

## Herausforderungen und Chancen für das Zusammenwirken von privatem und öffentlichem Sektor in der Krise

---

Dr. Gerhard Friedrich

---

Kundenfachveranstaltung:

Gestärkt aus der Krise. Neue Partnerschaft  
zwischen privatem und öffentlichem Sektor?

Wien, 4. Juni 2009



# Agenda

---

- **Die Krisenbewältigung –  
eine unerwartete Form von Public Private Partnership (PPP)**
- **Kurzfristige operative Herausforderungen für den öffentlichen Sektor**
- **Längerfristige Veränderungen des Leistungsstaates:  
Chancen, Risiken und Perspektiven**
- **Lessons Learned and Lessons to Learn**

### **Liberale Modelle (v.a. Smith, Eucken, Hayek, Friedman)**

Staat greift nicht in den Wirtschaftsprozess ein und nimmt daran auch nicht teil, sondern gestaltet lediglich die Rahmenbedingungen im Sinne höchstmöglicher Freiheit für alle Bürger und Wirtschaftsbeteiligten. Unterschiedliche Positionen zum Thema (potenzielles) Marktversagen.



**Ordnungsstaat**  
oder polemisch auch  
„Nachwächterstaat“.

### **Interventionistische Modelle (v.a. Keynes, Myrdal, Stiglitz)**

Über rein ordnungspolitische Maßnahmen hinausgehend erbringt der Staat auf Vorsorge und Förderung gerichtete Leistungen zur Erhöhung der wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrt.

Damit verbunden ist stets eine Umverteilungsfunktion.

Zu unterscheiden sind:

- a) staatliche Leistungen und Vorleistungen (z.B. Infrastruktur, Bildung, Anschub von Entwicklungen),
- b) staatliche Interventionen (direkte/indirekte Subventionierung, finanzielle/rechtliche Förderung, Absicherung von Risiken) und
- c) Nachsorge (Beseitigung von Schäden, Übernahme von Verlusten).



**Leistungsstaat**  
auch Sozialstaat,  
(öko-)soziale  
Marktwirtschaft

# PPP – Public Private Partnership

## Definitionen und Aussage

---

**BMF:** Um mit knappen finanziellen Ressourcen die bestmögliche, moderne Infrastruktur zu errichten, wurden in den vergangenen Jahren auch in Österreich erste PPP-Projekte umgesetzt. ... Auf Grund der Finanzkrise und der aktuellen politischen Prioritätensetzung wird die Umsetzung von PPP-Projekten nunmehr zurückhaltender beurteilt.

**act MC:** Zusammenwirken von Staat und Privatwirtschaft (Partnerorganisationen) bei Vorhaben, die einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Organisationen liegen. Dadurch entsteht für beide Partner ein weit größerer Nutzen als bei einer rein öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Finanzierung und Abwicklung (win-win-Situation).

**IWI Uni-Hannover:** Im Zuge dessen, dass die Funktionen und Rollen der öffentlichen Hand sich neu definieren und aufgrund der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, bieten die PPPs oft bessere und effizientere Lösungsmöglichkeiten für einige öffentliche Aufgaben.

**Wikipedia** (23.5.2009): Als Public Private Partnership (Abkürzung PPP) wird die Mobilisierung privaten Kapitals und Fachwissens zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bezeichnet. Im weiteren Sinn steht der Begriff auch für andere Arten des kooperativen Zusammenwirkens von Hoheitsträgern mit privaten Wirtschaftssubjekten. PPP geht in vielen Fällen mit einer Teilprivatisierung von öffentlichen Aufgaben einher.

**Ist-Stand 2009:** Weltweit finanzieren Staaten aus ihrem Budget Privatunternehmen durch Garantien, Übernahme, Darlehen etc.

# Agenda

---

- **Die Krisenbewältigung –  
eine unerwartete Form von Public Private Partnership (PPP)**
- **Kurzfristige operative Herausforderungen für den öffentlichen Sektor**
- **Längerfristige Veränderungen des Leistungsstaates:  
Chancen, Risiken und Perspektiven**
- **Lessons Learned and Lessons to Learn**

# Kurzfristige Aufgaben zur Krisenbewältigung

---

Derzeit werden von der österreichischen Politik und Verwaltung - absolut professionell – u.a. folgende Aufgaben zur Krisenbewältigung wahrgenommen:

- Entscheidung über Allokation von Finanzressourcen zugunsten von Privatunternehmen (insbesondere Partizipationskapital)
- Abwicklung von Transferzahlungen (z.B. Verschrottungsprämie)
- Abwicklung von Garantien, Übernahme von Beteiligungen etc.
- Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel für die öffentlichen Haushalte
- Öffentlichkeitsarbeit („Wirtschaftsklima“ positiv beeinflussen)
- Internationale Koordination und Interessensvertretung

All diese Aufgaben sind für die österreichische Verwaltung dem Grunde nach „**Business as usual**“, allerdings mit neuen Größenordnungen.

▷ Offen bleibt derzeit noch folgende Aufgabe:

**Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Rückführung der Budgetdefizite**

# Wie viel Klarheit verträgt das Wirtschaftsklima?

---

**Die konkreten Maßnahmen zur Rückführung der Budgetdefizite sind kein Thema der aktuellen politischen Diskussion.**

Ersatzweise erfolgt:

- Verweis auf eine ausgabenseitige Sanierung, obwohl diese bisher in Österreich noch ohne Beispiel ist
- Vermeiden von Aussagen zu eventuellen einnahmenseitigen Sanierungsmaßnahmen (Konsens: Wenn überhaupt, nur als Ergänzung von ausgabenseitigen Sanierungsmaßnahmen)

## **Grundsatzfrage:**

Ist das eine frühzeitig zu lösende Aufgabe oder ist es besser, zumindest bis zum beginnenden Aufschwung zu warten oder diese Aufgabe künftigen Generationen (von Politikern) zu überlassen

# Agenda

---

- **Die Krisenbewältigung –  
eine unerwartete Form von Public Private Partnership (PPP)**
- **Kurzfristige operative Herausforderungen für den öffentlichen Sektor**
- **Längerfristige Veränderungen des Leistungsstaates:  
Chancen, Risiken und Perspektiven**
- **Lessons Learned and Lessons to Learn**

# „Strukturreformen sind unabdingbar“

## Rechnungshof – Positionen zur Verwaltungsreform 2009

---

Ziel des Positionspapiers zur Verwaltungsreform des Rechnungshofs\*:

- Schärfung des Bewusstseins, dass Strukturreformen unabdingbar sind, um auch in Zukunft den Einsatz von öffentlichen Mitteln und die Daseinsvorsorge – vor allem in den Bereichen **Gesundheit, Bildung und Soziales** – optimal und nachhaltig gestalten zu können.
- Bisher keine Reformbereitschaft bestand bei jenen Empfehlungen, die ein Zusammenwirken mehrerer Beteiligter, Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen erfordern. Gerade hier gibt es aber den größten Reformbedarf und die größten Optimierungspotenziale – wie in den Bereichen **Bildung, Gesundheit, Soziales, öffentlicher Nahverkehr, Pflege** oder **Förderungswesen**.
- Angesichts der aktuellen Entwicklungen ist der Reformbedarf weiter gestiegen. Ein **optimaler Mitteleinsatz** ist gefragter denn je. Daher hat der RH seine Positionen zur Verwaltungsreform aktualisiert und um neue Erkenntnisse aus den Prüfungen der letzten beiden Jahre ergänzt. Diese 315 Vorschläge zeigen Handlungsfelder auf und machen sichtbar, in welchen Bereichen Aufgaben-, Struktur- und Organisationsreformen realisiert werden müssen.

---

\* „Positionen, Reihe 2009/1 – Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau“, Neuauflage 2009

# „Optimaler Mitteleinsatz“

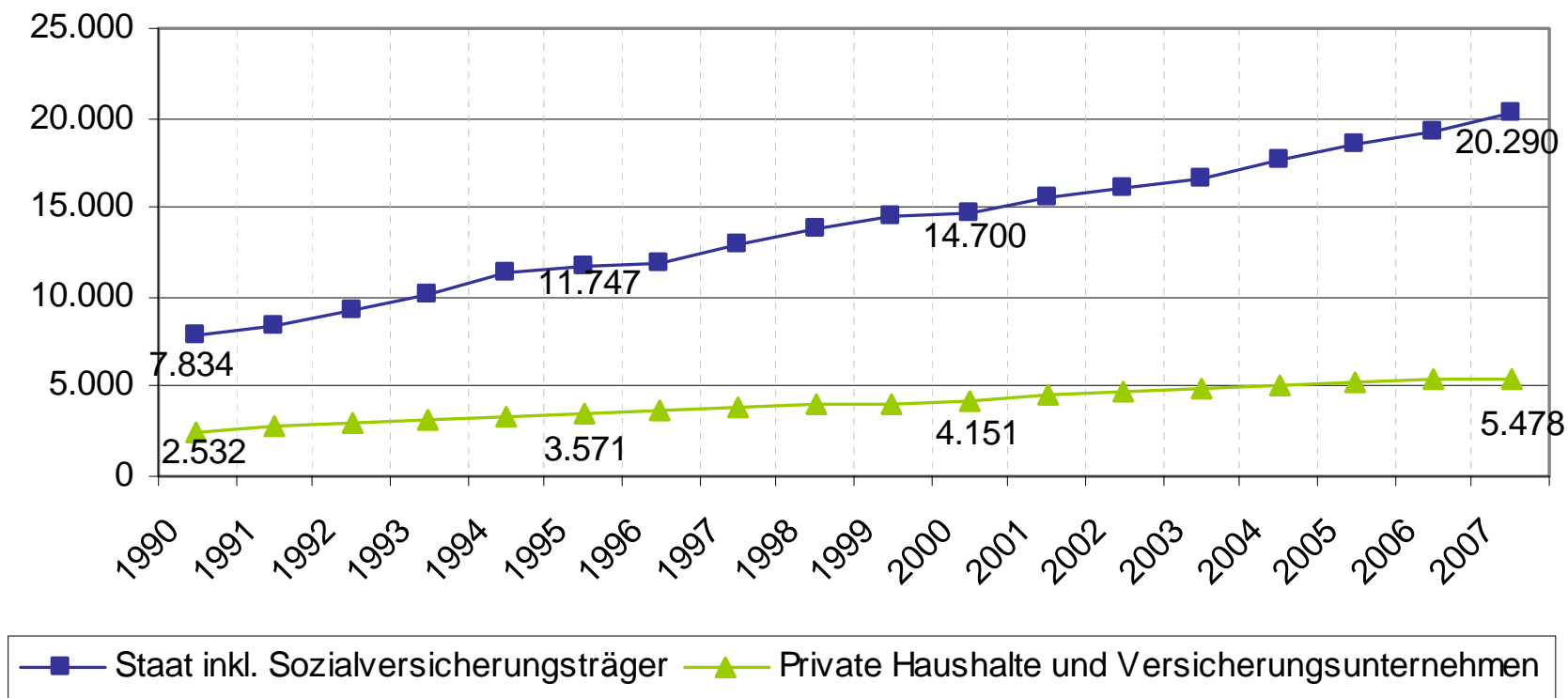
## Einige Kostensenkungspotenziale lt. Rechnungshof 2009\*

- **Reform des Gesundheitswesens:** Im Jahr 2006 betragen die gesamten Gesundheitsausgaben laut Statistik Austria rd. 26 Mrd. EUR oder 10,1 % des BIP. Mit dieser Ausgabenquote rangiert Österreich innerhalb der vergleichbaren EU-Länder an vierter Stelle. Umschichtungspotenzial von rd. 2,9 Mrd. EUR vom stationären in den ambulanten und niedergelassenen Sektor (Anm.: Umschichtung ist nicht Einsparung).
- **Optimierung der Pflege:** „Reduzierung der derzeit 23 Entscheidungsträger (allein auf Bundesebene) für Zuerkennung des Pflegegeldes. Bündelung der Vollzugs- und der Aufsichts Kompetenzen, Optimierung der Verwaltungsabläufe und Neuorganisation der ärztlichen Begutachtungen wird gefordert (Anm.: keine Quantifizierung).
- **Optimierung von Supportprozessen:** Durch ein bundesweites zentrales Fuhrparkmanagement könnte ein Einsparungspotenzial von 1,8 Mill. EUR durch die Reduzierung von Personal und Fahrzeugen erzielt werden.
- **Reform des Schulwesens:** Bereits im Jahr 2002 schätzte der RH das allein mit einer Strukturreform aller Volks-, Haupt-, Sonderschulen sowie der Polytechnischen Lehrgänge verbundene Einsparungspotenzial auf 20 Mill. EUR jährlich. Durch die Verlagerung von Verwaltungsaufgaben und nicht lehrerspezifischen Tätigkeiten von Lehrern auf Verwaltungs- und Fachbedienstete könnte ein jährliches Einsparungspotenzial von rd. 6,9 Mill. EUR lukriert werden.

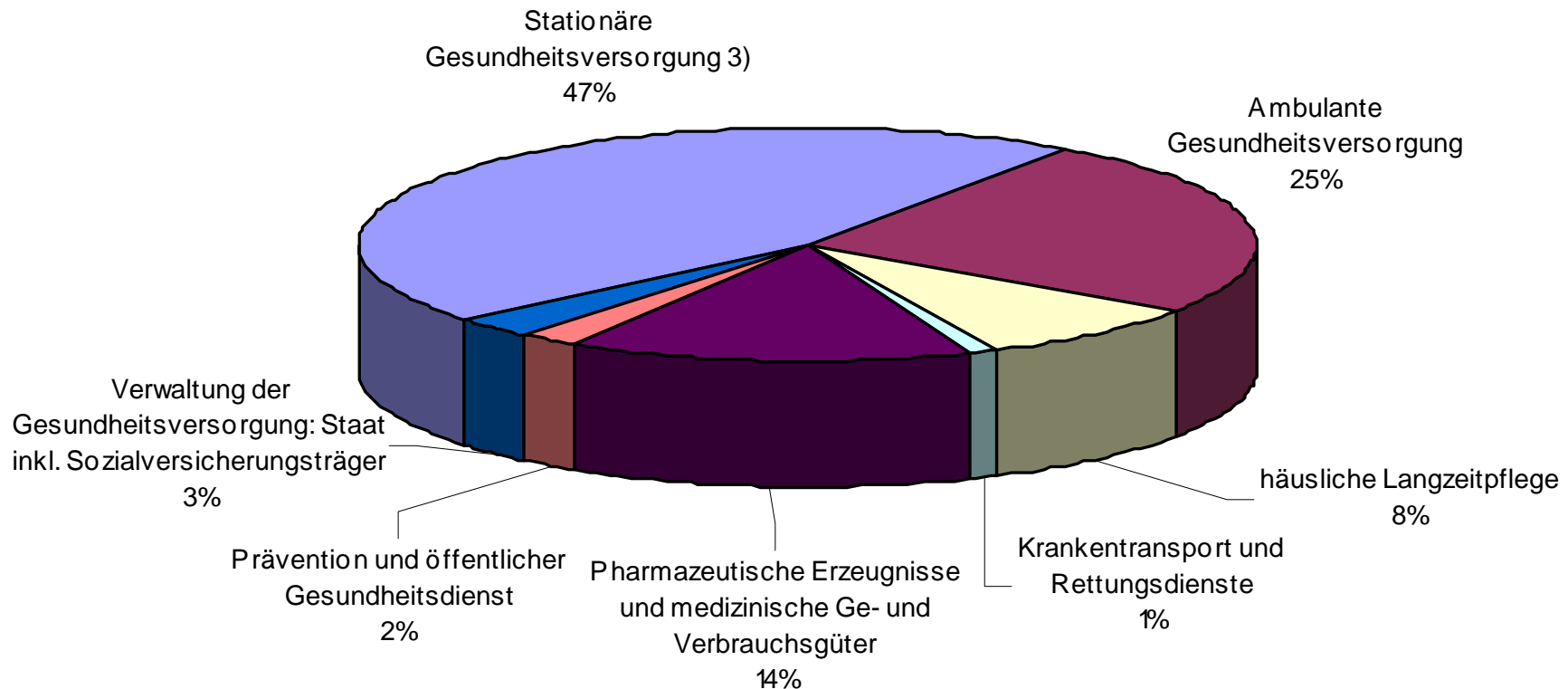
\* „Positionen, Reihe 2009/1 – Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau“, Neuauflage 2009

# Entwicklung Gesundheitsausgaben Staat inkl. SV, private Haushalte und Versicherungsunternehmen

Entwicklung Gesundheitsausgaben Staat inkl. Sozialversicherung &  
Private Haushalte und Versicherungsunternehmen  
lt. System of Health Accounts (1990 - 2007)

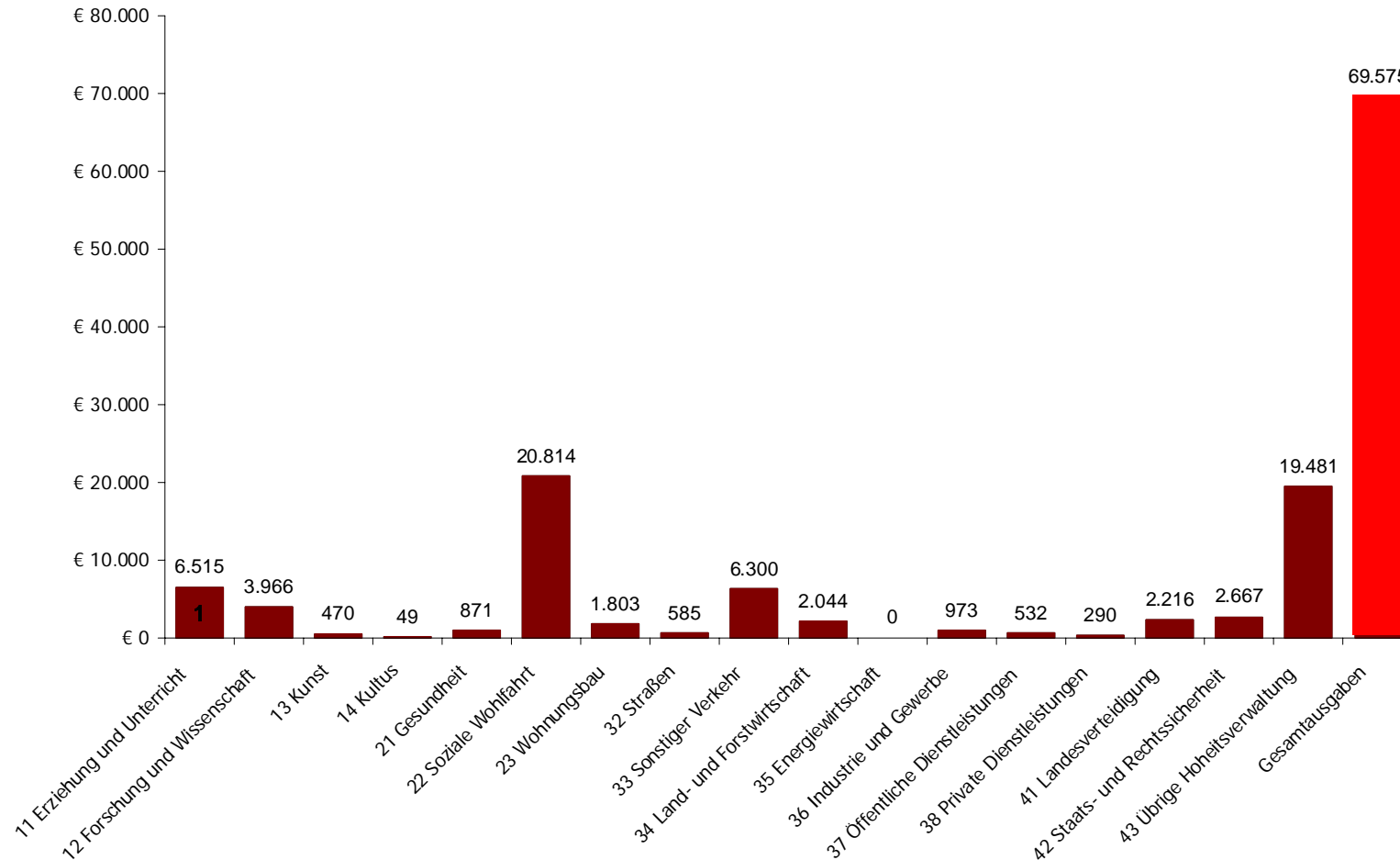


## Verteilung der Staatlichen Gesundheitsausgaben inkl. Sozialversicherung lt. System of Health Accounts (2007)



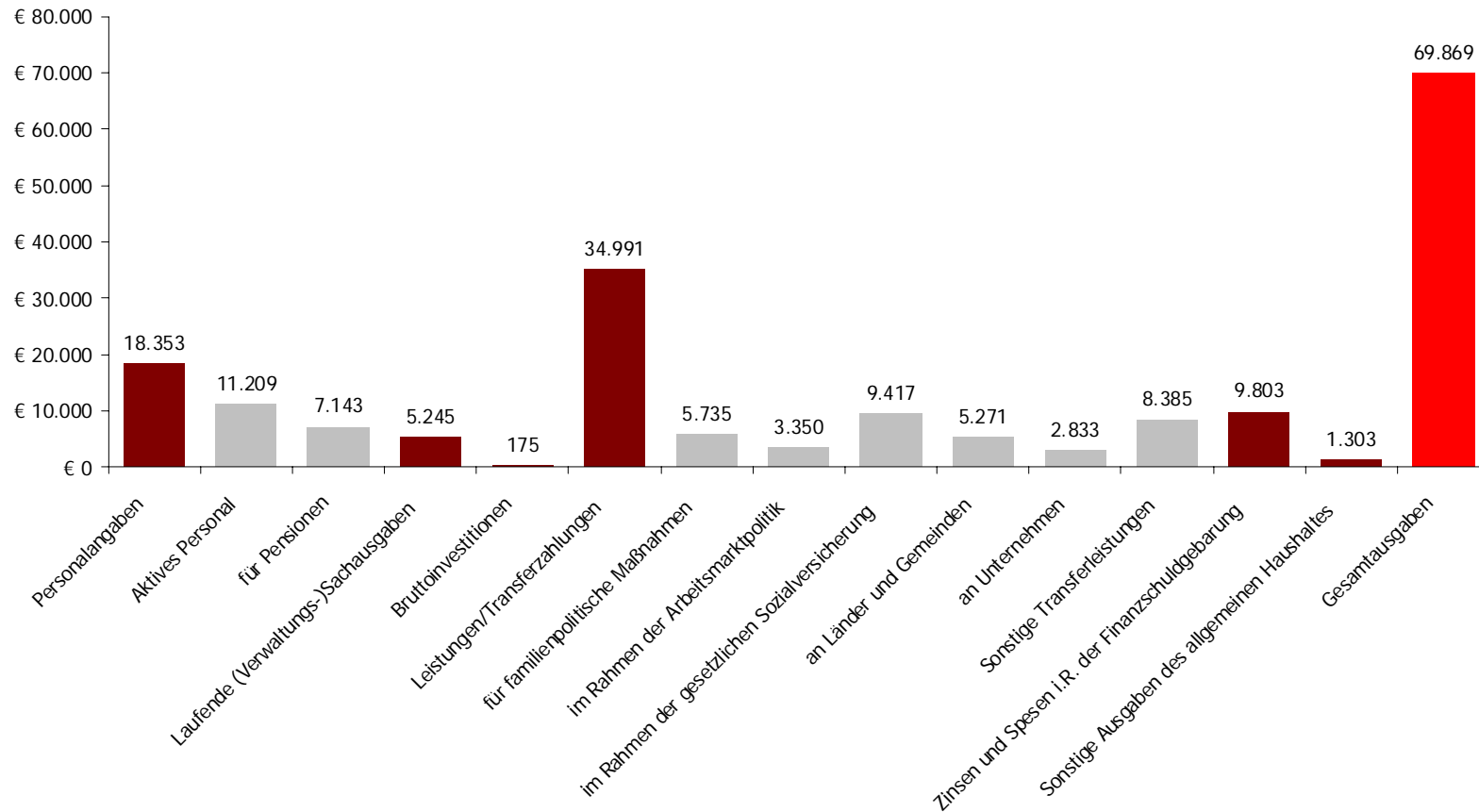
# Die Struktur des Bundesbudgets - Kostenträgersicht

Die Ausgaben des Bundes nach funktioneller Gliederung (BVA 2008) in Mio. € - Quelle: BMF



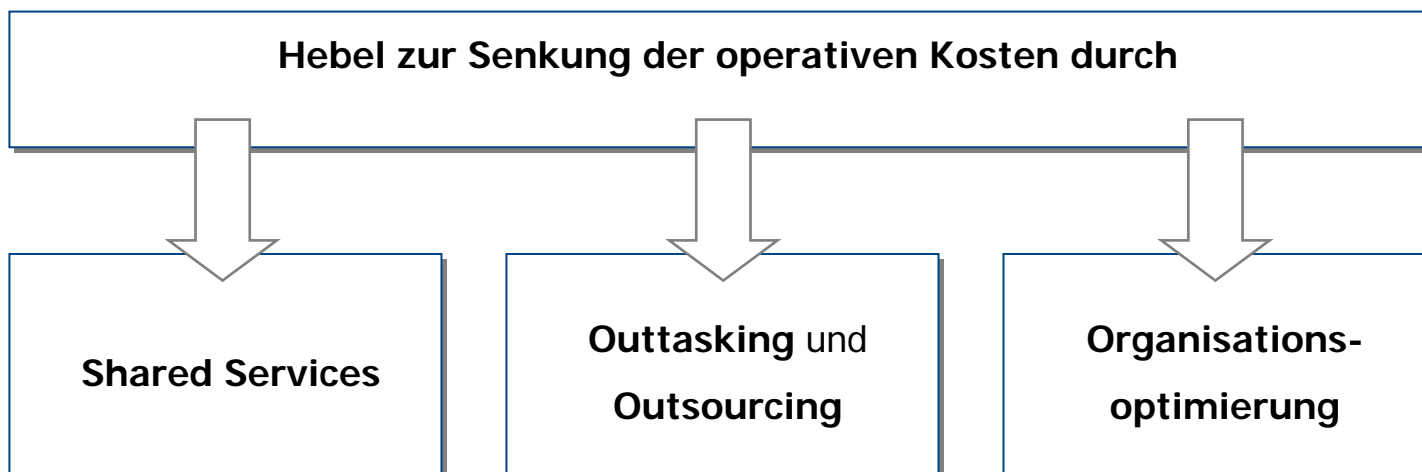
# Die Struktur des Bundesbudgets – Kostenartensicht

Die Ausgaben nach ökonomischer Gliederung (BVA 2008) in Mio. € - Quelle: BMF



# Möglichkeiten der Kostensenkung

Die Erfahrungen der privaten Unternehmen im internationalen Kostenwettbewerb zeigen, dass signifikante Kostensenkungen durch tiefgreifende organisatorische Maßnahmen möglich sind.



# Kostensenkung durch Shared Services

Das europäische Vergaberecht erlaubt die **Gründung gemeinsamer Shared Service Center** unterschiedlicher Gebietskörperschaften (z.B. Urteil Asemfo), verhindert jedoch de facto die Beteiligung Privater (z.B. Urteile Parking Brixen und Carbotermo).

Die gegebenen Möglichkeiten reichen aus, um weitreichende Lösungen mit großen Effekten zu erzielen. Analog zur Auslagerung von Beschaffungen an die BBG könnten zahlreiche Supportleistungen für öffentliche Stellen in Shared Service Center mit eigenständiger Führung ausgelagert werden.

Mögliche Anwendungsbereiche (Beispiele):

Einhebung von  
**Abgaben/  
Gebühren**

Die operative Abwicklung der Einhebung von Abgaben und Gebühren sowie von Zahlungen an Bürger und Unternehmen könnte für alle Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen zentralisiert werden. Auch die von BH und Polizei verhängten Verkehrsstrafen können zentral eingehoben werden.

Errichtung und  
Verwaltung von  
**Immobilien**

Errichtung und Verwaltung von Immobilien im öffentlichen Eigentum kann nach dem Muster der BIG weiter in einige wenige Shared Service Center konzentriert werden (derzeit separate Lösungen je Rechtsträger).

Erbringung von  
**IT-Dienst-  
leistungen**

Erbringung von IT-Dienstleistungen kann für Bund, Länder und Gemeinden (unter Einbeziehung öffentlicher Unternehmen) sowie Sozialversicherungen (weiter) konzentriert werden (derzeit zahlreiche Separatlösungen).

Generell gilt: Kein Eingriff in die Zuständigkeiten für die jeweiligen Kernaufgaben notwendig  
Leitsatz: Anordnung ist nicht gleich Durchführung!

# Kostensenkung durch Outtasking und Outsourcing

- Die **Kostensenkungen in der Industrie** waren durchwegs mit massiven Auslagerung von bisher intern erbrachten Leistungen verbunden. So ist z.B. die Fertigungstiefe der Automobilindustrie in den letzten 20 Jahren von um ca. 1/3 auf ca. 25 % gesunken. Dabei wurde auch Lehrgeld gezahlt, aber der Kostensenkungseffekt ist unbestritten.
- Die Auslagerung der Parkraumbewirtschaftung, des Facility Managements, von IT-Dienstleistungen etc. hat in den letzten Jahren im öffentlichen Sektor zugenommen, bleibt aber nach wie vor nur punktuell.
- Der **Wirtschaftlichkeitsvergleich von Eigen- und Fremdleistung** wird im öffentlichen Sektor durch die USt verzerrt. Organisatorische Maßnahmen, z.B. Ausgliederung eines Shared Service Center in Form einer GmbH und jedenfalls die gänzliche oder teilweise Beauftragung externer Dienstleister führen zu einer Mehrbelastung der Budgets durch die dadurch entstehende USt-Pflicht. Durch die Globalbudgetierung wird das Problem noch verschärft. Komplexe Umgehungslösungen beschäftigen Steuerberater und Vergabejuristen, können jedoch die finanzielle Mehrbelastung nur teilweise kompensieren. Vor allem unterlaufen sie jedoch die Kernidee des Outsourcings, nämlich die organisatorische und personelle Selbständigkeit des externen Dienstleisters vom Auftraggeber.



**Lösungsvorschlag**

Die **Befreiung** aller Lieferungen und Leistungen an öffentliche Stellen von der **USt-Pflicht** würde ohne nennenswerten Aufwand (analog Reverse Charge System im Binnenverkehr) Chancengleichheit für den Zukauf und die Auslagerung von Leistungen bringen. Notwendig wäre eine einmalige Anpassung der Finanzausgleichsquoten, da 28 % des USt-Aufkommens an die Länder und Gemeinden fließen sowie die Berücksichtigung dieses Effektes bei den Globalbudgets der Bundesministerien.

# Kostensenkung durch Organisationsoptimierung

## Beispiel: Österreichisches Schulsystem

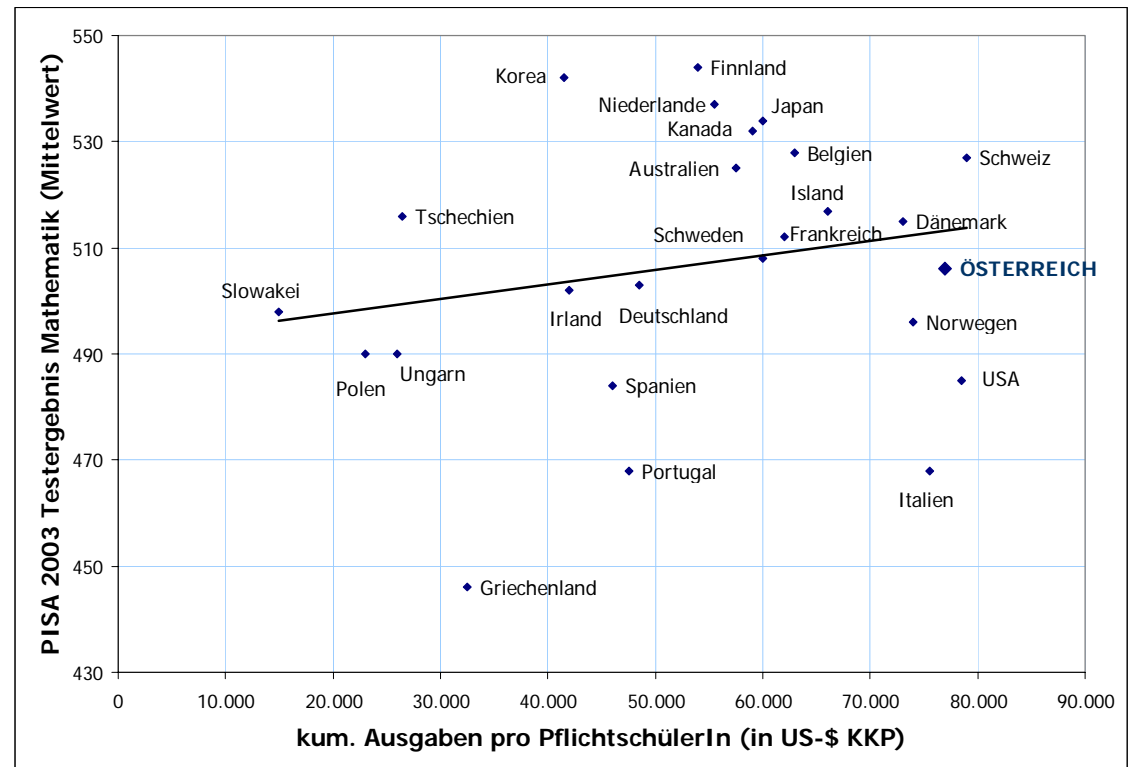
Das österreichische Schulsystem ist durch vergleichsweise hohe Ausgaben (Input) und durchschnittliche Erfolge (Output) gekennzeichnet.

Schwacher Zusammenhang zwischen der Leistung der Schüler und den kumulierten Bildungsausgaben pro Schüler gegeben.

▷ Reduzierung der Ausgaben pro Schüler ohne Qualitätseinbuße

oder

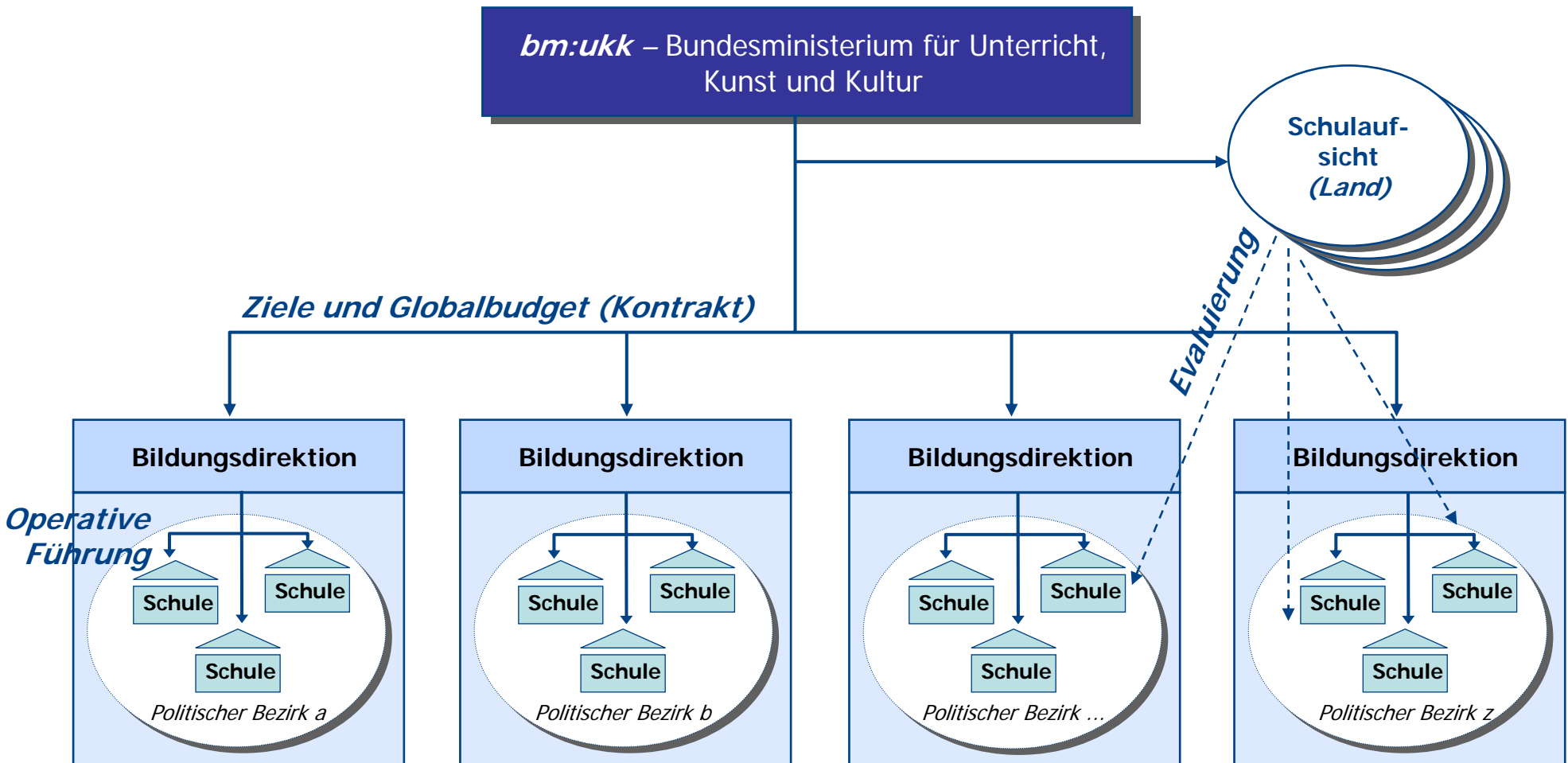
▷ Qualitätssteigerung bei gleichen Ausgaben ist möglich



Quelle: OECD PISA 2000 (ibw-Darstellung Schmied 2005: „Schulgovernance im internationalen Vergleich“)

# Organisationsoptimierung im Schulsystem

## Schulmanagement-Konzept\*: Ziel-Organisation



\*Autor: G. Friedrich (siehe [www.act-mc.at/schule](http://www.act-mc.at/schule))

# Agenda

---

- **Die Krisenbewältigung –  
eine unerwartete Form von Public Private Partnership (PPP)**
- **Kurzfristige operative Herausforderungen für den öffentlichen Sektor**
- **Längerfristige Veränderungen des Leistungsstaates:  
Chancen, Risiken und Perspektiven**
- **Lessons Learned and Lessons to Learn**

# Lessons Learned and Lessons to Learn

---

- Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass **die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors** nicht nur unter dem Aspekt einer möglichst geringen Staatsquote betrachtet werden kann, sondern diese eine **grundlegende Voraussetzung für die Stabilität und Produktivität der Volkswirtschaft** ist.
- **Private Unternehmen** sind generell **effizienter**, aber **nicht** unbedingt **effektiver**.
- „**Investitionen**“ z.B. in Aus- und Weiterbildung, Forschung, Gesundheitsförderung, Standortpolitik, Energieeffizienz **sind mittelfristig wirksamere Mittel zur Reduktion von Transferzahlungen** als (kurzfristig budgetwirksame) „Einsparungen“ im Bereich der Leistungen/Transferzahlungen.
- Durch **Effizienzsteigerung der Geschäftsprozesse** können (und müssen) künftig hohe **Einsparungen** bei **Personal- und Sachausgaben** erzielt werden.
- Wenn Verwaltungsreform als Verfassungsreform mehrfach gescheitert ist, sollten wir einen Weg suchen, der auch bei weitgehend **unveränderter Kompetenzverteilung von Bund, Ländern, Gemeinden, öffentlichen Körperschaften und Selbstverwaltungen** funktioniert.
- Gravierende Effizienzsteigerungen der Prozesse können auch bei (weitgehender) Beibehaltung föderaler Strukturen etc. erreicht werden, wenn man die **operative Abwicklung von der politischen und behördlichen Zuständigkeit entkoppelt**.



**act Management Consulting GmbH**

Seilerstätte 18 – 20 | 1010 Wien | Tel. +43 / 1 / 2051920-0 | [www.act-mc.at](http://www.act-mc.at)