

Wilfried Puwein

Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte

Um den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur voranzutreiben, wurden in den letzten Jahrzehnten in Österreich verschiedene Modelle der teilweisen Privatisierung der bislang staatlichen Betreiber eingesetzt. Neben der Finanzkraft sollen damit auch die Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft genutzt werden. Dabei gilt es vor allem Probleme der Risikoverteilung, der Transaktionskosten und von Monopolstellungen zu beachten.

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Studie des WIFO, die vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank gefördert wurde: Wilfried Puwein, Margarete Czerny, Heinz Handler, Daniela Kletzan, Michael Weingärtler, Modelle der "Public Private Partnership" im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen (Dezember 2004, 140 Seiten, 70,00 €, Download 56,00 €:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25399, Bestellungen bitte an Christine Kautz, Tel. (+43 1) 798 26 01-282, Fax (+43 1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at) • Begutachtung: Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi • E-Mail-Adressen: Wilfried.Puwein@wifo.ac.at, Martina.Agwi@wifo.ac.at

In den letzten Jahrzehnten wurden wesentliche Teile der Verkehrsinfrastruktur, wie die Autobahnen und Schnellstraßen, das Eisenbahnnetz und die Flugsicherung, aus dem staatlichen Verwaltungsbereich in privatrechtliche Unternehmensformen übergeführt. Mitte September 2004 begann die ASFINAG (Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs AG) eine Interessentensuche für eine "Public Private Partnership" (PPP): Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung von Teilen des Autobahn- und Schnellstraßennetzes in der Ostregion (A5, S1, S2) sollen einem privaten Konzessionär übertragen werden (ASFINAG, 2004). Nach längerer Diskussion und ersten kleinen Versuchen schwenkt damit der Infrastrukturausbau in Österreich auf einen Weg verstärkter Einbindung Privater ein, den andere Länder schon seit Anfang der achtziger Jahre gehen.

Durch die verstärkte Einbindung Privater sollen neben der Finanzkraft auch die fachliche Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft genutzt werden, um die Verkehrsinfrastruktur zu erneuern und zu erweitern. Die Promotoren von PPP-Projekten sprechen von einer Win-Win-Situation für den Staat und die privaten Interessenten. Von gesamtwirtschaftlichem Interesse ist eine Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Letztlich soll die verstärkte Einbindung Privater den Nutzen für die Infrastrukturbenutzer vermehren und die Kosten verringern.

Die Verkehrsinfrastruktur spielt in der Wirtschaftsentwicklung eine vielschichtige Rolle. Leistungsfähige Transportsysteme machen die Produktionsstandorte vom lokalen Rohstoff- und Energieaufkommen unabhängig und vergrößern das Nachfragepotential. Eine Verbesserung der Infrastruktur senkt die Transportkosten. Daraus ergeben sich ähnliche strukturelle und dynamische Wachstumseffekte wie durch den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen. Die Verkehrsinfrastruktur ermöglicht auch die Erfüllung privater Mobilitätswünsche. Angesichts der überragenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für eine Volkswirtschaft ist es plausibel, dass der Staat auch in marktwirtschaftlichen Systemen traditionell weitgehend die Rolle des Errichters und Betreibers innehat.

Dem Staat fallen vielfach Aufgaben zu, die durch freie marktwirtschaftliche Prozesse nicht zufriedenstellend erfüllt werden können. Gerade im Bereich der Verkehrsinfra-

Begründung der staatlichen Infrastrukturvorsorge

struktur gibt es viele Formen von "Marktversagen", die sich durch ihre speziellen Eigenschaften erklären:

- Die Lebensdauer von Infrastruktureinrichtungen ist durchwegs sehr lang. Die Ausstiegskosten sind hoch, da die Anlagen für andere Zwecke kaum genutzt werden können. Daraus resultiert ein *hohes Investitionsrisiko*.
- Infrastruktureinrichtungen sind zumeist *große Projekteinheiten*, die weitgehend unteilbar sind. Die Investitionsanforderungen überschreiten vielfach die Möglichkeiten der privaten Interessenten.
- Infrastrukturanlagen haben wesentliche Eigenschaften eines *natürlichen Monopols*: starke Kostendegression, sprungfixe Kosten, einen hohen Gemeinkostenanteil und einen hohen Kapitalkoeffizienten (Frey, 1978). Ein einziger Anbieter kann deshalb die relevanten Infrastrukturleistungen kostengünstiger erstellen als mehrere Anbieter unter Wettbewerbsbedingungen.
- Verkehrsinfrastruktureinrichtungen sind *flächenintensiv* und berühren die Eigentumsinteressen vieler Grundstücksbesitzer. Der Staat kann vorsorgen, dass öffentliches Interesse an der Infrastruktur über die privaten Interessen der Grundstücksbesitzer gestellt wird.
- Zwischen den Infrastruktureinrichtungen bestehen Zusammenhänge und ergeben sich *Systemeffekte*. Das Gesamtsystem kann vielfach erst durch eine staatliche bereichsübergreifende und nutzenorientierte Planung optimiert werden.
- Mit der Verkehrsinfrastruktur sind *externe Effekte* verbunden. Die dabei entstehenden Kosten entfallen nicht über Marktmechanismen auf den Verursacher, sondern werden von der Gesellschaft getragen.

Ursachen der Effizienzmängel in der staatlichen Leistungserstellung

Staatseingriffe im Bereich der Infrastruktur können die Allokationseffizienz der Volkswirtschaft verbessern, wenn sie Marktversagen bereinigen. Die Beteiligung des Staates kann sich auch auf die Kosten der Erstellung von Infrastrukturleistungen auswirken. Sind die Gesamtkosten der gleichen Leistung von staatlicher Infrastruktur höher, als sie von privater wären, so bestehen für die Gesellschaft Opportunitätskosten durch Ineffizienz in der Produktion. Die Produktionseffizienz (x-Effizienz) bezieht sich auf die Fähigkeit des Managements einer Infrastruktureinrichtung, die Produktionskosten einer vorgegebenen Leistung zu minimieren. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Ursachen der Ineffizienz wirtschaftlicher Aktivitäten des Staates ("Staatsversagen"; Clemenz, 1998). Die vielfach zu beobachtenden Fälle von Ineffizienz sind zum Teil im Monopolcharakter begründet (sie treten daher auch in privaten Monopolen auf), sie lassen sich aber auch durch Erkenntnisse der "Neuen Institutionenökonomie" erklären.

Wettbewerbspolitische Aspekte

Wettbewerb ist das zentrale Element einer funktionierenden Marktwirtschaft. Er führt zu ständiger Leistungssteigerung und Innovation, sodass sich die Produktivität von Unternehmen verbessert, neue Produkte auf den Markt kommen und die Preise sinken. Verschiedene Infrastruktureinrichtungen haben jedoch, wie bereits gezeigt, Eigenschaften eines natürlichen Monopols. Fehlt der Wettbewerbsdruck, so mindert dies die Motivation und Anstrengung des Managements, die Effizienz zu steigern (Leibenstein, 1966). Ein privates Monopolunternehmen würde zudem, um seinen Gewinn zu maximieren, den Preis über den Grenzkosten festlegen. Dadurch erhöht sich wohl die Rente des Monopolisten. Insgesamt entstehen aber Nettowohlfahrtsverluste, da die Verluste an Konsumentenrente größer sind als die Monopolgewinne des Produzenten. Der Staat kann durch eine Preisregelung die Gewinnspanne des Monopolisten drücken oder selbst die Monopoleleistungen erbringen.

Die zentrale Frage ist, ob die Produktionskosten dadurch beeinflusst werden, dass das Monopolunternehmen in staatlichem oder privatem Eigentum steht – in welcher Eigentumsform es also eher gelingt, das Fehlen von Wettbewerbsdruck durch ständige Rationalisierungsvorgaben (z. B. über Benchmarking) zu ersetzen.

Generell ist im privaten Unternehmen der Druck zur Kostenminimierung größer, da die Gewinne gesteigert werden sollen. Ein Management, dem es nicht gelingt die

Ertragslage zu verbessern, wird üblicherweise in Privatunternehmen eher ausgetauscht als in Staatsbetrieben. Staatsbetriebe werden auch kaum insolvent. Dies bewirkt eine von "Gleichgültigkeit gegenüber roten Zahlen" geprägte Haltung, die eine der Hauptursachen für schlechtes Management ist (Niwa, 1992).

Grundsätzlich fördert Wettbewerbsdruck die Effizienzsteigerung eher als privates Eigentum per se (Kay – Thompson, 1996). Eine wichtige Voraussetzung sind daher die Nutzung bestehender und die Schaffung neuer kompetitiver Märkte für Infrastrukturleistungen. Scharfer Wettbewerb herrscht auf den Märkten für Hilfsleistungen, wie sie vielfach auch in den integrierten Monopolunternehmen für Infrastrukturleistungen erstellt werden: Planungs-, Errichtungs- und Erhaltungsleistungen. Durch verstärktes "Outsourcing" können sowohl staatliche als auch private Monopolunternehmen Kostensenkungen erzielen.

Die Neue Institutionenökonomie bietet Antworten auf die Frage, warum in der staatlichen Leistungserstellung Effizienzmängel bestehen.

Die Property-Rights-Theorie bildet das Fundament der Neuen Institutionenökonomie. Sie befasst sich mit Rechten über die Verwendung von Ressourcen und die Auswirkungen auf die Produktionseffizienz (Alchian, 1977). Der zentrale Antrieb für menschliches Handeln ist demnach der Eigennutzen, Verfügungsrechte (Eigentums-, Koordinations- und Kontrollrechte) werden zur Maximierung des eigenen Vorteils eingesetzt.

In einem typischen *Eigentümerunternehmen* (Einzelkaufmann – der Eigentümer führt das Unternehmen) besteht ein unmittelbarer Anreiz, über eine effiziente Produktion den Nutzen des Eigentümers zu erhöhen.

In *Kapitalgesellschaften* sind Eigentums-, Koordinations- und Kontrollrechte getrennt. Die Eigentümer (Aktionäre, Gesellschafter) wählen einen Aufsichtsrat (mit Kontrollrecht), der eine Geschäftsführung (mit Koordinationsrecht) einsetzt. Die Geschäftsführer werden zwar vom Aufsichtsrat kontrolliert, sie verfügen aber im Unternehmen über Freiräume, die ihrer persönlichen Nutzenmaximierung dienen können. Dies kann die Effizienz des Unternehmens beeinträchtigen. Als Sanktionen gegen ein zu sehr die Eigeninteressen verfolgendes Management verbleibt dem Eigentümer die Abberufung des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung.

Im Falle von *Staatsbetrieben* (bzw. staatliche Verwaltung) ist der einzelne Staatsbürger Miteigentümer. Zwischen dem Nutzen für den Eigentümer und der Effizienz des Unternehmens bestehen praktisch keine unmittelbaren Beziehungen. Die Eigentumsrechte nimmt aufgrund von Gesetzen die Regierung wahr, die zum Teil beamteten Manager üben die Koordinationsrechte aus. Die Effizienzkontrolle erfolgt über Revisionsabteilungen und den Rechnungshof. Für die Regierung eröffnen sich große Freiräume; sie kann diese nutzen und die Interessen bestimmter Gruppen über die Leistungen der Staatsbetriebe bedienen. Die Manager von Staatsbetrieben sind weisungsgebunden, ihre Entscheidungsfreiheit ist begrenzt. Sie können aus guten Betriebsergebnissen kaum Vorteile ziehen. Ihre Karriere ist zum Teil dienstrechtlich vorgegeben. Eine starke Personalvertretung entscheidet in der Besetzungspolitik mit. Sonderkarrieren für Manager in Staatsbetrieben eröffnen sich daher eher durch politisches Engagement als durch Managementfähigkeiten.

In *Kapitalgesellschaften im Staatseigentum* wählt die Regierung den Aufsichtsrat aus. Dieser ernennt die Geschäftsführung. Größere Entscheidungsfreiheit und Verantwortlichkeit des Managements sollten Effizienzsteigerungen bewirken. Der auch hier bestehende starke Staatseinfluss kann sich effizienzmindernd auswirken.

Generell besteht aus der Sicht der Property-Rights-Theorie in staatlichen Unternehmen durch die "Verdünnung" der Verfügungsrechte ein geringerer Druck zur Verbesserung der Produktionseffizienz als in privaten.

Die Principal-Agent-Theorie baut auf der Property-Rights-Theorie auf. Sie beschäftigt sich mit den Beziehungen zwischen einem Principal (Auftraggeber, Arbeitgeber) und seinen Agents (ausführenden Organen, Angestellten). Sowohl Principal als auch Agents verfolgen demnach stets ihre Eigeninteressen. Der Agent handelt also nicht unbedingt im Interesse seines Principal. Zudem besitzt der Agent in der Regel ge-

Aspekte der Neuen Institutionenökonomie

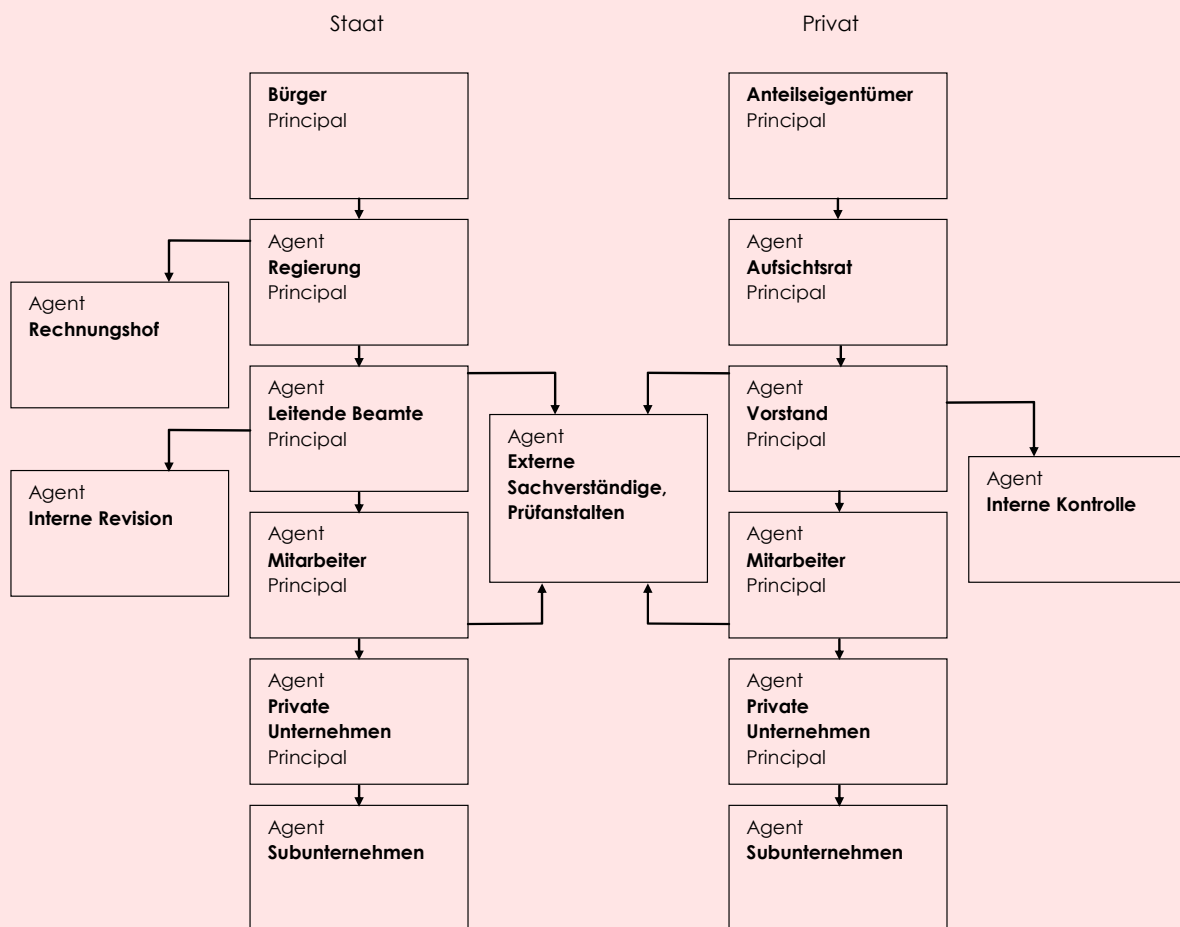
Property-Rights-Theorie

Principal-Agent-Theorie

genüber dem Principal Informationsvorteile, die er für seine Eigeninteressen nutzen kann (Stiglitz, 1987). Für den Principal entstehen dadurch Effizienzverluste bzw. Kosten. Er wird daher den Agent veranlassen, möglichst ausschließlich in seinem Interesse zu arbeiten. Dies beginnt mit der Suche und Auswahl des richtigen Agent. Der Principal wird Vorschriften und Standards für die Aktivitäten des Agent festlegen, er lässt sich über die Aktivitäten berichten, und er wird Kontroll-, Anreiz- und Abschreckungssysteme einführen. All diese Maßnahmen verursachen Kosten, denen Effizienzgewinne gegenüberstehen sollten.

Das Anreiz- und Kontrollproblem stellt sich sowohl in Staatsbetrieben als auch in privaten Unternehmen. Im Falle privater Unternehmen sind die Anteilseigner der Principal, im Falle von Staatsbetrieben (bzw. der staatlichen Verwaltung) hingegen ist dies letztlich der Bürger. Zwischen Principal und den ausführenden Agents bestehen mehrstufige Principal-Agent-Beziehungen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Principal-Agent-Beziehungen in der staatlichen Verwaltung und in privaten Kapitalgesellschaften



Q: WIFO.

Mitentscheidend für die Effizienz der Leistungserstellung sind die spezifischen Zieldivergenzen und Informationsasymmetrien zwischen Principal und Agents.

Am Beispiel einer staatlichen Infrastrukturverwaltung und einer privaten Infrastrukturgesellschaft lassen sich Probleme der Principal-Agent-Beziehungen aufzeigen:

- Der Principal Bürger erwartet von der staatlichen Verwaltung ein gut ausgebautes und erhaltenes Infrastruktursystem, das mit möglichst geringen Kosten errichtet und betrieben wird. Die Kosten trägt der Bürger über direkte Benutzerabgaben und/oder die Steuerzahlungen. Das Ziel des Principal liegt also in der Kostenminimierung und Qualitätsmaximierung. Der Agent des Bürgers, die von ihm gewählte Regierung, misst ihren Erfolg hauptsächlich an Wahlerfolgen. In diesem

Sinne wird sie z. B. die Dringlichkeitsreihung von Infrastrukturprojekten auch nach lokalpolitischen Forderungen ausrichten. Dadurch wird die alloкатive Effizienz beeinträchtigt. x-Ineffizienz kann sich ergeben, wenn im Personalwesen parteipolitische Interessen verfolgt werden oder den Forderungen der Personalvertretung leicht nachgegeben wird.

- In einer privaten Infrastrukturgesellschaft ist der Aktionär Principal. Er erwartet hohe Dividenden und steigende Aktienkurse. Sein Ziel ist die Gewinnmaximierung. Die Aktionäre wählen den Aufsichtsrat, dieser setzt den Vorstand ein. Die Rolle des Aufsichtsrates entspricht nur in geringem Umfang der Rolle eines Principal. Sein Einfluss auf die laufenden Geschäfte des Vorstands ist beschränkt, er übt hauptsächlich eine Kontrollfunktion aus. Die Beziehung zwischen Aktionär und Vorstand hängt von der Eigentümerstruktur ab: Je zersplitterter der Aktienbesitz ist, desto selbständiger kann der Vorstand agieren.

Für die Beamten in der *staatlichen Infrastrukturverwaltung* bzw. das Management einer *Privatgesellschaft* (Agents) gelten gewisse Grundregeln, um im Sinne des Principal (Regierung bzw. Aktionäre) zu handeln. In der staatlichen Verwaltung sind die zahlreichen Haushalts- und Verrechnungsvorschriften einzuhalten, wobei die Grundsätze der "Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit" gelten (Bundeshaushaltsgesetz 1986, BGBl. Nr. 213/1986). Der Vorstand privater Gesellschaften hat nach den Regeln des ordentlichen Kaufmannes zu agieren. Folgende weitere Unterschiede zwischen staatlicher und privater Leistungserbringung beeinflussen die Effizienz:

- Die Bindung an die Zustimmung zentraler Stellen zu Finanz- und Personalentscheidungen hemmt unternehmerische Aktivitäten und verringert zugleich die Verantwortlichkeit des Managements. Während sich die staatliche Verwaltung an die dienstrechtlichen Vorgaben zu halten hat, ergeben sich für das Management in privaten Gesellschaften Freiräume, in deren Rahmen es in Eigenverantwortung Einsparungen vornehmen und innovative, gewinnbringende Geschäftsbereiche erschließen kann.
- Nach der Theorie der Bürokratie (Blankart, 1980) sind Einkommen, Prestige und Macht der Manager in der Verwaltung (von Staat und Großunternehmen) positiv korreliert mit der Höhe der zugeteilten Budgetmittel und der Anzahl der Mitarbeiter. Es liegt daher im Eigeninteresse der Manager, ihren Apparat ständig auszuweiten. Die dadurch verursachten Kosten drücken die Produktionseffizienz der Leistungserstellung. Wenig ehrgeizige Manager sehen ihren Eigennutzen im "Managerial Slack" (gemütliches Arbeitsklima) oder im "Gold Plating" (z. B. gediegene Büroausstattung). Mangels entsprechender Informationsbasis kann der Principal (Aufsichtsrat, Regierung) die Notwendigkeit von Personalausweitungen oder Budgetforderungen oft nur schwer beurteilen. "Gold Plating" in der staatlichen Verwaltung wird häufig vom Rechnungshof beanstandet.
- Die Motivation für das Spitzenmanagement, Bürokratieerscheinungen nicht aufkommen zu lassen, hängt von dessen Anreizsystem ab. Hier sind Privatgesellschaften im Vorteil. Gewinnbeteiligungen und Aktienzuteilungen bringen das Eigeninteresse des Managements von Privatgesellschaften mit jenem der Aktionäre in Einklang. Im Falle der staatlichen Infrastruktur kann die Regierung der Verwaltung lediglich Sparziele vorgeben. Es ist aber oft schwierig zu beurteilen, ob am richtigen Platz gespart wird.

Eine zentrale Funktion, sowohl der staatlichen Infrastrukturverwaltung als auch des Managements privater Gesellschaften, ist die Beschaffung von Leistungen Dritter. Für die Produktionseffizienz ist das Know-how in der Projektorganisation (Koordination, Ausschreibung, Prüfung der Angebote, Nachverhandlungen, Auftragserteilung, Kontrolle, Abnahme und Endabrechnung) entscheidend. Die staatliche Verwaltung kann solche laufenden Aufgaben mit ihrem zumeist gut ausgebildeten und erfahrenen Apparat relativ effizient bewältigen.

Korruption ist der geheime Missbrauch einer Funktion, um private Vorteile zu erlangen. Unter dem Blickwinkel der Principal-Agent-Theorie nutzt dabei der Agent seine Position, um von einem Dritten Geld oder andere Vergünstigungen zu erhalten, wenn er in dessen Interesse handelt (Frank, 2004). Im Bereich öffentlicher oder priva-

ter Infrastruktur kann Korruption bei der Auftragsvergabe, der Leistungskontrolle und der Endabrechnung auftreten. Die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen, nicht beanstandete Minderleistungen oder genehmigte, überhöhte Abrechnungen verringern die Produktionseffizienz.

Der korrumpierende Auftragnehmer (Vorteilsgeber) will sich durch Bestechung der Agents des Auftraggebers Vorteile verschaffen: frühzeitige Information über Planungen, geheime Informationen, Stärkung seiner Reputation, wohlwollende begleitende Kontrollen und Endabrechnungen. Die Bestechung reicht von kleinen Geschenken über Einladungen zu Kongressen, gemeinsamen Urlaubsreisen bis zu massiven materiellen und finanziellen Zuwendungen.

Korrumpierte Auftraggeber (Vorteilsnehmer) sind sowohl in der staatlichen Verwaltung als auch in der privaten Wirtschaft anzutreffen. In der Öffentlichkeit wird hauptsächlich über gerichtlich verfolgte korrumpierte Staatsbeamte diskutiert. Private Gesellschaften sind eher darin interessiert, Korruptionsfälle ("private-to-private corruption", Untreue) intern zu bereinigen, damit das Unternehmensimage nicht belastet wird.

Die Ausgangsbedingungen für das Gedeihen der Korruption sind in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften unterschiedlich. In Übersicht 1 wird versucht, die Anreize bzw. die Abschreckung in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften einzuschätzen:

Übersicht 1: Motive und Ursachen von Korruption in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften

	Staat	Privat
"Schwachstelle Mensch"		
Erzielen zusätzlicher Einkünfte	+	+
Befriedigung der Eitelkeit	+	o
Frustration im Beruf	o	o
Fehlende Identifikation	o	+
Kameraderie, Nepotismus	+	+
Erpressbarkeit	+	o
"Schwachstelle Organisation"		
Einschätzung als Kavaliersdelikt, geringe Abschreckung	-	o
Mangelnde Kontrolle	-	o
Führungsschwäche bei Verdacht	o	+
Zulassung von Nebentätigkeiten	+	-
Komplexe, unübersichtliche Regelungen	+	o
Vernachlässigung des Vier-Augen-Prinzips	+	+

Q: Ahlf (1998), WIFO. Anreize für Korruption: + . . . stark, o . . . mäßig, - . . . gering.

- Das menschliche Streben nach zusätzlichen Einkünften, sei es in Form von Waren, Dienstleistungen oder Geld, mag bei Mitarbeitern von Staat und Privaten gleich stark ausgeprägt sein.
- Einladungen zu Vorträgen, Kongressen oder gemeinsame "Events" mit hochgestellten Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Medien, Sport und Kultur beeindruckern vermutlich Beamte stärker als Manager in der Privatwirtschaft.
- Frustration im Berufsleben, wie unerfüllte Karrierewünsche oder Mobbing, macht sowohl Mitarbeiter des Staatsdienstes als auch der Privatwirtschaft gegenüber Korruption anfälliger.
- Eine starke Identifikation mit der Dienststelle oder dem Unternehmen schützt vor Korruption. Bei häufig wechselnder Belegschaft entwickelt sich kaum ein entsprechendes Identifikationsklima. In der öffentlichen Verwaltung ist der Personalstand beständiger als in der Privatwirtschaft.
- In einem kleinen Land wie Österreich ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Principal und Agent sowie Kontrolleure Studienkollegen sind oder zeitweilig gemeinsam als Universitätsassistenten, in derselben Dienststelle oder im selben Unternehmen arbeiteten. Sie treffen sich häufig bei berufsständischen oder fachspezi-

fischen Veranstaltungen, Vorträgen und Seminaren. Die daraus resultierenden kameradschaftlichen Beziehungen können sich wettbewerbsmindernd auswirken. Sie finden sich sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft.

- Korruption ist im Staatsdienst ein schweres Delikt und wird strafrechtlich streng geahndet (bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe für Geschenkkannahme). Das Strafmaß für Geschenkkannahme durch private "Machthaber" beträgt höchstens ein Jahr.
- Beamte unterliegen einem besonderen Disziplinarrecht. Bereits kleine Verfehlungen wirken sich nachteilig auf die Karriere aus. Daraus resultiert eine Erpressbarkeit, die sich ein Auftragnehmer zunutze machen kann. Auch ein Mitarbeiter könnte seinen Vorgesetzten erpressen, sodass dieser über Verfehlungen hinwegsieht.
- Schwachstellen in der Organisation erleichtern die Korruption. In der staatlichen Verwaltung sind die Kontrollsysteme stärker verankert als in den meisten Privatunternehmen.
- Mangelnde Kontrolle und Führungsschwäche bei Verdacht (Vertuschen von kleineren Korruptionsfällen) fördern eher die Korruption in der privaten Wirtschaft.
- Nebentätigkeiten können zu Situationen führen, die die Korruption begünstigt, etwa wenn ein Beamter nebenberuflich Leistungen für ein Unternehmen erbringt, das sich später im Zuständigkeitsbereich des Beamten um einen Auftrag bewirbt. Entgeltliche Nebentätigkeiten von Beamten sind bewilligungspflichtig; in Privatunternehmen werden Nebentätigkeiten im Allgemeinen weniger geduldet als in der staatlichen Verwaltung.
- Komplexe, unübersichtliche Regelungen erschweren den Nachweis einer ungerechtfertigten Bevorzugung in der Auftragsvergabe und in der Endabrechnung. Die Mitarbeiter der Vergabestellen (ob staatlich oder privat) besitzen einen für die Auftragswerber sehr wertvollen Informationsvorsprung; dementsprechend hoch ist der Korruptionsanreiz.
- Durch das Vier-Augen-Prinzip wird die Möglichkeit der Korruption eingeschränkt. Übergeordnete Kontrollen müssen freilich stets darauf achten, dass die Beteiligten nicht denselben Eigennutz verfolgen.

Ein empirischer Nachweis, ob Korruption staatliche Infrastrukturprojekte stärker verteuert als private, ist wohl schwer zu liefern. Die hier skizzierten Schwachstellen weisen auf keine gravierenden Unterschiede zwischen dem "Korruptionsklima" hin.

Die Definitivstellung der Beamten leistet sicher einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung von Korruption. Der Vorteil der Lebensstellung bindet den Beamten an den Dienstgeber Staat (Weigel, 2003). Der Verlust der Lebensstellung und insbesondere der hohen Einkünfte in den letzten Dienstjahren sowie im Ruhestand stärkt den Beamten gegen Korruptionsanreize. Zudem wirken die hohen gerichtlichen Strafen abschreckend.

Der Staat interveniert beim Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen, um funktionierende Märkte herzustellen oder um staats- bzw. gesellschaftspolitische Ziele zu erreichen. Die Instrumente der staatlichen Intervention reichen dabei von der staatlichen Verwaltung bis zu Marktregulierungen und fiskalischen Steuerung für private Infrastrukturangebote. Der Staat kann Infrastrukturangebote selbst erstellen, er kann dafür Konzessionen an private Unternehmen vergeben, er kann sie regulieren oder dem freien Markt überlassen (Übersicht 2). Dementsprechend unterschiedlich stark ist der staatliche Markteingriff.

Teils setzt der Staat für Infrastrukturaufgaben ausschließlich eigenes Personal und eigene Sachmittel ein. Diese Infrastrukturbereiche haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, die Beschäftigten sind weisungsgebundene Staatsangestellte, die Finanzierung erfolgt unmittelbar aus dem Staatshaushalt. In der Regel werden die Arbeiten für die staatliche Infrastruktur sowohl in Eigenherleitung ("Eigenregie") der Verwal-

**Staatliche und private
Erfüllung von Infra-
strukturaufgaben –
Möglichkeiten und
Erfahrungen**

**Vollständige
Eigenherleitung durch
den Staat**

tung als auch durch Fremdanbieter erbracht. Die Landesbaudirektion Steiermark etwa stellt am Beispiel einer Landesstraße folgende Problemfelder der Eigenerledigung heraus (*Steiermärkischer Landtag – Landesrechnungshof, 1998*):

- Bei Eigenregiearbeiten fehlt der Wettbewerbsdruck des freien Marktes.
- Ohne Wettbewerbsdruck und unter dem veralteten Personalrecht besteht für Eigenregiearbeiten kein echter Leistungsdruck.
- Bei Eigenregiearbeiten fehlt es an Kostenbewusstsein.
- Personalrechtliche Gegebenheiten und langjährige Gepflogenheiten machen die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes inflexibel. Bei Kostenvergleichen mit privaten Anbietern ist zu berücksichtigen, dass die fixen Kosten der Straßenverwaltung zunächst erhalten bleiben.
- Personalrechtliche Voraussetzungen und die unzureichende Beurteilungskompetenz erschweren monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Dienst.
- Krasse Fehlleistungen und ungenügendes Bemühen haben bei Eigenregiearbeiten kaum Konsequenzen; es gibt keine Leistungsentlohnung, die Pragmatisierung schützt vor Kündigung.

Übersicht 2: Aufgabenerledigung für die Infrastruktur

Unmittelbar durch den Staat

Vollständige Eigenerledigung durch den Staat
 Herkömmliche Beschaffungsmaßnahmen
 Outsourcing von Aktivitäten
 Contracting-out

Mittelbar durch den Staat

Korporatisierung – formale Privatisierung
 Teilprivatisierung – staatliche Mehrheitsbeteiligung
 Durch Public Private Partnership (PPP) auf zivilrechtlicher, öffentlich-rechtlicher oder gesellschaftsrechtlicher Basis

Durch Private

Q: WIFO.

Herkömmliche Beschaffungsmaßnahmen

Verschiedene Leistungen, vor allem bei der Errichtung der Infrastruktur, werden nicht vom Staat selbst erstellt, sondern zugekauft. So werden z. B. Großreparaturen und der Ausbau von Straßen an private Bauunternehmen vergeben. Ausschreibungen sollen für Wettbewerb und dementsprechend effiziente Leistungen sorgen. Dabei können freilich Unzulänglichkeiten auftreten. Der *Österreichische Rechnungshof* (2000, 2001) führt z. B. wesentliche Mängel im Bereich Bundesstraßenbau an:

- Durch Nichtbeachtung von Formvorschriften erhielt nicht der Bestbieter den Zuschlag. Bei der Angebotsprüfung wurden mögliche Auswirkungen spekulativer Einheitspreise sowie die Inhalte von Alternativangeboten nicht ausreichend analysiert. Die Dokumentation der Angebote war unzureichend. Die Kostenschätzungen wichen von den Angebots- und Abrechnungssummen deutlich ab.
- Die Leistungsverzeichnisse waren mangelhaft, sodass ein Teil der Leistungen nicht oder in anderem Umfang ausgeführt wurde. Gemäß den tatsächlich ausgeführten Leistungen hätte sich eine andere Reihung der Bieter ergeben.
- Das nachträgliche Abgehen von ursprünglich zwingenden Teilen der Ausschreibung wirkte sich wettbewerbsverzerrend aus. Planungs- bzw. Ausschreibungsmängel sowie Anordnungen und Entscheidungen des Auftraggebers in der Bauphase hatten vermeidbare Mehrkosten zur Folge.

Outsourcing von Aktivitäten

Outsourcing bedeutet, dass bislang von der öffentlichen Verwaltung selbst erbrachte Leistungen nun durch private Unternehmen erledigt werden. Im Falle der Straßenverwaltung bieten sich der Winterdienst oder die Betreuung von Böschungen und Hecken an. Auch hier können durch Ausschreibungen die Kräfte des Wettbewerbs zur Kostensenkung genutzt werden.

Der Begriff des "Contracting-out" hingegen bezeichnet die vertragliche Überantwortung öffentlicher Aufgaben, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht privatisierbar sind, an einen Privaten als Erfüllungsgehilfen. So werden z. B. private Sicherheitsdienste zur Überwachung des ruhenden Verkehrs beauftragt. Hohe, inflexible Personalstände im öffentlichen Dienst lassen sich so verringern.

Im Zuge der formalen Privatisierung durch Korporatisierung werden öffentlich-rechtliche Einrichtungen in privatrechtliche Unternehmensformen (im Staatseigentum) übergeführt. Beispiele dafür sind die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und die Austro Control (Flugsicherung). Auch neue Unternehmen werden im Staatseigentum gegründet (Autobahn-Sondergesellschaften, ASFINAG; Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH SCHIG). Der Staat als Eigentümer ernennt den Aufsichtsrat dieser Unternehmen und beeinflusst so indirekt die Unternehmensstrategien. Das Management kann aber unabhängiger als in der Verwaltung agieren, um vorgegebene Ziele zu erreichen.

Das Management wird jedoch vielfach nicht aufgrund fachlicher Qualifikation, sondern auch aufgrund parteipolitischer Überlegungen ausgewählt. Die Manager dieser Unternehmen verfolgen zum Teil politische Ziele. Indem sie versuchen, die Zustimmung der "politischen Bürokratie" zu erlangen, wird die Rentabilität vernachlässigt (Ehrlich – Gallais-Hammon – Lutter, 1991). Auch ist die Entscheidungsfreiheit des Managements für eine leistungsgerechte Entlohnung eingeschränkt. Dies setzt den Willen der Beschäftigten zu Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen herab. Das Management kann oft auch die Preise der Unternehmensleistungen nicht selbständig festsetzen, muss unrentable Aktivitäten weiterführen und wenig ausgelastetes Personal halten. Zum Teil können die daraus entstehenden Kosten dem Staat in Rechnung gestellt werden (z. B. als "gemeinwirtschaftliche Leistungen"). Dies mindert den "Druck der roten Zahlen".

Contracting-out

Korporatisierung

Übersicht 3: Chronologie der wichtigsten Gesetze für die Korporatisierung des Baus hochrangiger Straßen

BGBI.	
135/1964	Gründung der Brenner-Autobahn-AG
115/1969	Gründung der Tauernautobahn-AG
286/1971	Festlegung der Bundesstraßen A, S, B
479/1971	Gründung der Pyhrn-Autobahn-AG (ursprünglich Gleinalmutobahn-AG)
113/1973	Gründung der Arlberg Straßentunnel-AG
591/1982	Gründung der Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG)
372/1985	Gründung der Bundesstraßen-Planungs- und Errichtungsgesellschaft für Wien, später Wiener Bundesstraßen-AG
826/1992	Verschmelzung von Arlberg Straßentunnel-AG und Brenner-Autobahn-AG zur Alpen Straßen-AG (ASG) und Autobahnen- und Schnellstraßen-AG, von Pyhrn-Autobahn-AG, Tauernautobahn-AG und Wiener Bundesstraßen-AG zur Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-AG (ÖSAG)
201/1996	Einführung einer Maut zur Finanzierung der Bundesstraßen über eine Vignette für Kfz mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht unter 12 t und Busse (ab 1997)
I/113/1997	Gründung der ASFINAG ohne Hochbau- und Bahninfrastrukturfinanzierung als Holdinggesellschaft für ASG und ÖSAG, Fruchtgenussvertrag für Bundesstraßen A und S
I/142/2000	ASFINAG übernimmt einige Bundesstraßen, erhält Auftrag für elektronische Bemannung
I/50/2002	Übertragung der Zuständigkeit für Bundesstraßen B vom Bund an die Länder, Zweckzuschuss vom Bund an die Länder, Übertragung weiterer Bundesstraßen an die ASFINAG
	Einführung einer fahrleistungsabhängigen Maut für Kfz mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t (ab 1. Jänner 2004)

Q: WIFO.

In Österreich werden seit 1964 (Übersicht 3) über die Korporatisierung (Errichtung von Sondergesellschaften) *Autobahnen und Schnellstraßen* außerhalb des Staatshaushaltes gebaut, finanziert und betrieben. Der Rechnungshof beurteilte 1989 die Straßengesellschaften ungünstig (*Österreichischer Rechnungshof*, 1989). Er regte sogar an, die Bereiche der Straßengesellschaften – nach Erfüllung der Neubaufaufgaben – wieder in die Bundesstraßenverwaltung zurückzuführen und dementsprechend die Auflösung der Gesellschaften in Auge zu fassen. Anlässlich der Prüfung der Pyhrn Autobahn AG (PAG) durch den Rechnungshof (*Österreichischer Rechnungshof*, 1994) wurde der Erhaltungsaufwand der PAG mit jenem der Bundesstraßenverwaltung Steiermark verglichen. Demnach war der betriebliche Sachaufwand je Fahrstreifen-

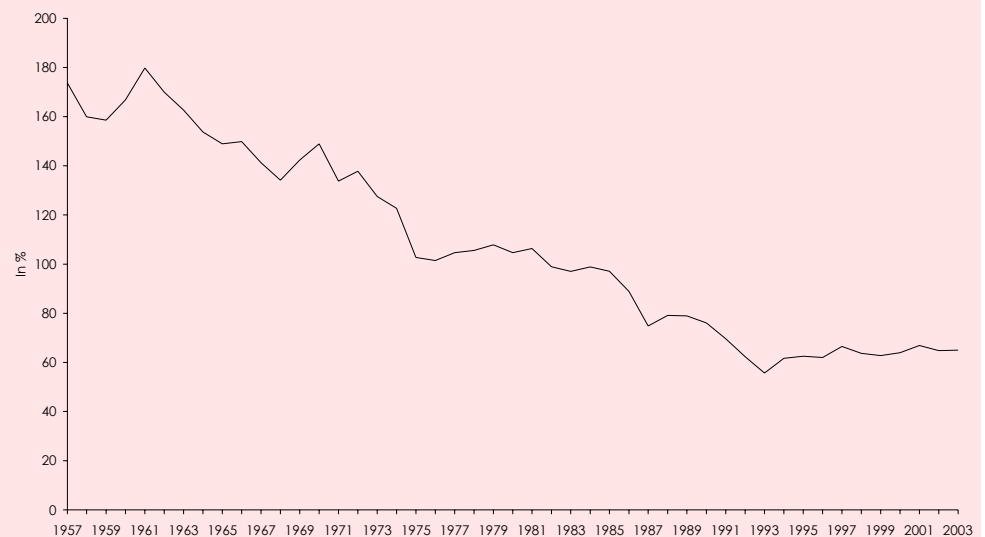
kilometer der PAG 1989 um 45% und 1990 um 77% höher als jener der Bundesstraßenverwaltung Steiermark. Der Lohnaufwand der PAG je Fahrstreifenkilometer lag in beiden Jahren um 25% über dem der Bundesstraßenverwaltung.

1992 wurden einige Straßengesellschaften reformiert (Alpen Straßen AG, ÖSAG) und Rationalisierungsmaßnahmen im Straßendienst ergriffen. Die Erfolge waren bemerkenswert: Die Betriebsausgaben je Fahrstreifenkilometer waren 1994 um 23,4% niedriger als 1991, während die Ausgaben für die übrigen Autobahnen um 9,1%, für die Bundesstraßen B und S um 9,6% stiegen (*Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, 1996*).

Die ÖBB wurden mit 1. Jänner 1993 von einem Wirtschaftskörper des Bundes in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt. Mitte 1993 setzte der Aufsichtsrat der ÖBB einen neuen Vorstand ein. Ein wichtiges Ziel des Managements war die Hebung der Produktivität durch Senkung des Personalstandes:

- In den Jahren 1957 bis 1992 verringerte sich der Personalstand von 77.428 auf 67.394. Der Rückgang betrug im Durchschnitt dieses Zeitraums jährlich lediglich 0,4%. Gleichzeitig nahm die Deckung des Personalaufwands durch Tariferträge (Abbildung 2) laufend ab (1957 174%, 1977 105%, 1992 62%).
- Im Jahr 2003 beschäftigten die ÖBB 47.503 Mitarbeiter, der jährliche Rückgang seit 1992 lag bei durchschnittlich 3,1%. Die Deckung des Personalaufwands stieg leicht (2003 65%).

Abbildung 2: Deckung des Personalaufwands durch die Tariferträge



Q: Geschäftsberichte der ÖBB, Daten aus der Gewinn- und Verlustrechnung, verschiedene Jahrgänge ab 1957. Einschließlich Mehraufwandsentschädigungen und Sozialausgaben, ohne Pensionen.

Diese Entwicklung entspricht durchaus dem mit der Korporatisierung angestrebten Ziel.

Staatliche Mehrheitsbeteiligungen

Staatliche Mehrheitsbeteiligungen hält die öffentliche Hand an Unternehmen, die nur zum Teil privatisiert wurden. In den letzten Jahren wurde der Anteil der privaten Eigentümer laufend erhöht (z. B. Telekom Austria AG, Flughafen Wien AG); dementsprechend schwindet der Staatseinfluss. Mit Sperrminoritäten kann der Staat entscheidende Änderungen im Unternehmen beeinflussen.

PPP – Public Private Partnership

Modelle der Public Private Partnership – PPP-Modelle – basieren auf verschiedenen rechtlichen Vertragsstrukturen (*Gasteyer et al., 2003*). Eine eindeutige Abgrenzung zwischen PPP und sonstigen vertraglichen Beziehungen zwischen Staat und Privaten (Beschaffung, Outsourcing, Contracting-out) ist kaum möglich.

Für die Verkehrsinfrastruktur bietet sich an, Private mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag in die öffentliche Aufgabenerfüllung einzubeziehen. Zu unterscheiden sind Submissions- und Konzessionssysteme (Steinheuer, 1991):

- In einem *Submissionssystem* sorgt eine private Gesellschaft für die Errichtung und den Betrieb von Verkehrseinrichtungen. Der Staat nutzt also die höhere Effizienz der Privaten in diesem Bereich. Die Festlegung und Einhebung der Benutzergebühren liegt aber bei der staatlichen Straßenverwaltung (Betreibermodell). Der Staat kann damit u. a. verkehrspolitische Ziele verfolgen.
- In einem *Konzessionssystem* bestehen direkte Vertragsbeziehungen zwischen der privaten Gesellschaft und den Nutzern. Die private Gesellschaft ist weitgehend frei in der Leistungsausprägung und der Tarifgestaltung, der Staat hat jedoch Kontrollrechte. Konzessionssysteme werden vielfach im Straßenwesen angewandt: Private erhalten die Konzession für Errichtung und Betrieb einer öffentlichen Straße mit Mauteinhebung. Der Private kann die Maut entsprechend der Nachfragestruktur flexibel gestalten; aufgrund der Monopolsituation wird der Staat aber gewisse Mautobergrenzen vertraglich festlegen.

Die Finanzierung und der Bau der *Umfahrungsstraße Ebelsberg* werden vielfach als erfolgreiches Beispiel einer PPP in Österreich angeführt: Die 5,4 km lange Umfahrungsstraße wurde zwischen 1997 und 2000 errichtet. Die präliminierten Gesamtkosten wurden um 4,5% unterschritten. Die vertraglich festgelegte Refinanzierung erfolgt nur zu einem geringen Teil über als Schattenmaut titulierte Eigeneträge der Errichtungsgesellschaft. Die Schattenmaut trägt nicht einmal die Zinslast der Refinanzierung und wird von der Stadt Linz geleistet. Den Großteil der Refinanzierungskosten übernimmt die Stadt in Form einer Beihilfe gemäß der vertraglich fixierten Subventionszusage. Der jährliche Subventionsbedarf errechnet sich aus der Differenz zwischen Betriebsaufwand und -ertrag der Errichtungsgesellschaft. Zu den Betriebsaufwendungen zählen vor allem Kapitalkosten der vorfinanzierten Errichtungskosten. Die Arbeiten für den Betrieb (Reinigung, Winterdienst) und die laufende Erhaltung der Straße vergibt die Errichtungsgesellschaft an den Straßendienst der Stadt Linz und an private Anbieter.

Gemäß den Vertragsmodalitäten tragen nach Ansicht des *Oberösterreichischen Landesrechnungshofes* (2002) ausschließlich die Stadt Linz und das Land Oberösterreich durch Förderungszusagen die finanziellen Lasten. Die Darlehensaufnahme durch die Errichtungsgesellschaft bei ihrer Muttergesellschaft (Bankinstitut) wurde zu marktüblichen Konventionen vereinbart, die in der Regel teurer sind als die Finanzierungsbedingungen des öffentlichen Sektors. Der wesentliche Kostenvorteil, die Vorsteuerabzugsfähigkeit (die Gebietskörperschaften sind im Gegensatz zur privaten Errichtungsgesellschaft nicht vorsteuerabzugsfähig), ist gesamtwirtschaftlich gesehen nicht relevant: Die Stadt Linz spart Mehrwertsteuerzahlungen an den Bund.

Werden Infrastruktureinrichtungen vollständig an Private veräußert bzw. von ihnen ohne Staatsauftrag errichtet und betrieben, so spricht man von "Vollprivatisierung". Da die wirtschaftlichen Aktivitäten in diesem Bereich durchwegs mit Nutzungsrechten an einer öffentlichen Sache, behördlichen Bewilligungen, öffentlichen Aufgabenstellungen u. Ä. verbunden sind, kann der Staat auch auf rein private Infrastrukturunternehmen starken Einfluss ausüben. Mit der behördlichen Bewilligung (Konzession) können Auflagen (Leistungsvorgaben, Preisgestaltung) verbunden sein.

Das *Eisenbahnwesen* hat in Österreich eine sehr wechselhafte Geschichte hinsichtlich des privaten und staatlichen Engagements. Das private Engagement erfolgte in Form von Konzessionssystemen.

Wenngleich die ersten Eisenbahnbauten (Übersichten 4, 5) ausschließlich durch Private initiiert und errichtet wurden, behielt sich der Staat grundsätzlich das Recht zum Bau und zum Betrieb von Eisenbahnen vor. 1838 wurden "Allgemeine Bestimmungen über das bei Eisenbahnen zu beobachtende Konzessionssystem" erlassen. Die Bestimmungen enthielten Normen über das Zustandekommen der Eisenbahnen und legten das staatliche Heimfallsrecht nach Ablauf der Konzessionsdauer (50 Jahre) fest. Gewisse Beschränkungen konnten bei "wichtigen öffentlichen Interessen" auferlegt werden. Der Staat nahm aber weder auf den Fortgang des Baus neuer Eisen-

Vollprivatisierung

bahnen noch auf das Tarifwesen wesentlichen Einfluss. Trotz der liberalen Haltung des Staates gegenüber den monopolistischen Eisenbahnbetreibern ergaben sich bald wirtschaftliche Probleme: Die Voranschläge für die Ausbaurkosten wurden überschritten, die Erträge blieben unter den Erwartungen, die privaten Kapitalgeber zogen sich zurück.

Übersicht 4: Chronologie der Eisenbahnpolitik in Österreich

1824	Erteilung eines Privilegiums zum Bau der ersten Pferdeeisenbahn
1836	Erteilung eines Privilegiums zum Bau der ersten Lokomotiveisenbahn
1837	Kabinettschreiben über das Recht des Staates zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen; der Staat macht davon aber vorläufig keinen Gebrauch
1838	Hofkanzleidekret für Eisenbahnkonzessionen; staatliches Heimfallsrecht nach Ablauf der Konzessionsdauer (50 Jahre), kaum staatlicher Einfluss auf Bauabfolge und Tarife
1841	Beginn der Verstaatlichung von Eisenbahnen durch Hofkanzleidekret für staatliches Eisenbahnprogramm; Staat baut subsidiär Hauptlinien; Betrieb sollte verpachtet werden; tatsächlich betreibt der Staat neu erbaute und eingelöste private Bahnen, keine neuen Konzessionen werden vergeben, Einlösungen von Privatbahnen durch den Staat bis 1854, staatlicher Bau von Bahnen bis 1858
1854	Beginn der Privatisierung durch das neue Konzessionsgesetz; Konzessionsdauer auf 90 Jahre erweitert, staatliche Zins- und sonstige Garantien, Steuererleichterungen; dafür verstärkter staatlicher Einfluss auf Bau, Betrieb, Tarife der Privatbahnen
1855	Private "Österreichische Staatseisenbahngesellschaft" kauft nördliche und südöstliche Staatsbahnen
1858	Alle Bahnen mit Ausnahme von 2,1 km der Bahnstrecke zwischen Kufstein und der bayerischen Grenze in der Hand privater Gesellschaften
1873	Wirtschaftskrise, Mangel an Privatkapital für den Bahnbau, staatliche Garantien werden schlagend; notleidende Bahnen fordern höhere staatliche Garantieleistungen, legen Konzessionen zurück; in der Folge Eisenbahnbau auf Staatskosten, Übernahme und Verpachtung von Strecken
1877	Sequestrationsgesetz; Staat kann Bahnen mit staatlichen Garantien aufkaufen und auch Bahnen betreiben
Ab 1880	Verstaatlichung von Privatbahnen (1880 Kronprinz Rudolf-Bahn, 1881 Kaiserin Elisabeth-Bahn, 1884 Kaiser Franz Josef-Bahn, 1906 Kaiser Ferdinands-Nordbahn, 1909 Nord-West-Bahn); Ausbau der Alpenbahnen auf Kosten des Staates (Arlberg-, Pyhrn-, Tauern-, Karawankenbahn); 1909 mit Ausnahme der Südbahngesellschaft alle Hauptbahnen vom Staat eingelöst
1923	Selbständiger Wirtschaftskörper "Österreichische Bundesbahnen" (ÖBB) geschaffen
1924	Südbahn an ÖBB übertragen
1989	Eisenbahnbau durch Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG (HL-AG), fremdfinanziert über Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG)
1996	Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (SCHIG) übernimmt die Finanzierung
1993	ÖBB in privatrechtliche Gesellschaft umgewandelt
2004	ÖBB neu strukturiert

Q: Amtliche Eisenbahnstatistik (1930), Puwein (2004).

Übersicht 5: Ausbau der wichtigsten Strecken im Eisenbahnnetz Österreichs

		Streckenlänge in km	Inbetriebnahme	Ursprünglicher Investor
Erste Eisenbahn-Gesellschaft (Pferdeeisenbahn)	Linz-Budweis	129,0	1832	Privat
Kaiser Ferdinands-Nordbahn	Wien-Lundenburg-Bochnia bzw. Wieliczka	1.333,0 ¹⁾	Teilstrecken ab 1837 (bis Deutsch-Wagram 1837, bis Krakau 1846)	Privat
Wien-Raaberbahn, Österreichisch-ungarische Staatseisenbahn, Südbahn-Gesellschaft	Wien-Triest, Kufstein-Innsbruck, Marburg-Villach-Franzensfeste, ungarische Linie	2.263,3 ¹⁾	Teilstrecken ab 1841 (bis Gloggnitz 1841, bis Bruck an der Leitha 1842)	Privat
Semmeringbahn	Gloggnitz-Mürzzuschlag	41,6	1854	Staat
Kaiserin Elisabeth-Bahn	Wien-Wörgl bzw. Passau	979,7 ¹⁾	Teilstrecken 1858-1875	Privat
Brennerbahn	Innsbruck-Bozen	125,2	1867	Privat
Kronprinz Rudolf-Bahn	St. Valentin-Tarvis	800,0 ¹⁾	Teilstrecken 1868-1877	Privat
Kaiser Franz Josef-Bahn	Wien-Eger bzw. Prag	699,9	Teilstrecken ab 1868	Privat
Österreichische Nordwestbahn	Wien-Znaim-Mladá Boleslav	932,3 ¹⁾	Teilstrecken ab 1869	Privat
Arlbergbahn	Innsbruck-Bludenz	136,6	1884	Staat
Pyhrnbahn	Klaus-Selztal	42,3	1906	Staat
Karawankenbahn	Klagenfurt bzw. Villach-Jesenice	60,7	1906	Staat
Tauernbahn	Schwarzach-Spittal an der Drau	80,9	1909	Staat

Q: Neuner (2002), Amtliche Eisenbahnstatistik (1930). – ¹⁾ Mit Nebenbahnen.

Die notleidenden Eisenbahngesellschaften verlangten von der Regierung für den weiteren Bahnausbau Kapitalzuschüsse und Zinsgarantien. Die Regierung erkannte die überragende Bedeutung des Bahnausbaus für die wirtschaftliche Entwicklung des Staates. Unter dem Hofkammerpräsidenten Freiherr von Kübeck wurde ein Programm für das Eisenbahnnetz geschaffen (Hofkanzleidekret vom 23. Dezember 1841). Demnach sollte der Staat die Hauptbahnlinien ausbauen, wenn Private daran nicht interessiert oder dazu nicht fähig waren. Der Bau der Nebenbahnen blieb den Privaten überlassen. Die größte Leistung des staatlichen Eisenbahnbaus in dieser Zeit war wohl die 1854 in Betrieb genommene Semmeringbahn.

An einen staatlichen Eigenbetrieb der Eisenbahnen war ursprünglich nicht gedacht. Die neu erbauten Strecken sollten vielmehr an private Eisenbahngesellschaften verpachtet werden. Die Krise der Privatbahnen, die sich durch die Wirtschaftskrise des Jahres 1847 und die politischen Ereignisse des Jahres 1848 verschärfte, veranlasste den Staat, die Aktien von notleidenden Eisenbahngesellschaften aufzukaufen und keine neuen Konzessionen zu vergeben.

Wegen der knappen Staatsfinanzen verzögerte sich jedoch der weitere Ausbau des Eisenbahnnetzes. Durch die Heranziehung privaten Kapitals sollten die geplanten Linien rascher fertig gestellt werden¹⁾. Das neue Konzessionsgesetz von 1854 sollte das Eisenbahnwesen für das Privatkapital attraktiver machen. Dazu wurden die Konzessionsdauer von 50 auf 90 Jahre ausgedehnt und eine Zinsengarantie in Aussicht gestellt. Dafür hatten die privaten Konzessionswerber öffentliche Verpflichtungen zu übernehmen. Der Staat nahm mehr Einfluss auf den Bau, den Betrieb und die Tarife der Bahn.

In den folgenden Jahren entstand eine Reihe neuer Eisenbahngesellschaften, die unter starker Beteiligung von ausländischem Kapital teils die bisherigen Staatsbahnen übernahmen und erweiterten, teils neue Eisenbahnlinien errichteten. Bereits nach vier Jahren, also Ende 1858, war mit Ausnahme des Anschlusses von Kufstein zur bayrischen Grenze von 2,1 km das gesamte Eisenbahnnetz in Österreich wieder in privater Hand. In der Folge nahm das Eisenbahnwesen einen raschen Aufschwung; wichtige Bahnstrecken wie die Kaiserin Elisabeth-Bahn (Westbahn), die Brennerbahn, die Kronprinz Rudolf-Bahn (St. Valentin-Tarvis), die Nordwestbahn und die Kaiser Franz Josef-Bahn wurden von privaten Gesellschaften errichtet.

Die Wirtschaftskrise des Jahres 1873 erschütterte das Eisenbahnwesen in Österreich schwer. Das für die Fertigstellung des Eisenbahnnetzes erforderliche Privatkapital wurde knapp, und Schwächen des bestehenden Netzes wurden aufgedeckt: Angesichts der staatlichen Zinsgarantien hatten Bahngesellschaften teilweise sorglos investiert. Die Netzverdichtung (Bau von Nebenlinien) verursachte hohe Kosten, brachte aber geringe Erträge. In der Folge erlosch eine Reihe von Eisenbahnkonzessionen wegen Nichtausführung des Baus; in Bau befindliche Linien wurden mangels Kapitals nicht weitergebaut. Die Privatbahnen verlangten von der Regierung höhere Garantieleistungen.

Angesichts der Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage forderten die Bahnunternehmen nicht nur die Ertragsgarantie des investierten Kapitals, sondern auch den Abgang im laufenden Betrieb beim Staat ein. Das Sequestrationsgesetz von 1877 ermächtigte die Regierung, die Betriebsführung jener Eisenbahnen zu übernehmen, die ein vom Staat zu bedeckendes Betriebsdefizit aufwiesen oder durch fünf Jahre mehr als die Hälfte des garantierten Reinertrags in Anspruch nahmen. Die Regierung wurde ferner ermächtigt, garantierte Bahnen anzukaufen und zu betreiben. In der Folge übernahm der Staat die wichtigsten Bahnlinien in Österreich und stellte die kostenintensiven Teilstücke des Netzes fertig (Arlbergbahn, Pyhrnbahn, Karawankenbahn und Tauernbahn). Als letzte der großen Privatbahnen wurde 1924 die Südbahn verstaatlicht.

Soll die Einbindung privater Unternehmen in Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen verstärkt werden, so ist Folgendes zu beachten:

- Die bisherige Korporatisierung bringt bereits spürbare Effizienzgewinne. Der weiter bestehende Staatseinfluss kann aber die Effizienz der Arbeitsmethoden beeinträchtigen.
- Grundsätzlich ist Wettbewerbsdruck für die Steigerung der Effizienz wichtiger als die Beteiligung von Privaten. Infrastruktureinrichtungen haben fast durchwegs Eigenschaften eines natürlichen Monopols, sodass ein direkter *Wettbewerb auf dem Markt* nicht möglich ist. Der Staat kann aber durch Privatisierung in Form von PPP-Projekten den *Wettbewerb um den Markt* nutzen, indem er für ein transpa-

¹⁾ Dies erinnert stark an die gegenwärtige Diskussion über den Einsatz von PPP-Modellen im Bahn- und Straßenausbau.

Schlussfolgerungen

rentes und faires Vergabeverfahren sorgt. Die Konzessionsdauer soll in Abhängigkeit vom Wesen des Projektes möglichst kurz sein. Vom Wettbewerb auf dem Markt kann der Staat profitieren, indem er Leistungen nicht selbst erstellt, sondern von Privaten zuliefern lässt.

- PPP-Projekte werden vielfach aus finanzierungspolitischen Sachzwängen des Staatshaushaltes forciert. Die Folgekosten der privaten Finanzierung tragen der Staat und/oder die Infrastrukturbenutzer. Privates Kapital kann nicht nur durch PPP, sondern auch für Beschaffungsmaßnahmen staatlicher Unternehmen mobilisiert werden. Die Finanzierungskosten sind in der Regel für den Staat niedriger als für private Partner. PPP ist weiters mit relativ hohen Transaktionskosten verbunden. Die privaten Partner müssen dies durch Effizienzgewinne in Bau und Betrieb der Infrastruktureinrichtungen mehr als ausgleichen.
- Ein staatlicher Infrastrukturbetrieb vergibt direkt an Bauunternehmen und Zivilingenieure Aufträge. Im Sinne der Institutionenökonomie ist zu beachten, dass für eine PPP neue Principal-Agent-Beziehungen aufgebaut werden müssen: Die das PPP-Projekt vergebende Behörde (Principal) erteilt einem Konsortium (Agent), bestehend zumeist aus Banken und Bauunternehmen, den Auftrag. Die Behörde wird als Agents Zivilingenieure, Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsanwälte und Bankfachleute konsultieren. Die Institutionenökonomie geht davon aus, dass alle diese Agents auch ihren Eigennutzen verfolgen und gegenüber der Behörde einen Informationsvorsprung besitzen. Will die entscheidende Behörde die Expertise ihrer Agents nicht ungeprüft akzeptieren, so benötigt sie ein entsprechend gut ausgebildetes und eingearbeitetes Kontrollpersonal.
- PPP-Modelle erschweren die öffentliche Finanzkontrolle und die nachträgliche Evaluierung der Projekte. Im österreichischen System der Korporatisierung behalten die Vertreter der öffentlichen Hand die Kontrolle über die Kosten der Infrastrukturgesellschaften (z. B. ASFINAG). Darüber hinaus kann der Rechnungshof kontrollieren, ob Einsparungspotentiale von der Betreibergesellschaft genutzt werden und ob die Benutzungstarife angemessen sind.
- Zu prüfen ist, wieweit systemimmanente Effizienzschwächen der staatlichen Infrastrukturverwaltung und der ausgegliederten Unternehmen durch eine Verbesserung der Managementmethoden und eine leistungsorientierte Personalpolitik abgebaut werden können.

Literaturhinweise

- Ahlf, E.-H., "Korruption", Lehr- und Studienbeihelfe für Kriminologie, 1998, (13).
- Alchian, A. A., "Some Economics of Property-Rights", in Alchian, A. A., *Economic Forces at Work*, Indianapolis, 1977.
- Amtliche Eisenbahnstatistik der Republik Österreich 1927, Wien, 1930.
- ASFINAG, "Interessentensuche für Public Private Partnership gestartet", Newsletter, 2004, (48), <http://www.asfinag.at/newsletter/newsletter48.htm>.
- Blankart, C. B., "Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Beurteilungs- und Entscheidungsprobleme", *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 1980, 9, S. 305-310.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Betriebskennzahlen Bundesstraßenverwaltung, Auswertung 1990 bis 1994, Bundesstraßenverwaltung, Referat VI/7b, Wien, 1996.
- Clemenz, G., "Theoretische und wirtschaftspolitische Grundzüge", in Bayer, K., et al., *Der Staat und seine Funktionen*, Wien, 1998.
- Ehrlich, I., Gallais-Hammon, G., Lutter, R., *Dynamic and Static Productivity Differences Across Private and Public Enterprises: Theory and Evidence*, Institut Orléanais de Finance, Orléans, 1991.
- Frank, B., "Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung", *Vierteljahresshefte zur Konjunkturforschung*, 2004, 73(2), S. 184-199.
- Frey, R. L., *Infrastruktur, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 4, Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich, 1978.
- Gasteyer, Th., et al., *Prozessleitfaden Public Private Partnership*, Bertelsmann Stiftung, Frankfurt, 2003.
- Kay, J. A., Thompson, D. J., "Privatisation: a Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, 1986, 96(1), S. 18-32.
- Leibenstein, H., "Allocative Efficiency versus x-Efficiency", *American Economic Review*, 1966, 56(3), S. 392-415.
- Neuner, B., *Bibliographie der österreichischen Eisenbahnliteratur von den Anfängen bis 1918*, Band II, Wien, 2002.

- Niwa, A., "Die Reform der japanischen Staatseisenbahn", Die Deutsche Bahn, 1992, 68(12), S. 1331-1338.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Initiativprüfung Umfahrung Ebelsberg, Linz, 2002.
- Österreichischer Rechnungshof, Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 1987, Wien, 1989.
- Österreichischer Rechnungshof, Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Pyhrnautobahn AG, Wien, 1994.
- Österreichischer Rechnungshof, Wahrnehmungsbericht über Auftragsvergabe im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau. Erster Teilbericht, Wien, 2000.
- Österreichischer Rechnungshof, Wahrnehmungsbericht über Auftragsvergabe im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau. Zweiter Teilbericht, Wien, 2001.
- Puwein, W., Finanzierung der Bahninfrastruktur durch Querfinanzierung von der Straße, Studie des WIFO, gefördert vom Jubiläumssfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, 2004.
- Steiermärkischer Landtag, Landesrechnungshof, Bericht betreffend die bau- und kostenmäßige Prüfung der Landesstraße L701 – Koppenthal II, Graz, 1998.
- Steinheuer, W., "Privatisierung kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrung Nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden", Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, 1991, (17).
- Stiglitz, J., "Principal and Agent", in Eatwell, J., et al., The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London, 1987.
- Weigel, W., "Eine ökonomische Theorie des Beamten auf Lebenszeit", Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 2003, 44(3-4), S. 190-209.

More Efficient Transport Infrastructure by Privatisation – Summary

For a country, the state of its transport infrastructure is of central importance for economic growth. The specific economic properties of such infrastructure – especially when it forms a natural monopoly – may cause market failure. As a result, the state interferes, by developing and operating infrastructure facilities itself, either directly or by delegating some tasks to private enterprises (procurement).

Where operations are run directly, monitoring by state audit offices reveals weaknesses of the state's business activities, such as inadequate cost-consciousness and weak incentives to perform properly. The procurement system is criticised for market distortions: failure to observe the formal rules of calls for tender, inexactly defined performance descriptions, high cost increases from subsequent changes in those descriptions, and errors in the settlement of accounts.

To develop and operate infrastructure projects more efficiently private enterprise is to be harnessed in the future. Efforts are being made to exploit the competence and profit-minded performance focus of private enterprise. The examples of ASFINAG and ÖBB showed that substantial gains in efficiency could be achieved by injecting a corporate spirit into state infrastructure facilities (corporatisation). Before continuing on the path towards privatising infrastructure (e.g., by PPP options) it should be noted that, in general, competition is more important for boosting efficiency than any investment by a private partner. Through PPP projects, the state can utilise market competition by guaranteeing a transparent and fair award procedure.

Past experience with Austrian railways in the 19th century showed that private investors were very reluctant to involve themselves in high-risk infrastructure projects except when offered state guarantees. However, once granted, these induced reckless investment. Slumps caused by cyclical downturns then forced the state to take over bankrupt private railway companies.