Erste Erfahrungen mit Budgetausgliederungen

Bruno Roßmann

1. Vorbemerkung

Der wachsende Kostendruck, der auf den öffentlichen Haushalten - national wie international – lastet, hat dazu geführt, den öffentlichen Sektor als Ort der Unwirtschaftlichkeit anzuprangern. Eine Konsequenz der dadurch ausgelösten Debatte über die Neupositionierung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat bestand darin, daß es zu teilweise massiven Privatisierungen sowie Auslagerungen von Produktionen an private Anbieter kam. Als wichtigste Begründung dafür wurden fiskalische Argumente in den Vordergrund gestellt. Da private Anbieter ihre Leistungen billiger erbringen können, seien Privatisierungen im weitesten Sinne ein Instrument, mit dem Budgetdefizite abgebaut werden können. In vielen Ländern entstand in der Folge eine neue Philosophie für budgetpolitische Reformen, die vor allem auf zwei Grundsätzen beruhen: Mehr Wettbewerb und verbesserte Managementsysteme (OECD, 1993). In Ansätzen findet sich diese Philosophie auch in Österreich. So wurden Ausgliederungen im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung vom Dezember 1990 als eine Maßnahme qualifiziert, die dazu beitragen soll, „die Ausgabendynamik des Staatshaushaltes weiter einzubremsen“ (1). Die vorliegende Arbeit unternimmt einen ersten Versuch, die in dieser Legislaturperiode erfolgten Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt, nicht jedoch auch sonstige Privatisierungsmaßnahmen zu evaluieren. Ausgangspunkt dafür sind jene Ausgliederungen, die im Arbeitsübereinkommen 1990 sowie in der Verordnung zur Veränderung der Planstellenbesetzungs-Verordnung 1984 (2) festgeschrieben sind. Zuvor wird jedoch noch ein kurzer Rückblick auf bisherige Privatisierungen im Bundeshaushalt gemacht.

2. Rückblick auf bisherige Privatisierungen im Bundeshaushalt

Im Arbeitsübereinkommen 1987 wurde von der Bundesregierung erstmals offiziell ein Privatisierungsprogramm beschlossen. In der Folge kam es zu relativ umfangreichen Unternehmens- und Beteiligungsveräußerungen, insbesondere auf der Ebene des Bundes (Lehner et al 1991, Schneider/Hofreither 1990). Seit dem Jahr 1987 wurden „Privatisierungen" im Ausmaß von 24,5 Milliarden Schilling vorgenommen, für 1994 sind Veräußerungen in der Höhe von 7,6 Milliarden Schilling veranschlagt. Die nachstehende Übersicht vermittelt einen Überblick darüber:

Übersicht 1:
Veräußerungen des Bundes seit dem Jahr 1987

Jahr	Gesellschaft (Verkauf von)	Verkaufserlös in Mio. S
1987	E-wirtschaftliche Sondergesellschaften (ausgenommen VIAG); Übertragung der Bundesanteile gemäß BGBl. Nr. 321/87 an die Verbundgesellschaft	6000,0
	Österreichische Länderbank AG; aus Verkauf von Bezugsrechten	62,8
	Österreichische Länderbank AG; Verkauf von Nominale 100 Mio. öS/420%	420,0
	Wiener Porzellanmanufaktur Augarten Ges; Einnahme aus Verkauf der Bundesanteile von 1,254 Mio. öS/150% im Oktober 1986	1,9
Summe 1987		6.484,7
1988	Verbundgesellschaft; Verkauf von Nominale 1.400 Mio. öS und von Nominale 23,180 Mio. öS zum Kurs von 365% bzw. gemischten Kurs mit Teilzahlung 1988, 1989 und 1990, Teilerlös 1988 (Teilerlöse 1989 und 1990 je öS 1.423,180.000,–)	2.384,6
	Austrian Airlines; Verkauf von Nominale 435 Mio. öS/ Kurs 210% und von Nominale öS 600,–/Kurs 216%	913,5
	Axamer Lizum Aufschließung-AG; Verkauf der Bundesanteile von Nominale 84 Mio. öS gemäß BGBl. Nr. 418/88 zum Preis von	113,4
	Außerdem i. V. m. Verkauf der Bundesanteile an der Österreichischen Sprengmittel-VertriebsgmbH.; Kapitalherabsetzung um 20 Mio. öS/Bundesanteil 10 Mio. öS	10,0
	Kapitalherabsetzung beim Exportfonds	130,0
Summe 1988		3.515,5
1989	Verkauf des Hauptmünzamtes an die OeNB gemäß BGBl. Nr. 597/88	8.000,0
	Creditanstalt-Bankverein; abgerechneter Veräußerungserlös aus dem Verkauf von Nominale 292,112.500 Stammaktien des Bundes	1.208,4
	Österreichische Sprengmittel-VertriebsgmbH; Verkauf der Bundesanteile von 12,5	30,0

Jahr	Gesellschaft (Verkauf von)	Verkaufserlös in Mio. S
	Mio. öS (= nach Kapitalherabsetzung 1988) gemäß BGBl. Nr. 574/88 um	198,5
	Österreichische Länderbank AG; Verkauf von Nominale öS 41,352.900	54,1
	AUA; Bezugsrechterlöse aus unterbliebener Bundesbeteiligung an Kapitalerhöhung V/89	1.423,2
	Verbund 2. Teilzahlung	210,0
	Erste Wiener Hotel AG (1. Jahresrate von insgesamt 510 Mio. öS)	12,5
	Liquidationserlös Teletheater	
Summe 1989		11.136,7
1990	Mühlbacher Fremdenverkehrs GmbH.	40,0
	Verbundgesellschaft (III. Rate)	1.423,2
	AUA Bezugsrechterlöse	183,9
	Theaterverlag Eirich GmbH	4,1
	Erste Wiener Hotel AG (II. Rate)	150,0
Summe 1990		1.801,1
1991	Erste Wiener Hotel AG	150,0
	Wien Film	9,0
	Aktien Creditanstalt-Bankverein	354,5
Summe 1991		513,5
1992	CA-BV (Verkauf von Stammaktien Stk. 274.060 oder Nom. 24,706 Mio. S)	145,0
	Liqui Erlös Teletheater	9,4
Summe 1992		154,4
1993	CA-BV (Verk. v. Stammaktien Nom. 26,088 Mio. S)	153,6
	Verbund (Verk. d. Bonusaktien Nom. S 23,534.100,–)	131,3
	Verkauf der CASAG	592,0
Summe 1993		876,9

Quelle: BMF

Die quantitativ bedeutsamsten Verkäufe waren die Übertragung der Bundesanteile der E-wirtschaftlichen Sondergesellschaften an die Verbundgesellschaft, der Verkauf des Hauptmünzamtes an die OeNB und die Veräußerungen von Bankenanteilen (CA-BV, Länderbank). Mit der Privatisierung von kommunalen Aufgaben bzw. mit dem Verkauf von indirekten Bundesanteilen im Bankenkonzernbereich wurde schon viel früher begonnen. Weiters kam es im Bereich der Bundesbetriebe in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu rechtlichen und organisatorischen Veränderungen:

1939 Umwandlung der Tabakregie in eine Aktiengesellschaft
1969 Ausgliederung der Österreichischen Postsparkasse aus der Bundesverwaltung
1977 Ausgliederung der Bundesapotheken
1979 Ausgliederung des Salzmonopols (Salinen AG)
1979 Umwandlung des Dorotheums von einer Anstalt in eine GmbH
1979 Umwandlung des Österreichischen Bundesverlages von einem Fondsbetrieb in eine GmbH
1982 Ausgliederung der Österreichischen Staatsdruckerei
1991 Ausgliederung des Glückspielmonopols

Darüber hinaus kam es vornehmlich im Infrastrukturbereich zur Übertragung von staatlichen Aufgaben an Sondergesellschaften. Zweck der Errichtung solcher Sondergesellschaften war ursprünglich neben der Übertragung der Aufgabenträgerfunktion insbesondere die Beschaffung der erforderlichen Finanzierungsmittel am freien Kapitalmarkt, um die Finanzierung wichtiger und dringlicher Bauvorhaben unabhängig von der jeweiligen Budgetsituation zu gewährleisten. 1982 wurde die Finanzierungsfunktion der Autobahnen- und Schnellstraßen-FinanzierungsAG (ASFINAG) übertragen, die nunmehr Investitionen in verschiedensten Bereichen finanziert (Bundeshochbau, Straßenbau, Hochleistungsstrecken der ÖBB).

Zu den erwähnten Ausgliederungen liegen drei empirische Fallstudien vor: zum Salzmonopol, der Österreichischen Staatsdruckerei und der ASFINAG. Obermannn et al (1993) untersuchten dabei vor allem die budgetären Auswirkungen vor, bei und nach Ausgliederungen. Durch die Ausgliederungen der Österreichischen Salinen ist es zu erheblichen Budgetentlastungseffekten gekommen, im Jahr 1992 konnte im Zuge der Budgetkonsolidierung sogar eine Sonderdividende in Höhe von 1 Milliarde Schilling an den Bund abgeführt werden. Bei der Österreichischen Staatsdruckerei konnte der Betriebsabgang ebenfalls reduziert werden, in den letzten Jahren wurden sogar geringfügige Einnahmenüberschüsse durch die Tätigkeit der Staatsdruckerei erzielt. Nicht untersucht wurde allerdings die Frage, ob den vom Bund in Anspruch genommenen Leistungen marktkonforme Entgelte gegenüberstehen. Bezüglich der ASFINAG hingegen kommen Obermann et al zu dem Ergebnis, daß diese Form der Finanzierung den Bundeshaushalt vermutlich stärker belastet als eine direkte Kapitalmarktfinanzierung des Bundes, weil durch die Verlagerung der budgetären Belastung in die Zukunft aufgrund der tilgungsfreien Jahre höhere Belastungen zu erwarten sind. Allerdings ist darauf zu verweisen, daß die finanziellen Budgetengpässe der Grund dafür sind, warum bisher keine Tilgungen vorgenommen wurden. Kritisiert wird zurecht die verwaltungs- und kostenintensive Zwischenschaltung. Aus dieser Sicht ist es unverständlich, warum die ASFINAG-Finanzierungen nicht vom ausgegliederten „debt manangement" des Bundes, der Bundesfinanzierungsagentur, wahrgenommen werden. Dadurch wird auf mögliche Synergieeffekte verzichtet.

Insgesamt zeigt sich aus der Analyse Obermanns, daß Aussagen über „erfolgreiche" Ausgliederungen nur durch fundierte Analysen des jeweiligen Projektes gemacht werden können. Er beschränkt sich jedoch in seiner Untersuchung auf ökonomische, insbesondere budgetäre Wirkungszusammenhänge, versucht aber nicht die Bedingungen und das Umfeld zu beschreiben, die die Voraussetzung für eine nachhaltig budgetentlastende Ausgliederung bilden.

Internationale Erfahrungen (3) mit Ausgliederungen und empirische Studien darüber zeigen, daß bei Ausgliederungen zwar ein beträchtliches Potential für Kosteneinsparungen gegeben ist, dessen Realisierung allerdings voraussetzt, daß die Konzeption des Designs und die Umsetzung der Ausgliederung nicht unabhängig voneinander betrachtet werden dürfen. Weiters kommt den ökonomischen Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Information) und der Schaffung geeigneter Anreizsysteme zur Überwindung der Widerstände seitens der Bürokratie und der Bediensteten sowie den Formen der Unternehmensführung und Unternehmensorganisation große Bedeutung zu. Mindestens ebenso wichtig für eine erfolgreiche Ausgliederung ist die Einbeziehung von Grundsätzen der Organisationsentwicklung und der Arbeitsorganisation. Durchwegs negative Erfahrungen gibt es mit Auslagerungen von hoheitlichen Aufgaben.

3. Analyse von Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt

Erklärtes Ziel der Budgetausgliederungen ist es, einen nachhaltigen Beitrag zur Entlastung des Bundeshaushalts zu leisten. Vorrrangig soll daher hier der Frage nachgegangen werden, ob die in dieser Legislaturperiode erfolgten Budgetausgliederungen dieser Zielsetzung gerecht werden konnten. Darüber hinaus werden – soferne das möglich ist - aber auch Antworten auf andere behauptete Vorteile von Ausgliederungen versucht. Neben der Entlastung des Bundeshaushaltes werden den Ausgliederungen häufig noch folgende Vorteile zugeschrieben (4):

- Erhöhung der Flexiblität insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Gebarung (Loslösung von der Einjährigkeit des Budgets) und auf das Personalmanagement (Befreiung vom starren Schema des Dienstrechtes).
- Erhöhung der Transparenz sowie der Effektivität und vor allem der Effizienz.
- Möglichkeit des Managements nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu agieren.

Schließlich soll danach gefragt werden, ob Fehler bei der Umsetzung - wie sie aus internationalen Erfahrungen bekannt sind - gemacht wurden. Vorausgeschickt werden muß allerdings, daß der Zeitpunkt zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen noch früh ist. Das bedeutet, daß eine abschließende Beurteilung nicht erfolgen kann. Andrerseits aber bietet eine frühzeitige Diagnose die Möglichkeit, bereits jetzt erkennbare Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Den Ausgangspunkt für die Analyse bilden die Ausgliederungsprogramme der Bundesregierung. Einzelne Bestandteile davon sind in verschiedenen Kapiteln des Arbeitsübereinkommens 1990 enthalten. Einen vollständigen Überblick gibt die Verordnung zur Novellierung der Planstellenbesetzungs-Verordnung. Übersicht 2 zeigt, daß das Ausgliederungsprogramm sehr umfangreich ist. Sie gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand realisierter bzw. in Realisierung befindlicher Projekte. Das neben der ÖBB bedeutendste Ausgliederungsprojekt, die Post und Telegraphenverwaltung, fehlt jedoch in dieser Zusammenstellung.

Übersicht 2:
Übersicht über das Ausgliederungsprogramm der Bundesregierung
Die Ausgaben beziehen sich auf das Jahr 1992, Stand: Dezember 1993

Verwaltungseinheit	Plan-stellen	Aktivi-tätsauf-wand	Aus-gaben	Ein-nahmen	Stand
			in Mio. S		
Österreichische Bundesbahnen	65.676	22.771,0	41.358,3	31.809,4	Ausgliederung erfolgte 1993/94
Staatsschuldenverwaltung	13				Ausgliederung erfolgte 1993
Wasserstraßendirektion	650	176,8	249,8	76,5	Ausgliederung erfolgte 1993
Tiergarten Schönbrunn (1)	43	23,3	40,9	16,2	Ausgliederung erfolgte 1992
Bundesgebäudeverwaltung	3.112	903,0	1.481,4	418,6	Ausgliederung erfolgte 1993
Schloß Schönbrunn	105	90,0	60,0		Ausgliederung erfolgte 1993
Umwelt- u. Wasserwirtschaftsfonds					Abwicklung über Bank seit 1993
Bundesamt für Zivilluftfahrt	1.004	825,5	1.226,0	866,1	Ausgliederung erfolgt 1994
Arbeitsmarktverwaltung	3.398	785,5	1.392,3	5,2	Ausgliederung erfolgt 1994
Bundesanstalten für Milchwirtschaft	122	41,5	215,0	176,6	in Vorbereitung

Verwaltungseinheit	Plan-stellen	Aktivi-tätsauf-wand	Aus-gaben	Ein-nahmen	Stand
Bundesanstalten für Tierzucht	90	30,3	44,7	17,6	in Vorbereitung
Wildbach- und Lawinenverbauung	1.764	122,0	142,0	0,8	in Vorbereitung
Bauhöfe	140	54,2	106,6	108,6	in Vorbereitung
Österr. Bundesforste	2.490	1.073,9	1.773,4	1.916,2	in Vorbereitung
Bundeskanzleramt, EDV-Bereich					Gutachten liegt vor
ÖSTAT, EDV-Bereich					Gutachten liegt vor
Bundesrechenamt	552	219,7	1.021,3	111,2	Gutachten liegt vor
BM für Inneres, EDV-Bereich					
Bundespolizei, Werkstätten					
Bundesgendarmerie, Werkstätten					
Flüchtlingsbetreuung	191	50,3	1.059,7	20,0	
Bundesschullandheime	80	21,5	45,0	18,9	
Konvikte und Schülerheime	136	70,0	94,1	25,9	
Konvikte, Internate	131	58,8	101,8	60,5	
Wissenschaftliche Anstalten, Wetterdienste	364	168,3	296,5	1,1	
Arsenal	231	95,5	163,9	66,3	
Bundesstaatliche Prothesenwerkstätten	27	8,5	10,7	11,4	

Verwaltungseinheit	Plan-stellen	Aktivi-tätsauf-wand	Aus-gaben	Ein-nahmen	Stand
Lebensmitteluntersuchungsanstalten	243	89,0	150,8	25,1	
Bakt.-serolog. u. sonst. Untersuchungsanst.	346	133,0	224,9	146,2	
Bundeshebammenlehranstalten	2	0,5	15,4	1,7	
Veterinärmedizinische Anstalten	237	78,6	124,4	43,2	
Bundessportheime u. Sporteinrichtungen	254	80,3	216,8	79,6	
Umweltbundesamt	211	66,8	164,4	0,8	
Diplomatische Akademie	22	9,6	21,5	2,3	
Bewährungshilfe	234	98,7	211,9	0,1	
Heeresverwaltung: EDV-Bereich, Werkstätten, Tankstellen, Flugsicherung, Wetterdienst					
Hauptpunzierungsamt	58	17,8	22,8	44,0	
Pflanzenbauliche Bundesanstalten	776	266,5	345,8	46,1	
Wasserwirtschaftliche Bundesanstalten	88	34,0	45,1	4,1	
Bundesgärten	283	88,6	109,4	23,3	
Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften	215	59,8	107,2	70,8	
Österr. Patentamt	262	118,9	158,3	301,5	
Kurheime	9	2,4	4,0	2,5	
Bundesamt f. Eich- u. Vermessungswesen	290	104,6	139,3	169,5	

Verwaltungseinheit	Plan-stellen	Aktivi-tätsauf-wand	Aus-gaben	Ein-nahmen	Stand
Einrichtungen des Vermessungswesen	1.453	576,5	689,3	65,6	
Bundesamt für Schiffahrt	110	32,3	71,8	0,8	
Bundesamt für Kraftfahrzeuge	44	13,8	25,1	1,6	
Insgesamt	**85.456**	**29.461,2**	**53.731,6**	**36.755,9**	
in % des Bundes-haushaltes	**27,9**	**24,1**	**8,2**	**5,9**	

Quelle: Fleischmann (1994)

3.1 Die Österreichischen Bundesbahnen

3.1.1 Das neue Bundesbahngesetz - Trennung von Infrastruktur und Betrieb

Die künftige Stellung der ÖBB im gesamten Verkehrsmarkt wird durch das Bundesbahngesetz 1992 (BGBl. 825/1992) grundsätzlich neu geregelt. Mit dem neuen Bundesbahngesetz wurde ein Schritt zu einer Bahnpolitik eingeleitet, die unter der Mitverantwortung des Bundes als Eigentümer in Zukunft eine strategische Führung der ÖBB als ein eigenes Unternehmen - unter Wahrung der Unternehmenseinheit und einer weitgehend unabhängigen Geschäftsführung durch den Vorstand - gewährleisten soll. Zur Verwirklichung dieses Zieles wurde im Gesetz geregelt, daß unter Beachtung des Unternehmensgegenstandes der ÖBB - insbesondere hinsichtlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und der gesetzlichen Pflichten des Unternehmens - ein Unternehmen herbeigeführt wird, in dem ein Vorstand und ein Aufsichtsorgan eigenverantwortlich agieren. Gleichzeitig trägt dieses Gesetz den neuentwickelten Regelungsinhalten der Eisenbahnpolitik der EU Rechnung. Sie sind in der Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 (91/440/EWG) enthalten:

- Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen;
- gesunde Infrastruktur der Eisenbahnunternehmen;
- Trennung der Eisenbahninfrastruktur von der Erbringung von Verkehrsleistungen durch die Eisenbahnunternehmen, wobei die Tren-

nung der Rechnungsführung obligatorisch ist, die organisatorische oder institutionelle Trennung hingegen nur fakultativ;
- Regelung bestimmter Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur (gegen Benützungsentgelt).

Auf Basis dieser Intentionen wird erstmals in der Geschichte der ÖBB das Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Der Wirtschaftskörper ÖBB bildet eine Gesellschaft „sui generis", auf die das Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung anzuwenden ist. Damit erhält die ÖBB als Gesellschaft die rechtliche und wirtschaftliche Autonomie. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, die ÖBB in ein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführtes Großunternehmen überzuführen. Diese Voraussetzung ist auch insofern gegeben, als die bisher sehr starken Einflüsse der Tagespolitik auf die ÖBB deutlich reduziert werden. Das bisher sehr umfangreiche Aufsichtsrecht des Verkehrsministers - als Vertreter des Eigentümers Bund - wird auf einige wenige Fälle verringert. Er hat lediglich das Recht, im Interesse der Durchsetzung verkehrspolitischer Grundsätze allgemeine Weisungen sowie in Fällen höherer Gewalt Anweisungen zu erteilen. Wenngleich es dem Geist des neuen Gesetzes entspricht, so wird es in diesem Zusammenhang dennoch wichtig sein, klarzustellen, daß verkehrspolitische Weisungen einem Bestellvorgang gleichkommen.

Der Infrastrukturbereich, der bisher in der Schienenverkehrswegverordnung geregelt war, erfährt eine völlige Neugestaltung. Die Kosten für die Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur werden in Hinkunft vom Bund getragen. Die Bereitstellung und der Ausbau der Infrastruktur haben dabei nach dem Verkehrswegeplan, der die verkehrspolitischen Interessen widerspiegeln soll, zu erfolgen. Infrastruktur von regionalpolitischem Interesse soll in Zukunft auch von den anderen Gebietskörperschaften, insbesondere den Ländern mitfinanziert werden. Für die Benützung der Infrastruktur wird der ÖBB ein Benützungsentgelt angelastet. Es ist so festzulegen, daß es im Hinblick auf die Kostenwahrheit wenigstens ansatzweise zu einer Gleichstellung zwischen den Verkehrsträgern unter Einbeziehung der externen Kosten kommt (5). Rechnerisch ist - wie bereits erwähnt - der Unternehmensbereich Infrastruktur vom Unternehmensbereich Absatz getrennt zu führen.

Die Neuregelung bringt somit eine strenge Verankerung des Bestellerprinzips mit sich. Das bedeutet, daß Leistungen von der Bahn nur noch dann erbracht werden, wenn der jeweilige Besteller bereit ist, der Bahn kostendeckende, marktkonforme Preise dafür zu bezahlen. Mit dieser neuen gesetzlichen Regelung ist eine Entlastung des Managements verbunden. Die leidigen Diskussionen über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die der ÖBB bisher durch Verordnungen aufgetragen wurden, entfallen. Nunmehr werden sie zwischen der ÖBB und dem Besteller (in der Regel der Bund, in Hinkunft wohl auch die Länder) vertraglich vereinbart. Dieser Entlastung steht aber eine stärkere Belastung des Managements insofern gegenüber, als es eine stärkere Verantwortung für das betriebliche Kostenbild hat. Da die ÖBB keine Preisführerschaft auf den

Verkehrsmärkten hat, muß sie von Erlösen ausgehen, deren Höhe von den Konkurrenten mitbestimmt werden. Unter diesen Bedingungen ist ein besseres Ergebnis nur durch Kostensenkungen und/oder Qualitätsverbesserungen möglich. Durch die mit der Ausgliederung verbundene erhöhte Flexibilität wird eine Grundvoraussetzung dafür geschaffen, daß sich die ÖBB auf den hart umkämpften Verkehrsmärkten besser bewegen kann als bisher.

Hinsichtlich der bisherigen Dienstverhältnisse der ÖBB-Bediensteten übernimmt die ÖBB alle Rechte und Pflichten des Bundes. Die Bestimmungen des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechts bleiben für die Bediensteten unberührt. Für ab Jahresbeginn 1995 neu eintretende Bedienstete muß der Vorstand mit der Arbeitnehmervertretung bis Jahresende ein neues Dienstrecht verhandeln. Die ÖBB wird von der Verpflichtung zur Tragung der Pensionslasten befreit. Den Pensionsaufwand trägt der Bund, an den die ÖBB 26 Prozent der Aktivbezüge als „Pensionsdeckungsbeitrag" abzuführen hat.

Das nunmehr selbständige Unternehmen ÖBB wird aus der starren Kameralistik des Bundeshaushaltes herausgelöst. Das bisher im Eigentum des Bundes gestandene, dem Wirtschaftskörper ÖBB gewidmete Vermögen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten geht im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in das Eigentum der Gesellschaft ÖBB über. Unentgeltlich übertragen werden der ÖBB auch bestimmte, im Gesetz aufgezählte Beteiligungen, die sie bisher nur verwaltet haben. Das Gesetz sieht weiters vor, daß der Bund für eine ausreichende Kapitalausstattung der ÖBB Sorge zu tragen hat.

Die Ausgliederung der ÖBB wurde in zwei Schritten vorgenommen. Die organisatorische Umstrukturierung erfolgte bereits im Jahr 1993, die Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt wurde mit dem Budgetjahr 1994 durchgeführt.

3.1.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung

Folgt man den „Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung" (1992) und dem § 14 BHG, so müßte der Bund eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Ausgliederungen für den Bundeshaushalt erstellen. In Form einer Vorschaurechnung wäre die wahrscheinliche Ausgabensenkung oder -steigerung ziffernmäßig zu dokumentieren. Da solche Vorschaurechnungen zumindest öffentlich nicht vorliegen - das gilt für die meisten bisher erfolgten Ausgliederungen - und die Transparenz im Bundeshaushalt ohnehin gering ist, können die budgetären Effekte einer Ausgliederung nicht oder nur ansatzweise nachvollzogen werden. Es ist unverständlich, warum das Bundesministerium für Finanzen keine Darstellungen über die budgetären Auswirkungen verlangt, weil dadurch die budgetentlastenden Effekte im nachhinein nicht überprüft werden können.

Bei der ÖBB läßt sich jedoch der Ausgliederungsvorgang relativ leicht rekonstruieren. Tabelle 1 zeigt die budgetären Veränderungen vor und nach der Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt. Der negative Saldo für das Jahr 1993 beläuft sich demnach auf 32,6 Milliarden Schilling. Zieht man davon die Abgeltungen für Pensionen und gemeinwirtschaftliche Leistungen ab, dann verbleibt ein Betriebsabgang von 9,6 Milliarden Schilling.

Tabelle 1:
Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der ÖBB

Ausgaben (Mio. S)	1993 (BVA)		1993 (BVA)	**Einnahmen** (Mio. S)	1993 (BVA) Kap. 79	1994 (BVA)
1/5180 Anteilige Pauschalvorsorge f. Gehaltserhöhung	1.600		–	2/79604 Pensionsbeiträge	1.855	–
1/55500 Pensionen (Abgeltungsbetrag)	13.360		19.045	2/792 Betriebseinnahmen	3.931	–
1/65107 Abgeltungen	7.960			2/79304, 2/79305	19.110	–
1/65117 § 8 Straßenverkehrsbeitrag	61	8.021	–	Verkehrseinnahmen		
Personalaufwand						
1/791 aktiv	22.660					
1/792 Pensionen*)	4.800	42.887	–	2/79036 Abgeltungen	8.021	–
1/793 Sachausgaben	15.747					
(davon Investitionen)	5.152		–			
				Sonstige	341	–
1/65148 Kosten für Eisenbahninfrastruktur	–		11.550	2/5504 Betrag der ÖBB-**)Pensionen	–	4.715
1/65158 gemeinwirtwirtschaftl. Leistungen (§ 3 und 12)	–		7.620	2/65144 Entgelt f. d. Benützung d. Infrastruktur***)	–	2.500
Gesamt	65.868		38.215	**Gesamt**	33.258	7.215
Saldo 1993	32.610					
Saldo 1994	31.000					

*) Abzüglich Überweisungen gem. § 17 BB-Gesetz (13.360 Mio. öS).
**) 26% des Aufwandes an Aktivbezügen (gem. § 21 Abs. 2 Bundesbahngesetz 1992).
***) Gem. § 2 Abs. 4 Bundesbahngesetz.
Quelle: BVA 1994, eigene Berechnungen

Die für das Jahr 1994 budgetierten Ansätze ergeben eine budgetäre Belastung in Höhe von 31 Milliarden Schilling. Auf der Ausgabenseite schlagen die Pensionslasten (19 Milliarden Schilling), die Kosten für die

Infrastruktur (11,6 Milliarden Schilling) sowie die bestellten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (7,6 Milliarden Schilling) zu Buche. In den 7,6 Milliarden Schilling ist eine Leistungsprämie im Ausmaß von 1,1 Milliarden Schilling vorgesehen. 600 Millionen Schilling bekommt die ÖBB fix für die Aufrechterhaltung des Grundangebotes, d. h. wenn sie heuer zumindest soviele Personen transportiert wie im Vorjahr, für erhöhte Beförderungsleistungen gibt es zusätzliche Zahlungen. Zusätzlich ist außerbudgetär ein maximaler Rahmen für Infrastrukturinvestitionen in Höhe von 16 Milliarden Schilling vorgesehen (6), der im Detail noch mit dem BMF auszuverhandeln ist. Weitere 2,5 Milliarden Schilling wird die Hochleistungsstrecken AG für ihre Projekte über die ASFINAG finanzieren.

Noch nicht zur Gänze geklärt ist die Frage der Kapitalausstattung, die nach dem Gesetz so beschaffen sein muß, daß der ÖBB eine Geschäftsführung auf gesunder, finanzieller Basis ermöglicht wird. In den Verhandlungen über die Kapitalausstattung wurde lediglich der finanzielle Rahmen für das Jahr 1994 abgesteckt. Demnach sind Budgethilfen des Bundes nur insofern vorgesehen, als die 16 Milliarden Schilling Fremdfinanzierung Verbindlichkeiten des Bundes sind, für die er Zinsen und Tilgungen übernehmen muß. Die - noch vorläufige - Eröffnungsbilanz basiert auf Bewertungen, die von zwei unabhängigen Wirtschaftsprüfern vorgenommen wurde. Sie errechneten eine Bilanzsumme von 127 Milliarden Schilling, wovon 75 Milliarden Schilling auf den Bereich Absatz und 52 Milliarden Schilling auf die Eisenbahninfrastruktur entfallen. Der Wert des Anlagevermögens liegt bei 116 Milliarden Schilling. Die Eigenkapitalausstattung, die über Sacheinlagen erfolgt, liegt im Absatzbereich bei 26 Milliarden Schilling und im Infrastrukturbereich bei 62 Milliarden Schilling (7).

Eine Beurteilung der Budgetwirkungen in den nächsten Jahren ist aus verschiedenen Gründen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Offen ist zunächst einmal die Frage, ob der Bund in den nächsten Jahren der Bahn noch Barmittel für eine ausreichende Eigenkapitalausstattung zuschießen wird. Die endgültige Eröffnungsbilanz wird erst gegen Jahresmitte 1994 vorliegen. Grundsätzlich ist eine Defizitabdeckung durch die öffentliche Hand nicht vorgesehen, eine nicht ausreichende Kapitalausstattung verlagert aber mit großer Wahrscheinlichkeit notwendige budgetäre Zuschüsse lediglich in die Zukunft, da permanente Verluste rasch zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals führen. Dies gilt nur dann nicht, wenn eine Defizitabsicherungsgarantie oder Haftungsübernahmen für ausgegliederte Einheiten ausgeschlossen werden. Ein striktes „bail out"-Verbot, das Gantner (8) als eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Ausgliederungen bezeichnet, ist jedoch bei den derzeit gegebenen ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Schiene und Straße mit dem hohen Risiko verbunden, die Zukunft der Bahn aufs Spiel zu setzen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist das neue, noch nicht feststehende Dienst- und Pensionsrecht, das nach Ansicht von Experten ein einheitli-

ches Dienstrecht für alle Eisenbahner sein sollte (9). Beim neuen Entlohnungsschema wird angestrebt, daß es nicht mehr kosten soll als das alte (10), gleichzeitig aber sollen die Anfangsbezüge angehoben werden. Das führt dann zu einer mittelfristig höheren Personalkostenbelastung, wenn viele Eisenbahner vom im Gesetz vorgesehenen Optionsrecht für das neue Dienstrecht Gebrauch machen. Geht man davon aus, daß neu eintretende Eisenbahner in Zukunft eine ASVG-Pension erhalten werden, dann ist langfristig mit einem deutlichen Rückgang der Pensionsbelastung im Budget zu rechnen. An Budgetbelastung verbleibt letztlich nur der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung. Mittelfristig allerdings ist mit erheblichen Belastungen zu rechnen, weil das Verhältnis von Beitragszahlern zu Pensionisten deutlich ungünstiger wird. Inwieweit der Einsatz eines modernen Personalmanagements (Personalentwicklung, Weiterbildung, Mitarbeitermotivation etc.) und eine höhere Flexibilität zu Kostensenkungen beitragen können, kann hier nicht beurteilt werden, weil nicht bekannt ist, ob diesbezügliche Schritte eingeleitet wurden.

Entscheidend für die zukünftige Entwicklung der ÖBB ist die Abgrenzung zwischen den Bereichen Absatz und Infrastruktur und dem dafür zu zahlenden Benützungsentgelt. Derzeit wird keine Deckung der Infrastrukturkosten durch Benützungsentgelte angestrebt. Bei der Berechnung handelt es sich nicht um ein möglichst „kostengerechtes" Kostenumlageverfahren, sondern um ein System von politisch motivierten Preisen mit einer gewissen Marktpreiskomponente. Basis für die Zuordnung sind Verordnungen der EU (EWG 1180/70 bzw. EWG 2598/70). Für das nicht unmittelbar anlagenbezogene Personal sind folgende Funktionszuordnungen vorgesehen:

Übersicht 3:

	Absatz	Infrastruktur
Bahnbewachung		X
Bahnhofsdienst		
– Fahrdienstleiter-, Fernschreib- und Stellwerksdienst		X
– Transiteure		X
– Kassendienst	X	
– Magazindienst	X	
Zubegleiterdienst	X	
Verschubdienst		X

	Absatz	Infrastruktur
Innerer Zugförderungsdienst	X	
Sicherheitsüberprüfung		X
Triebzugführer	X	
Betriebswerkstätten	X	
Hauptwerkstätten (ohne Baudienst)		X
Kraftwagendienst	X	
Schiffahrt	X	
Bergbahn	X	

Quelle: ÖBB

Je mehr Dienstzweige der Infrastrukturbereich übernehmen muß, desto höher bleibt künftig die budgetäre Belastung. Bei den Verhandlungen über die Aufteilung zwischen den beiden Bereichen wurde der Verschubdienst, der zunächst für den Absatzbereich vorgesehen war, letztlich doch der Infrastruktur zugerechnet (Kosten etwa 3 Milliarden Schilling). Problematisch im Bereich der Eisenbahninfrastruktur erscheint es jedenfalls zu sein, daß damit quasi ein der Bahn übertragener Bereich entsteht, für den aber der Bund die budgetäre Verantwortung zu tragen hat. Damit entsteht m. E. ein „geschützter" Bereich, bei dem der eine anschafft und der andere zahlt. Zu welchen Konsequenzen das führt, kann anschaulich am Beispiel der Landeslehrer beobachtet werden. Das Nebeneinander von „geschütztem" Bereich (Infrastruktur) und in Wettbewerb stehendem Bereich (Absatz) birgt erheblichen Konfliktstoff innerhalb des Personals, der durch zwei verschiedene Dienstrechte weiter vergrößert wird.

Die Verankerung des Bestellerprinzips bringt budgetäre Auswirkungen mit sich, die nur schwer einzuschätzen sind. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß es innerhalb der Gebietskörperschaften zu Verlagerungen kommt: der Bund müßte tendenziell entlastet, die Länder und Gemeinden belastet werden. Entscheidend für den Einsparungseffekt ist es, inwieweit in den auszuverhandelnden Verträgen Anreize für die ÖBB enthalten sind, einerseits Rationalisierungen durchzuführen, andrerseits die Attraktivität des Verkehrsangebotes zu erhöhen. Ein solches Gelingen wäre vorteilhaft für Bahn und Bund. Offen ist die Frage, ob Weisungen des Verkehrsministers Bestellungen gleichkommen und daher vom Bund zu finanzieren sind. Je klarer die Verantwortlichkeiten zwischen

dem Ministerium und der ÖBB abgegrenzt sind, umso eher hat die ÖBB die Chance, tatsächlich eigenverantwortlich zu agieren. Der mit der Ausgliederung für den Bund verbundene Verlust an Kontrolle müßte durch neu zu schaffende Kontrollmechanismen – insbesondere für den Fall, daß der Markt als Kontrollmechanismus versagt - ersetzt werden.

Versucht man die Frage nach den budgetären Auswirkungen zusammenzufassen, so läßt sich folgendes sagen: Unter Berücksichtigung der außerbudgetären Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur im Ausmaß von 16 Milliarden Schilling liegen 1994 die Ausgaben für die ÖBB über dem Finanzierungssaldo des Vorjahres. Die Entwicklung der Ausgaben in den nächsten Jahren wird von verschiedensten Faktoren abhängen. Zum einen gibt es noch eine Reihe offener Punkte (Dienstrecht, Kapitalausstattung, Aufteilung zwischen Bereichen Infrastruktur und Absatz, Vertragsgestaltung bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen etc.), die erheblichen Einfluß auf das Budget haben. Zum anderen sind eine Reihe von bisher nicht ergriffenen Maßnahmen notwendig, um das längerfristig angesetzte Ziel „einer Verbesserung der Produktivität der ÖBB (...) und damit einer Entlastung des Bundeshaushaltes" (11) zu erreichen. Dazu gehören:

- Die Schaffung eines eigenverantwortlichen Unternehmens mit Vorstand und Aufsichtsrat allein genügt nicht, wenn nicht auch der schwerfällige Verwaltungsapparat der ÖBB im Rahmen einer Verwaltungsreform (inklusive des Dienstrechts) organisatorisch verändert wird. Der Verbesserung der materiellen und immateriellen Anreizbedingungen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.
- Einzelne Teilbereiche der ÖBB sollten schrittweise in selbständigere, überschaubarere Einheiten mit eigener Budgetierung und mehr Verantwortlichkeit umgewandelt werden (z. B. eigene Gesellschaften für die Werkstätten). Im Falle einer Auslagerung (Contracting out) solcher Teilbereiche ist vor allem darauf zu achten, ob auf den einzelnen Teilmärkten Wettbewerb gegeben ist. Ist das nicht der Fall, dann wäre davon Abstand zu nehmen.
- Eine der Schwachstellen der ÖBB liegt nach einer Untersuchung von Puwein (1989) in der im Vergleich mit der DB und der SBB geringen Arbeitsproduktivität. Koren (1992) schätzt die langfristigen Einsparungspotentiale auf 6–12 Milliarden Schilling. Produktivitätssteigerungen sind nicht nur durch einen Abbau von Beschäftigten erreichbar, sondern auch durch Produktionsausweitungen. Für beides sind neben Änderungen der Produktionsstruktur und Investitionen in Infrastruktur auch Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation maßgeblich.
- Um die Wettbewerbsnachteile der Bahn zu verringern, bedarf es einer grundlegenden Änderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen. Eine Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs würde der ÖBB mehr Spielraum bei der Tarifgestaltung eröffnen.

3.2 Wasserstraßendirektion

3.2.1 Die Neuorganisation

Vor der Ausgliederung war die Wasserstraßendirektion eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, deren wesentliche Aufgabe darin bestand, Erhaltungsarbeiten an den bestehenden Regulierungsbauten, notwendige Maßnahmen zur klaglosen Aufrechterhaltung der Schiffahrt und der unschädlichen Abfuhr der Wässer und des Eises auf der gesamten österreichischen Donau- und Marchstrecke und einem Teil der Thaya durchzuführen. Sie betreute insgesamt über 450 km Wasserstraßen, wofür ihr Bereichsleitungen (Aschach, Linz, Grein, Ybbs, Krems, Greifenstein, Wien, Bad Deutschaltenburg) und die Marchbauleitung sowie die Betriebsleitung zur Verfügung standen. Zu den betrieblichen Aufgaben kamen noch hoheitliche (Liegenschaftsverwaltung, Wasserrechtsverhandlungen, Schadstoffmessungen etc).

Mit dem Bundesgesetz über die Organisationsprivatisierung der Wasserstraßendirektion (BGBl. Nr. 11/1992) werden die betrieblichen Aufgaben ausgegliedert, die hoheitlichen Aufgaben weiterhin von der Wasserstraßendirektion wahrgenommen. Zu den Aufgaben der Wasserstraßendirektion gehören insbesondere die Liegenschaftsverwaltung, Planungsvorgaben und die Kontrolle der Maßnahmen, die an Dritte ausgegliedert werden. Zur Erfüllung der ausgegliederten Aufgaben wurde eine Aktiengesellschaft, die Österreichische Donau-Betriebs-AG (ÖDOBAG) – zu 100 Prozent in Bundesbesitz –, gegründet. Die Kapitalausstattung der ÖDOBAG wurde bei der Gründung der Gesellschaft mit 1 Million Schilling festgelegt und später auf 165 Millionen Schilling – hauptsächlich durch Sacheinlagen – aufgestockt. Um eine bessere Auslastung der ÖDOBAG zu gewährleisten, ist es ihr möglich, ihre Tätigkeit sowohl im Inland als auch im Ausland auszuüben sowie Beteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Rechtsträgern, die ebenfalls Donau-Aktivitäten entfalten, einzugehen.

Vor der Ausgliederung hatte die Wasserstraßendirektion laut Stellenplan 650 Bedienstete. Nach der Ausgliederung (1993) verringerte sich die Zahl der Bundesbediensteten auf 118. Im Stellenplan 1994 sind dafür nur mehr 107 Planstellen vorgesehen. Bis zum Jahr 1995 ist eine weitere Reduktion auf 70 Planstellen vorgesehen (12). Diese Reduktion des Personalstandes ist möglich, weil ein Großteil des Personals von der ÖDOBAG übernommen wurde. Da voraussichtlich etwa 100 Bedienstete bis 1995 in den Ruhestand treten werden, wird die ÖDOBAG über einen Mitarbeiterstab von rund 470 verfügen. Alle von der Neustrukturierung betroffenen Vertragsbediensteten werden unter Wahrung ihrer Rechte Arbeitnehmer der ÖDOBAG. Die ausgegliederten Beamten (veranschlagte Stände: 1993: 229, 1994: 209) gehören für die Dauer ihres Dienststandes dem eigens dafür errichteten Amt der Wasserstraßendi-

rektion an (13). Die ÖDOBAG ersetzt dem Bund die Aktivbezüge der Beamten sowie einen Pensionsbeitrag in Höhe von 30% der Aktivbezüge.

3.2.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung

Auch für diese Ausgliederung fehlt eine offizielle Darstellung der budgetären Auswirkungen. Aus obiger Übersicht über das Ausgliederungsprogramm ist ersichtlich, daß vor der Ausgliederung (1992) Ausgaben in Höhe von 249,8 Millionen Schilling Einnahmen von 76,5 Millionen Schilling gegenüberstanden. Der negative Saldo lag somit bei 173,3 Millionen Schilling. Der nach Obermann et al (1993) ermittelte aufgabenspezifische negative Saldo betrug 1992 197,1 Millionen Schilling. Tabelle 2 zeigt die budgetären Ströme und den aufgabenspezifischen Saldo vor und nach der Ausgliederung.

Tabelle 2:
Einnahmen und Ausgaben der Wasserstraßendirektion 1992–1994 (in Mio. S)

	Vor Ausgliederung	Nach Ausgliederung					
		WSD		Amt der WSD		Gesamt	
	1992	1993	1994	1993	1994	1993	1994
Personalausgaben	–176,8	–45,2	–43,5	–75,0	–73,5	–120,2	–117,0
Sachausgaben	–73,0	–234,0	–166,0	–4,2	–4,0	–238,2	–170,0
Einnahmen aus Leistungen an Dritte	8,7	2,4	2,7	–	–	2,4	2,7
Kostenersatz der ÖDOBAG	–	–	–	100,0	100,0	100,0	100,0
Katastrophenfonds	43,5	60,2	60,2	16,0	16,0	76,2	76,2
Überweisungen anderer Resorts	0,5	4,9	0,3	–	–	4,9	0,3
Saldo	–197,1	–211,7	–146,3	36,8	–174,9	–107,8	

Quellen: Obermann et al (1993), BRA 1992, BVA 1994

Die Tabelle zeigt, daß der aufgabenspezifische Saldo bereits im Jahr nach der Ausgliederung um ca. 22 Millionen Schilling unter dem des Jahres 1992 lag. Bei den Ausgaben kam es schwerpunktmäßig zu einer Verlagerung der Personalausgaben hin zu den Sachausgaben, weil die Durchführung bisher von der WSD erbrachter Leistungen nun über Aufträge an die ÖDOBAG abgewickelt werden. Diesen Mehrausgaben stehen Mehreinnahmen im Ausmaß von 100 Millionen Schilling durch

den Kostenersatz für die Aktivbezüge und die Pensionsbeiträge der dort beschäftigten Beamten gegenüber. 1994 liegt der Budgetsaldo bereits um knapp 70 Millionen Schilling unter dem des Vorjahres, wobei nicht ganz erklärbar ist, warum die Sachausgaben der WSD im Jahr 1994 (166 Millionen Schilling) sehr deutlich unter jenen des Vorjahres (234 Millionen Schilling) liegen. Dabei nicht berücksichtigt ist die Kapitalausstattung im Ausmaß von 165 Millionen Schilling.

Wie bereits oben erwähnt, ist in den nächsten Jahren mit einer weiteren Reduktion des Personalaufwandes zu rechnen. Langfristig gehen die Pensionszahlungen des Bundes, die in der obigen Tabelle nicht enthalten sind, ebenso wie die Pensionsbeiträge an den Bund zurück. Die im Zusammenhang mit der Übernahme des Personals gewählte Lösung (ÖDOBAG, Amt der WSD, WSD) ist insofern problematisch, als damit ein erhöhter Koordinations- und Administrationsaufwand verbunden ist (14).

Entscheidend für die budgetäre Entwicklung wird es aber sein, ob es in Zukunft gelingt, die ausgelagerten betrieblichen Leistungen billiger zu erbringen als zuvor. Obermann et al (1993) sind diesbezüglich skeptisch, weil sie glauben, daß die Kostenstrukturen im Bereich der Wasserstraßenverwaltung auch langfristig keine Budgetentlastung erwarten lassen. Unter Wettbewerbsbedingungen müßte es m. E. nach dem Wegfall des Kontrahierungszwanges mit der ÖDOBAG (Ende 1994) möglich sein, Kostenersparnisse durch Ausschreibungen zu realisieren. Der Spezifizierung der Verträge kommt dabei eine große Bedeutung zu. Eine erfolgreiche Ausgliederung setzt weiters voraus, daß es der ÖDOBAG gelingt, ihre Kapazitäten auszulasten und die Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen. Ferner muß gewährleistet sein, daß hoheitliche und betriebliche Aufgaben klar voneinander getrennt sind und ein unter Risikobedingungen agierendes Management unabhängig von der Zentralstelle agieren kann. Eine wichtige Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg der Ausgliederung besteht schließlich darin, daß im personellen Bereich Anreizmechanismen gesetzt werden müssen, die geeignet sind, aus einem Amt mit verkrusteten Strukturen ein Unternehmen mit motivierten und kreativen Mitarbeitern zu schaffen. Die bloße Errichtung einer privatrechtlichen Unternehmensform ist nur eine der Erfolgsbedingungen für erfolgreiches Ausgliedern.

3.3 Verwaltung der Bundesimmobilien

3.3.1 Die Neuordnung der Bundesimmobilienverwaltung

Mit dem BIG-Gesetz (BGBl. 419/1992 und BGBl. 494/1993) wurde die Bundesimmobilienverwaltung völlig neu gestaltet. Das Ziel der organisatorischen Veränderung besteht darin, die Verwaltung und Bewirt-

schaftung bundeseigener Liegenschaften an privatwirtschaftliche Verhältnisse anzupassen. Der Bund besitzt Liegenschaften und Gebäude, deren Wert auf 300-500 Milliarden Schilling geschätzt wird; das entspricht etwa 70 Millionen m^3 umbautem Raum (15). Bis zur Ausgliederung stellte die Bundesgebäudeverwaltung den Ressorts Grundstücke und Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung. Die Ausgaben für Neubauten und Instandhaltungsarbeiten wurden jährlich im Bautenbereich budgetiert. Das bedeutete, daß die Nutzer der Gebäude keine Kosten dafür zu tragen hatten. Das fehlende Kostenbewußtsein führte dazu, daß Liegenschaften vielfach auf Vorrat gekauft wurden oder überhaupt nicht genutzt wurden. Der für Neubauten und Instandhaltungen budgetierte Betrag von etwa 7 Milliarden Schilling reichte zur Neubautätigkeit und zur Erhaltung der Substanz nicht aus, weil dieser Betrag durch Rückzahlungen für Bauträgerfinanzierungen jährlich beträchtlich geschmälert wird. Eine Folge davon war, daß Hochbauten außerbudgetär finanziert wurden. Es fehlten somit jegliche Anreize für eine effiziente Immobilienbewirtschaftung. Gantner (1994) fordert im Zusammenhang mit Ausgliederungen daher ein „wealth-management" der öffentlichen Hand.

Zur Überwindung der angeführten Probleme wurde 1992 die Bundesimmobilien-Ges. m. b. H. (BIG) gegründet. Aufgabe der BIG ist der Erwerb, die Nutzung, die Verwaltung und die Veräußerung von Liegenschaften sowie die Errichtung und Erhaltung von Bauten. Ressorts können künftig ihren Raumbedarf nur noch durch Anmietungen bei der BIG oder am freien Markt decken. Durch die Möglichkeit der Anmietung am freien Markt soll ein entsprechender Wettbewerbsdruck ausgeübt werden. Damit wird Kostentransparenz geschaffen und Budgetpolitik als Steuerungsinstrument einsetzbar.

Die BIG steht zur Gänze im Eigentum des Bundes, bei Gründung erhielt sie eine Kapitaleinlage von 50 Millionen Schilling. Das Gesetz sieht auch vor, daß die BIG Tochtergesellschaften gründen kann, an deren Kapital sich auch Private beteiligen können. Die BIG soll somit unter Marktbedingungen agieren, das heißt, daß sie die für ihre Tätigkeit erforderlichen Fremdmittel ohne Haftung seitens des Bundes beschaffen muß und für die Bedienung des Kapitals aus Mieten selbst verantwortlich ist.

Aus Gründen der Umsetzbarkeit und wohl auch der Beobachtung wurden der BIG zunächst nur der Universitäts- und Bundesschulbereich im Raum Wien, einige Universitäten in den Bundesländern, drei sonstige Amtsgebäude und ca. 3300 Bundeswohnungen übertragen. Je nach erfolgreichem Fortgang sollen der Gesellschaft weitere Liegenschaften (Justiz- und Finanzressort) übertragen werden.

Zur Abwicklung der Immobilienverwaltung wird mit einer Verordnung (BGBl. Nr. 660/1992) die Baudirektion Wien in eine betriebsähnliche Einrichtung mit 1479 Bundesbediensteten umgewandelt. Gesetzlich vorgesehen ist ein fünfjähriger Kontrahierungszwang. Nach Ablauf dieser „Schonfrist" besteht eine Verpflichtung der BIG, die Baudirektion zur Anbotslegung aufzufordern.

3.3.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung

In der Budgetrede 1993 wird der Gründung der BIG im Jahr 1993 eine Budgetentlastung von 700 Millionen Schilling zugeschrieben (16). Begründet wird die Ersparnis damit, daß die Bau- und Instandhaltungskosten von der BIG nunmehr auf die tatsächliche Nutzungsdauer aufwandmäßig verteilt und durch den Mietzins getragen werden. Durch diese Streckung kommt es kurzfristig zu einer Entlastung, später jedoch zu erhöhten Mietenzahlungen. Ob dieser Budgetentlastungseffekt, der in einem Konzept der Finanzierungsgarantiegesellschaft errechnet wurde, tatsächlich realisiert wurde, kann nicht nachvollzogen werden. Das Hochbaubudget war jedenfalls 1993 um knapp 600 Millionen Schilling geringer dotiert.

Tabelle 3:

Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der Immobilienverwaltung (in Mio. S)

	1993	1994
Ausgaben für Mieten (inkl. USt.)	946,7	1699,0
Davon: Schulen (1/12008)	598,0	1005,5
Universitäten (1/14108)	348,7	536,3
sonstige Nutzer	?*)	157,2
Einnahmen		
Abfuhr Fruchtgenuß durch die BIG (2/54624)	865,7	925,0
Ersätze der BIG für die Inanspruchnahme der Bundesbaudirektion (2/64534)	454,0	15,0
Saldo	+373,0**)	–759,0

*) Nicht ermittelbar.
**) Jedoch ohne sonstige Nutzer.
Quelle: Teilhefte und Amtsbehelf zur Bundesfinanzgesetz 1994

Tabelle 3 zeigt die Finanzierungsströme zwischen dem Bund und der BIG. Der Saldo ist zwar 1993 positiv, im zweiten Jahr jedoch negativ. Ursache sind einerseits die höheren Mieten, die der Bund zahlen muß, und andrerseits der Rückgang der Ersätze der BIG an die Bundesbaudirektion. Während die BIG 1993 noch die Baudirektion mit der Durchführung von Aufträgen beauftragte, agiert die Baudirektion nunmehr aus steuerlichen Gründen (Umsatzsteuer) im Namen und auf Rechnung der BIG und hat dafür Anspruch auf ein Honorar. Das ist zwar für die BIG sehr günstig, weil der Bund den Personalaufwand selbst trägt. Der Bund er-

bringt mit seinen Bediensteten zwar eine Wertschöpfung, erhält dafür aber lediglich ein Honorar.

Ob es im Zuge der Umgestaltung zu Personaleinsparungen kam, kann aus dem Stellenplan nicht ersehen werden. Die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung wiesen einschließlich der Bundesbaudirektion Wien im Jahr vor der Ausgliederung 2870 Bedienstete auf, nach der Ausgliederung um 100 weniger. Von den 2770 Bediensteten entfielen 1479 auf die Bundesbaudirektion. Zu Übertritten in die BIG, die derzeit mit etwa 30 Personen arbeitet, kam es nicht.

Von der Idee her ist die Neugestaltung gut, weil der Nutzer für den Raum verantwortlich ist und dafür Mieten zu entrichten hat. Voraussetzung für das Funktionieren des Reformvorhabens ist, daß die jeweiligen Nutzer soviel Autonomie erhalten, daß sie unabhängig von der Zentralverwaltung handeln können. Die Praxis besteht aber darin, daß die Zentralverwaltung bestellt und nicht die Nutzer, während die BIG baut und verwaltet. Ohne Autonomie des Nutzers ist das Vorhaben zum Scheitern verurteilt.

Zu beachten wird in Zukunft auch sein, ob mittelfristig eine Parallelität von Verwaltungsstrukturen vermieden werden kann. Die Folge wären „Leerkosten" in Form von Planposten, auf denen der Bund sitzenbleibt. Entscheidend dafür wird sein, ob die Bundesbaudirektion Wien nach Ablauf des fünfjährigen Kontrahierungszwanges imstande sein wird, ihre Leistungen am Markt konkurrenzfähig anzubieten. Ohne eine grundlegende Reform des „Amtes", das vor der Ausgliederung nicht einmal einen vollständigen Überblick über leerstehende Objekte hatte, ist das nicht denkbar.

3.4 Bundesamt für Zivilluftfahrt

3.4.1 Neuordnung der Flugsicherung

Die Ausgliederung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZ) nimmt eine Sonderstellung ein, da der überwiegende Teil der wahrzunehmenden Aufgaben hoheitlichen Charakter besitzt. Die wichtigste hoheitliche Aufgabe des BAZ ist die Wahrnehmung der Flugsicherung, die eine Reihe von Aufgaben umfaßt:

- die Luftverkehrsregelung einschließlich der Bewegungslenkung auf Flugplätzen;
- die Unterstützung der Luftfahrzeugführung durch Ortungshilfen (Luftnavigationshilfe);
- die Flugberatung;
- der Flugwetterdienst;
- die Überwachung der Einhaltung der im Luftverkehr geltenden Rechts- und Sicherheitsvorschriften;
- die luftfahrtbehördliche Abfertigung der Luftfahrzeuge;
- der Fernmeldeverkehr für Flugsicherungszwecke und;
- die Mitwirkung am Such- und Rettungsdienst, insbesondere am Alarmdienst.

Weitere hoheitliche Agenden, die dem BAZ zukommen, sind etwa die Zulassung von Luftfahrzeugen, die Führung des Luftfahrzeugregisters sowie die Ausstellung und Verlängerung von Pilotenscheinen. Die privatwirtschaftlichen Aufgaben wie die Durchführung von Flugfunkvermessungen von Flugsicherungsanlagen, die Ausbildung für den Flugleitdienst für die Landesverteidigung oder die Bereitstellung von Flugwetterdaten (ORF, AUA etc.) haben nur eine geringe Bedeutung.

An die Stelle des BAZ, das bisher eine betriebsähnliche Einrichtung mit 1030 Bediensteten war, trat mit Jahresbeginn 1994 die Austro Control GmbH (BGBl. Nr. 898/1993) , deren Anteile zu 100% dem Bund vorbehalten sind. Mit der Austro Control sollen die Möglichkeiten geschaffen und verbessert werden, durch betriebswirtschaftliche Informationsinstrumente eine zielführende Unternehmenssteuerung zu betreiben, Einsparungspotentiale besser zu erkennen sowie zu realisieren und insbesondere Leistungen entgeltlich an Dritte zu erbringen. In diesem Zusammenhang wird der Gesellschaft auch die Möglichkeit eröffnet, ihre personellen und technischen Ressourcen national wie international einzusetzen und zu verwerten. Gedacht ist dabei an die Ausbildung von Luftfahrtpersonal, Leistungen des Wetterdienstes etc. Da die Gesellschaft als Non-Profit-Organisation konzipiert ist – aus den Flugsicherungstreckengebühren dürfen keine Gewinne erzielt werden – , sollen diese Tätigkeiten vorzugsweise im Rahmen von Tochtergesellschaften oder Beteiligungen erbracht werden (17). In jenen Fällen, wo gebührenpflichtige Tatbestände vorliegen, wird durch die Neuregelung das Kostendeckungsprinzip festgelegt. Die Geschäftsführung der Austro Control wird verpflichtet, ein Unternehmenskonzept zu erstellen und jährlich zu revidieren. Als Leitvorstellung wurde der Austro Control mitgegeben, ihre Geschäfte so zu führen, daß bei normalem Geschäftsverlauf keine Zuführung von Kapital durch den Eigentümer erfolgen soll. An Verlustabdeckungen seitens des Bundes als Eigentümer ist grundsätzlich nicht gedacht.

Hinsichtlich der Zusammenlegung der Flugwetterdienste (BAZ, Landesverteidigung, ZA für Meteorologie und Geodynamik) sieht das Gesetz über die Austro Control GmbH lediglich eine Kooperation bis zu einer endgültigen Entscheidung darüber vor.

Die Austro Control GmbH erfüllt die hoheitlichen Aufgaben als beliehenes Unternehmen. Da der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr die Durchsetzung luftverkehrspolitischer Zielsetzungen und Sicherheitsinteressen zu verfolgen hat, ist er gegenüber der Austro Control weisungsbefugt.

Im Sinne einer Gesamtrechtsnachfolge ist vorgesehen, das bisher vom BAZ wirtschaftlich genutzte Vermögen sowie die Forderungen gegenüber Eurocontrol auf die Austro Control zu übertragen. Zu übernehmen sind aber auch die sich aus dem Kollektivvertrag ergebenden Verpflichtungen (Altersversorgungszuschüsse), wofür entsprechende Rücklagen zu bilden sind. Der Verkauf einer Liegenschaft in Erdberg an die Austro Control wird beim Bund in den nächsten Jahren zu Einnahmen führen.

Alle Bediensteten, für die zum Zeitpunkt des Übertrittes der Kollektivvertrag des BAZ gilt, werden unter Einhaltung der kollektiv- und einzelvertraglichen Rechte und Pflichten Bedienstete der Austro Control. Für neu eintretende Arbeitnehmer ist bis Ende 1995 ein neuer Kollektivvertrag zu erarbeiten. Die öffentlich-rechtlich Bediensteten werden in den Planstellenbereich des Verkehrsministeriums übernommen. Jener Teil der Bediensteten, der für die Flugsicherung unentbehrlich ist, wird der Austro Control zugewiesen. Sie refundiert den dafür erforderlichen Gesamtaufwand an den Bund und leistet einen Deckungsbeitrag zur Pension in Höhe von 30 Prozent des Aufwandes an Aktivbezügen. Ein eigenes Amt für Zivilluftfahrt wurde nicht geschaffen, da nur mehr eine sehr geringe Anzahl von Beamten (zwei) beim BAZ beschäftigt ist.

3.4.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederungen

Der budgetäre Entlastungseffekt wird in der Budgetrede des Finanzministers zum Bundeshaushalt 1994 mit 300 Millionen Schilling angegeben (18). Diese Berechnung geht auf ein Ausgliederungskonzept der Finanzierungsgarantiegesellschaft (FGG) zurück. Danach geht die Entlastung des Bundesbudgets vor allem auf eine verursachungsgerechte Verrechnung der erbrachten Leistungen zurück. Vor der Ausgliederung wurden verschiedene Leistungen der Flugsicherung – im besonderen jene, die von Flugsicherungsstreckengebühren erfaßt sind – ebenso wie die erwerbswirtschaftlichen Leistungen der BAZ nicht kostendeckend, teilweise sogar kostenlos erbracht. Das war die Hauptursache für den negativen Saldo der BAZ, der bis 1992 eine steigende Tendenz aufwies. Die Flugsicherungsstreckengebühren bewegten sich bis 1993 nach westeuropäischen Maßstäben auf eher niedrigem Niveau.

Tabelle 4:
Budgetäre Ausgangslage vor der Ausgliederung des BAZ (in Mio. S)

	1992	1993
Einnahmen insgesamt	866,1	1224,6
Flugsicherungsstreckengebühr	845,3	1100,0
Anfluggebühren	–	100,0
Sonstige Einnahmen	20,8	24,6
Ausgaben insgesamt	1226,0	1339,1
Personalaufwand	825,5	828,5
Sachaufwand	400,5	510,6
Saldo	–359,9	–114,5

Quelle: BMF

Das bedeutete, daß in- und ausländische Luftbeförderungsunternehmungen staatlich subventioniert wurden. Ein folgerichtiger Schritt in Richtung Kostendeckung war daher die Einführung von An- /Abfluggebühren sowie die Anhebung der Flugsicherungsstreckengebühren mit Jahresbeginn 1993. Zur Realisierung des Kostendeckungsprinzips hätte es allerdings nicht der Umwandlung der BAZ in eine Kapitalgesellschaft bedurft. Um die außer Zweifel stehende Belastung der (österreichischen) Luftfahrtgesellschaften, die einem harten Preiskampf ausgesetzt sind, zu mildern, ist eine stufenweise Einhebung der An-/Abfluggebühren vorgesehen. Eine zu starke Erhöhung dieser Gebühren könnte den Flughafen Wien für viele Fluggesellschaften aus Kostengründen unattraktiv machen. Zur Sicherung des Standortes Wien hätte somit die Austro Control auf internationale Entwicklungen und auf die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der österreichischen Luftfahrtunternehmen Rücksicht zu nehmen. Damit aber gerät die Austro Control in eine Position, in der sie nicht mehr nur nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorgehen kann, sondern auch verkehrspolitische Interessen (u. U. per Weisung) berücksichtigen muß. Im Gesetz ist nicht festgehalten, daß anfallende Kosten oder Ertragsminderungen im Zusammenhang mit Weisungen der Austro Control refundiert werden. Eine solche „Zwitterstellung" muß fast zwangsläufig zu einem Scheitern der Ausgliederung führen. Da zusätzlich im Gesetz Anreize für notwendige strukturelle Veränderungen fehlen, ist mit Verbesserungen in organisatorischer und betrieblicher Hinsicht nicht zu rechnen.

Tabelle 5:
Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der Austro Control (in Mio. S)

	1994	1995	1996	1997
Einnahmen aus Liegenschaftsverkauf (Tilgungen u. Verzinsung)	162	155	148	140
Leistungen an die Landesverteidigung	–83	–83	–82	–83
Sonstige f. d. Bund erbrachte Leistungen	–74	–75	–85	–76
Saldo	6	–3	–10	–18

Quelle: FGG

Den Einnahmen aus dem Verkauf der Liegenschaft Erdberg stehen Leistungsentgelte für an den Bund erbrachte Leistungen gegenüber: einmal nimmt der Bund Personal und Einrichtungen der Austro Control für

Zwecke der militärischen Flugsicherung in Anspruch, zum anderen erhält die Austro Control Vergütungen für Leistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden (z. B. Durchführung von Such- und Rettungsdienst sowie die Erbringung hoheitlicher Leistungen). Es verbleibt für den Bund 1994 ein Einnahmenüberschuß von 6 Millionen Schilling, der sich in den Jahren danach wegen des Rückgangs der Zahlungen aus dem Liegenschaftsverkauf in ein Defizit verwandelt. Verglichen mit dem negativen Saldo vor der Ausgliederung (360 Millionen Schilling), ergibt sich somit ein Entlastungseffekt gegenüber 1992 von sogar mehr als 300 Millionen Schilling. Im Vergleich zu 1993 schrumpft der Entlastungseffekt auf etwa 100 Millionen Schilling zusammen. Entscheidend für die Budgetentlastung ist jedoch nicht die Ausgliederung, sondern die Erhöhung der Flugstreckensicherungsgebühren sowie die Einhebung von An-/Abfluggebühren ab 1993.

Durch die Ausgliederung des BAZ entfielen im Stellenplan 1025 Planstellen. Geht man von den Planstellen des Jahres zuvor aus (1030 Planstellen), dann läßt sich darauf schließen, daß „Leerkosten" im Ausmaß von 5 Planstellen entstanden sind (19).

Ein gravierender Nachteil der Ausgliederung des BAZ ist darin zu sehen, daß es nicht gelungen ist, Synergieeffekte durch die Zusammenlegung der Flugwetterdienste zu realisieren. Dieses Versäumnis sollte möglichst rasch nachgeholt werden. Eine Zusammenlegung wird dadurch erschwert, daß unterschiedliche Gehaltsniveaus bestehen.

3.5 Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

3.5.1 Neuordnung der Schuldenverwaltung des Bundes

Mit Jahresbeginn 1993 wurde das „debt management" des Bundes ausgegliedert und der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) übertragen (BGBl. Nr. 763/1992 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 185/1993). Sie steht zur Gänze im Eigentum des Bundes. Motiv für die Ausgliederung war, daß bestimmte Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten wie erhöhte Volatilität der Zinsen, fortschreitende Technologie, Internationalisierung und steigende Konkurrenz zur Entstehung von Finanzinnovationen beigetragen haben. Diese Entwicklung hat international dazu geführt, daß viele Länder ihre Schuldenverwaltungen privatwirtschaftlich organisiert haben, weil die Anwendung moderner Finanzierungstechniken im Rahmen der staatlichen Verwaltung nicht mit ausreichender Flexibiltät möglich ist. Mit der Ausgliederung vollzieht Österreich diese Entwicklung nach, wodurch nunmehr Finanzinnovationen besser und rascher genutzt und dadurch Kosteneinsparungen erzielt werden können.

Die Hauptaufgabe der ÖBFA besteht in der Verwaltung der Finanzschulden, sie nimmt aber noch eine Reihe weiterer Aufgaben, die damit

im Zusammenhang stehen, wahr. Dazu gehören die Veranlagungen von Fondsmitteln (Nullkuponfonds, Innovations- und Technologiefonds, Katastrophenfonds), die Besorgung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes sowie die Erstellung von Gutachten für bestimmte Finanzierungsvorhaben. Nicht verständlich ist, warum nicht auch die Schuldenverwaltung der ASFINAG dem Aufgabenbereich der ÖBFA zugeordnet wurde. Dadurch wäre es möglich gewesen, bestehende Parallelstrukturen abzubauen.

3.5.2 Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung

Die ÖBFA hat 1994 eine Bruttoverschuldung in der Höhe von 149 Milliarden Schilling zu bewältigen. Sie erfüllt ihre Aufgaben derzeit mit 13 Bediensteten. Den mit der Ausgliederung des „debt management" verbundenen Mehrkosten (insbesondere beim Personal) stehen mittelfristig erheblich höhere Einsparungen bei den Kosten der Bundesschulden gegenüber, so daß insgesamt mit einer budgetären Entlastung gerechnet werden kann.

3.6 Schönbrunner Tiergarten

Mit der Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn wurde die betriebsähnliche Einrichtung im Jahr 1992 in die Schönbrunner Tiergarten GmbH (BGBl. Nr. 420/1991) umgewandelt. Durch die Ausgliederung soll eine flexiblere Führung ermöglicht werden. Legt man internationale Maßstäbe privatwirtschaftlich geführter Tiergärten an, dann müßte eine annähernd ausgeglichene Gebarung möglich sein. Voraussetzung für die Erzielung höherer Einnahmen ist eine Steigerung der Attraktivität des Tiergartens. Zusätzliche Finanzquellen sollen durch private Sponsortätigkeiten sowie Tierpatenschaften erreicht werden.

Der Gesellschaft wurden im Wege eines Pachtvertrages die für die Fortführung des Betriebes notwendigen Nutzungsrechte am Vermögen des Tiergartens sowie an bestimmten Liegenschaften eingeräumt. Die beweglichen Sachen und Tiere können als Sacheinlage des Bundes eingebracht werden. Soweit es erforderlich ist, kann der Bund für eine angemessene Kapitalausstattung auch eine Bareinlage einbringen.

Zum Zeitpunkt der Ausgliederung waren beim Schönbrunner Tiergarten 43 Bedienstete beschäftigt. Der Großteil davon (31 Personen) sind heute beim Schönbrunner Tiergartenamt als Beamte beschäftigt. Die zum Zeitpunkt der Ausgliederung beschäftigten Lehrlinge bzw. Vertragsbediensteten wurden Lehrlinge der Gesellschaft bzw. Arbeitnehmer der Gesellschaft. Für die Beamten ersetzt die Gesellschaft dem Bund den Aufwand und leistet einen Pensionsbeitrag in Höhe von 30% des Aktivitätsaufwandes.

Die budgetären Auswirkungen der Ausgliederung lassen sich praktisch nicht nachvollziehen. Es kann nicht beurteilt werden, ob es bisher

zu Entlastungseffekten gekommen ist. Fraglich ist insbesondere, ob die Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft bei der Ausgliederung in ausreichender Form erfolgte. Eine Beurteilung der Ausgliederung insgesamt ist auch insofern noch nicht möglich, als 1992 ein Rumpfjahr war und eine Bilanz über das abgelaufene Jahr noch nicht vorliegt.

3.7 Schloß Schönbrunn

Das Schloß Schönbrunn wurde durch das Schönbrunner Schloßgesetz (BGBl. Nr. 208/1992) mit Jahresbeginn 1993 aus dem Budget ausgegliedert. Aufgabe der neugegründeten Schloß Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m. b. H. ist die Erhaltung, die Verwaltung und der Betrieb des Schlosses Schönbrunn. Das Ziel der Ausgliederung besteht darin, den negativen Saldo (1991: 30 Millionen Schilling) abzubauen, um so die notwendigen Bundeszuschüsse zu reduzieren. Voraussetzung dafür sind Verbesserungen des touristischen Angebotes und der wirtschaftlichen Infrastruktur.

Im Zuge der Ausgliederung wurde die Schloßhauptmannschaft Schönbrunn – eine Dienststelle der Bundesgebäudeverwaltung – aufgelöst. Sämtliche Vertragsbedienstete wurden von der Gesellschaft unter Wahrung ihrer Rechte übernommen. Die zu diesem Zeitpunkt öffentlichrechtlich Bediensteten wurden der Bundesbaudirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland eingegliedert. Wie groß die Zahl dieser Beamten ist, ist aus dem Stellenplan nicht ersichtlich. Sofern die Gesellschaft einen Personalbedarf hat, können ehemalige Beamte der Schloßhauptmannschaft Schönbrunn für die Dauer ihrer Tätigkeit bei der Gesellschaft karenziert werden. Damit enstehen dem Bund sogenannte „Leerkosten". Darüber hinaus ist eine Einschätzung der budgetären Auswirkungen ist nicht möglich.

3.8 Reorganisation des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

Im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung (1990) ist die Ausgliederung von Förderungen aus den einzelnen Ressorts vorgesehen. Im Bereich des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wurde diesem Programmpunkt durch das Umweltförderungsgesetz 1993 Rechnung getragen. Die Ausgliederungsmotive waren vielfältig, da das alte Förderungssystem eine Reihe von Schwachstellen aufwies (20). Die Neuregelung führte zu einer grundlegenden Änderung der Förderungsphilosophie, sie wird von Darlehen auf Annuitätenzuschüsse umgestellt. Die Verantwortlichkeiten zwischen öffentlicher Verwaltung und der privatwirtschaftlichen Förderungsabwicklung werden klar getrennt. Die Verantwortung für die Förderungsrichtlinien sowie für Schwerpunktsetzungen der Förderungen wurde dem zuständigen Ressort, die Förderungsabwicklung sowie die Kontrolle der Mittelverwendung der Kommunalkre-

dit AG übertragen. Für die korrekte Abwicklung sorgen Kontrollmechanismen, der Leistungsauftrag wurde vertraglich genau spezifiziert. Die Entscheidungen selbst liegen weiterhin beim Minister, die Zusammensetzung der Wasserwirtschaftsfondskommission blieb aber unverändert.

Ein ökonomischer Vergleich des alten und neuen Förderungssystems führt zu dem Ergebnis, daß die Vorteile des neuen Systems wegen der nunmehr besseren Steuerungseffizienz überwiegen. Das Abwicklungssystem bzw. deren Umsetzung weisen jedoch eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf (21):

- Bei der Ausgliederung der Förderungsabwicklung, deren Kosten vertraglich unter denen der bisherigen Verwaltung liegen, ist es nicht gelungen, auch für die Mittelvergabe eine „schlanke" Organisationsstruktur zu schaffen. Die Förderungskommissionen werden teilweise sogar ausgeweitet. Problematisch wird weiterhin die politisch beeinflußte Zusammensetzung der Kommission sein.
- Vor der Ausgliederung beschäftigte der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds etwa 70 Personen. Bei der Ausgliederung wurde teilweise großer Druck auf die Beamten ausgeübt, dennoch wechselten nur wenige Beamte zur Kommunalkredit AG, der Rest wurde auf die Ressorts, vor allem das Umweltministerium, verteilt. Laut Stellenplan 1994 sind 22 Bedienstete karenziert. Darunter fallen nicht nur die auf drei Jahre befristeten Karenzierungen für Bedienstete, die zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wechselten, sondern auch Karenzierungen aus anderen Gründen. Das bedeutet, daß mit der Auslagerung der Förderungsabwicklung mindestens 50 Bedienstete beim Bund verblieben und durch die damit verursachten „Leerkosten" das Ziel der Budgetentlastung eindeutig verfehlt wurde. Die Planstellen des Umweltministeriums stiegen von 520 (1993) auf 573 (1994) an. Ein zusätzliches Problem ist darin zu sehen, daß die qualifizierten Bediensteten abwandern und die weniger qualifizierten dem Bund verbleiben.

  Erheblich höhere „Leerkosten" gab es auch im Fall der Verländerung der Wohnbauförderung, wo mit einem Schlag eine ganze Sektion verwaiste. Das Ausmaß der angefallenen „Leerkosten" ist in diesem Fall aber nicht zu ermitteln.
- Bedenklich ist weiters, daß die Vergabe der Förderungsabwicklung ohne vorherige Ausschreibung an die Kommunalkredit AG erfolgte. Diese Vorgangsweise kann nicht sicherstellen, daß die Abwicklung effizienter ist als vorher. Auch die Frage der „Angemessenheit" des Entgelts wäre besser über den Markt als über eine vertragliche Fixierung zu klären gewesen.

3.9 Die Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung

Die Post- und Telegraphenverwaltung ist derzeit in die staatliche Verwaltung eingebunden und verfügt über keine eigene Rechtspersönlich-

keit. Die Mittelaufbringung für die notwendigen Infrastrukturinvestitionen im Telekommunikationssektor ist nach dem Fernmeldeinvestitionsgesetz nur teilweise gesichert. Die mehrmalige Kürzung der Zweckbindung durch den Bund und die hohen Investitionserfordernisse drängen die Post zunehmend in die Fremdfinanzierung. Gleichzeitig aber muß sie ihren Reingewinn an den Bund abführen. Das damit verbundene Absinken der Eigenkapitalquote, die zunehmende Konkurrenzsituation auf den Märkten und die von der EU beschlossene Totalliberalisierung der Telephon-Sprechdienste per 1. Jänner 1998 erfordern eine Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Post zu einem weitgehend selbständigen Unternehmen. Ein diesbezüglicher Beamtenentwurf (22) liegt mit dem Poststrukturgesetz vor, über das jedoch noch keine Grundsatzentscheidung gefallen ist. Die Ausgliederung ist für den Jahresbeginn 1995 geplant. Zur Besorgung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens sowie des Omnibusdienstes soll eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Post- und Telekom Austria (PTA), gebildet werden. Im Entwurf vorgesehen ist somit die Ausgliederung des Gesamtunternehmens. In der politischen Diskussion ist jedoch von einer Aufteilung der Post in selbständige Einheiten die Rede. Begründet wird das damit, daß die Synergieeffekte bei der Ausgliederung als Gesamtunternehmen gering sind und daß sich eine private Telekom AG freier und flexibler auf dem Markt bewegen könnte. Unabhängig davon, wie diese Entscheidung ausfällt, wird es für jede Einheit notwendig sein, sich neu zu organisieren.

Die PTA hat im Auftrag des Bundes gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, wobei der Umfang der Leistungen sowie die vom Bund (oder Dritten) zu tragenden Kosten vertraglich zu vereinbaren sind (Bestellprinzip).

Noch keine Einigung besteht in der Frage, wie hoch die Abgeltung der PTA an den Bund für die überlassene Infrastruktur sein soll. Im Entwurf des Verkehrsministeriums wird folgender Vorschlag gemacht:

- Vor Ermittlung des Gewinnes ist eine Konzessionsabgabe im Ausmaß von 10 Prozent des Umsatzes der Sprechtelephondienste an den Bund abzuführen (ca. 3 Milliarden Schilling).
- Von dem daraufhin ermittelten Gewinn des Gesamtunternehmens ist ab 1997 eine Dividende an den Bund abzuführen.
- Weiters sind im Jahr 1995 5 Milliarden Schilling, im Jahr 1996 4 Milliarden Schilling und im Jahr 1997 3 Milliarden Schilling als Abgeltung für vorgenommene Investitionen an den Bund abzuführen.

Das Finanzministerium strebt jährliche Zahlungen im Ausmaß des nach kameralistischen Grundsätzen ermittelten Überschusses an. Dieser lag 1993 bei 7,3 Milliarden Schilling. Die Post argumentiert, daß bei dieser Lösung der Netzausbau in die Substanz geht, weil der Schuldendienst jetzt schon relativ hoch sei.

Unabhängig von diesen noch zu klärenden Fragen spielen die veränderten Rahmenbedingungen (Liberalisierung der Märkte, Änderungen bei den Regulierungen, die technologischen Trends und der internatio-

nale Wettbewerb) bei der Umsetzung der Ausgliederung eine zentrale Rolle.

3.10 Arbeitsmarktverwaltung

Im Arbeitsübereinkommen 1990 wurde vereinbart, daß einer aktiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik der Vorrang eingeräumt werden soll. In der Folge hat die Bundesregierung eine Strukturreform der Arbeitsmarktverwaltung mit dem Ziel beschlossen, daß die Arbeitsmarktverwaltung zu einem serviceorientierten Dienstleistungsunternehmen umgestaltet werden soll. Im Herbst 1993 kam es im Zuge der Budgetverhandlungen zu einer koalitionsinternen Einigung über die Grundzüge der Umstrukturierung der Arbeitsmarktverwaltung. Anfang Jänner wurde der Entwurf des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) vom Ministerrat beschlossen. Als Zeitpunkt der (schon mehrmals verschobenen) Ausgliederung ist die Jahresmitte 1994 vorgesehen.

Als Motiv für die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung werden die effizienzhemmenden und die Flexibilität einschränkenden Mehrfachzuständigkeiten in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Vorhaben genannt. Konkret gemeint sind damit das starre Dienst- und Haushaltsrecht, die auf ein dienstleistungsorientiertes Unternehmen nicht angewendet werden können und die sich für Planung und Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur (EDV-Ausstattung, Kommunikationseinrichtungen etc.) nicht eignen. Das Ziel der Ausgliederung ist eine effiziente Arbeitsmarktpolitik sowie eine Verringerung der Budgetbelastung.

Zu diesem Zweck wird das Dienstleistungsunternehmen Arbeitsmarktservice, eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, geschaffen. Das Arbeitsmarktservice, das nicht zur Bundesverwaltung gehört, soll die Dienstleistungen weitgehend dezentralisiert anbieten. Die Interessenvertretungen sollen auf allen Ebenen in die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden. Das Arbeitsmarktservice untersteht wie bisher der Rechnungshofkontrolle und der Aufsicht durch den Sozialminister. Um das Ziel einer effizienten Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, ist in der Regierungsvorlage vorgesehen, daß sich das Arbeitsmarktservice auf die arbeitsmarktpolitischen Kernfunktionen konzentriert. Es hat Leistungen zu erbringen, (§ 29 der Regierungsvorlage des Arbeitsmarktförderungsgesetzes) die darauf gerichtet sind,

- auf effiziente Weise die Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften auf Arbeitsplätze herbeizuführen, die möglichst eine den Vermittlungswünschen des Arbeitssuchenden entsprechende Beschäftigung bieten,
- Vermittlungsbarrieren zu überwinden,
- der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken,
- qualitative und quantitative Ungleichgewichte zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften zu verringern und
- die wirtschaftliche Existenz der Arbeitslosen zu sichern.

Leistungen, die nicht in direktem Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen stehen (Verwaltung des Karenzurlaubsgeldes, der Teilzeitbeihilfe, der Wiedereinstellungsbeihilfe, der Sondernotstandshilfe, der Sonderunterstützung, des Insolvenzausfallgeldes, der Bauarbeiter- Schlechtwetterentschädigung) sollen an die Landesinvalidenämter abgetreten werden.

Ausgelagert werden sollen auch bestimmte Kontrollaufgaben (Kontrolle der privaten Arbeitsvermittlung, der Arbeitskräfteüberlassung und der Ausländerbeschäftigung).

Hauptfinanzierungsquelle für die Aufgaben des Arbeitsmarktservice bleiben wie bisher die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Defizite können in gewissem Umfang duch Kreditaufnahmen des Arbeitsmarktservice ausgeglichen werden. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Arbeitsmarktservice wird es zu folgenden budgetären Transaktionen kommen: Bundesvermögen im Wert von etwa 2 Milliarden Schilling geht an das Arbeitsmarktservice über. Weiters tritt eine Verschiebung von Kostentragungspflichten vom Budget zur Gebarung Arbeitsmarktpolitik im Ausmaß von jährlich 220 Millionen Schilling ein (Instandhaltung von Gebäuden 100 Millionen Schilling, zusätzliche Personalkosten für die zentrale Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik und der Schulung des Personals ca. 70 Millionen Schilling, Aufbau einer eigenen Buchhaltung 50 Millionen Schilling). Zusätzliche Mehrkosten im Ausmaß von 117 Millionen Schilling entstehen für die zu schaffenden Organe (7 Millionen Schilling) und die Mehrkosten im Personalbereich (100 Millionen Schilling). Kostenverschiebungen zum Arbeitsmarktservice sind schließlich pro futuro für die Nutzung von Bürogebäuden zu erwarten (160 Millionen Schilling für die BIG).

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die vorliegende Analyse über Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt zeigt deutlich, daß der Zeitpunkt für eine abschließende Beurteilung der vorliegenden Ausgliederungsfälle noch zu früh ist, weil sich entweder die Ausgliederung erst in der Anlaufphase befindet und daher verschiedenste Fragen noch nicht geklärt sind (ÖBB, BAZ, BIG) oder die für eine detaillierte Analyse notwendigen Daten noch nicht vorhanden sind (Tiergarten Schönbrunn). Das gilt im besonderen für die budgetären Entlastungen, die – wenn überhaupt – erst mittelfristig zu erwarten sind. Kurzfristig ist in vielen Fällen die Budgetbelastung zwangsläufig höher, weil die ausgegliederten Unternehmen mit einer ausreichenden Kapitalausstattung versehen werden müssen. Das ist eine der Grundvoraussetzungen für ein eigenverantwortliches, an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes Agieren. Eine unzureichende Erstmittelausstattung erzwingt u. U. künftig Zuschüsse aus dem Budget, obwohl grundsätzlich keine Defizitabsicherungsgarantien vorgesehen sind.

Das Aufzeigen der budgetären Entlastungseffekte und damit des Erfolges der Ausgliederungen bleibt daher künftigen Untersuchungen vorbehalten. Zeitmäßig weiter zurückliegende Ausgliederungsbeispiele zeigen, daß eine budgetäre Entlastung nicht immer erreicht werden konnte. Erschwert werden budgetäre Wirkungsanalysen dadurch, daß die Ausgliederungsvorgänge nicht transparent gemacht werden. Vorschaurechnungen sind zumeist nicht vorhanden. Das Versäumnis des Finanzministeriums solche einzufordern, führt dazu, daß die Auswirkungen der Ausgliederungen im nachhinein nicht überprüfbar sind. Budgetausgliederungen tragen insgesamt dazu bei, daß das ausgewiesene administrative Budgetdefizit mehr und mehr zu einer inhaltsleeren Größe wird. Das erfordert, daß andere Fiskalindikatoren zur Beurteilung der Budgetpolitik herangezogen werden müssen.

Mit den vorliegenden Ausgliederungskonzepten wurden jedenfalls die Weichen für eine effizientere Aufgabenerfüllung gestellt. Das Management kann nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen handeln und das starre Korsett des Haushalts- und Dienstrechts wurde – bei letzterem allerdings nur teilweise – abgelegt. Die Ausgliederungskonzepte weisen jedoch eine Reihe von Schwachstellen auf. So wird effizientes Wirtschaften dadurch behindert, daß das ausgegliederte Unternehmen nicht nur privatwirtschaftliche, sondern auch hoheitliche Tätigkeiten erfüllt. Hier wäre eine klare Trennung notwendig. Dort, wo die öffentliche Hand die Möglichkeit hat, Weisungen zu erteilen, wäre klarzustellen, daß das Bestellprinzip zur Anwendung gelangt. In einigen Fällen werden Parallelorganisationen aufgebaut. Das kann dazu führen, daß es zumindest vorübergehend zu Planstellenausweitungen in anderen Bereichen kommt.

Die Schaffung privatrechtlicher Unternehmensformen ist jedoch nur eine der Erfolgsbedingungen für budgetentlastende Ausgliederungen. Eine Reihe von Problemen tritt bei der Umsetzung der Ausgliederungskonzepte auf. Das gravierendste Problem besteht darin, daß die bestehenden, teilweise verkrusteten Strukturen ohne organisatorische Begleitmaßnahmen übernommen werden. Im personellen Bereich fehlen Anreizmechanismen, die geeignet sind, aus einem Amt mit Beamtenmentalität ein Unternehmen mit motivierten und kreativen Mitarbeitern zu schaffen. In manchen Fällen übernehmen Beamte im ausgegliederten Unternehmen die Managementfunktion, ohne dafür ein entsprechendes Risiko tragen zu müssen, weil ihnen der Weg ins Beamtenleben zurück offenbleibt. Zu wenig Rücksicht genommen wird weiters auf die Wettbewerbssituation auf den relevanten Märkten. Schließlich fehlen Kontrollmechanismen, die insbesondere dann an Gewicht gewinnen, wenn der Marktmechanismus versagt. Aus den aufgezeigten Schwachstellen der Ausgliederungskonzepte und den Mängeln bei der organisatorischen Umsetzung folgt, daß Budgetausgliederungen nur dann eine Alternative zu einer Verwaltungsreform im öffentlichen Sektor darstellen und nur dann zu nachhaltigen Budgetentlastungen führen, wenn die aufgezeigten Fehlentwicklungen möglichst rasch korrigiert werden. Insbesondere ist sicherzustellen, daß

- bei der Ausgliederung nicht auf die Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt verzichtet wird;
- Versäumnisse bei der Zusammenlegung verschiedener Einheiten (ASFINAG, Wetterdienste) nachgeholt werden, um Synergieeffekte zu erzielen;
- die ausgegliederten Einheiten eine ausreichende Kapitalaustattung erhalten, um künftige budgetäre Belastungen zu vermeiden;
- das „Hineinregieren" der öffentlichen Verwaltung in die ausgegliederte Einheit möglichst vermieden wird;
- hoheitliche und privatwirtschaftliche Aufgaben deutlich getrennt werden;
- der Aufbau von Parallelorganisationen vermieden wird;
- privatwirtschaftliche Anreize und Sanktionen für das Management sichergestellt werden;
- Wettbewerb auf den relevanten Märkten gegeben ist
- und daß die „Beamtenmentalität" der ausgegliederten Einheit durch Anreizmechanismen und ein attraktives Dienstrecht mit Anreizen zum Umstieg abgebaut wird.

Anmerkungen

(1) Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalsrats (Wien 17. Dezember 1990) Kapitel 8 Steuerreform und Budgetpolitik.
(2) Vgl. dazu die Verordnung zur Veränderung der Planstellenbesetzungs-Verordnung 1984, BGBl. Nr.79/1992.
(3) Vgl. dazu die Ausführungen von Roßmann (1993).
(4) Vgl. dazu z. B. Fleischmann (1994) oder Obermann et al (1993).
(5) Vgl. dazu Wotruba (1992).
(6) Standard, Bilanzkunststück für die eigenständige Bahn, 18./19.Dezember 1993.
(7) Die Presse, Neue Bahn braucht 26 Milliarden Schilling Eigenkapital, 18. Dezember 1993. Eine endgültige Eröffnungsbilanz wird erst gegen Jahresmitte vorliegen.
(8) Vgl. dazu Gantner (1994).
(9) Vgl. dazu Empfehlungen zur Reform der Österreichischen Bundesbahnen (1993).
(10) Vgl. dazu die Presse vom 4. Februar 1994, Künftig mehr Geld für neue Eisenbahner.
(11) Regierungsvorlage zum Bundesbahngesetz, Erläuterungen, Allgemeiner Teil.
(12) Diese Zahl wird im Bericht des Bautenausschusses; 307 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP.
(13) Die Errichtung dieser Dienststelle ist aus formalen dienstrechtlichen Gründen notwendig. Ähnliche Regelungen gibt es bei der Staatsdruckerei und dem Hauptmünzamt.
(14) Vgl. dazu Obermann et al (1993).
(15) Vgl. dazu Engleder, Kippes (1991).
(16) Vgl. dazu die Budgetrede des BM für Finanzen am 22. Oktober 1992, S.10.
(17) Vgl. dazu die Ausführungen zur Regierungsvorlage, 1247 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP, S.10.
(18) Vgl. dazu die Budgetrede des Finanzministers vom 20. Oktober 1993, S.15.
(19) Angaben laut Stellenplan 1994, S. 57.
(20) Vgl. dazu im einzelnen die Ausführungen bei Roßmann (1994).
(21) Vgl. Fußnote 20.
(22) Vgl. dazu Entwurf für ein Poststrukturgesetz vom 23. Dezember 1993.

Literatur

Lehner, G.; Moosburger, R.; Rainer, A.; Zechtl, H., Kapitalbeteiligungen des Bundes (= Schriftenreihe Volkswirtschaft der Österreichischen Postsparkasse 10 [1991]).
Schneider, F.; Hofreither, M.F. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern: Erste Erfahrungen und Analysen (Wien 1989).
Obermann, G.; Scharmer, F.; Soukup, K., Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 3-4 (1993).
Roßmann, B., Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/3 (1993).
Fleischmann, E., Das Ausgliederungsprogramm der Bundesregierung, erscheint in: Gantner, M. (Hrsg.); Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
Wotruba, R., Teilung der Verantwortlichkeiten für Infrastruktur und Transport bei den Eisenbahnen: Möglichkeiten – Erfahrungen – Konsequenzen, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar (Stuttgart 1992).
Gantner, M. (Hrsg.), Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
Empfehlungen zur Reform der Österreichischen Bundesbahnen, in: Gemeinwirtschaft 3 (1993).
Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung, BKA 1992.
Puwein, W., Erneuerung der Bahn – Ein Vergleich von ÖBB, DB und SBB, in: WIFO Monatsberichte 2 (1989).
Koren, S., ÖBB-Reform: Was darf man erwarten?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (1992).
Schauer, Reinbert, Zur Instrumentalfunktion öffentlicher Verkehrsunternehmen, in: Gemeinwirtschaft 3 (1993).
Engleder, Bernhard; Kippes, Wolfgang, Privatisierungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Werkstattblätter 3 (1991).
Roßmann, B., Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds – Eine ökonomische Analyse des neuen Umweltförderungsgesetzes, in: Gantner, M. (Hrsg.) Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
OECD, Wirtschaftsausblick 54 (Paris 1993).