

Für die Budgeterstellung könnte durch einen geeigneten Informationsaustausch eine gemeinsame Ausgangsbasis im Hinblick auf die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und daraus abgeleitet der Steuereinnahmen und der hiervon abhängigen Einnahmen (etwa für die Wohnbauförderung), der Zinsentwicklung, aber auch der Lohn- und Gehaltsentwicklung gewonnen werden. Aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich auch die mögliche Neuverschuldung („Net Lending“) für alle Gebietskörperschaften und somit der gesamte verfügbare Rahmen.

Im Falle einer (stärkeren) Überschreitung der durch die Konvergenzkriterien vorgesehenen (zulässigen) Neuverschuldung wäre natürlich im Rahmen einer solchen Abstimmung zumindest zu diskutieren, welche Gebietskörperschaften die Hauptlast der notwendigen Einsparungen tragen bzw mit welchen Maßnahmen die Konvergenzkriterien erreicht werden könnten.

In der ersten Phase der Koordinierung scheint es sinnvoll zu sein, den Schwerpunkt auf die umfassende Information zwischen den Gebietskörperschaften zu legen. Allenfalls könnten auch Wege und Maßnahmen diskutiert werden, wie ein zu hohes „Net Lending“ zurückgeführt werden könnte.

Im Frühjahr/Sommer könnte über den laufenden Budgetvollzug, aber auch die Probleme des abgelaufenen Jahres (allenfalls die Abweichungen zwischen Voranschlag und vorläufigem Abschluß) diskutiert werden.

## **6.2. Außerbudgetäre Finanzierungen und Budgetausgliederungen – Fallen sie unter die Kriterien von Maastricht oder erweitern sie den haushaltspolitischen Handlungsspielraum?**

### *6.2.1. Einleitung*

Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union trägt den Mitgliedstaaten auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die finanzpolitischen Referenzwerte (Schuldenstand zu BIP und Neuverschuldung zu BIP) werden ebenso wie das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit als bekannt vorausgesetzt. Im folgenden Beitrag wird die Frage untersucht, ob die in Österreich immer wieder beklagte „außerbudgetäre Finanzierung“ (ABF) bzw. ihr weitgehendes Synonym „graue Finanzschuld“ zu einer „Umgehung“ der Maastricht-Kriterien führen könnte. Die analoge Frage wird auch für die „Budgetausgliederungen“ (BA) gestellt.

### *6.2.2. Begriff „Öffentlicher Sektor“*

Zur Festlegung dessen, was unter „öffentlich“ und was unter „Verschuldung“ zu verstehen ist, wird auf die in den Papieren von *Hauth*

(1994)<sup>2)</sup> und Stübler (1993)<sup>3)</sup> vorgenommene Abgrenzung des öffentlichen Sektors verwiesen. Sie richten ihre Definitionen an den §§ 239 bis 245 ESVG aus.

Für das Thema von Interesse ist, daß dabei (wie in der VGR üblich) die Bundesbetriebe („Quasi-Kapitalgesellschaften“) nicht zum öffentlichen Sektor zählen. Andererseits werden bereits organisatorisch verselbständigte Einheiten (wie: ASFINAG im Straßenbau; Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften) u. a. deshalb zum öffentlichen Sektor gezählt, weil das jeweilige Anlagevermögen dem öffentlichen Rechtsträger zugerechnet wird und sich trotz ihrer „Ausgliederung“ in der Praxis das wirtschaftliche und finanzielle Verhalten der betreffenden Einheiten kaum verändert hat (vgl. W. Stübler 1993).

#### 6.2.3. Begriffe „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“

Bei den ABF wird lediglich die Finanzierungsfunktion ausgegliedert, bei den BA findet eine organisatorische Verselbständigung statt, die auch Managementfunktionen umfaßt.

Bei ABF wird die Finanzierungsfunktion für eine vertraglich festgelegte Frist entgeltlich von Dritten übernommen. Bei BA wird eine bisher in eigener Regie wahrgenommene Verwaltungsaufgabe einem (meist eigens dafür geschaffenen) von der ausgliedernden Gebietskörperschaft verschiedenen Rechtsträger übertragen. Der neue Rechtsträger ist eine juristische Person öffentlichen oder privaten Rechts, aber keine andere Gebietskörperschaft, Kammer oder Sozialversicherung.

#### 6.2.4. Fallen „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“ unter die Maastricht-Kriterien?

Bleiben „Außerbudgetäre Finanzierungen“ im „Maastricht-Regime“ außerhalb des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verschuldung?

Gemäß den an der VGR orientierten Maastrichtkriterien bzw. den in Österreich getroffenen Konventionen stellen – derzeit noch, bis zum Inkrafttreten des SNA-neu (geplant: Beginn des Jahres 1995) – lediglich die Bauträger- und Leasingfinanzierungen ein, wenn auch nur kurz- bis mittelfristiges, „Unterlaufen“ der Maastricht-Kriterien dar. Die ASFINAG-Finanzierungen zählen hingegen, soweit der Straßen- und der Hochbau betroffen sind, zum öffentlichen Sektor (vgl. oben unter 6.2.2.). Fremdmittelaufnahmen der Bundesbetriebe (auch ASFINAG-Finanzierungen

<sup>2)</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Hauth, E. (1994), Meßkonzepte der Fiskalpolitik im Anhang dieser Studie.

<sup>3)</sup> Stübler, W. (1993), Öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand: Umsetzung der EUROSTAT-Konzepte im ÖSTAT, In: ÖSTAT, Österreichs Volkseinkommen 1992, Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.112.

für die Bahn) zählen zur Verschuldung des Unternehmenssektors. Allfällige Betriebsabgangsdeckungen aus öffentlichen Budgets sind hingegen budgetwirksam. Die seinerzeitigen langfristigen Kreditaufnahmen zur Umstrukturierung und Modernisierung der ÖIAG (vgl. E. Fleischmann, M. C. Lödl, A. Van der Bellen 1991)<sup>4)</sup> zählen ebenfalls zur Verschuldung des Unternehmenssektors. Diese Beträge werden im Bundesbudget derzeit als laufender Sachaufwand (Aufwendungen) verrechnet.

Allerdings: Soweit der Bund ein „bail out“ (garantierte Defizitabdeckung: sei es jährlich, sei es „bei Bedarf“) vereinbart – und dieses gemäß Maastricht für diese Unternehmen zugelassen ist, sammelt sich auf diese Weise mittel- und längerfristig eine Art „graue Finanzschuld“ an, die zum Zeitpunkt des tatsächlichen „bail outs“ durch die Maastricht-Kriterien erfaßt wird, falls sie nicht durch künftige Budgeteinsparungen aufgefangen, sondern über einen Anstieg der Neuverschuldung des öffentlichen Sektors abgedeckt wird.

Führen „Budgetausgliederungen“ zu einer „Umgehung“ der Maastricht-Kriterien?

Die Verschuldung von BA wird im „Maastricht-Regime“ ebenso wie in der VGR zu den Unternehmen gezählt, ob es sich nun um Ausgliederungen von Bundesbetrieben oder um Ausgliederungen ehemaliger Verwaltungsleistungen handelt. Allerdings könnten bestimmte neugeschaffene BA – mit einer analogen Begründung, wie sie für die ASFINAG (Bereich Straßen- und Hochbau) gefunden wurde (vgl. oben Punkt 6.2.2.) – zum öffentlichen Sektor geschlagen werden.

Im Falle einer vereinbarten Defizitabdeckung durch den ausgliedernden Rechtsträger gilt das oben Gesagte analog.

Schlußfolgerungen zur Ausgangsfragestellung

Sowohl ABF bzw. „graue Finanzschuld“ als auch BA werden gemäß Maastricht-Kriterien – ähnlich wie es gegenwärtig in der österreichischen VGR gehandhabt wird, dem Unternehmenssektor zugezählt. Ausnahmen dafür wurden oben unter Punkt 6. 2. 2. (Stichwort: ASFINAG) angeführt. „Graue Finanzschuld“, wie sie der Rechnungshof moniert, ist deshalb unter den *statistischen Konventionen* von Maastricht bzw. der VGR nicht mehr „grau“, sondern eine offengelegte Verschuldung des Unternehmenssektors.

Allerdings: Aus ökonomischer Sicht bleibt im Falle der Inanspruchnahme des Eigentümers bei zugesagtem „bail out“ der Haushaltsspielraum eingeschränkt. Die gemäß *statistischer Konvention* dem Unterneh-

<sup>4)</sup> Fleischmann, E.; Lödl, M. C.; Van der Bellen, A. (1991), Außerbudgetäre Finanzierungen in: Gantner, M. (Hg), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien, 315-337.

menssektor zugeordnete Verschuldung von im öffentlichen Eigentum stehenden ausgegliederten Rechtsträgern wird auf diese Weise *ökonomisch* wiederum zu einer Belastung des öffentlichen Sektors und engt dann den Spielraum der Haushaltspolitik gemäß Maastricht-Kriterien ein.

Die *ökonomische Kernfrage* ist somit sowohl bei ABF wie auch bei BA: Bestehen für die betreffende Gebietskörperschaft weiterhin *de jure* finanzielle Verpflichtungen wie Defizitabdeckungsgarantien bzw. Haftungsübernahmen? Falls diese Frage zu bejahen ist, so engen sie den Haushaltsspielraum zu dem Zeitpunkt ein, zu dem sie „schlagend“ werden. Die „Maastricht-Kriterien“ lassen so gesehen nur eine kurz- und mittelfristige „Budgetkosmetik“ mit ABF und BA zu, *längerfristig* aber können sie nicht „überspielt“ werden. In der polit-ökonomischen Praxis dürfte allerdings der oben angeführte *de jure* Ausschluß von „bail out“ bei entsprechenden „Schieflagen“ betroffener Rechtsträger nicht exekutierbar sein.

Nota bene: „Richtig“ vorgenommene BA können hingegen sehr wohl den künftigen Haushaltsspielraum erweitern. Welche Rahmenbedingungen müßten dabei gegeben sein, damit BA längerfristig haushaltsentlastend wirken können? Welche Alternativen wären für BA denkbar?

Erfolgsvoraussetzungen für Budgetausgliederungen – Schaffung von künftigem Haushaltsspielraum

BA scheinen im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und politisch Möglichem einen gangbaren Kompromiß darzustellen: Einerseits wird der Weg zur Vermögensprivatisierung nicht konsequent begangen, andererseits scheinen die Möglichkeiten der Verwaltungsreform aus den bekannten Gründen begrenzt und die Chancen neuerer institutioneller Arrangements (z. B. Contracting Out, Voucher, Franchising) noch weitgehend ungenützt (vgl. *B. Roßmann 1993*)<sup>5</sup>). Ohne auf diese, die öffentlichen Haushalte langfristig entlastend wirkenden Alternativen hier näher einzugehen, sollen im folgenden die Erfolgsvoraussetzungen für die angeführte „second best-Lösung“ BA angeführt werden.

Über den Erfolg der bisherigen BA sollte nicht pauschal geurteilt werden. Den einzelnen Ausgliederungen wird man nur mit Hilfe detaillierter ökonomischer Analysen gerecht (vgl. *G. Obermann, F. Scharmer, K. Soukup 1993*)<sup>6</sup>). Mit den bisherigen BA wurde die angestrebte Entlastung des Haushalts der ausgliedernden Gebietskörperschaft sowie die erwünschte höhere Flexibilität (Management, Personalpolitik, Finanzierung) teils erreicht, teils nicht erreicht. Analoges gilt für die Frage der

<sup>5</sup>) Roßmann, B. (1993), Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?; in: *Wirtschaft und Gesellschaft* (19. Jg), Heft 3, 291-313.

<sup>6</sup>) Obermann, G.; Scharmer, F.; Soukup, K. (1993), Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt, in: *ÖHW*, Heft 3-4, 180-218.

verbesserten Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in der neuen Rechtsform. Sicherlich verbesserungswürdig erscheint noch die mittel- und längerfristige Haushaltstransparenz dieser Vorgänge.

*Erfolgs Voraussetzungen* für Budgetausgliederungen<sup>7)</sup>, die „nachhaltig“ den Haushaltsspielraum verbessern helfen, müssen vor allem folgende Eigenschaften aufweisen:

- Schaffung geeigneter Organisationsformen einschließlich kompetenter Organkontrolle;
- Vermeidung des Aufbaus von Parallelorganisationen (Leerkosten bei der aufgabenverwaisten Stelle);
- Beschränkung der Ingerenzrechte auf ein notwendiges Minimum und klare „Entflechtung“ der Zuständigkeiten zwischen ausgliedernder und ausgegliederter Organisation;
- Klare Definition des verbleibenden öffentlichen Interesses und „Bestellung“ sowie Abgeltung der öffentlichen (Umverteilungs-) Leistungen der ausgegliederten Rechtsträger durch den Besteller;
- „Kommerzialisierung“ des ausgegliederten Rechtsträgers. Dies impliziert die Schaffung von Wettbewerb *im* betreffenden Markt oder wenigstens *um* den betreffenden Markt, in dem der ausgegliederte Rechtsträger tätig ist, damit Monopolpositionen für den ausgegliederten Rechtsträger mit all den damit verbundenen Fehlanreizen vermieden werden;
- Sicherstellung privatwirtschaftlicher Anreize und Sanktionen für das Management und die Aufsichtsorgane ausgegliederter Rechtsträger;
- Schaffung einer integrativen Gesamtschau des in öffentlichen Unternehmen angelegten Vermögens (und der Schulden) und ein darauf aufbauendes kompetentes „Beteiligungs- sowie Debt Management“ der öffentlichen Hand;
- Kontrolle der ausgegliederten Rechtsträger durch den Rechnungshof und, wo immer möglich, durch den Markt;
- Die wichtigste Bedingung: Vermeidung von „bail out“-Zusagen der öffentlichen Hand, dh von Defizitabdeckungsgarantien für den ausgegliederten Rechtsträger sollten, wo immer möglich, vorgesehen und durchgehalten werden.

---

<sup>7)</sup> Bolter, E.-M., Gantner, M (1994).; Budgetausgliederungen: Eine Einführung, in: Gantner, M., Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, Wien.