

2828/AB XXI.GP

Eingelangt am: 23.11.2001

Bundesminister für Finanzen

Auf die schriftliche parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Dr. Gabriela Moser und Genossen vom 26. September 2001, Nr. 2870/J, betreffend FGG-Studie und Konsequenzen für zukünftige Ausgliederungen, beehre ich mich Folgendes mitzuteilen:

Zu 1.:

Bei dem von der Finanzierungsgarantiegesellschaft (FGG) erstellten und auf der Homepage des Bundesministeriums für Finanzen abrufbaren Ergebnisbericht, in dem die FGG selbst alle Ergebnisse der Evaluierung dargelegt hat, handelt es sich im Großen und Ganzen um eine Komplettstudie unter Aussparung unternehmensspezifischer Details, wobei der Bericht neben einem Textteil auch Grafiken und betriebswirtschaftliche Zahlentabellen enthält. Eine Veröffentlichung der Detailstudie kann aus Datenschutzgründen nicht erfolgen.

Zu 2.:

Eine Evaluierung der ÖBB ist derzeit nicht geplant.

Hinsichtlich einer Evaluierung der Ausgliederung Post und Telekom ist festzustellen, dass die Unternehmensbereiche Telekommunikation, Post und Postbus nach Vornahme gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen nunmehr als rechtlich verselbstständigte

Unternehmungen Telekom Austria AG, österreichische Post AG und österreichische Postbus AG bestehen.

Die österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) ist an der österreichischen Post AG und der österreichischen Postbus AG jeweils zu 100 % sowie an der Telekom Austria AG zu 47,8 % beteiligt. Das Bundesministerium für Finanzen nimmt ausschließlich die Rechte der Republik Österreich als Alleineigentümerin der ÖIAG in der Hauptversammlung der ÖIAG wahr.

Die ÖIAG bildet seit Inkrafttreten der ÖIAG-Gesetz- und ÖIAG-Finanzierungsgesetz-Novelle 1993, d.h. seit 31. Dezember 1993, mit den unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich in ihrem Eigentum stehenden Unternehmen keinen Konzern mehr; auch das ÖIAG-Gesetz-2000, BGBl. I Nr. 24/2000, enthält im § 11 (2) ein Konzernverbot. Die ÖIAG - und umso mehr das Bundesministerium für Finanzen - hat daher gegenüber ihren Tochtergesellschaften keine Einwirkungs- und Auskunftsrechte.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Telekom Austria AG um eine börsennotierte Aktiengesellschaft, wobei durch ein einzelnen Aktionären vorbehaltenes spezifisches Informationssystem der Publizitätsgrundsatz des Börsenrechtes verletzt würde. Eine Evaluierung der Unternehmen ist daher rechtlich nicht zulässig.

Zu 3.:

Zuerst ist festzuhalten, dass bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 2205/J vom 27. März 2001 die Ergebnisse der FGG zusammengefasst wiedergegeben wurden. Nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen liegt dabei keine Beschönigung der Aussagen - für die auch kein Grund besteht - vor. Vielmehr wurde aber sehr wohl auch angeführt, dass die Studie der FGG Verbesserungspotentiale bei der Vorbereitung der Ausgliederungen und bei der formalisierten Zielverfolgung zu Tage gebracht hat. Die Motivation dieser Studie ist ja unter anderem, Fehler aus der Vergangenheit aufzuzeigen, um diese in Zukunft zu vermeiden.

Auch wenn nicht alle Projekte optimal verlaufen sind, ist jedoch das Ergebnis ausschlaggebend, das zeigt, dass auch in jenen Bereichen, in denen der Ausgliederungsvorgang nicht

optimal verlaufen ist, im Vergleich zur Situation vor der Ausgliederung eine positive Entwicklung erkannt wurde und der Pool der untersuchten Unternehmen insgesamt klar positiv bewertet wurde. Fast alle Unternehmen konnten seit ihrer Ausgliederung ihre Betriebsleistung verbessern. Alle Unternehmen weisen eine gestiegene Pro-Kopf-Produktivität auf, Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Leistungsumfang, Leistungstiefe und Qualität gestiegen sind, was wiederum den Leistungsempfängern zu Gute kommt.

Bei der Beurteilung von Aussagen betreffend der wirtschaftlichen Entwicklung der ausgewählten Unternehmen ist zu unterscheiden, ob von der absoluten Performance die Rede ist, die verständlicherweise auf Grund von spezifischen Gegebenheiten im Vergleich zur Privatwirtschaft nicht so günstig sein kann (z.B. hohe Eigenkapitalbindung), ob von einem Vergleich zu den Zielen des Ausgliederungskonzeptes die Rede ist, oder ob ein Vergleich mit der Situation vor der Ausgliederung angestellt wird. Aus der Sicht des Bundesministeriums für Finanzen ist insbesondere von Bedeutung, ob mit der Ausgliederung - im Vergleich zu vorher - eine Effizienzverbesserung erzielt werden konnte, d. h., ob die Leistungserstellung dem Bund jetzt billiger oder teurer kommt. Hier hat die Studie ergeben, dass unter Einbeziehung auch aller erst langfristig wirksamen Effekte die untersuchten Unternehmen im schlechtesten Fall neutrale, der Großteil aber deutlich positive Entlastungseffekte für den Bundeshaushalt bewirkten. Dies ist auch anhand der Grafiken nachvollziehbar.

Zu 4.:

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass in der parlamentarischen Anfrage Nr. 2205/J vom 27. März 2001 ein derartiger Vergleich nicht verlangt wurde. Abgesehen davon ist festzuhalten, dass die Verwaltungsreform eines der primären Ziele der Bundesregierung ist. Es geht dabei darum, innerhalb der öffentlichen Verwaltung ineffiziente bürokratische Strukturen abzubauen und auch in der öffentlichen Leistungserstellung möglichst viel betriebswirtschaftliches Denken und Handeln zu forcieren. Die Instrumente dazu wurden und werden im Bundeshaushaltsgesetz ausgebaut, wobei als Beispiele das Controlling und die Flexibilisierungsklausel zu nennen sind. Zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gibt es derzeit ein ressortübergreifendes Projekt.

Zu 5.:

Nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen besteht bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 2205/J vom 27. März 2001 zwischen dem Punkt 9 (Auflistung der personellen Auswirkungen) und dem Punkt 1 (generelle Aussagen) kein Widerspruch. Darüber hinaus ist abermals darauf hinzuweisen, dass aus Datenschutzgründen keine Veröffentlichung der Detailstudie erfolgen kann.

Zu 6.:

Wie aus dem bereits angeführten und auf der Homepage des Bundesministeriums für Finanzen veröffentlichten Evaluierungsbericht entnommen werden kann, handelt es sich bei den angegebenen 5,2 Mrd. S um die kumulierten direkten und indirekten Entlastungen des Bundesbudgets, die durch die Ausgliederungen der evaluierten Einheiten bis zum Jahr 1999 generiert wurden.

Es sind darin die unmittelbaren budgetären Auswirkungen, die Einsparungseffekte auf Grund des Eigenmittelaufbaus der Unternehmen und eventuelle langfristige budgetäre Einsparungseffekte auf Grund der Ausgliederungen berücksichtigt. Bei der BIG sind die Einsparungseffekte auf Grund der Senkung der Baukosten gegenüber den Präliminarien des Bundes enthalten (1,6 Mrd. S).

Zu 7.:

Ich gehe davon aus, dass sich diese Frage auf Punkt 10 der parlamentarischen Anfrage Nr. 2205/J vom 27. März 2001 bezieht und verweise auf meine diesbezügliche Anfragebeantwortung.

Zu 8.:

Auch diese Frage wurde bereits bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 2205/J vom 27. März 2001 - und zwar unter Punkt 5 - behandelt. Ich verweise daher auch in diesem Fall auf die genannte Anfragebeantwortung.

Zu 9.:

Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt bedeuten generell, dass sich die staatliche Verwaltung mit der Übertragung von Aufgaben auf ausgegliederte Rechtsträger vom direkten Einfluss auf die Tätigkeit der jeweiligen Einrichtung zurückzieht und sich auf die

Ausübung der entsprechenden Gesellschafterrechte bzw. Aufsichtspflichten beschränkt. Diese Neugestaltung der Beziehung erfolgt - je nach der gewählten Form der Ausgliederung - in unterschiedlicher Intensität und hängt v.a. von der gewählten Rechtsform, der Ausgestaltung des Errichtungsgesetzes, des Gesellschaftervertrages und von der Ausübung der Gesellschafter- und Aufsichtsrechte ab.

Soweit dem obersten Verwaltungsorgan eine Ingerenzmöglichkeit auf die Gestion des ausgegliederten Rechtsträger zukommt, soweit ist es für dessen Tätigkeit verantwortlich. Insbesondere ist die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament (Interpellation, Enqueterecht, Misstrauensvotum, Geltendmachung der rechtlichen Verantwortung gegenüber dem Verfassungsgerichtshof) hervorzuheben. Über die Leitungsbefugnis und die Verantwortlichkeit ist der parlamentarisch-demokratische Legitimationszusammenhang der Verwaltung hergestellt.

Der Aussage, dass sich die Einflussnahme des Parlaments nur auf das Errichtungsgesetz des ausgegliederten Rechtsträgers beschränkt, kann daher grundsätzlich nicht zugestimmt werden. Die Einflussnahme des Parlaments erstreckt sich nämlich - wie bereits ausgeführt - auch auf die Kontrolle der obersten Organe bezüglich der Wahrnehmung der entsprechenden Gesellschafter- und Aufsichtsrechte.

Betreffend der Punkte (1) und (2) wird darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgerichtshof (VfGH) bereits mit dem Erkenntnis VfSlg 14.473/1996 die verfassungsrechtlichen Grenzen von zulässigen Ausgliederungen klar stellte.

In diesem Erkenntnis hatte der VfGH die Zulässigkeit einer Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf eine GmbH zu beurteilen und vertrat die Auffassung, dass die Verfassung eine solche Übertragung zulasse. Gleichzeitig hat der VfGH jedoch auf Schranken hingewiesen, die im Falle einer solchen Übertragung zu beachten seien:

Zu einem müsse ein die Übertragung vornehmendes Gesetz dem Sachlichkeits- und Effizienzgebot entsprechen; zum anderen seien die Kernbereiche staatlicher Verwaltung einer verfassungskonformen Auslagerung nicht zugängig. Auch dürften nur einzelne Aufgaben ausgegliedert werden. Darüber hinaus müsse bei den obersten Organen ein Mindestmaß an Ingerenzmöglichkeit und damit die staatsrechtliche Verantwortung erhalten bleiben; der VfGH verweist insbesondere auf die Art. 76 Abs. 1 und Art. 142 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), wo die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat geregelt ist.

Auch in seinem Erkenntnis zur ÖBB, VfSlg 14.075/1995, stellte der VfGH fest, dass es außer Zweifel stehe, dass der Ausgliederung der ÖBB aus der Wirtschaftsverwaltung des Bundes in der Weise, dass die Besorgung der den ÖBB übertragenen Aufgaben einer Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit übertragen wird, keinerlei verfassungsrechtliche Hindernisse entgegenstehen.

Auf die vom Rechnungshof aufgeworfenen Bedenken wird zwar nicht ausdrücklich eingegangen, offenbar wird aber auch kein Widerspruch zu den angeführten Grundsätzen gesehen.

Aus haushaltrechtlicher Sicht ist insbesondere Art. 51 Abs. 6 B-VG zu erwähnen, wonach nähere Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz zu treffen sind. Diese Umsetzung erfolgt im Rahmen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG). § 59 BHG enthält Bestimmungen über die Vorgangsweise des Bundes beim Erwerb von Beteiligung und der Übertragung von Aufgaben des Bundes an andere Rechtsträger. § 1 BHG sieht vor, dass das Bundesgesetz für alle Organe des Bundes gilt, die an der Führung des Bundeshaushaltes beteiligt sind.

Der Bundeshaushalt hat gemäß § 16 BHG sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartende Einnahmen und voraussichtlich zu leistende Ausgaben des Bundes aufzunehmen. Durch eine Ausgliederung wird dieser Grundsatz nicht geschränkt, da Ausgaben des ausgegliederten Rechtsträgers keine Ausgaben des Bundes sind, da unterschiedliche Rechtspersonen vorliegen. Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit dem ausgegliederten Rechtsträger werden jedoch nach wie vor im Bundesvoranschlag nach Maßgabe der haushaltrechtlichen Vorschriften dargestellt.

Auch werden durch eine Ausgliederung die Gliederungsvorschriften des Bundeshaushaltes nicht verändert. Ausgaben des Bundes an den ausgegliederten Rechtsträger (Personalausgaben für Beamte, Gesellschafterzuschüsse, Auftragsentgelt) werden nach Maßgabe der haushaltrechtlichen Vorschriften im Bundesvoranschlag dargestellt und unterliegen der Willensbildung des Bundesfinanzgesetzgebers.

Davon zu unterscheiden ist jedoch das finanzielle Handeln des ausgegliederten Rechtsträgers, das sich nach dessen jeweiligen Finanzvorschriften (z.B. Bilanzvorschriften, Rechnungslegung) richtet. Das finanzielle Handeln unterliegt jedoch den Vorgaben und der Kontrolle des verantwortlichen Ministers, der - wie bereits ausgeführt - dem Nationalrat verantwortlich ist.

Bei Punkt (3) ist darauf hinzuweisen, dass zwischen Finanzschulden und Haftungsübernahmen des Bundes zu unterscheiden ist. Finanzschulden sind alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Eine Haftung im Sinne des § 66 BHG liegt dann vor, wenn z.B. eine Bürgschaft oder eine Garantie für eine andere Rechtsperson abgegeben wird. Liegt daher eine Haftungsübernahme des Bundes gemäß § 66 BHG vor, für die im übrigen eine bundesfinanzgesetzliche Grundlage erforderlich ist, kann keine Finanzschuld des Bundes vorliegen, da dies begrifflich etwas anderes ist.

Bezüglich der in Punkt (4) geäußerten Bedenken, dass durch Ausgliederungen die Bedeutung des Budgets als wirtschaftspolitisches Instrument zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art. 13 Abs. 2 des B-VG verringert wird, ist auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen hinzuweisen (Sachlichkeits- und Effizienzgebot, Ausgliederung nur von vereinzelten Aufgaben). Darüber hinaus ist bei jeder einzelnen Ausgliederung auf die in § 2 BHG genannten Ziele der Haushaltsführung, die u.a. auch die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts umfassen, Bedacht zu nehmen.

Zu 10.:

Zu diesem Punkt möchte ich festhalten, dass von Seiten des Bundesministeriums für Finanzen schon bisher stets auf die Einhaltung der verfassungs- und haushaltrechtlichen Rahmenbedingungen geachtet wurde und daher in diesem Bereich kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

Zu 11. und 12.:

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen der gänzlichen Abgabe einer Bundesaufgabe (und somit dem vollständigen Rückzug des Staates) und einer Ausgliederung, durch die Bundesaufgaben zwar wirtschaftlicher durch einen eigenen Rechtsträger durchgeführt, die entsprechende Verantwortung des Staates aber aus verschiedenen

Gründen aufrecht erhalten werden soll. Durch Ausgliederungen soll einem volkswirtschaftlichen Anliegen, wirtschaftlicher, zweckmäßiger und sparsamer zu agieren, besser entsprochen werden. Ausgliederungen werden vor allem auch dann einer gänzlichen Abgabe einer entsprechenden Aufgabe vorzuziehen sein, wenn weiterhin ein öffentliches Interesse an einer Nahebeziehung zum Bund besteht oder eine gänzliche Privatisierung mangels eines entsprechenden Marktes nicht in Frage kommt.

Im Zusammenhang mit angeblichen Schwierigkeiten bezüglich der Aufsicht und Kontrolle über die Gesellschaften ist darauf hinzuweisen, dass sowohl das Gesellschaftsrecht als auch die Ausgliederungsgesetze dem zuständigen Fachminister entsprechende Aufsichts- und Kontrollrechte übertragen. Es ist die Verantwortung des jeweiligen Ministers, diese Aufsichts- und Kontrollrechte entsprechend wahrzunehmen bzw. die Aufgabe des Parlaments, die Verantwortung des Ministers einzufordern.

Zur Frage der einheitlichen Bundeshaushaltsführung möchte ich auf meine Ausführungen zu den Punkten (1) und (2) der Frage 9 verweisen. Im Übrigen vertritt auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes die Auffassung, dass Ausgliederungen kein Problem für die Einheitlichkeit des Bundeshaushaltes darstellen.

Zu 13. und 16.:

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass sie die Kritik des Rechnungshofes (RH) in Bezug auf die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften (BVW) nicht teilt (u.a. schriftliche Stellungnahmen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft - BMLFUW - zum RH-Bericht und mündliche Stellungnahmen im RH-Ausschuss am 1. Juni 2001).

Abgesehen von den inhaltlichen Entgegnungen - insbesondere zur Vorbereitung der Ausgliederung bzw. zum Ausgliederungskonzept (fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des BMLFUW) - wurde dabei auch zu den budgetären Erwartungen Stellung genommen. Ausgehend von einem durchschnittlichen Jahresfehlbetrag von mehr als 40 Mio. S vor der Ausgliederung hat das Unternehmen ab der Ausgliederung beinahe ausgeglichen bilanziert und in den Jahren 1999 und 2000 bereits einen Jahresüberschuss erzielt. Selbst wenn man gegenrechnet, dass der Bund nun jährlich Leistungsaufträge in Höhe von rd. 10 Mio. S an die BVW erteilt, sind die mit der Ausgliederung der BVW verbundenen budgetären Erwartungen durchaus erfüllt.

Entgegen der in der vorliegenden Anfrage zum Ausdruck gebrachten Einschätzung (Punkt 13 letzter Satz) muss nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen die Effizienz der derzeitigen Lebensmittelkontrolle sehr wohl hinterfragt werden. Angesichts der Zersplitterung der Kompetenzen auf verschiedene Ressorts und auf zahlreiche Dienststellen wird das grundsätzliche Anliegen der Ausgliederung daher vom BMF unterstützt. Das Ernährungssicherheitsgesetz und die detaillierte Ausarbeitung des Ausgliederungsvorhabens fallen allerdings primär in die Zuständigkeit des BMLFUW und des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen.

Zu 14. und 15.:

Aus rechtlicher Sicht sind bei jeder einzelnen Ausgliederung die Einhaltung der verfassungs- und haushaltrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten und zu prüfen. Dies ist schon bisher erfolgt und wird auch weiterhin streng beachtet werden. Im Übrigen wird auf die bisherigen Ausführungen in der vorliegenden Anfragebeantwortung verwiesen.