

Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich

Doris Prammer¹

Die Motive für eine Ausgliederung aus dem öffentlichen Sektor sind üblicherweise neben einer effizienteren Leistungserbringung eine Verbesserung der staatlichen Finanzierungssituation im Sinn der Maastricht-Kriterien. Allerdings sind nicht nur die Motive der Übertragung staatlicher Leistung in den privaten Sektor vielfältig, sondern auch deren Effekte: Mit dem betriebswirtschaftlichen Effizienzgewinn gehen normalerweise verteilungspolitische Implikationen einher und es kann der Versorgungsauftrag sowie der konjunkturpolitische Stabilisierungsauftrag des Staats durch Ausgliederungen tangiert werden. Ebenso sind die budgetären Effekte von Ausgliederungen nicht immer eindeutig. Kurzfristig kann meist eine „Budgetverbesserung“ erzielt werden, allerdings zulasten der Aussagekraft der gängigen Fiskalindikatoren. Die langfristigen budgetären Effekte von Ausgliederungen – vor allem auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen – wurde bisher wenig erforscht. Wie die Fallbeispiele (Bundesimmobilien-gesellschaft m.b.H. – BIG und Österreichische Bundesbahnen – ÖBB) zeigen, beeinflussen Ausgliederungen massiv die Einschätzung der fiskalischen Nachhaltigkeit, ohne deren Tragfähigkeit tatsächlich zu verbessern.

Um die für eine stabile Geldpolitik in einer Wirtschafts- und Währungsunion notwendige fiskalische Stabilität zu gewährleisten, wurden im Jahr 1993 die sogenannten Maastricht-Kriterien eingeführt. Diese fiskalischen Regeln setzen ein jährliches Defizit von maximal 3 % des BIP fest und verlangen eine Schuldenquote, die grundsätzlich kleiner als 60 % des BIP ist bzw. eine zumindest rückläufige Entwicklung in Richtung dieses Werts aufweist. Diese beiden Werte wurden als nachhaltig und stabilisierend gesehen, in dem Sinn, dass bei damaligem BIP-Wachstum ein Defizit von maximal 3 % des BIP eine Stabilisierung der Schuldenquote auf 60 % des BIP garantieren könnte.

Die Maastricht-Kriterien, die auch die Eintrittsvoraussetzung in die WWU darstellen, führten in den meisten europäischen Staaten zu vermehrten Konsolidierungsbemühungen. Tatsächlich ist im Euroraum ein deutlicher

Rückgang sowohl der Defizite als auch der Schuldenquoten zu beobachten; die Schuldenquote sank von 74 % des BIP (1996) auf 66,5 % des BIP (2007). Einige Studien sehen darin sogar eine durch die Maastricht-Kriterien bedingte geringe Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Allerdings vernachlässigen diese Studien die Erforschung der Ursachen der nach den Maastricht-Kriterien gemessenen (scheinbaren) Verbesserung der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Oftmals führen fiskalische Restriktionen dazu, dass alternative Methoden zur Finanzierung staatlicher Aufgaben verwendet werden. So wird etwa die Aufgabenerfüllung an den privaten Sektor ausgelagert, um dadurch eine Konzentration auf die staatlichen Kernbereiche und deren Finanzierung zu erreichen. Durch diese Ausgliederungen soll meist neben einer effizienteren Leistungserbringung eine Verbesserung der staatlichen Finanzie-

¹ *doris.prammer@oebn.at und doris.prammer@ec.europa.eu. Die Autorin dankt Leopold Diebalek und Walpurga Köhler-Töglhofer für wertvolle Beiträge.*

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Peter Part,
Bundesministerium
für Finanzen

rungssituation im Sinn der Maastricht-Kriterien ermöglicht werden.

Diese Übertragung öffentlicher Leistungserbringung in den privaten Sektor führt zu der Frage nach der ökonomischen wie statistischen Aussagekraft der Maastricht-Indikatoren des öffentlichen Sektors, das heißt nach dem Umfang und der Verlässlichkeit einer öffentlichen Defizitstatistik und vor allem einer öffentlichen Schuldenstatistik. Welche Aussagen lassen sich anhand der offiziellen statistischen (ESVG 95) Basis noch über die Entwicklung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte treffen, wenn ein merklicher Anteil ihrer langfristigen Verbindlichkeiten aufgrund von Ausgliederungen nicht im offiziellen Staatskonto aufscheint? Des Weiteren wird die Einschätzung der tatsächlichen Größe des Sektors Staat erschwert, ebenso wie die Analyse der Bedeutung, die diesem Sektor als Arbeitgeber bzw. Infrastrukturanbieter zukommt.

Dies macht offenkundig, dass eine Diskussion, die nur am Motiv „Budgetverbesserung durch Ausgliederung“ ansetzt, dem Themenkomplex nicht gerecht wird. Deshalb nimmt die vorliegende Studie eine umfassendere Analyse von Ausgliederungen vor. Kapitel 1 und 2 führen anhand von Begriffsdefinitionen in die Thematik der Ausgliederungen ein. Kapitel 3 geht auf die Motive und Effekte von Ausgliederungen ein, sind doch mit Ausgliederungen multiple Ziele verbunden, wie etwa bestimmte öffentliche Aufgaben/Leistungen effizienter zu erbringen, ohne das Gemeinwohl zu verringern. Auch bei der Analyse der budgetären Effekte von Ausgliederungen wird deren Mehrdimensionalität durch eine Unterscheidung in kurz- und langfristige budgetäre Effekte Rechnung

getragen. Kapitel 4 beschreibt die Implikationen von Ausgliederungen auf die gängigen Fiskalindikatoren und die Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit. In Kapitel 5 wird anhand von zwei prominenten österreichischen Beispielen die Praxis von Ausgliederungen dargestellt und eine Analyse von deren Effekten auf Budget und Nachhaltigkeit vorgenommen. Die Schlussfolgerungen sind in Kapitel 6 zu finden.

1 Ausgliederung und Privatisierung – Definition und Abgrenzung

Bei Ausgliederungen bzw. Privatisierungen werden hoheitliche Aufgaben an Private übertragen bzw. werden Private in die hoheitliche Leistungserstellung einbezogen. Ausgliederung und Privatisierung haben zumeist eine Verringerung des öffentlichen Einflusses oder die Hinwendung zu privatwirtschaftlichen Lösungen für öffentliche Aufgabenstellungen zur Folge. In den Finanzwissenschaften werden grundsätzlich zwei Möglichkeiten unterschieden staatliche Aufgaben an den privaten Sektor auszulagern, Privatisierungen und Ausgliederungen.

1.1 Privatisierung

Bei der Privatisierung handelt es sich um die Umwandlung von staatlichem in privates Eigentum. Dies wird meist durch den Verkauf eines staatlichen Unternehmens an private Investoren vorgenommen. Der Staat behält keinerlei operatives Risiko oder direktes betriebswirtschaftliches Eingriffsrecht. Allerdings behält der Staat über einige privatisierte Unternehmen, meistens von natürlichen Monopolen, eine Regulierungsmöglichkeit durch eine Regulierungsbehörde; so wird der Telekommunikationssektor etwa durch die Telekom-Control GmbH reguliert.

1.2 Ausgliederung

Bei einer Ausgliederung werden Aufgaben, die zuvor von staatlichen Einrichtungen (Gebietskörperschaften oder andere Verwaltungsträger) wahrgenommen wurden, auf eine externe Organisation übertragen. Eine Ausgliederung im juristischen Sinn stellt eine Umwandlung einer staatlichen Einrichtung in ein Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit öffentlichen oder privaten Rechts dar.² Im Gegensatz zu Privatisierungen behält der Staat bei Ausgliederungen in irgendeiner Form Einfluss über die ausgegliederte Einheit, entweder durch Spezifikation der Leistungen, durch finanzielle Beziehungen oder in seiner Funktion als (Mehrheits-)Eigentümer. Je nach Gründungsstatut bleiben für den Staat mehr oder weniger ausgeprägte Weisungsrechte erhalten, die im laufenden Prozess und vor allem bei der (Wieder-) Bestellung der Aufsichtsräte und Vorstände ausgeübt werden. Durch Gründung eines ausgegliederten Rechtsträgers kann die unmittelbare Verantwortung für die betroffenen Bereiche an die Manager dieser Einrichtungen abgegeben werden, ohne dass – wie bei der Eigentumsprivatisierung – jede künftige Einflussnahme aufgegeben werden müsste.

Ökonomisch-institutionell betrachtet stellen Ausgliederungen einen mittleren Weg zwischen unmittelbarer Aufgabenerfüllung bzw. Verwaltungsreform und Eigentumsprivatisierung dar. Vorwiegend unterliegen der Ausgliederung Tätigkeitsbereiche, die aus ökonomischer Sicht als „Aktivitäten betrieblicher Art“ wahrgenommen werden

(Gantner und Schneider, 1994). Wesentliche Zielsetzung einer Ausgliederung ist in diesen Fällen mehr Flexibilität in der Organisation, bei der Finanzierung und im Personalwesen zu erreichen, um vorgegebene Sachziele (Leistungsziele) besser umsetzen zu können.

2 Ausgliederung im Sinn des ESG

Ausgliederungen im Sinn des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESG) rücken insbesondere im Zusammenhang mit der Erfüllung der Vorgaben der Maastricht-Kriterien ins politische Interesse. Die Erlöse, Kosten und akkumulierten Verbindlichkeiten einer ausgegliederten Einheit werden nicht mehr länger dem öffentlichen Defizit und der öffentlichen Verschuldung zugerechnet. Daher bieten Ausgliederungen die Möglichkeit, quantitativ definierte Konsolidierungsziele im Sinn des Maastricht-Vertrags mit relativ geringen politischen Kosten zu realisieren.

Von Ausgliederung gemäß ESG 95 spricht man, wenn eine institutionelle Einheit, die bisher im Sektor Staat klassifiziert war, in Zukunft außerhalb des Sektors Staat klassifiziert wird. Eine institutionelle Einheit ist definiert als Einheit, die sowohl wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit besitzt als auch ein eigenes Rechnungssystem aufweist – sie muss aber nicht notwendigerweise eine eigene Rechtspersönlichkeit (Bedingung für juristische Ausgliederungen) aufweisen.

Gemäß Stübler (2004) können aus statistischer Sicht Ausgliederungen aus dem Sektor Staat gemäß ESG 95 auf

² „Die Ausgliederung, wie sie hier verstanden wird, setzt die Betrauung eines von der Gebietskörperschaft rechtlich unterschiedlichen Funktionsträgers mit eigener Rechtspersönlichkeit voraus. Dabei kann es sich um juristische Personen öffentlichen Rechts oder privaten Rechts handeln. Fehlt ein Funktionsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit, so liegt juristisch gesehen keine Ausgliederung vor, mag es sich auch wirtschaftlich um eine selbstständige Einrichtung handeln.“ (Funk, 1994, S. 24). Ausgliederungen im ökonomischen/ESG-Sinn werden in Kapitel 2 erklärt.

zwei Arten durchgeführt werden, als „echte“ Ausgliederung oder als Umgliederung.

2.1 „Echte“ Ausgliederung

Für die Bestimmung, ob es sich um eine Ausgliederung aus dem Sektor Staat im Sinn des ESVG handelt, sind folgende Kriterien zu überprüfen:

1. Zunächst muss geprüft werden, ob es sich bei der ausgegliederten Einheit um eine institutionelle Einheit im Sinn des ESVG handelt. Gemäß ESVG 95 (§ 2.12) *„ist eine institutionelle Einheit ein wirtschaftlicher Entscheidungsträger, der durch einheitliches Verhalten und Entscheidungsfreiheit bezüglich seiner Hauptfunktionen gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige institutionelle Einheit sollte neben der Entscheidungsfreiheit in der Hauptfunktion entweder über eine vollständige Rechtsführung verfügen oder es sollte erforderlichenfalls aus wirtschaftlicher und juristischer Sicht möglich und sinnvoll sein, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen. [...]“* Um als institutionelle Einheit zu gelten, ist die Gründung einer rechtlich selbstständigen Einheit nicht notwendig; es muss allerdings eine Betriebsleitung mit Entscheidungsbefugnis vorhanden und im Statut verankert sein (Mazegger und Stübler, 2002, S. 30).
2. Wird das Bestehen einer institutionellen Einheit bejaht, ist zu prüfen, ob diese institutionelle Einheit ein „Marktproduzent“ oder ein „Sonstiger Nichtmarktproduzent“ ist. Das heißt, es ist zu untersuchen,³ ob die institutionelle Einheit mehr oder weniger als 50% der Pro-

duktionskosten (Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen, sonstige Produktionsabgaben) durch Umsätze decken kann. Die Preise für Güter und Dienstleistungen dieses Unternehmens müssen zusätzlich wirtschaftlich signifikant (das heißt marktüblich) sein.

Institutionelle Einheiten, die Marktproduzenten sind, sind nicht Teil des Sektors Staat.

2.2 Umgliederung einer Einheit

Von der Umgliederung einer Einheit spricht man, wenn die auszugliedernde Einheit im Budget des jeweiligen Rechtsträgers integriert bleibt, sonst allerdings die Voraussetzungen für eine Ausgliederung erfüllt. Man bezeichnet die ausgegliederte Einheit in diesem Fall als Quasikapitalgesellschaft;⁴ sie verfügt über eine vollständige Rechnungsführung, ihr wirtschaftliches und finanzielles Verhalten entspricht jenem von Kapitalgesellschaften, sie hat jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Im Unterschied zur juristischen Definition, liegen Ausgliederungen (bzw. Umgliederungen) aus dem Sektor Staat nach dem ESVG auch dann vor, wenn rechtlich keine selbstständige Einheit besteht. Beispiele für diese Quasikapitalgesellschaften sind Gemeindebetriebe der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung und der Müllbeseitigung. Andererseits können im juristischen Sinn ausgegliederte Einheiten Teil des Sektors Staat nach ESVG 95 sein, sofern sie den zuvor definierten Kriterien für eine Ausgliederung nicht genügen.

Leitgedanke dieser Sektorabgrenzung ist, jene Institutionen oder Bereiche,

³ Als Entscheidungsgrundlage dienen die Paragraphen §§ 3.17 bis 3.19, 3.32 und 3.33 des ESVG 95, sowie das „ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt“, 2. Ausgabe, Kapitel I.1.

⁴ Nach der Voranschlags- und Rechnungslegungsabschlussverordnung (VRV) sind dies die Einheiten der VRV-Abschnitte 85 bis 89.

die sich erwerbswirtschaftlich verhalten, sich überwiegend kostendeckend finanzieren und marktbestimmte Dienstleistungen erstellen, aus dem Staatssektor auszugrenzen. Dadurch erfolgt eine Trennung zwischen dem kernstaatlichen, hoheitlichen und dem wirtschaftlichen Aufgabenbereich, das heißt dem marktbestimmten Tätigkeitsfeld des Staats (Fleischmann, 2002).

3 Effekte von Ausgliederungen

Ausgliederungen sind keineswegs eine Erfindung der Budgetpolitik seit Einführung der Maastricht-Kriterien. Insbesondere der Bund hatte bereits im Lauf der letzten vier Jahrzehnte aus verschiedensten Erwägungen zu außerbudgetären Lösungen gegriffen. Nach den „klassischen“ außerbudgetären Finanzierungseinrichtungen, wie der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG), die 1982 gegründet wurde, und den Vorfinanzierungen der Österreichischen Industrieholding AG (ÖIAG) Mitte der 1980er-Jahre wurde vom Bund insbesondere in den letzten 1½ Jahrzehnten eine Reihe von Verwaltungstätigkeiten in Form von rechtlich verselbstständigten Einheiten ausgegliedert.⁵ Bereits ab Beginn ihres Einsatzes lösten Ausgliederungen wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussionen aus (Smekal, 1977; Van der Bellen, 1977). Zwar wurde in der politischen Einschätzung grundsätzlich festgestellt, dass Ausgliederungen im Einzelfall wirtschaftspolitisch sinnvoll seien, als herausragender Nachteil wurde aber vermerkt, dass dadurch die

betroffenen Unternehmen weitgehend der parlamentarischen Kontrolle entzogen würden.

3.1 Betriebswirtschaftliche Effekte

Ausgliederungen (auch Privatisierungen) haben wohl in den meisten Fällen das betriebswirtschaftliche Ziel, die dem öffentlichen Sektor unterstellten Schwächen wie Inflexibilität, Ineffizienz und Intransparenz zu beheben.

Nach Schauer (1994) bietet eine Ausgliederung die Möglichkeit, betriebswirtschaftliche Methoden der Unternehmensführung sowie gewinnorientierte Handlungsweisen anzuwenden. Für die ausgegliederten Einheiten eröffnet sich die Möglichkeit, mittels moderner Steuerungsinstrumente Ineffizienzen abzubauen, einen optimalen Ressourceneinsatz (in Bezug auf Human-, Sach- und Finanzkapital) vorzunehmen und auf diese Weise zur Verbesserung der allokativen Effizienz beizutragen. Im Bereich des Personalwesens eröffnet die Ausgliederung eine größere Flexibilität des Personalbestands sowie die Möglichkeit, leistungsbezogene Entlohnungs- und Personalentwicklungskonzepte einzuführen. Zudem bieten sich für die ausgegliederten Einheiten geänderte Rahmenbedingungen für die Finanzierung an. Durch die Loslösung vom Jährlichkeitsprinzip wird die Kontinuität der Finanzierung entsprechend den betrieblichen Erfordernissen eröffnet und die Innen- und Außenfinanzierung im Regelfall nicht nur erhöht, sondern in vielen Fällen erst ermöglicht.

⁵ Fleischmann (2002) präsentierte folgende Liste der in den 1990er-Jahren ausgegliederten Unternehmen: Tiergarten Schönbrunn, Schloss Schönbrunn, BIG, Österreichische Bundesfinanzierungsagentur, ÖBB (1992 sui generis), Austro Control, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Diplomatische Akademie Wien, Post und Telekom Austria AG, Bundeswertpapieraufsicht, Bundesrechenzentrum GmbH, Österreichische Bundesforste AG, Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH, Schieneninfrastrukturfinanzierung, Bundestheater-Holding-GmbH, Österreichisches Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GmbH, Börsenteiligung, Österreichische Bundesmuseen, Bundessporteinrichtungen, Umweltbundesamt, Statistik Austria, Spanische Hofreitschule und Bundesgestüt Piber. Diese wurden in juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Nur wenige von ihnen gelten auch als Ausgliederungen im Sinn des ESVG 95.

Gemäß Evaluierungsbericht der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft – FGG (Strasser, 2003) hat sich die Performance der untersuchten ausgegliederten Unternehmen hinsichtlich der Pro-Kopf-Produktivität deutlich erhöht; alle analysierten Unternehmen verzeichneten infolge der Ausgliederungen Produktivitätssteigerungen. Gemäß dieser Untersuchung stellte sich auch die Vermögens- und Finanzlage in beinahe allen Unternehmen geordnet dar – mit grundsätzlich guter Eigenkapitalausstattung. Leitsmüller und Rossmann (2001) schreiben die Effizienzsteigerungen bei Ausgliederungen vor allem kostenseitigen Maßnahmen zu, die hauptsächlich durch Verringerung der Personalkosten – und einer Steigerung der Produktivität – erzielt werden. Auch sie attestieren den untersuchten ausgegliederten Unternehmen bezüglich ihrer Gewinnsituation sowie ihrer Krisenfestigkeit⁶ eine tendenziell positive Entwicklung.

Auch Konsumenten der „öffentlichen“ Leistung sollten durch Ausgliederungen profitieren können. Der Übergang von einer Steuerfinanzierung auf eine auf Preise bzw. Kostenersätze basierende Finanzierung der erstellten Leistung reduziert üblicherweise die Fiskalillusion.⁷ Durch die ermöglichte Verbindung zwischen Kosten der Leistung und ihrem Preis sollte es zu einer besseren und effektiveren Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage bzw. von Kosten und Nutzen kommen. Dafür ist es essenziell, dass eine entsprechende Transparenz der Kostengestal-

tung gegeben ist. Die Kalkulation der Kostenersätze muss nachvollziehbar und durch entsprechende Daten überprüfbar sein. Nur dann können Kostenersätze – im Gegensatz zu Steuern – einen stärkeren Druck auf die Kostenstruktur der ausgegliederten Einheit ausüben und damit zu einem effizienteren Mitteleinsatz beitragen. Falls aufgrund von Effizienzsteigerungen Kosten und somit auch Preise gesenkt werden, steigt überdies die Konsumentenrente. Ebenso sollte ein Unternehmerumfeld mit Konkurrenz dazu führen, dass vermehrt Innovationen zur Steigerung der Produktqualität bzw. zur Erhöhung der Effizienz vorangetrieben werden.

3.2 Polit-ökonomische Effekte

Um die Effektivität von Ausgliederungen beurteilen zu können, müssen zusätzlich zur betriebswirtschaftlichen Perspektive gemeinwirtschaftliche Aspekte und Effekte auf stabilisierungspolitische Aktivitäten evaluiert werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei Ausgliederungen mit dem Umstieg auf Kostenersätze anstelle von Steuerfinanzierungen verteilungspolitische Implikationen einhergehen sowie der Versorgungs- und Stabilisierungsauftrag des Staats tangiert wird.

Da Steuerfinanzierungen relativ zu Kostenersätzen an Bedeutung verlieren, wird auch das Leistungsfähigkeitsprinzip⁸ relativ zum Äquivalenzprinzip⁹ unwichtiger. Daher muss bei Ausgliederungen gewährleistet werden, dass Bezieher niedriger Einkommen nicht

⁶ Gemessen an der Eigenkapitalausstattung und der finanzwirtschaftlichen Entwicklung.

⁷ Falsche Wahrnehmung der Belastung mit Steuern und anderen staatlichen Einnahmen und zugleich des Nutzens öffentlicher Ausgaben/Leistungserbringung.

⁸ Beim Leistungsfähigkeitsprinzip richtet sich die Höhe der Steuer ausschließlich danach, wie viel der einzelne Steuerpflichtige in der Lage ist, zur Staatsfinanzierung beizutragen.

⁹ Beim Äquivalenzprinzip wird die Steuer als Preis für die staatlichen Leistungen angesehen, der sich aus den Kosten bzw. dem individuellen Nutzen ergibt.

durch zu hohe – wenn auch betriebswirtschaftlich kostendeckende – Preise von der Nutzung der ausgegliederten öffentlichen Leistungen ausgeschlossen werden (Lehner, 2003). Dies ist besonders dann zu beachten, wenn ausgegliederte Einheiten Leistungen erfüllen, die einer gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung unterliegen. Solange die Leistungserbringung durch eine Körperschaft öffentlichen Rechts erfolgt, wird der Zielkonflikt zwischen betriebs- und gemeinwirtschaftlicher Leistungserbringung durch den politischen Prozess gelöst. Der Wegfall des direkten politischen Einflusses zum Ausgleich der Interessen muss bei ausgegliederten Einheiten durch effektive Regelungsmechanismen kompensiert werden. Ist es Ziel der Ausgliederung, gewinnorientierte Unternehmen nach privatwirtschaftlichem Vorbild zu schaffen, so müssen Subventionen des Staats sozialpolitisch motivierte Zusatzaufgaben abdecken. Aus Gründen der Transparenz ist eine klare Beauftragung und Abgeltung derartiger gemeinwirtschaftlicher Leistungen wünschenswert.

Besondere rechtliche Aspekte der Ausgliederung ergeben sich in Bezug auf die Kontrolle der „öffentlichen“ Verwaltung. Während üblicherweise Vorgänge im Bereich der Vollziehung öffentlicher Aufgaben parlamentarischer Kontrolle unterliegen, ist die Geschäftsführung von ausgegliederten Rechtsträgern kein Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen. Lediglich die Ausübung der Beteiligungsverwaltung und die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen durch die Gebietskörperschaft gehören zur Vollziehung im staatsrechtlichen Sinn. Anders stellen sich die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofs dar. Sie beziehen sich weitgehend auch auf den Bereich der Ausgliederungen. Maßgebend ist diesbezüglich die Zuordnung zum staat-

lichen Bereich aufgrund von Kapitalbeteiligung, Einflussnahme oder organisatorischer Verflechtung (Funk, 1994, S. 38). Zusätzlich bieten Geschäftsberichte ausgegliederter Einheiten eine Möglichkeit zur Kontrolle jenseits demokratischer Kontrollorgane.

Auch in Bezug auf die öffentliche Stabilisierungsfunktion haben Ausgliederungen möglicherweise bedeutende Effekte. Falls durch Ausgliederungen der staatliche Einfluss auf Unternehmen – und insbesondere auf deren Investitionsvorhaben – verloren geht, muss man von einer Schwächung der konjunkturellen Stabilisierungsmöglichkeit des Staats ausgehen. Allerdings werden die meisten Ausgliederungen üblicherweise so gestaltet, dass weiterhin eine Verbindung mit der ausgliedernden Körperschaft bestehen bleibt. Da der Staat üblicherweise (Allein-) Eigentümer der ausgegliederten Unternehmen bleibt, kann er weiterhin – zumindest mittelbar – konjunkturpolitisch stabilisierend eingreifen.

Obwohl durch Ausgliederungen nicht notwendigerweise das Ausmaß der öffentlichen Investitionen reduziert wird, verändert sich jedoch die Anzahl der Investoren und die Koordinierung der Tätigkeit. Die Infrastrukturerstellung – so sie als Auftrag der öffentlichen Hand begriffen wird – wird zersplittert. So wird mittlerweile der überwiegende Teil der öffentlichen Bautätigkeit von verschiedenen ausgegliederten Einheiten durchgeführt. Hochbau liegt in der Hand der BIG, Straßenbauten (insbesondere Autobahnen) und deren Instandhaltung werden von der ASFINAG durchgeführt, Infrastrukturinvestitionen im Bahnbereich von den ebenfalls ausgegliederten ÖBB, und Investitionen im Bereich der Krankenanstalten von ausgegliederten Krankenanstaltensfonds. Als Folge davon sind die im öffentlichen Budget und direkt im

Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) verbleibenden Investitionen sehr eingeschränkt.

Obwohl die Umsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen nicht mehr (vollständig) im staatlichen Budget ersichtlich ist, bleiben Investitionen der ausgegliederten Einheiten dennoch ein wichtiges konjunkturpolitisches Instrument. Die Prioritätensetzung hinsichtlich der durchzuführenden Infrastrukturvorhaben bzw. ihrer Volumina sind nicht unabhängig von der Willensbildung der Regierung. Dies wird anhand von Wachstums- und Standortpaketen sowie des Generalverkehrsplans und zuletzt insbesondere anhand der letzten Regierungsprogramme sowie der zur Konjunkturstabilisierung nach der Finanzkrise 2008 verabschiedeten Konjunkturpakete ersichtlich.¹⁰

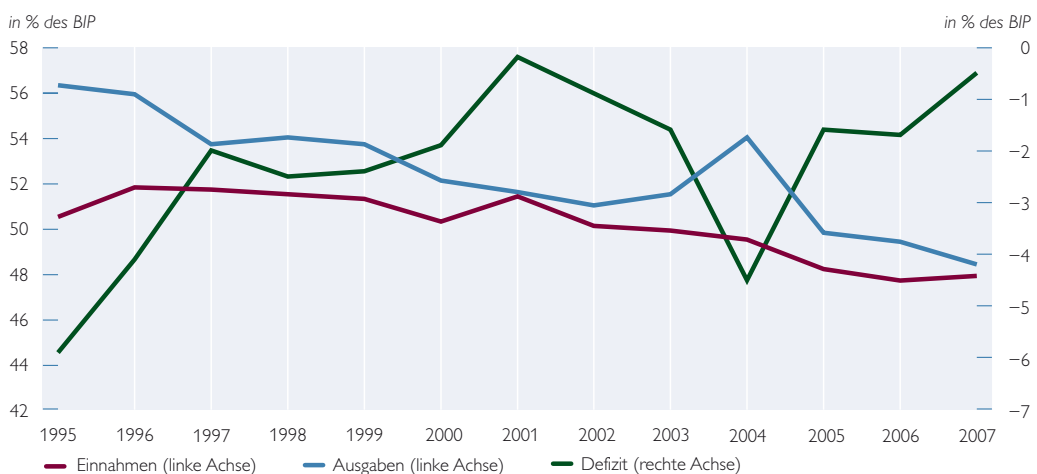
3.3 Budgetäre Effekte

Seit Einführung der Maastricht-Kriterien wurde die traditionelle Zielsetzung von Ausgliederungen nach effizienterer Aufgabenerfüllung um den „Wunsch nach (zumindest kurzfristiger) Budgetkonsolidierung“ bzw. „Budgetschöpfung“ erweitert (Stübler, 2003, S. 67). Um Österreichs Beitritt zur WWU zu ermöglichen, musste das gesamtstaatliche Defizit von beinahe 6% des BIP (1995) auf unter 3% des BIP im Jahr 1997 reduziert werden.

Während Länder vor allem ihre Krankenanstalten ausgliederten, haben Gemeinden vor allem ihre kommunalen Gebührenhaushalte (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung, kommunales Wohnungswesen) in marktbestimmte Betriebe (Quasikapitalgesellschaften) übergeführt (Fleischmann, 2002, S. 22f). Bund, Län-

Grafik 1

Entwicklung der gesamtstaatlichen Defizitquote, der Ausgaben- und Einnahmenquote



Quelle: Eurostat.

¹⁰ Siehe Bundeskanzleramt (2008), S. 9 und S. 256.

der und vermehrt auch Gemeinden gliederten den Bau sowie die Verwaltung ihrer Immobilien und Liegenschaften aus (BIG, Landesimmobilien-gesellschaften – LIGs und Gemeindeimmobiliengesellschaften – GIGs).¹¹ Zudem gliederte der Bund die ASFINAG aus und nahm wesentliche Umstrukturierungen bei den ÖBB vor. Diese Maßnahmen beeinflussten die Fiskalindikatoren ab Mitte der 1990er-Jahre, insbesondere aber in den Jahren 1997, 2001 und 2004 deutlich.

3.3.1 Kurzfristige Effekte von Ausgliederungen

Die Ausgliederung eines öffentlichen Unternehmens aus dem Sektor Staat im Sinn des ESVG 95 hat allerdings nicht per se positive Effekte auf das öffentliche Defizit bzw. den öffentlichen Schuldenstand. Eine Ausgliederung bewirkt keine Budgetentlastung, wenn das Finanzierungsdefizit einer ausgegliederten Einheit weiterhin vom Sektor Staat durch eine saldenrelevante Ausgabe beglichen wird, etwa in Form einer Subvention oder eines Vermögens-transfers.¹² In diesem Fall übernimmt der Staat weiterhin die Deckung der Abgänge der ausgegliederten Einheit; dies ist dann im Budgetsaldo des Gesamtstaats ersichtlich. Finanziert hingegen die ausgegliederte Einheit ein etwaiges Defizit selbst (Mittelaufnahme auf dem Kapitalmarkt, Kredit), dann ist dieses Defizit nicht für den staatlichen Budgetsaldo relevant, und es kommt zu einer Budgetentlastung durch die Ausgliederung.¹³

Stübler (2005) berechnet eine Budgetentlastung durch Ausgliederungen im Jahr 2001 von etwa 1 Mrd EUR (0,5% des BIP), davon entfällt jeweils die Hälfte der Entlastung auf Ausgliederungen der Krankenanstalten GmbH und auf die Errichtung der Quasikapitalgesellschaften der Gebühren-haus-halte. Allerdings ist diese Berechnung nicht vollständig, weil Informationen über bereits ausgegliederte öffentliche Unternehmen, die nicht als Quasikapitalgesellschaften im Budget der jeweiligen Rechtsträger verbleiben, wie z. B. die ASFINAG, nach dem Konzept des ESVG 95 nicht vorliegen. Dadurch ist es schwierig zu quantifizieren, welche Abgänge (in wenigen Fällen auch Einnahmen) diese Unternehmen im öffentlichen Budget verursacht hätten, wären sie noch dem Sektor Staat zuzuordnen. Anhand der Geschäftsberichte (falls vorhanden) der ausgegliederten Unternehmen kann man bestenfalls eine vage Vorstellung über die budgetären Effekte dieser Ausgliederungen nach ESVG 95 gewinnen.

Auswirkungen von Ausgliederungen können nicht nur am Budgetsaldo erkannt werden, sondern auch an den einzelnen Komponenten des öffentlichen Budgetsaldos. Selbst wenn Ausgliederungen bzw. Umgliederungen saldenneutral vorgenommen werden, können sie Zeitreihenbrüche in einzelnen einnahmen- und ausgabenseitigen Budgetkomponenten hervorrufen.

Besonders augenscheinlich sind Brüche (nach unten) der Zeitreihen öffentliche Bruttoanlageinvestitionen

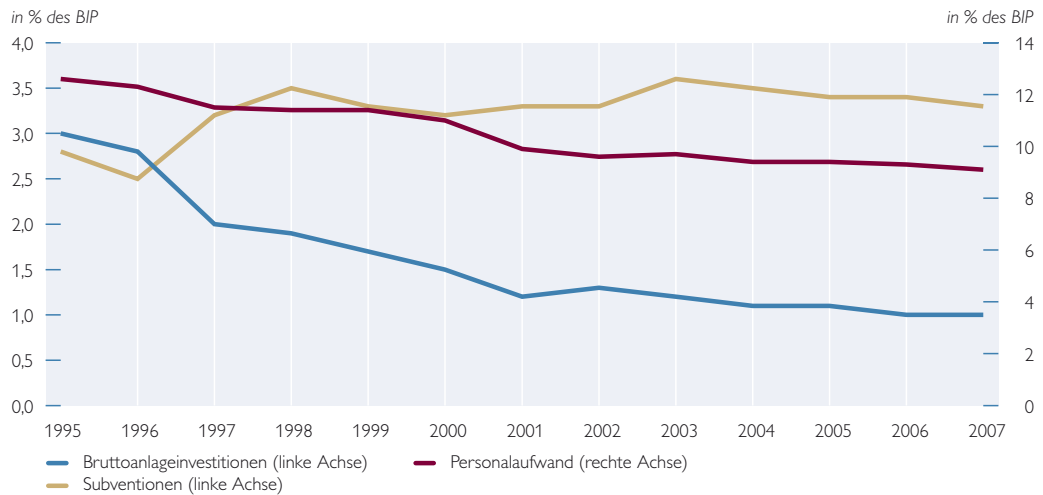
¹¹ Gegenwärtig sind die BIG und LIGs außerhalb des Sektors Staat klassifiziert; die GIGs aufgrund des 50-Prozent-Kriteriums innerhalb des Sektors Staat. Für die Jahre 2001 bis 2007 gingen die Länder dazu über, Abgangsdeckungen bei den Krankenanstalten mittels Darlehen vorzunehmen, die nicht defizit-, aber schuldenwirksam waren. Durch eine Eurostat-Entscheidung von 2007 mussten die Darlehensbuchungen aber 2007 rückwirkend defizitwirksam verbucht werden.

¹² Anstelle einer Ausgabe für z. B. Investitionen der ausgegliederten Einheit ist dann eine Subvention des Staats an diese Einheit im Budget verbucht.

¹³ Diese Mittel zur Selbstfinanzierung können auch vom Staat in Form eines Kredits oder Kapitalzuschusses kommen.

Grafik 2

Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen, des Personalaufwands und der Subventionen



Quelle: Eurostat.

und Personalaufwand,¹⁴ sowie bei Subventionen (nach oben). Gemäß ESVG 95 verlieren die direkten Ausgaben des Staats für Bruttoinvestitionen seit Jahren an Bedeutung; insbesondere zeigen die Jahre 1997 (−0,8 % des BIP bzw. −31 %) und 2001 (−0,4 % des BIP bzw. −21 %) Einbrüche in diesem Aggregat. Ebenso sank der öffentliche Personalaufwand im Jahr 1997 um 0,8 Prozentpunkte und fiel im Jahr 2001 um weitere 1,1 Prozentpunkte. Bei den gesamtstaatlichen Subventionen lässt sich ein gegenläufiger Trend beobachten – sie stiegen im Jahr 1997 um 0,7 Prozentpunkte. Die radikalen Änderungen dieser Budgetkomponenten in den Jahren 1997 und 2001 erklären sich durch die getätigten Ausgliederungen. Im Jahr 1997 wurden die ASFINAG, Gemeindebetriebe mit marktbestimmter Tätigkeit sowie bereits bestehende Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften ausgegliedert; im Jahr 2000 wurde die BIG ausgegliedert, 2001 folgten die übrigen Krankenanstaltenbetriebsgesell-

schaften. Da dies Unternehmen mit starker Investitionstätigkeit und hohem Personaleinsatz sind, wird deren Ausgliederung in den ESVG-Zeitreihen der Einzelkomponenten deutlich sichtbar.

Der kurzfristige Effekt einer Ausgliederung im Sinn des ESVG auf den Schuldenstand ist ebenfalls nicht immer eindeutig. Wird die Einheit mit ihren Schulden (das heißt Schulden des öffentlichen Sektors) ausgegliedert, so verschwinden die ausgegliederten Schulden aus dem öffentlichen Schuldenstand. Der entlastende Effekt auf den Schuldenstand war besonders im Jahr 1997 deutlich zu erkennen, als allein die Ausgliederung der ASFINAG den öffentlichen Schuldenstand um etwa 3,1 % des BIP reduzierte. Wurden – wie bei der Rechtsträgerfinanzierung – die Schulden allerdings im Namen des Staats aufgenommen und ist der Vertragspartner der Gläubiger weiterhin der Staat, der auch die Haftung innehat, so verbleiben die Schulden beim Sektor Staat.

¹⁴ Arbeitnehmerentgelt nach ESVG 95.

Rechtsträgerfinanzierung

Bei der früher (1998 bis 2003) angewandten Rechtsträgerfinanzierung handelte es sich um Schuldenaufnahmen durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H (ÖBFA) für Unternehmen, die zu 100 % im Eigentum des Bundes stehen, wie z. B. die ausgegliederten Einheiten ASFINAG, ÖBB, ÖIAG, Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) und Austro Control. Dabei verschuldete sich die Republik Österreich seit 1998 vorerst im eigenen Namen und gab diese Finanzmittel dann als Kredite an die Bundesunternehmen weiter. Diese Vorgangsweise wurde gewählt, weil die Republik Österreich die beste Bonität aufweist (AAA) und für den Investor liquid ist, was zu Zinsvorteilen zwischen 0,42 und 0,69 Basispunkten in den Jahren von 1998 bis 2002 geführt hatte. Bei der Wertpapieremission wurde unter Verweis auf die Rechtsgrundlage (§ 65c BHG) aber klargestellt, dass es sich um eine Finanzierung für Unternehmen des Bundes handelte. Die Rechtsträger verpflichteten sich, die darauf entfallenden Zinsen- und Tilgungsbeträge an die Republik Österreich zu zahlen, die wiederum die entsprechenden Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern erfüllte. Da der Verschuldungszunahme eine Zunahme von Forderungen gegenüberstand und der Staat sich lediglich als Vermittler sah, wurde diese Transaktion nicht als Staatsschulden erhöhend verbucht. Diese Praxis musste allerdings aufgrund einer Eurostat-Entscheidung (Februar 2003) aufgehoben und die damaligen Schulden der Rechtsträger rückwirkend in den öffentlichen Schuldenstand eingerechnet werden. Die seither betriebene Refinanzierung der Rechtsträgerschulden auf dem Kapitalmarkt – ohne Vermittlung des Staats – führt zu einer sukzessiven Reduktion der Schuldenquote.

3.3.2 Langfristige Effekte von Ausgliederungen

Ausgliederungen können radikal das Budgetvolumen und die Budgetstruktur verändern, was mittel- bis langfristig die Transparenz der öffentlichen Haushalte verringert. Aufgrund von Ausgliederungen wird mittlerweile ein Großteil der öffentlichen Investitionen von Betrieben außerhalb des Sektors Staat vorgenommen. Dies resultiert in einem Rückgang der staatlichen Investitionsquote gemäß ESGV von über 3 % des BIP zu Beginn der 1990er-Jahre auf nunmehr 1,0 % des BIP. Eine Aussage, wie hoch die Investitionen des öffentlichen Sektors (Sektor Staat und vom Staat kontrollierte, ausgegliederte Einheiten) sind, kann aber aufgrund fehlender Daten nicht getätigt werden. Mittel- bis langfristig verringert sich durch Ausgliederungen die Aussagekraft der gängigen Fiskalindikatoren; alternative Fiskalindikatoren können aufgrund unzureichender Datenlage (Stübler, 2005) nur schwer generiert werden. Dadurch wird es zunehmend

schwieriger, wirtschaftspolitische Aktivitäten des öffentlichen Sektors quantitativ zu bewerten. Die makroökonomische Transparenz nimmt jedenfalls ab, wenngleich die betriebswirtschaftliche Transparenz eventuell erhöht wird.

Auch der Fiskalindikator des Schuldenstands, der bei der Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen herangezogen wird, ist nur bedingt aussagekräftig. Decken ausgegliederte Betriebe ihre Abgänge durch eigene Mittelaufnahme, so werden die entstehenden Schulden nicht zur öffentlichen Schuld nach ESGV gerechnet. Langfristig könnten durch diese außerbudgetäre Finanzierung eventuell Verbindlichkeiten für den Staat entstehen, wenn Staatsgarantien für Tilgungen und Zinsaufwand der außerbudgetären Schulden bestehen. Auch wenn keine explizite Vereinbarung zur Bedeckung besteht, sondern der Staat nur die Haftung übernommen hat, um bessere Finanzierungsbedingungen zu erhalten, könnte sich der Staat bei Zahlungs-

unfähigkeit der ausgegliederten Einheit gezwungen sehen, die „graue Finanzschuld“ zu übernehmen. Der Staat steht somit neben seinen expliziten Verbindlichkeiten, die der Staatsschuld zu entnehmen sind, noch zusätzlichen impliziten Verbindlichkeiten gegenüber.

Nach Berechnungen des Staatsschuldenausschusses (2008, S. 111) betragen die langfristigen Verbindlichkeiten der ausgegliederten Unternehmen der öffentlichen Gebietskörperschaften im Jahr 2007 mindestens 32 Mrd EUR oder etwa 13 % des BIP. Davon entfiel der Großteil auf ausgegliederte Unternehmen des Bundes, wie z. B. die ASFINAG (9,2 Mrd EUR), die ÖBB (9,3 Mrd EUR) und die BIG (3,3 Mrd EUR). Vergleichsweise gering sind die langfristigen Verbindlichkeiten der ausgegliederten Krankenanstaltengesellschaften der Länder mit rund 1 Mrd EUR.¹⁵ Die langfristigen Verbindlichkeiten der Quasikapitalgesellschaften der Gemeindeunternehmen beliefen sich Ende 2007 auf mindestens 10 Mrd EUR.

4 Ausgliederungen, Fiskalindikatoren und Nachhaltigkeit

Prinzipiell sollte das ESVG 95 den geeigneten Rahmen für die Vergleichbarkeit von Fiskalindikatoren, wie Defizit, Schuldenstand, aber auch einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien, bilden. Durch Ausgliederungen – die keineswegs ein österreichisches Spezifikum sind – wird deren Aussagekraft

und internationale Vergleichbarkeit jedoch stark verringert. Dies wird besonders anhand der Bruttoinvestitionsquote des Staats deutlich. In Österreich liegt sie bei rund 1 % des BIP, was relativ zu anderen europäischen Staaten sehr niedrig ist (Euroraum-Durchschnitt: 2,6 % des BIP). Bezieht man für den internationalen Vergleich allerdings die Investitionen der ausgegliederten Einheiten (soweit es die Datenlage erlaubt) mit ein, so verdoppelt sich das öffentliche Investitionsvolumen.¹⁶ Die daraus resultierenden erweiterten Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors von 2 % des BIP entsprechen eher der internationalen Größenordnung.

Ebenso wird die Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit und deren internationale Vergleichbarkeit durch Ausgliederungen erschwert. Die Einschätzung, ob eine Ausgliederung die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen¹⁷ verbessert, ist schwierig. Zum einen sind die Effekte von Ausgliederungen extrem vielfältig, zum anderen sind selbst die Bewertungen der budgetären Effekte aufgrund der Datenlage und der Verflechtungen zwischen ausgegliederten Unternehmen und Mutterkörperschaft nicht einfach.

Ausgehend von Bohn (1998) wird in Studien zur Nachhaltigkeit untersucht, ob der Primärsaldo ausreichend¹⁸ auf eine Erhöhung des Staatsschuldenstands reagiert. Nach Wierts (2008) stellen diese Studien fest, dass die Fiskal-

¹⁵ Die Kärntner Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (KABEG) weist allein rund 800 Mio EUR an Schulden auf.

¹⁶ Investitionsausgaben der ÖBB sowie der Post und Telekom Austria AG sind in diesen „erweiterten Bruttoinvestitionsausgaben“ nicht enthalten (Staatsschuldenausschuss, 2008).

¹⁷ Langfristige Nachhaltigkeit wird in der ökonomischen Literatur unterschiedlich definiert. Rein intuitiv kann ein budgetpolitischer Kurs dann als langfristig tragfähig bezeichnet werden, wenn kein Handlungsbedarf im Sinn einer Kurskorrektur gegeben ist, das heißt die intertemporale Budgetbeschränkung respektiert wird.

¹⁸ Als ausreichend wird in diesen Studien eine Erhöhung des Primärüberschusses angesehen, der die Effekte des Zinswachstumsdifferenzials auf die Staatsschuld ausgleichen kann, das heißt die intertemporale Budgetbeschränkung respektiert.

politik ausreichend zur Schuldenstabilisierung und damit zur Nachhaltigkeit beiträgt. Das heißt, dass einer Schuldenerhöhung durch vermehrte Konsolidierungsbemühungen entgegengewirkt wird. Allerdings wird in der Literatur nur eine geringe Verbesserung der Nachhaltigkeit aufgrund der Maastricht-Kriterien festgestellt.

Wierts (2008) kritisiert diese Studien allerdings, da sie unkorrekte bzw. nicht kompatible Maße für das Defizit und die Schuldenquote verwenden. Um die verwendeten Maße für den Schuldenstand und das Defizit kompatibel zu gestalten, bezieht Wierts Stock Flow Adjustments (SFA) in seine Analyse ein. SFAs bezeichnen Veränderungen des Schuldenstands, die nicht aus der Entwicklung des Defizits erklärbar sind. Diese Adjustments sind oftmals ein Anzeichen für kreative Versuche, die EU-Fiskalregeln zu umgehen.¹⁹ Für die Nachhaltigkeitsuntersuchungen sind SFAs insofern von Bedeutung, da ein Rückgang der Bruttoschuldenquote auch ohne Reduktion des Defizits durch den Verkauf von Vermögen erzielt werden kann. Diese Transaktion verbessert allerdings nicht die Nettovermögensposition eines Staats und damit auch nicht die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Unter Verwendung des Nettoschuldenkonzepts (Bruttoverschuldung ohne Vermögenswerte) und der SFAs attestiert Wierts, dass die Fiskalpolitik in den EU-Staaten sowohl vor als auch nach der Einführung der Maastricht-Regeln nachhaltig war. Allerdings war die Fiskalpolitik nach Einführung der Regeln weniger stark auf Nachhaltigkeit bedacht als davor. Aufgrund dieses Resultats fordert Wierts, den derzeit

bestehenden Fokus der Fiskalregeln auf Defizit und Bruttostaatsverschuldung durch eine Analyse des Nettoschuldenstands zu ergänzen.

Obwohl Wierts' Studie einen weiteren Schritt zur sorgfältigen Untersuchung der fiskalischen Nachhaltigkeit darstellt, verabsäumt auch diese Arbeit, die Effekte von Ausgliederungen auf die langfristige Nachhaltigkeit in Betracht zu ziehen. In der Studie von Wierts werden Effekte von Ausgliederungen nur dann berücksichtigt, wenn sie sich in den SFAs niederschlagen. Dies ist, wenn überhaupt, nur zum Zeitpunkt der Ausgliederung der Fall. Was nicht berücksichtigt wird, ist die Gebarung der ausgegliederten Einheiten nach dem Zeitpunkt der Ausgliederung. Es wird nicht berücksichtigt, in welcher Art sie die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen – durch eventuelle Schuldenakkumulation, die eine implizite Verbindlichkeit des Staats darstellt – verändern. Schulden der ausgegliederten Einheiten könnten jedoch den Staatshaushalt belasten, wenn der Staat gezwungen ist (aufgrund von Staatsgarantien oder Rückgliederung der ausgegliederten Einheit), diese Schulden zu bedienen.

Gemäß revidiertem Stabilitäts- und Wachstumspakt sollen bei der Berechnung des mittelfristigen Budgetziels eines Mitgliedstaats künftig auch implizite Verbindlichkeiten berücksichtigt werden. Dies soll dazu beitragen, auch die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, und nicht nur auf kurzfristige Regelerfüllung zu fokussieren. Bisher wurden unter impliziten Verbindlichkeiten vor allem Verbindlichkeiten verstanden, die aufgrund der Bevölkerungsalterung

¹⁹ Von Hagen und Wolff (2006) fanden Inzidenz für die vermehrte Nutzung von SFAs nach der Einführung der EU-Fiskalregeln.

entstehen. Während zu diesem Themenkomplex eine Vielzahl an Studien existiert, wurden bisher nur geringe Anstrengungen unternommen, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen unter Berücksichtigung von Ausgliederungen zu quantifizieren.

Grund dafür ist wohl der Mangel an einer für die EU-Staaten umfassenden, vergleichbaren Datenbank. Aber nicht nur die Vergleichbarkeit zwischen EU-Staaten stellt ein Problem dar, sondern eine umfassende Bewertung der budgetären Nachhaltigkeit von Ausgliederungen ist auch im Einzelfall schwierig (Leitsmüller und Rossmann, 2001). Dies soll anhand zweier prominenter Fallbeispiele für den Bund verdeutlicht werden. Das erste Fallbeispiel erläutert die Ausgliederung der BIG, das zweite analysiert die Effekte der Umstrukturierung der ÖBB und damit die budgetären Effekte eines bereits ausgegliederten Unternehmens.

5 Fallbeispiele

5.1 Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)

Mit dem Bundesimmobiliengesetz²⁰ vom 29. Dezember 2000 wurde das Eigentum an bundeseigenen Liegenschaften im Ausmaß von rund 7,2 Mio m² Gebäudefläche²¹ an die 1992 gegründete BIG gegen Entrichtung eines Basisentgelts von 2,4 Mrd EUR übertragen. Die Entgeltzahlung der BIG an den Bund wurde in vier Tranchen in den Jahren 2000 bis 2003 vereinbart, deren Finanzierung über die Ausgabe von BIG-Anleihen erfolgte. Tätigkeitsbereich der BIG sollte – wie bereits vor der Eigentumsübertragung – die Bau- und Liegenschaftsverwaltung für den Bund sein.

Einnahmen der BIG sollten durch wirtschaftlich signifikante, vom Markt abgeleitete, (Miet-)Preise gegenüber Nutzern (Bundesministerien, Universitäten, Schulen) erzielt werden. Ziel des Bundesimmobiliengesetzes war es, das Immobilienvermögen und den Immobilienbedarf des Bundes in einer ausgegliederten Einheit nach wirtschaftlichen und marktorientierten Grundsätzen neu zu organisieren, sowie das Kostenbewusstsein bei den Nutzerressorts zu fördern. Wie bereits vor der Eigentumsübertragung besteht eine enge Verflechtung der BIG mit dem Staat; so ist die BIG komplett im Eigentum des Bundes, das Management wird vom Bund bestellt und der Bund übt Einfluss auf das operative Geschäft aus. Aufgrund dieser Verflechtungen und der hohen Wahrscheinlichkeit, dass der Staat die BIG bei Zahlungsproblemen unterstützen würde, bewertet Moody's BIG-Anleihen durchgängig mit Aaa (Moody's-Bewertung BIG).

In einer Entscheidung²² vom 31. Jänner 2002 befand Eurostat, dass die BIG als eigene institutionelle Einheit anzusehen sei und nicht im Sektor Staat klassifiziert werden sollte. Daher werden die Verbindlichkeiten der BIG nicht der Staatsschuld zugerechnet. Die Einnahmen, die der Staat aus dem Verkauf der Immobilien an die BIG hatte, wurden jedoch – aufgrund der besonderen Ausgestaltung der Transaktion – „nicht als Verkäufe auf dem Markt, sondern als Neuordnung im Zusammenhang mit einer besseren Verwaltung staatlicher Immobilien“ verbucht. Damit hatten die Zahlungen des Basisentgelts keinen Einfluss auf den Budgetsaldo, auf die staatliche Schul-

²⁰ BGBl. I Nr. 141/2000; Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz).

²¹ BIG-Geschäftsbericht 2000.

²² Eurostat-Pressemitteilung 15/2002 vom 31. Jänner 2002.

denquote wirkten sich diese Einnahmen jedoch positiv aus. Diese besondere – von Eurostat entschiedene – Ausgestaltung der BIG-Ausgliederung spiegelte sich auch in den SFAs der Jahre 2000 bis 2003 wider.

Die Bruttoschulden der BIG stiegen seit ihrer Gründung auf 3,3 Mrd EUR – allerdings stehen diesen Schulden beträchtliche Vermögenswerte gegenüber. Mittelfristig (bis Ende 2010) wird eine weitere Zunahme der Schuldenquote auf 3,5 Mrd EUR erwartet, obwohl die öffentliche Hand Investitionszuschüsse für Neubauten gewährt. Aufgrund der speziellen Nutzerstruktur der BIG (98 % Mieter aus dem öffentlichen Sektor) sind allerdings auch die Einnahmenströme der BIG gut vorhersehbar. Durch die Einhebung von Kostenmieten möchte die BIG langfristig die – zur Aufwandsdeckung aufgenommenen – Fremdmittel refinanzieren.

Käme es aus irgendeinem Grund zu einem Stopp der Mieteinnahmen der BIG – würde z. B. der öffentliche Sektor die Gebäude der BIG nicht mehr benötigen – wäre die BIG nicht mehr in der Lage, mindestens 50 % ihrer operativen Kosten aus Einnahmen zu decken. Die analoge Anwendung der ESVG 95-Regeln resultiert dann in einer Wiedereingliederung der BIG in den Sektor Staat. Damit würden auch die Schulden der BIG zu Staatsschulden – im Ausmaß der aufgelaufenen Schulden (rund 1,2 % des BIP). Allerdings ist ein derartiges Szenario aufgrund der besonderen Eigentümer- und Nutzungsstruktur nicht realistisch.

Da sich die Nettovermögensposition des Staats durch die BIG-Ausgliederung nicht geändert hat (Verkauf Liegenschaften – Schuldenreduktion),

ist auch anzunehmen, dass sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht veränderte. Nur ein auf die bestehende Bruttoschuldenquote abzielendes Maß der Nachhaltigkeit könnte allerdings zu einer falschen Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen führen, da die Bruttoschuldenquote durch die BIG-Ausgliederung positiv beeinflusst wurde. Dass sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch diese Ausgliederung nicht signifikant verändert hat, wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass der Sektor Staat langfristig die Schulden der BIG durch Mietzahlungen bzw. Investitionszuschüsse abbaut.²³

5.2 Österreichische Bundesbahnen (ÖBB)

Im Gegensatz zu den beiden Bundeseinheiten BIG und ASFINAG wurden die ÖBB nicht erst jüngst ausgegliedert, und beeinflussten daher im Allgemeinen die öffentlichen Finanzen nach Maastricht nur indirekt durch Subventionszahlungen des Staats. Das Beispiel ihrer Umstrukturierung im Jahr 2004 (138. Bundesbahnstrukturgesetz 2003) soll auf die in ausgegliederten Einheiten schlummernden impliziten Verbindlichkeiten hinweisen.

Mit Spaltungstichtag 1. Jänner 2005 wurden die ÖBB in ihrer bisherigen Form gesellschaftsrechtlich vom ÖBB-Konzern abgelöst und ihre Mitarbeiter, Anlagen und Aufgaben den operativen Tochtergesellschaften übertragen. Der Konzern steht zu 100 % im Eigentum des Bundes und hält die Anteilsrechte an den nachgeordneten Gesellschaften des ÖBB-Konzerns. Diese Teilkonzerne sind: ÖBB-Personenverkehr, Rail Cargo Austria, ÖBB-Infrastruktur

²³ Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode findet sich unter der Überschrift Konjunkturpaket (S. 256) die Erhöhung der BIG-Mieten.

Betrieb und ÖBB-Infrastruktur Bau. Durch diese Eigentümerstruktur ist es dem Bund möglich, das Management zu bestellen sowie in das operative Geschäft einzugreifen. Daher bleibt auch die Möglichkeit bestehen, öffentliche Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik etwa durch vermehrte Investitionen zu betreiben.²⁴

Im Zuge dieser Umstrukturierung wurden die Schulden der Vorgängergesellschaften (ÖBB, SCHIG) im Ausmaß von 6,1 Mrd EUR vom Staat übernommen. Zusätzlich wurde der neuen ÖBB-Holding Eigenkapital in Höhe von 1,4 Mrd EUR von ihrem Eigentümer, dem Bund, zur Verfügung gestellt. Mit der Übernahme der zuvor erwähnten Schulden aus Rechtsträgerfinanzierung von ÖBB (2,9 Mrd EUR) und SCHIG (3,2 Mrd EUR) durch den Staat wurde auf die Tilgungs- und Zinsbeträge durch die Nachfolgesellschaft verzichtet. Da diese Schulden als Rechtsträgerschulden bereits seit dem Jahr 2003 als Staatsschulden nach ESVG 95 galten, wurde diese Transaktion in einer Weise verbucht, die weder den Schuldenstand noch das Defizit veränderte. Diese Verbuchung wurde aufgrund einer vorläufigen Einschätzung von Eurostat gewählt (*„Preliminary assessment: based upon the limited information given by Austrian officials in all likelihood the liquidation of the current rail infrastructure company SCHIG and the related transfer of its debt to the Federal Government will not have an effect on Austria's budget deficit, nor on debt“*).²⁵

Die Überlassung von 1,4 Mrd EUR wurde von Statistik Austria als „capital injection“ (das heißt als Kapitalbeteili-

gung und somit als Finanztransaktion) verbucht und erhöhte somit ebenfalls nicht das staatliche Defizit. Eine derartige Verbuchung ist grundsätzlich möglich, sofern sich der Eigenkapitalgeber eine (Verbesserung der) Profitabilität und künftige Dividendenerträge vom Unternehmen bzw. von der Beteiligung an einem Unternehmen erwarten kann.

Auf den ersten Blick erscheint die wirtschaftliche Situation der neu gegründeten Holding durchaus positiv. Die Gesellschaft ÖBB-Infrastruktur Bau erscheint in den Jahren 2005 bis 2007 profitabel, da sie Einnahmen aus der Benutzungsgebühr für Infrastruktur und durch den Besitz von Kraftwerken und Immobilien erzielen konnte. Die Gesellschaft ÖBB-Infrastruktur Betrieb, die für die Erhaltung der Infrastruktur zuständig ist, weist für 2006 allerdings einen negativen Jahresüberschuss aus. Die Transporteinheiten scheinen im Allgemeinen profitabel; lediglich die Gesellschaft ÖBB-Personenverkehr verzeichnete geringe Verluste.

Ein zweiter Blick auf die Konzernkennzahlen zeigt allerdings, dass ein Teil der positiven Ergebnisse auf Zahlungen des Staats zurückzuführen ist. So stammen etwa 1,6 Mrd EUR der gesamten Umsatzerlöse (rund 4,5 Mrd EUR) vom Bund (rund 36%). Davon gehen etwa 580 Mio EUR an die Transporteinheiten als Abgeltung für soziale Preisgestaltung (470 Mio EUR an Personenverkehr) und umweltpolitische Maßnahmen (110 Mio EUR an Güterverkehr). 1,06 Mrd EUR werden für die Einheit ÖBB-Infrastruktur Betrieb bereitgestellt, deren gesamte Einnahmen nicht mehr als rund 2 Mrd EUR

²⁴ Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode werden die ÖBB im Kapitel Konjunkturpolitik behandelt.

²⁵ Zitiert nach Statistik Austria (2008): *Öffentliche Finanzen und Maastricht-Defizit VGR-Revision 2008 betrifft teilweise auch die Darstellung der ÖBB-Reform 2004.*
www.statistik.at/web_de/static/oebb-reform_2004_-_ausgaben_des_bundes_gemaess_esvg95_033333.pdf

betragen; damit stammt in diesem Konzern der überwiegende Anteil der Erlöse vom Staat. Des Weiteren lag die Eigenkapitalrentabilität bei rund 3%, ein Bereich, in dem Eigentümer üblicherweise keine Dividende erwarten können.

Wohl auch wegen dieser wenig privatwirtschaftlichen Eigenschaften der ÖBB teilte Eurostat im September 2008 mit, dass die ÖBB-Kapitalaufstockung 2004 in Höhe von 1,4 Mrd EUR „defizitwirksam“ als Investitionszuschuss zu klassifizieren wäre. Ebenso wäre die Streichung der Schulden im Rahmen der Umstrukturierung als defizitwirksamer Vermögenstransfer zu buchen. Diese Verbuchungsempfehlung wurde im Einklang mit der Verbuchungspraxis in anderen Ländern (Spanien, Belgien, Italien) gegeben, die ebenfalls Schuldenstreichungen im Rahmen der Umstrukturierung von Eisenbahngesellschaften vorgenommen hatten. Durch diese Entscheidung wurden die internationale Vergleichbarkeit und die Aussagekraft der Maastricht-Indikatoren verbessert. Für Österreich bedeutet diese geänderte Verbuchung einen Anstieg des Budgetdefizits für das Jahr 2004 um 7,5 Mrd EUR von 1,2% auf 4,5% des BIP, das deutlich über dem europäischen Defizitrahmen von 3% des BIP liegt.

Neben diesen unmittelbaren Effekten der Umstrukturierung ist die Frage, inwieweit sie die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern konnte. Der Rechnungshof (2007, S. 25) sieht „das erklärte Hauptziel der Bahnreform, den Finanzierungsbedarf des Gesamtsystems ÖBB durch Effizienzsteigerungen und Erhöhung des Selbstfinanzierungsgrades kurzfristig zu stabilisieren und bis 2010 deutlich abzusenken“ als bislang unerreicht. Seit 2004 stiegen sowohl die Zahlungen des Bundes (in Form von Infrastrukturzuschüssen und Zahlungen zu gemeinwirtschaft-

lichen Leistungsbestellungen) als auch die Verbindlichkeiten des ÖBB-Konzerns kontinuierlich an – bis zum Jahr 2010 sollen sie auf 17 Mrd EUR angestiegen sein. Während die Zahlungen des Bundes im gesamtstaatlichen Defizit verbucht sind, ist die gesamtstaatliche Schuldenquote nicht von den Schulden der ÖBB beeinflusst. Sollten allerdings die Holding oder Teilbereiche aufgrund steigender staatlicher Zuschüsse nicht mehr den ESVG-Kriterien für ausgegliederte Einheiten genügen, so käme es zu einer Reklassifizierung in den Sektor Staat und damit zu einem Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote nach Maastricht. Dadurch würde sich wohl auch die nach gängigen Maßstäben vorgenommene Bewertung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen ändern, obwohl es zu keiner Änderung der Substanz käme.

6 Schlussfolgerungen

ESVG 95-relevante Ausgliederungen implizieren meist eine „Verkleinerung des Sektors Staat“ bzw. eine „Verringerung der Staatsquote“ und beeinflussen die fiskalischen Indikatoren. Da die Verbindungen zwischen dem Staat und den ausgegliederten Einheiten meist sehr eng sind, verbleiben Ausgliederungen aber nach ökonomisch-funktionalem und oftmals auch nach rechtlichem Verständnis im öffentlichen Sektor bzw. in der öffentlichen Hand.

Die Kenntnis dieser Verflechtungen ist von besonderer Bedeutung für die Analyse des tatsächlichen fiskal- und beschäftigungs-, aber auch konjunkturpolitischen Engagements des Staats. So wurden in der jüngsten Vergangenheit Konjunktur- und Beschäftigungspakete immer wieder unter Rückgriff auf Investitionsprogramme der ausgegliederten Einheiten ÖBB, ASFINAG oder BIG erstellt. Die Ausgaben dafür werden aber infolge der statistischen Aus-

gliederung dieser Einheiten nicht mehr direkt in den Fiskalindikatoren des Sektors Staat sichtbar. Damit werden Informationen über das wirtschaftspolitische Engagement ausgegliederter Unternehmen immer wichtiger. Einerseits, um staatliche Aktivitäten bezüglich ihrer Konjunktur- und Wachstumseffekte bewerten zu können, andererseits, um zu analysieren, inwieweit Allokations- und Stabilisierungsfunktion aufrechterhalten werden. Da die „makroökonomische Transparenz der öffentlichen Hand“ infolge der Ausgliederung abnimmt, wird die Bewertung derartiger Aktivitäten aber schwieriger.

Ebenso nehmen die Aussagekraft der Maastricht-Indikatoren und die internationale Vergleichbarkeit der einzelnen Budgetkomponenten ab. Wenngleich eine Bewertung der fiskalischen

Implikationen von Ausgliederungen Einzelstudien voraussetzt, sind sie von ungeheurer Wichtigkeit, um fiskalische Indikatoren im Allgemeinen und die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Besonderen beurteilen zu können. Anhand der Fallstudien BIG und ÖBB wurde im vorliegenden Beitrag veranschaulicht, wie Ausgliederungen Fiskalindikatoren sowie die fiskalische Nachhaltigkeit bzw. zumindest deren Messung beeinflussen können. Daher ist zu wünschen, dass bei der geplanten Berücksichtigung von impliziten Verbindlichkeiten bei der Ermittlung der mittelfristigen Budgetziele eines Mitgliedstaats (nach dem revidierten Stabilitäts- und Wachstumspakt) implizite Verbindlichkeiten aufgrund von Ausgliederungen berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- BIG. 2000 bis 2007.** Geschäftsbericht – diverse Jahrgänge.
www.big.at/unternehmen/investor-relations/
- Bohn, H. 1998.** The Behaviour of US Public Debt and Deficits. In: *The Quarterly Journal of Economics* 113. 949–963.
- Bundeskanzleramt. 2008.** Regierungsprogramm 2008 bis 2013. Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode.
- ESVG 95. 1996.** Eurostat.
- Eurostat. 2002.** Pressemitteilung 15.
- Eurostat. 2002.** ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt. Zweite Ausgabe. Luxemburg.
- Fleischmann, E. und W. Hackl. 2000.** Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit als neue Organisationsform: Chancen und Risiken. In: Pilz et al. (Hrsg.). 2000. *Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft*. Wien: Manz. 161–179.
- Fleischmann, E. 2002.** Öffentliche Haushalte in Österreich im Überblick. In: Steger, G. (Hrsg.). *Öffentliche Haushalte in Österreich*. Wien.
- Funk, B.-C. 1994.** Budgetausgliederungen aus juristischer Sicht. In: Gantner, M. (Hrsg.). *Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?* Wien: Manz.
- Gantner, M. und F. Schneider. 1994.** Budgetausgliederungen: Bestandsaufnahme und Anforderungskatalog aus polit-ökonomischer Sicht. In: *Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?* Wien. 45–64.
- Jensen, P. H. 2005.** Incentives and the Efficiency of Public Sector-Outsourcing Contracts. In: *Journal of Economic Surveys* 19(5). 767–787.
- Lehner, G. 2003.** Volkswirtschaftliche Aspekte von Ausgliederungen. In: Gröhs et al. (Hrsg.). *Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand*. Wien: Linde Verlag.

- Leitsmüller, H. und B. Rossmann. 2001.** Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht. In: Kropf et al. (Hrsg.). Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Arbeit-Recht-Gesellschaft. Band 21. Wien.
- Mazegger, B. und W. Stübler. 2002.** Leitfaden Maastricht-Defizit. Statistik Austria.
- Moody's. 2003 bis 2008.** Rating-Bericht BIG – diverse Jahrgänge.
www.big.at/unternehmen/investor-relations/weitere-kennzahlen/
- ÖBB. 2004 bis 2007.** Geschäftsbericht – diverse Jahrgänge.
www.oebb.at/holding/de/Das_Unternehmen/Geschaeftsbericht/index.jsp
- Rechnungshof. 2007.** Bericht des Rechnungshofs. Reihe Bund. 15/2007.
- Schauer, R. 1994.** Kommunale Dienstleistungen – Rechtliche Gestaltung, Leistungsauftrag, Erfolgsmaßstäbe. In: Gantner, M. (Hrsg.). Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen? Wien: Manz.
- Schwab, W. 1994.** Budgetausgliederungen aus kontrolltheoretischer Sicht. In: Gantner, M. (Hrsg.). Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen? Wien: Manz.
- Smekal, C. 1977.** Die Flucht aus dem Budget. Wien: Jupiter Verlag.
- Staatsschuldenausschuss. 2008.** Bericht über die öffentlichen Finanzen 2007.
- Statistik Austria. 2008.** Öffentliche Finanzen und Maastricht-Defizit: VGR-Revision 2008 betrifft teilweise auch die Darstellung der ÖBB-Reform 2004. www.statistik.at/web_de/static/oebb-reform_2004_-_ausgaben_des_bundes_gemaess_esvg95_033333.pdf
- Strasser, S. 2003.** Evaluierungsbericht der FGG über ausgewählte Ausgliederungen des Bundes – Ergebnisse und Schlussfolgerungen. In: Gröhs et al. (Hrsg.). Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand. Wien: Linde Verlag.
- Stübler, W. 2003.** Auswirkungen von Ausgliederungen auf den Schuldenstand und das Defizit gemäß den Maastricht-Kriterien. In: Gröhs et al. (Hrsg.). Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand. Wien: Linde Verlag.
- Stübler, W. 2004.** Umgliederungen in den Landes- und Gemeindebudgets – Positive Auswirkungen auf den Maastricht-Saldo. In: Statistische Nachrichten 3.
- Stübler, W. 2005.** Budgetentlastungen durch Ausgliederungen – Entwicklungen seit dem EU-Beitritt Österreichs. In: Statistische Nachrichten 7.
- Van der Bellen, A. 1977.** Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat. Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Von Hagen, J. und G. B. Wolff. 2006.** What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules. In: Journal of Banking and Finance 30(12). 3259–3279.
- Wierds, P. 2008.** Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU. Theory and Evidence. PHD – Thesis. University of Reading.

