
2. Was sind Ausgliederungen?
3. Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
4. Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
5. Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
6. Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Herrschende Lehre aus der Sicht der Finanzkontrolle?

## Quellen/Positionspapiere:

- Positionspapier des RH „Verwaltungsreform“ II (März 2009)
- Handbuch „Beteiligungsmanagement“ von RH und LandesRH (November 2005)

## Befund:

- **Einigkeit auf der „großen Linie“**
  - Wirkungsorientierte Steuerung
  - Transparenz
  - Wirtschaftlichkeit
  - Flexibilisierung
  - Risikoorientierung
- **Wie steht man aber im Detail zu ...**
  - Ausgliederungen?
  - Zielkonflikten zwischen Rentabilität und Risiko?
  - Harmonisierung/Modernisierung des Rechnungswesens?
  - konsolidierter Betrachtungsweise?

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Was sind Ausgliederungen?

## Eigendefinition:

- Übertragen von
- Rechtsbeziehungen und Vermögenswerten zur Leistungserstellung
- auf abgegrenzte Organisationseinheiten
  - innerhalb einer Rechtsperson (zB Schaffung eines Profit-Centers, etwa: „Eigenbetrieb“)
  - in gesonderten Rechtspersonen (zB auf eine Tochtergesellschaft)

## Methodische Optionen:

- Stilllegen und Zukaufen von Produktionsschritten („Make or buy“)
- Verkaufen von Betrieben/Betriebsteilen („Asset deal“)
- Einbringen/Abspalten von Betrieben/Betriebsteilen in andere Rechtsträger
- Verpachten von Betrieben/Betriebsteilen
- Hereinnahme von Fremdgesellschaftern/-partnern
- ... und viele mehr

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Warum überhaupt Ausgliederungen? (1/4)

## Mögliche Produktivitätspotenziale:

- Faktor „Arbeit“ „zu Marktbedingungen“ zukaufen
  - Grundentgelt, Zulagen, Vorrückungen
  - Urlaubs-/Ruhezeitenregelungen
  - Versetzungs-/Kündigungshemmnisse
- Substitution von Faktor „Arbeit“ und „Kapital“ leichter möglich
  - zB privatrechtliche kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse zur Spitzenabdeckung leichter herstellbar
- Generell kürzere Entscheidungswege
- Schaffung von Leistungsanreizen in „Profit-Centern“
  - Definition von Profit-Centers mit Sparten-/Produkterfolgsrechnungen
  - Definition von KPI
  - Management by objectives
- Druck von politischen EntscheidungsträgerInnen nehmen
  - zB hinsichtlich „sozial verträglicher“ Tarife/Gebühren/Preise
  - Operative Tagesentscheidungen aus der politischen Debatte eliminieren

**Fazit:** Unternehmerisches Denken erleichtern/fördern

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Warum überhaupt Ausgliederungen? (2/4)

## Klassische Gegenargumente:

- Viele der obigen Potenziale seien auch innerhalb der öffentlichen Hand – ohne Ausgliederungen – herstellbar (Kostenrechnung, Globalbudgetierung, Wirkungsorientierung)
  - *„Ausgliederung gar nicht zwingend notwendig, um Ziele zu erreichen“*
- Vorwurf: Ausgliederung führe zu Lohndumping und neoliberalen Entscheidungsverhalten
- Steigerungspotenziale der Arbeitsproduktivität in Töchtern der öffentlichen Hand kann auch bezweifelt werden
  - Beispiel: LandesRH Stmk zur Ausgliederung des Landesmuseums
- Zusatzkosten (Overheads, Überwachungskosten)
  - Beispiel: Kritik an der aufwändigen Holdingstruktur der ÖBB
- Mehr Spielräume für ineffiziente Entscheidungen gerade in Tochterunternehmen
  - Informelle Einflussnahmen von politischen EntscheidungsträgerInnen
  - „Versorgungsposten“, „Vetternwirtschaft“
  - „Denkmäler“ setzen
  - „Schulden auslagern = verstecken“

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Warum überhaupt Ausgliederungen? (3/4)

## Positionen des RH (Auswahl):

### Zu Ausgliederungen grundsätzlich:

- *„... es müssen Effizienzpotenziale vorliegen, die durch verwaltungsinterne Reformmaßnahmen nicht in gleicher Weise genutzt werden können ...“ (Kapitel 6.4.)*
- *„... kritisch stand der RH Ausgliederungsvorhaben gegenüber, wenn sie ausschließlich als Instrument der Personalbewirtschaftung (Erreichen der Einsparungsziele im staatlichen Bereich) eingesetzt wurden ...“ (Kapitel 6.4.)*
- *„... oder wenn Kontroll- und Steuerungseinrichtungen wie Controlling und Interne Revision fehlten.“ (Kapitel 6.4.)*

### Anforderungen an modernes Beteiligungsmanagement (RH):

- *„... flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung ...“ (Kapitel 6.5.)*
- *„... internes und externes Benchmarking ...“ (Kapitel 6.5.)*
- *„... Einsatz eines Beteiligungscontrollings ... Neubeurteilung sowie ... laufende Analyse der Wirtschaftlichkeit ...“ (Kapitel 6.29.)*
- *„... Festlegung einheitlicher Grundlagen und gemeinsamer Standards für die Verwaltung der Beteiligungen ... übersichtliche und einheitlich strukturierte Darstellung der öffentlichen Beteiligungen ...“ (Kapitel 6.29.)*

#### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Warum überhaupt Ausgliederungen? (4/4)

## Fazit aus den RH-Positionen:

- Ausgliederung nur dann, wenn innerhalb der öffentl. Verwaltung Potenziale nicht zu heben
- Potenziale bei Ausgliederungsvorhaben im Einzelfall genau prüfen und
- im Falle der Umsetzung: die Umsetzung und Wirtschaftlichkeit laufend evaluieren (Controlling)

## Meine persönliche Interpretation:

- RH-Positionspapier gibt für „Ausgliederungsbefürworter“ und „-gegner“ gleichermaßen Argumente her
- **Wünschenswert** wären mehr **Details/Anhaltspunkte** zu:
  - **Ausmaß der Steuerung und Einflussnahme durch Eigentümer**
    - **Dezentrale Verantwortung versus zentraler Steuerung**
  - **Wer soll wieviel entscheiden können?** (Aufsichtsrat? Eigentümerversammlung? Kollegialorgane?)
  - **Risiko-Guideline** („Wieviel Risiko soll erlaubt sein?“)
  - **Methodische Anhaltspunkte** für die Überwachung/Steuerung

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Welche ökonomischen Besonderheiten haben Betriebe der öffentl Hand? (1/2)

## Partielles Marktversagen infolge ...

- Natürlicher **Monopole** (hohe Fixkosten/Markteintrittsbarrieren)
- **Subventionierung** öffentlicher Güter zur sozial verträglichen Versorgung der Bevölkerung
- **Quersubventionierungstendenzen** innerhalb von Rechtsträgern → Unübersichtlichkeit der Produktkosten
- Extreme **Produktvielfalt** → Unübersichtlichkeit
- Schwache **Preiselastizität** der Nachfrage

## Konsequenzen: „Moral Hazard Effekte“

- **Fehlallokationen** werden begünstigt
  - Inputbezogen: geringer Produktivitätsdruck bei Inputfaktoren
  - Outputbezogen: geringer Wille zur Reduktion von Leistungen
- **Führungskräfte öffentlicher Unternehmen agieren tendenziell stärker nach „hidden agendas“**
  - zB „Qualität steht über Produktivität/Wirtschaftlichkeit“
  - zB „Koalition von Managern mit Eigentümern/Belegschaftsvertretern“

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

## Welche ökonomischen Besonderheiten haben Betriebe der öffentl Hand? (2/2)

### Fazit:

- **Schwierige Messbarkeit** von „Performance-Indikatoren“
- **Schwach ausgeprägte Anreize** zur Produktivitätssteigerung
- **Stark ausgeprägte Anreize** zu Fehlallokationen

### Beispiele:

- Renditespekulationen öffentlicher Unternehmen (ÖBB, ÖBF)
- Aufrechterhaltung hochdefizitärer Spitalstandorte aus regionalpolitischen Motiven
- Expansionen in hochriskante Geschäftsfelder (zuletzt: Hypo Alpe Adria)
- Versteckte Kapitalausschüttungen und -subventionierungen (zuletzt: Hypo Alpe Adria, Wörtherseebühne)
- Flughafen Wien - Terminalneubau

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Welche besonderen Anforderungen sind an ein Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hände zu stellen? (1/5)

## Grundsatzfrage: Zentrale versus dezentrale Steuerung

### (1.) AG-Modelle und Modelle mit starken Top-EntscheiderInnen

- **Pro:** Hohe Verantwortlichkeit und hohe Flexibilität
- **Contra:** schwache Kontrolle/Transparenz – Gefahr informeller Entscheidungsstrukturen
  - **Tendenziell eher geeignet** bei **wettbewerblichen** Aktivitäten mit klaren Performance-Indikatoren (ROI, EBITDA etc)

### (2.) GmbH-Modelle und Modelle mit starker Kollegialorganbindung

- **Pro:** Chance für starke Kontrolle und Transparenz
- **Contra:** Verlangsamung von Entscheidungen und Verlagerung operativer Themen in die Tagespolitik
  - **Tendenziell eher angeraten** bei Versorgungsunternehmen mit (teil-)subventionierten Produkten und monopolistischen Strukturen

#### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Welche besonderen Anforderungen sind an ein Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hände zu stellen? (2/5)

## Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

## Einzelthemen:

### (1.) Transparente Spartenergebnisrechnungen mit hoher Darstellungskontinuität

- **Ziel:** mehrjährige Beobachtung von Spartenerfolgen und Abweichungsanalysen
- **Problemfelder:** jährliche Änderungen in ILV und Personalzuordnung, jährlich schwankende Transfereinnahmen, Quersubventionierungen verschleiern uä

### (2.) Definition aussagekräftiger KPI

- **Ziel:** mehrjährige Beobachtung von Schlüsselkennzahlen – zB Stückergebnisrechnungen pro Fahrgast/Opernbesucher
- **Problemfelder:** öffentliche Unternehmen zeigen gerne Output-Mengendaten (zB Passagiere, Opernbesucherzahlen, Aufführungen), verschweigen aber häufig Kosten-/Abgangsdaten

# Welche besonderen Anforderungen sind an ein Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hände zu stellen? (3/5)

## Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

## Einzelthemen:

### (3.) Mehrjährige Finanz- und Investitions-/Finanzierungspläne festlegen und als bindend erklären

- **Ziel:** Verhinderung von „ad-hoc“-Sonderwünschen – realistische Zielvorgaben für EBITDA und Investitionsbedarf verbindlich machen
- **Problemfelder:** Welches Gremium soll dies verabschieden? Reservenlegung durch Manager

### (4.) Soll-/Ist-Abweichungen und Planungstreue evaluieren

- **Ziel:** Planungs- und Umsetzungsdisziplin erhöhen
- **Problemfelder:** oft fehlt der „lange Atem“ bei den Aufsichtsgremien – Abweichungsanalysen sind mühsam und oft zeitraubend

# Welche besonderen Anforderungen sind an ein Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hände zu stellen? (4/5)

## Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

## Einzelthemen:

### (5.) Trennung von Betriebsergebnisverantwortung und Finanzierungsthemen

- **Ziel:** ManagerInnen sollen sich auf das operative Kerngeschäft konzentrieren – bessere Konditionen und Übersicht durch zentrales Liquiditätsmanagement
- **Problemfelder:** aus meiner Sicht keine
- Zentrales Liquiditätsmanagement auch ausdrücklich vom RH so empfohlen (Kapitel 6.29)

### (6.) Konsolidierte Erfolgsrechnung auf Cash-Flow-Basis für öffentliche Hand und ihre Tochterunternehmen

- **Ziel:** Verschleierung von Ergebnisentwicklungen durch jährlich schwankende IC-Transfers verhindern
- **Ziel:** Konsolidierte EBITDA-Entwicklung beobachten
- **Ziel:** mit konsolidierter Finanzschuld vernetzen

# Welche besonderen Anforderungen sind an ein Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hände zu stellen? (5/5)

## Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

## Einzelthemen:

### (7.) Im wettbewerblichen Umfeld Fremdgesellschafter herein holen

- **Ziel:** Zwang zu Marktbedingungen herstellen – Vermeidung populistischer Forderungen
  - Beispiel: „*Runter-mit-dem-Gaspreis*“-Kampagnen vor Wahlen
- **Problemfelder:** Keine Inhouse-Vergaben möglich

### (8.) Für Schlüsselkräfte in den Tochterunternehmen: Gehaltsschema entwickeln auf Basis objektivierbarer Kriterien

- **Ziel:** Gehaltstransparenz im Key-Staff herstellen – Headcount im Overhead beobachtbar machen
- **Problem:** geeignete Performance-Größen finden

# Welche Lösungen sind in Graz in Umsetzung?

## ▪ **Megatrend: Rekommunalisierung**

- Strategische Steuerung zurück „in das Rathaus“
- Mittelfristplanungen der Unternehmen im Kollegialorgan „Gemeinderat“ verabschiedet (anstatt bisher: AG-Lösung)
- Verbesserungen im Reporting

## ▪ **4-Säulen-Modell** in der Unternehmenssteuerung und im Reporting (geplant)

## ▪ **Konsolidierte Erfolgs-/Schuldrechnung**

- Ex-post: umgesetzt
- Budgetierung auf konsolidierter Basis: geplant

## ▪ **Zentrales Liquiditätsmanagement** (umgesetzt)

## ▪ ... und vieles mehr

### Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschende Lehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind daher an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

# Epilog und Fazit

## „Das Pendel schwingt gerade zurück“

- **Konsolidierungstendenzen**
  - **Synergien sind „in“** (zuletzt: Festnetz und Mobilnetz der Telekom Austria sollen „refusionieren“)
  - **Verwaltungsreform** ist angesagt (aktuelle Linie der Bundesregierung)
  
- **Staat ist wieder „sexy“ – verstärkter Steuerungswille gegeben**
  - **Beispiel:** Ruf nach mehr gesetzlichen Regelungen zu Finanzveranlagungen der öffentlichen Hand (siehe Interview RH-Präsident Moser in der Zeitschrift public 03/09)
  
- **Vereinzelt Ernüchterung hinsichtlich NPM (woraus man lernen sollte)**
  - *„The idea that government production can be compared to market production is unfortunately untrue. Good performance data about government activities hardly exist.“ (Debets, Vossers (2007)).*

Programm:

- (1) Gibt es eine „herrschaftslehre“ aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle?
- (2) Was sind Ausgliederungen?
- (3) Warum überhaupt Ausgliederungen von Betrieben?
- (4) Welche ökonomischen Besonderheiten gelten für Betriebe der öffentlichen Hand?
- (5) Welche besonderen Anforderungen sind dabei an ein Beteiligungsmanagement in der öffentlichen Hand zu stellen?
- (6) Welche Lösungen hat die Stadt Graz in Umsetzung?

