

Ausgliederungen und Public Private Partnerships als Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben: ein österreichischer Erfahrungsbericht

Ausgliederung; Einsatzgebiete; Performance; Public Private Partnership; Rechtsformen; Ziele

Ausgliederung und Public Private Partnership gehören zu den Elementen der österreichischen Verwaltungsreform und werden als Ansatzpunkte zur Modernisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung gesehen. In einem deskriptiven ersten Teil beschreibt der Beitrag die zentralen Entwicklungslinien beider Formen der Verwaltungsmodernisierung und charakterisiert sie vergleichend anhand der Motive, Einsatzgebiete und der Rechtsformen. Ein zweiter Teil präsentiert die in der Praxis beobachtbaren Herausforderungen primär auf Basis der Rechnungshofberichte, um so einen Einblick in die tatsächliche Performance dieser beiden Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu erhalten.

I. Einleitung

Angesichts der im Zuge des New Public Management erfolgten generellen Tendenz eines Wandels vom Dienstleistungsstaat zum Gewährleistungsstaat, haben *verselbständigte Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung* in vielen Staaten an Bedeutung gewonnen (Budäus 2006; Harms/Reichard 2003). Vormalig klassische Aufgaben der Kernverwaltung werden auf verselbstständigte Einheiten ausgelagert oder an private Akteure im Rahmen vertraglicher Arrangements übertragen. Im Spektrum zwischen verwaltungsmäßiger Eigenerstellung und vollständiger Privatisierung lässt sich eine Fülle von organisatorischen Ausprägungen beobachten, die unterschiedliche Grade der Verselbstständigung aufweisen. Zu diesen verselbstständigten Formen zählen sowohl *Ausgliederungen* als auch *Public Private Partnerships* (PPPs). Beiden Formen ist gemein, dass die öffentliche Hand durch vertragliche Regelungen Einfluss auf die Art und Weise der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung nimmt. Im Fall der Ausgliederungen geschieht dies durch unternehmensverfassungsmäßige und spezialgesetzliche Regelungen, bei PPPs in der vertraglichen Variante durch entsprechende Kontraktbestimmungen.

Im Folgenden sollen diese beiden spezifischen Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung am Beispiel von Österreich diskutiert werden. Anliegen dieses Beitrags ist es, einen *Überblick* über die österreichischen Entwicklungen in puncto Ausgliederung und PPPs zu geben. Beide Formen zählen zu den Instrumenten der österreichischen Verwaltungsreform und lassen sich auf dem

1 Die Autorin dankt den Teilnehmern der Jahrestagung des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesverbandes Öffentlicher Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. und Herrn o. Univ. Prof. Dr. Reinbert Schauer für wertvolle Anregungen.

Kontinuum zwischen verwaltungsbezogener Eigenerstellung und der materiellen Aufgabenprivatisierung als marktnahe bzw. marktliche Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung einstufen.

Wie Deutschland zählt Österreich nicht zu den Frühimplementierern des New Public Management, auch wenn es in ausgewählten Teilbereichen (z. B. in Bezug auf die Konzeption der zweiten Stufe der wirkungsorientierten Haushaltsreform) als sehr fortschrittlich einzustufen ist.

Im Rahmen des deskriptiven Teils des Beitrags werden auf Basis öffentlich zugänglicher Quellen, Aussagen über zentrale Entwicklungslinien, Organisationsformen und Einsatzgebiete getroffen. Außerdem sollen die in der österreichischen Diskussion zentralen Motive für Ausgliederungen und PPPs identifiziert werden. Hierbei wird auch der Frage nachgegangen, ob es eine Parallelität bei den Begründungsmotiven gibt und inwieweit Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Begründungslogiken bestehen. Prüfberichte der Rechnungshöfe dienen dazu, sich in empirischer Weise den Herausforderungen von Ausgliederungen und PPPs anzunähern. Insbesondere soll untersucht werden, ob sich die (Effizienz-) Erwartungen erfüllt haben und wenn nicht, welche Problemfelder aufgetreten sind.

Zur Bearbeitung der Fragestellungen sind die nachfolgenden Ausführungen wie folgt aufgebaut. An begriffliche Grundlagen sowie einem Nachzeichnen zentraler Entwicklungslinien von Ausgliederungen und PPPs in Österreich schließt sich eine Darstellung der Formen und Einsatzmotive einschließlich der österreichischen Begründungslogiken für Ausgliederungen und PPPs an. Diese werden auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht. Den Risiken beider Formen der öffentlichen Auftragswahrnehmung wendet sich der Aufsatz, unter Berücksichtigung der relevanten Literatur, primär durch Auswertung der Rechnungshofstellungen zu. Zusammenfassende Schlussfolgerungen schließen den Beitrag ab.

II. Begriffliche Grundlagen und zentrale Entwicklungslinien

1. Ausgliederungen

In Bezug auf den *Ausgliederungsbegriff* wird im Folgenden nicht dem im Ausgliederungshandbuch des Bundes engen Verständnis von Ausgliederungen gefolgt, das Ausgliederungen ausschließlich auf die Bundesebene einschränkt,² sondern der weitere Begriff von Baumgartner gewählt, der wie folgt definiert:

„Als „Ausgliederung“ ist ein Vorgang zu bezeichnen, bei dem Aufgaben, die bislang von einer Gebietskörperschaft selbst, d. h. durch ihre eigenen Organe besorgt wurden, auf eine juristische Person übertragen werden, die weder Selbstverwaltungsträger noch Gebietskörperschaft ist, jedoch in einem besonderen Naheverhältnis zur ursprünglichen Gebietskörperschaft steht.“ (Baumgartner 2006, S. 96)

Zu den *konstitutiven Merkmalen* einer Ausgliederung zählen laut Baumgartner (2006, S. 37 ff.), dass durch eine sondergesetzliche Regelung ein selbstständiger Rechtsträger in Form einer juris-

2 Wörtlich heißt es dort „unter dem Begriff der Ausgliederung wird die gesetzliche Übertragung hoheitlicher Aufgaben und/oder Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes oder eines rechtlich unselbstständigen Bundesbetriebes einschließlich des bisherigen bundeseigenen Personals auf einen neu geschaffenen Rechtsträger verstanden.“ Siehe BMF 2007, S. 7.

tischen Person des öffentlichen Rechts oder des privaten Rechts geschaffen wird. Der *verselbstständigte Rechtsträger* steht in einem Naheverhältnis zur Gebietskörperschaft und übernimmt staatliche bzw. kommunale Aufgaben. Die sondergesetzliche Grundlage erfordert, dass ein Ausgliederungsgesetz verabschiedet wird, welches neben Aussagen zu den Organen der ausgegliederten Verwaltungseinheit auch Möglichkeiten zur Festschreibung von Auflagen für die Ausübung einer Tätigkeit im öffentlichen Interesse enthalten kann. Die Notwendigkeit einer *sondergesetzlichen Grundlage* besteht unabhängig davon, ob die ausgegliederte Einheit hoheitliche Aufgaben übernimmt oder nicht. In Bezug auf die Übertragung hoheitlicher Aufgaben fordern die Ausgliederungsrichtlinien des österreichischen Bundeskanzleramtes, dass eine Übertragung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung explizit und präzise zu erfolgen hat und die Zuständigkeiten für hoheitliche Maßnahmen klar und eindeutig zu regeln sind (Bundeskanzleramt 1992). Mittels einer besonderen gesetzlichen Regelung ist die Überleitung des bisher mit den Aufgaben der ausgegliederten Einheiten betrauten Personals (Beamte und Vertragsbedienstete) zu regeln. Kontrovers wird in der juristischen Literatur die Frage der unmittelbaren oder mittelbaren Grundrechtsbindung, insbesondere der ausgegliederten Organisationseinheiten mit Privatrechtsautonomie diskutiert (Baumgartner 2006, S. 66 ff.). Ein schillernder Rechtsbegriff ist die Forderung eines *Naheverhältnisses zu der ausgliedernden Gebietskörperschaft*. Da die prinzipielle Aufgabenverantwortung der ausgegliederten Aufgabe bei der Gebietskörperschaft verbleibt, erfordert diese, dass besondere Einwirkungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaft, beispielsweise in Form von Aufsichts-, Weisungs- oder Zustimmungsrechten bestehen. Einzelheiten regelt das jeweilige Ausgliederungsgesetz.

Bei den auszugliedernden Aufgaben handelt es sich um ursprünglich von Verwaltungen wahrgenommene Aufgaben. Es findet ein Übergang von einer unmittelbaren Aufgabenwahrnehmung durch eine Gebietskörperschaft in eine *mittelbare Aufgabenwahrnehmung* statt. Aufgrund der fehlenden Kompetenz, ein Sondergesellschaftsrecht zu erlassen, besitzen die Länder und die Kommunen ein eingeschränktes Auswahlpektrum bei den Rechtsformen für die Ausgliederungen. Auf kommunaler Ebene lässt sich vor allem die Umwandlung von kommunalen Regiebetrieben in privatrechtliche Rechtsformen beobachten. Als Beispiele sei auf die Umwandlung der Wiener Stadtwerke,³ dem größten österreichischen kommunalen Unternehmen oder die Umwandlung des Allgemeinen Krankenhauses Linz verwiesen. Wie das Beispiel der Museen der Stadt Wien zeigt, kommt auch vereinzelt eine Umwandlung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht.

Keine Ausgliederung liegt vor, wenn ein in einer rechtlich selbstständigen Rechtsform des öffentlichen Rechts verfasstes öffentliches Unternehmen, in ein öffentliches Unternehmen in einer Privatrechtsform umgewandelt wird. Damit erstrecken sich Ausgliederungen nur auf einen Teilbereich der formalen Privatisierung. Wird ein völlig neues rechtsfähiges öffentliches Unternehmen gegründet, das öffentliche Aufgaben wahrnimmt, die bisher nicht in Eigenregie der jeweiligen Gebietskörperschaft wahrgenommen wurden, kann man ebenfalls nicht von einer Ausgliederung sprechen. Wie fließend die Grenzen hier sind, zeigt die unterschiedliche Einordnung der

3 Zu den Töchtern der Wiener Stadtwerke Holding AG zählen die Wiener Linien GmbH, die Wiener Energie GmbH und die Bestattung Wien GmbH. Mit rund 15.000 Mitarbeitern zählen die Wiener Stadtwerke zu den größten Unternehmen Österreichs.

im Zuge der EU-Liberalisierung neu geschaffenen Regulierungsbehörden, die in Österreich teilweise als beliehene Rechtsträger in Form einer Kapitalgesellschaft (Energie-Control GmbH, Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH und Schienen-Control GmbH) errichtet wurden. Für Österreich stelle die Errichtung entsprechender Regulierungsbehörden für die liberalisierten Bereiche ein Novum dar. Somit wären diese Kapitalgesellschaften nicht als Ausgliederungen einzustufen. Teilweise geschieht dies aber trotzdem mit dem Hinweis auf die Übertragung von ehemaligen Verwaltungsaufgaben (z. B. Baumgartner 2006, S. 63). Unklar bleibt dabei, ob 1 Prozent ehemalige Verwaltungsaufgaben reichen oder ein Anteil von 50 Prozent ehemaliger Verwaltungsaufgaben notwendig ist, um von einer Ausgliederung zu sprechen.

Zur besseren Einordnung der Ausgliederungspraxis sei folgendes vorausgeschickt. Staatliche und kommunale Unternehmen haben in Österreich eine lange Tradition. Versorgungslücken und eine Hochpreispolitik privater Gesellschaften führten beispielsweise im auslaufenden 19. Jahrhundert zu einer Übernahme der Gas- und Elektrizitätsversorgung Wiens durch die Stadt Wien (Schauer 2008, S. 200). Außerdem zählt Österreich zu jenen Ländern, die auf eine Verstaatlichungspraxis zurückblicken können. Insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg hat die öffentliche Wirtschaft einen großen Bedeutungszuwachs erfahren. Um der Beschlagnahme „Deutschen Eigentums“ durch die sowjetischen Besatzungstruppen entgegen zu steuern, erfolgte unter Berufung auf einen wirtschaftlichen Notstand durch das 1. *Verstaatlichungsgesetz* 1946 zum Teil aus staatspolitischen, zum Teil aus wirtschaftspolitischen Überlegungen unter anderem eine Verstaatlichung der Hermann-Göring Werke, der Ersten Donaudampfschiffahrtsgesellschaft, der drei größten Banken des Landes (Creditanstalt-Bankverein, Österreichische Länderbank, Österreichisches Creditinstitut), wichtiger Betriebe der Schwerindustrie, der gesamten Mineralölforderung und -verarbeitung und des gesamten Kohle- und Metallbergbaus (Schauer 2008, S. 201; Mugrauer 2007). In der Summe betraf dies rund 70 Unternehmen. Mit dem 2. *Verstaatlichungsgesetz* erfolgte 1947 die Übernahme aller größeren Betriebe der Energiewirtschaft in staatliches Eigentum und die Einleitung einer Reorganisation in Verbund- und Landesgesellschaften (Schauer 2008, S. 201). Nach Abschluss des Staatsvertrages im Jahre 1955 wurden erste Entstaatlichungsinitiativen im Bankensektor eingeleitet.

Als *Vorläufer der Ausgliederungen* ab den 1990er Jahren können in gewissem Umfang die Maßnahmen zu außerbudgetären Finanzierungen aufwendiger und teurer Autobahn- und Schnellstraßenstücke (z. B. 1964 Brenner Autobahn AG, 1969 Tauern Autobahn AG, 1971 Pyhrn Autobahn AG, 1973 Arlbergstunnel AG) angesehen werden. Im strengen Sinne sind diese in den 1960 und 1970er Jahren gegründeten Kapitalgesellschaften nicht Ausgliederungen im heutigen Sinne, da es sich um neue, nicht vorher von einer öffentlichen Verwaltung wahrgenommene Aufgaben handelt.⁴ Heute obliegt die Zuständigkeit für ein hochrangiges Straßennetz der Anfang der 1980er Jahre gegründeten ASFINAG (Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs AG), deren Namen heute nicht mehr den tatsächlichen Aufgabenumfang widerspiegelt, da die ASFINAG nicht nur für die Finanzierung sondern auch für die Planung, Errichtung und Betrieb für die ihr unterstehenden Bundesstraßen zuständig ist.

4 Dennoch führt sie der Ausgliederungsbericht des Bundesministeriums für Finanzen aus dem Jahre 2003 als Ausgliederungen auf, ebenso wie das Internationale Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien AG, dessen gesetzliche Grundlage aus dem Jahre 1972 stammt. Vgl. BMF 2003, S. 19.

Mit der erfolgten Umwandlung zweier, mittlerweile materiell privatisierter Betriebe der österreichischen Salzverwaltung und der Österreichischen Saline in die Salinen AG im Jahre 1978 und der 1981 erfolgten Umwandlung der Österreichischen Staatsdruckerei in die Österreichische Staatsdruckerei GmbH lassen sich die ersten echten Ausgliederungen identifizieren. Eine erste Ausgliederungswelle setzte ab Anfang der 1990er Jahre und damit etwas zeitlich versetzt zu den Voll- und Teilprivatisierungen ab Mitte der 1980er Jahre ein. Rund um den EU-Beitritt intensivierte sich die Maßnahmen, so dass man von einer zweiten Ausgliederungswelle sprechen kann. Während laut einer Zählung des österreichischen Rechnungshofes neun Ausgliederungen auf Bundesebene im Zeitraum von 1990 bis 1994 zu beobachten waren, betrug die Zahl für den Zeitraum 1996 bis 2000 rund 30 (Österreichischer Rechnungshof 2001, S. 14). Ein Schwerpunkt der ab Beginn der 1990er zu beobachtenden Ausgliederungen bildeten die Überführung großer rechtlich unselbstständiger Bundesbetriebe in Unternehmen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit, wie die nachfolgende Tabelle 1 zeigt. Diese gibt einen exemplarischen Überblick über *Ausgliederungen des Bundes*, da dort die Ausgliederungsbemühungen besser als bei den Ländern und Kommunen, nicht zuletzt durch das 2003 letztmalig erschienene Ausgliederungshandbuch des Bundes relativ gut dokumentiert sind.⁵

Jahr	Ausgegliederte Bundesbetriebe und ausgegliederte selbstständige Wirtschaftskörper
1978	Salinen AG (mittlerweile vollprivatisiert)
1982	Österreichische Staatsdruckerei GmbH (mittlerweile vollprivatisiert)
1988	Münze Österreich AG
1991	Schönbrunner Tiergarten GmbH, Österreichische Lotterie GmbH (später Umwandlung in die teilprivatisierte Österreichische Spielbanken AG)
1994	Österreichische Bundesbahn, seit 2005 ÖBB AG
1996	Post- und Telekom Austria AG (später Trennung in Post AG und Telekom Austria AG)
1997	Österreichische Postsparkasse (vollprivatisiert)
1998	Kunsthistorisches Museum, Bundestheater (Staatsooper, Volksoper, Burgtheater)
1999	Bundessporteinrichtungen GmbH
2000	Museum für angewandte Kunst, Österreichische Galerie Belvedere, Technisches Museum
2001	Museum für Völkerkunde, Österreichisches Theatermuseum, Phonotheek
2002	Museum für Moderne Kunst, Nationalbibliothek
2003	Naturhistorisches Museum

Tab. 1: *Ausgegliederte Bundesbetriebe (Auszug)*

Quelle: Eigene Zusammenstellung unter Rückgriff auf BMF (2003) und Schauer (2008)

Wendet man sich den Verselbstständigungen von rechtlich unselbstständigen Unternehmen auf Länder- und Gemeindeebene zu, so stuft Baumgartner (2006, S. 220 f.) die ab 1985 entstandenen Landeskrankenhausesellschaften als bedeutendsten Anwendungsfall ein (siehe Tab. 2). Bei den

⁵ Vgl. BMF 2003, S. 18 ff. Baumgartner erfasst in seiner Übersicht Ausgliederungen bis 2004. (Baumgartner 2006, S. 207 ff.; Schauer 2008, S. 105 f.) Schauer bezeichnet seine Übersicht als Auszug, was auch aus dem Vergleich mit dem im Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre deutlich wird. Zur Unübersichtlichkeit trägt ferner bei, dass die Autoren teilweise nach dem Erlass des speziellen Ausgliederungsgesetzes, teilweise nach der Aufnahme der Gesellschaftstätigkeit klassifizieren.

Kommunen finden sich vor allem Beispiele bei der Verselbstständigung kommunaler Regiebetriebe.

Bundesland	Gesellschaft und Aufgabenumfang
Burgenland	1993 Errichtung der Burgenländischen Krankenanstalten GmbH (KRAGES)
Kärnten	1993 Gründung der Landeskrankenanstalt-Betriebsgesellschaft (KRABEG)
Niederösterreich	2004 Gründung der Niederösterreich Landeslinik-Holding
Oberösterreich	2002 Gründung der Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals AG (GESPAG)
Salzburg	2003 Gründung der Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH; bereits seit 1998 Landeskrankenhaustholding ohne eigene Rechtspersönlichkeit
Steiermark	1985 Ausgliederung aus der Landesverwaltung und Gründung der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH (KAGES)
Tirol	1991 Ausgliederung der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH
Vorarlberg	1979 Gründung der Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsgesellschaft (VlbG KHBG); Übertragung der Rechtsträgerschaft erst 2001

Tab. 2: Ausgegliederte Landeskrankenhausgesellschaft

Quelle: In Anlehnung an Baumgartner (2006) mit eigenen Ergänzungen

Das Bundesland Wien erscheint in dieser Aufstellung nicht. Die derzeit (Stand November 2010) 12 Spitäler und 11 Geriatrieeinrichtungen der Stadt Wien sind im Wiener Krankenanstaltenverbund (KAG) zusammengefasst.

Einen weiteren thematischen Ausgliederungsschwerpunkt, nicht zuletzt im Hinblick auf die EU-Konvergenzkriterien, bildet die Ausgliederung von Verwaltungsteilen oder nachgelagerten Dienststellen. Ein auszugsweiser Überblick ist Tabelle 3 zu entnehmen.

Jahr	Ausgegliederte Verwaltungseinheiten und nachgeordnete Dienststellen
1992	Wasserstraßendirektion, Schlosshauptmannschaft Schönbrunn
1993	Bundesamt für Zivilluftfahrt (Austro Control GmbH)
1994	Arbeitsmarktverwaltung
1996	Diplomatische Akademie, Börsenaufsicht
1998	Bundesumweltamt, Landwirtschaftliche Versuchsanstalten
1999	Umweltbundesamt, Bewährungshilfe
2000	Österreichisches Statistisches Zentralamt
2001	Spanische Hofreitschule – Bundesgestüt Piber, Bundeswertpapieraufsicht
2002	Banken- und Versicherungsaufsicht, Bakteriologisch-Sereologische-, Veterinärmedizinische-, landwirtschaftliche-, Lebensmitteluntersuchungsanstalten
2004	Austrian Development Agency, Universitäten und Kunstuniversitäten
2005	via donau (Bundesstrombauamt, Wasserstraßendirektion),
2006	Bundesinstitut für Arzneimittel
2007	Bundespensionsamt
2008	Bundesgesundheitsagentur

Tab. 3: Ausgegliederte Verwaltungseinheiten und nachgeordnete Dienststellen (Auszug)

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Schauer (2008)

Anders als bei den verselbstständigten Bundesbetrieben lassen sich hier in einem stärkeren Maße Aktivitäten bis in die jüngste Zeit beobachten.

Während Tabelle 3 vor allem Ausgliederungen von Verwaltungsteilen enthält, die vorher einem Ministerium zuzurechnen waren, sind Tabelle 4 Ausgliederungen zu entnehmen, bei denen funktional die Aufgaben mehrerer Behörden gebündelt wurden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht lässt sich vermuten, dass damit Effizienzsteigerungserwartungen verbunden sind, die sich auf *economies of scale and scope* zurückführen lassen.

Jahr	Ausgliederte funktionale Verwaltungseinheiten
1992	Bau und Liegenschaftsverwaltung, Bundesschuldenverwaltung (Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH)
1996	Bundesrechenzentrum
2000	Bundesgebäudeverwaltung, Immobilienmanagement AG, Bundesbeschaffungsagentur
2004/05	Bundesbuchhaltungsagentur

Tab. 4: Ausgliederte funktionale Verwaltungseinheiten

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Schauer (2008)

Komplementär zu den Ausgliederungen verfolgt Österreich eine *Privatisierungspolitik*. Die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) ist, laut ihrer Homepage, die Beteiligungs- und Privatisierungsagentur der Republik Österreich. Einen besonderen Impuls erhielten die Privatisierungen durch das im Jahre 2000 erlassene ÖIAG-Gesetz. Seitdem wurden unter anderem vollprivatisiert: Austria Tabak AG (ein ehemaliges Staatsmonopol), Flughafen Wien AG, Österreichische Staatsdruckerei GmbH, Print Medien Austria AG, Dorotheum GmbH, Voestalpine AG und die VA Tech AG. Bei der österreichischen Post AG und der Telekom Austria AG ist bisher eine Teilprivatisierung erreicht. Für die einzelnen Privatisierungsmaßnahmen enthält das ÖIAG-Gesetz ganz spezifische Auflagen, die neben einer fiskalisch motivierten Erzielung möglichst hoher Erlöse auch spezifische Auflagen vorsehen, wie beispielsweise den Erhalt eines für den Standort angemessenen Streckennetzes und der Marke (Austrian Airlines) oder den Erhalt von Arbeitsplätzen in Österreich (Voestalpine AG, VA Tech AG). Nicht auf Initiative der ÖIAG geht die Übernahme des ursprünglich nach dem Vorbild der britischen Post Office Savings Bank 1883 gegründeten k.k. Postsparkassen-Amtes durch ein unter der Führung von Cerberus Capital Management im Jahre 2007 zurück.⁶ Insgesamt hat sich durch die Privatisierungsinitiativen seit Mitte der 1980er Jahre das gesamtwirtschaftliche Drittel der öffentlichen Wirtschaft in Österreich auf rund ein Sechstel reduziert (Schauer 2008, S. 202).

2. Public Private Partnerships

Während zumindest bei den Bundesbetrieben ein deutlicher Rückgang der Ausgliederungen in diesem Jahrzehnt zu verzeichnen ist, haben PPPs erst in diesem Jahrzehnt in Österreich an Bedeutung gewonnen. Wie Deutschland zählt Österreich zu den eher späten Implementierern von

6 Cerberus hat vier österreichische Partner mit ins Boot genommen: die Generali-Versicherung, die Wüstenrot-Gruppe, die Österreichische Post sowie ein Konsortium rund um den Industriellen Dr. Hannes Androsch.

PPPs. Als Grund dafür gelten unter anderem die eher zurückhaltende Privatisierungspolitik, die relativ späte Ausgliederungspolitik und die eventuell im Vergleich zu Deutschland weniger weit fortgeschrittenen Finanzierungsprobleme (Infora Consulting Group 2003). Ein einheitlicher Begriff für PPPs hat sich in Österreich noch nicht entwickelt. Ganz ohne Bezug zu öffentlichen Aufgaben⁷ kommt das österreichische Bundesministerium der Finanzen (BMF) aus, wenn es in einer Arbeitsdefinition "Public Private Partnership als Projekte mit Risikotransfer auf den privaten Partner, die auch eine Finanzierungskomponente haben" (BMF 2008, S. 2) bezeichnet. Ähnlich definiert der oberösterreichische Rechnungshof, der PPPs als „öffentlich-private Partnerschaft, mithilfe derer vor allem Investitionen der öffentlichen Hand unter Mitwirkung privater Wirtschaftsteilnehmer unter entsprechender Risikoteilung realisiert werden; PPPs gibt es in verschiedenen Formen und Modellen“ (Oberösterreichischer Rechnungshof 2008 a) versteht. Neben der Risikoteilung wird vor allem der außerbudgetäre Finanzierungsaspekt betont. Dass es sich um ehemals in Eigenregie durchgeführte öffentliche Aufgaben handelt, findet sich in Präsentationen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie. Dort werden PPPs definiert als „auf Dauer angelegte Kooperationen von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei Planung, Erstellung und Verwertung von bislang öffentlichen Aufgaben mit angemessener Verteilung der Risiken und Verantwortlichkeiten (BMVIT 2006).“ Eine explizite Definition vermeidet Schauer, der auf vier Grundfunktionen von PPPs abstellt und diese als funktionale Voll- oder Teilprivatisierung der Planung, Finanzierung, Erstellung/Errichtung und Betrieb einer Anlage bezeichnet (Schauer 2008, S. 107). Wesentlich dabei ist für Schauer, dass die Erfüllungsverantwortung bei der Gebietskörperschaft verbleibt.

Im Bezug auf die Einsatzgebiete von PPPs lassen sich auf Grund der schlechten statistischen Ausgangslage und widersprüchlichen Darstellungen bestenfalls Tendenzaussagen ableiten. Belastbare, aktuelle Zahlen fehlen vollständig. Zur Problematik trägt auch bei, dass insbesondere die Abgrenzung zum *contracting out* unscharf ist und auch jene zu den, im Zuge einer Teilprivatisierung entstehenden, gemischwirtschaftlichen Unternehmen.

Eine Erhebung von Schaffhauser-Linzatti aus den Jahren 2003/2004 identifizierte beachtliche 185 PPP-Projekte, die zu 58 Prozent (Klein-)Projekte im Bereich der kommunalen Infrastruktur waren. Jeweils 21 Prozent entfielen auf den Bund und die Länder, wobei beim Bund eine eindeutige Schwerpunktsetzung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu erkennen war (Schaffhauser-Linzatti 2004). Nach der Form näher spezifiziert sind 85 PPPs, wovon 53 (63 %) als *contracting out*, eine als Kooperationsmodell und 31 als Betreibermodell eingestuft sind.

Bei einer von einer privaten Beratungsgesellschaft Infora (Infora Consulting Group 2003) durchgeführten Erhebung aus dem Jahre 2003 lag der Schwerpunkt der 30 erfassten österreichischen PPPs im Gesundheitswesen (11 PPPs). Als dominante bereichsübergreifende Form wurde das Kooperationsmodell (12 Beispiele) identifiziert, gefolgt vom Betreibermodell (sieben Beispiele). Das Konzessionsmodell wurde vor allem als relevant für den Verkehrsbereich eingestuft, wobei

7 Dass es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht, zählt häufig zu den konstitutiven Merkmalen von Public Private Partnership. So definiert Budäus in einer Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Beirates des deutschen Bundesverbandes öffentlicher Dienstleistungen, wie folgt: „Public Private Partnerships beziehen sich auf eine Teilmenge der gesamten Kooperationsformen zwischen privatem und öffentlichem Sektor derart, dass informal oder formal eine Partnerschaft im Sinne vertraglicher Verpflichtungen für die Wahrnehmung einer schlecht strukturierten Aufgabe eingegangen wird.“ (Budäus 2006, S. 15).

die Ansicht vertreten wurde, dass die Entwicklungen dazu in Österreich noch am Anfang ständen. Die in dem Bericht der Infora enthaltene Schlussfolgerung, dass das Betreibermodell sich vor allem für die Wasserwirtschaft eignet, ist nur bedingt nachvollziehbar.

Als weitere Datenquelle ist der Ergebnisbericht des Bundesministeriums der Finanzen zu nennen, der zeigt, dass finanzvolumenmäßig PPPs vor allem durch Ausgliederungen eingegangen werden. Tabelle 5 enthält einen Überblick über *größere PPPs* im Bereich des Bundes.⁸

Projekt	Art	Dauer	Vergütung
ASFINAG – LKW Maut – Autostrade S.p.A.	Planung, Errichtung, Finanzierung und Betrieb der fahrleistungsabhängigen Bemannung von LKW auf allen Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs Vertrags-PPP	10 Jahre 2004 bis 2014 Vertragsoption für weitere 5 Jahre	Ca. 100 Mio. € p.a. (inklusive variabler Anteil)
ASFINAG – Nordautobahn A5 – Bietergemeinschaft Bonaventura (Hochtief PPP Solutions, Alpine Mayreder, Egis Projects, AECOM Global, Deutsche Asset Management)	Detaillplanung, Errichtung und Betrieb von ca. 52 km Autobahn Vertrags-PPP	12/06 bis 9/39	Barwerte: Errichtungskosten: 719 Mio. € Vergütungskosten: 933 Mio. € jährliche Vergütung zu 70 % unabhängig vom Verkehrsaufkommen
SCHIG – Güterterminal Graz/ Werndorf – HL AG, Immorent GVG und Cargo Center Graz	Planung, Errichtung und (Vor-) Finanzierung einer Anlage für den kombinierten Lagerungsverkehr inklusive Lagerhallen und Einrichtungen im Umfang von 50 ha für die rollende Landstraße Vertrags-PPP	34 Jahre	Barwert Errichtungskosten: 64 Mio. €
SCHIG – Klima Windkammern – ARGE Klima-Wind-Kanal	Planung, Errichtung, (Vor-) Finanzierung und Betrieb von zwei Testkammern, und zwei Sonnenfeldern für Schienenfahrzeuge, LKW und Busse Vertrags-PPP	35 Jahre	Barwerte: Errichtungskosten: 59,2 Mio. € Vergütungskosten: 22,6 Mio. €
SCHIG – Bayernhafen Regensburg	Vergabe durch die RoLa Regensburg Projektgesellschaft mbH, einer 100 % Tochter der SCHIG Planung, Errichtung, (Vor-) Finanzierung eines Verladeterminals am Hafen Regensburg, Refinanzierung aus Verpachtung Vertrags-PPP	21 Jahre	Barwert Errichtungskosten: 2,4 Mio. €
BMJ – Digitalfunk BOS Austria – TETRON Sicherheitsnetz Errichtungs- und Betriebs GmbH	Die Eigentümer der Projektgesellschaft TETRON GmbH sind zu 65 % die Motorola Österreich GmbH und zu 35 % die Alcatel Austria AG Planung, Errichtung und Betrieb des Behördenfunks an ca. 1.600 und 6 Switches und 2 Netzmanagementzentren Vertrags-PPP	Nach Vollausbau 25 Jahre	ca. 35 Mio. € in Abhängigkeit von Behördeneigenleistungen
BMWa – Bundescontracting 500 – fünf Contractingfirmen ohne namentliche Nennung	Energetische Optimierung von 500 Bundesgebäuden Vertrags-PPP	ca. 10 Jahre	Contractor erhält 80 % der von ihm erzielten Energieeinsparungen

Tab. 5: PPPs im Bereich des Bundes sowie ausgegliederter Bundesgesellschaften

Quelle: BMF (2008)

8 Nicht aufgenommen wurde die IMC Fachhochschule Krems GmbH, da es kein Vergabeverfahren gab. Träger der ICF Fachhochschule Krems sind zu 70 % ein privates Bildungsinstitut (ITM GmbH) und zu 30 % die Stadt Krems. 2007 finanzierte sich diese private Fachhochschule zu 70 % aus Bundesförderungen.

Die Tabelle zeigt deutlich, dass es auf der Bundesebene einige wenige PPPs gibt, die allerdings eine beträchtliche Größenordnung erreichen können. Allen in Tabelle 5 aufgenommenen PPPs ist gemeinsam, dass sie eine Laufzeit von mindestens 10 Jahren haben. Auf kommunaler Ebene reichen die Erfahrungen mit PPPs im Verkehrsbereich bis in die 1990er Jahre zurück. Als erstes PPP im Verkehrsbereich gilt die im Jahr 2000 in Betrieb genommene oberösterreichische Umfahrung Ebelsberg mit einem Volumen von rund 136 Millionen Euro.

Neben dem Bereich der *Verkehrsinfrastruktur*, in dem sich die größten österreichischen PPPs befinden, kommt dem Krankenhausbereich als Einsatzgebiet eine gewisse Rolle zu. Dort findet sich auch das am längsten fortbestehende PPP. Tabelle 6 enthält eine Auflistung von PPPs im *Krankenhausbereich*. Deutlich zeigt sich dabei ein Schwerpunkt bei der Planung, Errichtung und Inbetriebnahme (Fried 2004, S. 9). Von der absoluten Größenordnung gehen einige dieser PPPs in den dreistelligen Millionenbereich (z. B. Landeskrankenhaus Vöcklabruck, Unfallkrankenhaus Linz).

Projekt	Merkmale	Projektvolumen und Status
Allgemeines Krankenhaus Wien Universitätskliniken – VAMED AG	Erhalt der medizinischen und technischen Infrastruktur, Grünflächenmanagement, Abfallmanagement, Telefonzentrale, Projektmanagement für Erneuerungsinvestitionen einschließlich der notwendigen Baumaßnahmen Das AKH Wien hat mehr als 30 Kliniken und in Summe 2100 Betten. Vertrags-PPP	60 Mio. € pro Jahr keine Baumaßnahmen Realisierung: fortlaufend seit 1996
A.ö. Diakonissen-Krankenhaus Schladming – VAMED AG	Zwei PPPs öffentlicher Partner: Kooperation der KAGES mit der Diakonie Gallneukirchen Planung, Errichtung, Finanzierung und Inbetriebnahme eines Krankenhausneubaus mit 123 Betten Einführung und Betrieb eines Patientenmanagementsystems und des IT-Bereichs. beide: Vertrags-PPPs	PPP 1: 44,6 Mio. € Eröffnung in 2006 PPP 2: fortlaufend seit 2006
A.ö. Krankenhaus Neunkirchen – VAMED AG	Planung, Errichtung, Finanzierung und Betrieb eines Neubaus eines 327 Betten-Hauses; ursprünglich initiiert von der Stadt Neunkirchen und seit 2008 fortgeführt von der Oberösterreichischen Gesundheits- und Spitals AG. Vertrags-PPP	110 Mio. € Inbetriebnahme: 2008
A.ö. Krankenhaus Oberndorf – VAMED AG	Modernisierung und Erweiterung des a.ö.- Krankenhauses Oberndorf unter der Leitung der VAMED AG, die 49 % des Krankenhauses besitzt und die Finanzierung der Baumaßnahmen übernimmt. Institutionelles PPP	keine Angaben zum Finanzvolumen fortlaufend
Krankenhäuser Bludenz, Feldkirch und Hohenems – SteriLog Instrumentenmanagement GmbH	Öffentlicher Partner: Vorarlberger Krankenhausbetriebsgesellschaft Sterilisation von Medizinprodukten gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Form der: Medizinprodukteaufbereitung Vorarlberg GmbH mit 51 % öffentlich und 49 % SteriLog GmbH als Eigentümer Institutionelles PPP	keine Angaben zum Finanzvolumen fortlaufend
Landesfrauenklinik Linz – LKV Krankenhaus Einrichtungen- und Vermietungsgesellschaft	Partner: GESPAG und LKV (51 % Landeswohnungsgenossenschaft für Oberösterreich, 49 % VAMED AG) Planung, Errichtung, Finanzierung und Inbetriebnahme eines Neubaus mit 90 Krankenhausbetten Vertrags-PPP	53 Mio. € Inbetriebnahme: 2006
LKH Hartberg – VAMED AG	Öffentlicher Partner: KAGES Planung, Errichtung und Inbetriebnahme eines Krankenhausneubau Vertrags-PPP	circa ATS 790 Millionen Inbetriebnahme: 1999
LKH Vöcklabruck – VAMED AG	Öffentlicher Partner: LKV Krankenhaus Errichtungs- und Vermietungsgesellschaft im Auftrag der GESPAG Planung, Errichtung, Finanzierung und Inbetriebnahme eines Krankenhausneubaus mit 561 Krankenhausbetten oder 35.000 m ² Vertrags-PPP	322 Mio. € Inbetriebnahme: 2005

LKH Steyr – VAMED AG	Öffentlicher Partner: LKV Krankenhaus Errichtungs- und Vermietungsgesellschaft im Auftrag der GESPAG Planung, Errichtung, Finanzierung und Inbetriebnahme im Rahmen der Modernisierung und Erweiterung des LKH Steyr (200 Krankenhausbetten). Vertrags-PPP	133 Mio. € Inbetriebnahme: 2006
Landes-Nervenklinik Wagner-Jauregg Linz – VAMED AG	Öffentlicher Partner: Landesnervenklinik Wagner-Jauregg Projektmanagement für die Modernisierung und Erweiterung der Klinik bis 2015 inklusive der Wiederinbetriebnahme eines alten Gebäudeteils. Vertrags-PPP	keine Angaben zum Finanzvolumen fortlaufend
Neurologisches Rehabilitationszentrum Rosenhügel Wien – VAMED AG	Öffentlicher Partner: Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft Gesamtbetriebsführung und begleitende Kontrollen für den Neubau der Sonderkrankenanstalt für neurologische und neuropsychologische Rehabilitation (122 Betten)	Betriebsführung seit 2002
Psychosomatische Klinik Bad Aussee – VAMED AG	Öffentlicher Partner: Medizinische Universität Graz in Kooperation mit Dr. Wolfhard Rother (ROMED) Planung, Errichtung, Vermietung und Verpachtung eines Krankenhausneubaus Vertrags-PPP	21,2 Mio. €, Ko-Finanzierung durch das Land Steiermark in Höhe von 5,82 Mio. € Inbetriebnahme: 2006
Psychosomatisches Zentrum Waldviertel Eggenburg	Gemischtschwirtschaftliches Unternehmen. Land Niederösterreich (51 %), ROMED (20 %) und VAMED (29 %) Planung, Errichtung und Betriebsführung einer 100 Betten Klinik Institutionelles PPP	14,5 Mio. € Inbetriebnahme: 2006 Betriebsführung fortlaufend
Strahlentherapie Krems – Siemens, Medical Solutions	Öffentlicher Partner: Niederösterreichische Landeskliniken-Holding Planung, Errichtung und Leasing (Laufzeit: 20 Jahre) Vertrags-PPP	21 Mio. € Inbetriebnahme: 2005
Sonderkrankenanstalt St. Andrä am Zicksee – VAMED AG	Öffentlicher Partner: Kriegsopfer- und Behindertenverband für Wien, Niederösterreich und Burgenland Planung, Errichtung und Inbetriebnahme des Um- und Ausbaus der orthopädischen Sonderkrankenanstalt Zicksee Vertrags-PPP	Inbetriebnahme: 2007
Unfallkrankenhaus Linz – Projektconsortium: Alpine Mayreder, Raiffeisen-Landesbank Oberösterreich und VAMED AG	Zwei PPPs Öffentlicher Partner: Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft Planung, Errichtung, Finanzierung und Inbetriebnahme eines Neubaus eines Krankenhauses mit 155 Krankenhausbetten und Betreibermodell für die technische Infrastruktur beide: Vertrags-PPPs	PPP 1: 378 Mio. € Inbetriebnahme: 2005 PPP 2: fortlaufend seit 2005

Tab. 6: Beispiele für PPPs im Krankenhausbereich

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Als ein zentraler Akteur von PPPs im Gesundheitswesen in Österreich ist die VAMED AG zu nennen. Bei der VAMED AG handelt es sich um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen mit rund 2000 Mitarbeitern. Laut ihrer Homepage will die VAMED AG Standards in der Konzeption, Errichtung und dem effizienten Betrieb von Gesundheitseinrichtungen setzen. Außerdem ist sie in den Bereichen Wellness, Pflege und Rehabilitation tätig. Der Name steht für Voest Alpine Medizintechnik. Im Jahr ihrer Gründung gehörte die VAMED noch zum öffentlichen Sektor. Die Privatisierung erfolgte 1996. Heute hält die deutsche Fresenius Gruppe 77 Prozent, 10 Prozent gehören der Bank Austria und der Rest wird von der Österreichischen Industrieanlagen AG gehalten. Ihre ersten Projektmanagementenerfahrungen sammelte die VAMED im Gesundheitsbereich im Rahmen des Neubaus des AKH Wien. Dort gibt es das älteste österreichische Vertrags-PPP, das seit 1996 ununterbrochen besteht.

Im Fall der oberösterreichischen Landeskrankenhäuser Steyr und Vöcklabruck findet sich die VAMED sowohl auf der Auftraggeber- als auch auf der Auftragnehmerseite. Auch bei den PPPs

im Gesundheitsbereich zeigt sich wieder, dass vor allem Ausgliederungen als Auftraggeber auftreten.

Noch in der Vergabephase befindet sich das Gesundheitszentrum Wien, ein Krankenhausneubau im Norden von Wien mit einem geplanten Volumen von 300 Millionen Euro. Das Helios Krankenhaus in Kitzbühl lässt sich als gescheiterte PPP einstufen, da das Krankenhaus Ende 2009 geschlossen wurde. Bereits im Jahre 2003 scheiterte der Versuch, das Management der Steiermärkischen Krankenanstalten als Betriebs-PPP zu etablieren. Schaut man sich die Realisationszeitpunkte der Krankenhaus-PPPs an, lässt sich feststellen, dass in einer ersten Welle verschiedene Landeskrankengesellschaften PPPs zur Modernisierung der Infrastruktur genutzt haben. Davon haben allerdings keineswegs die Bundesländer gleichmäßig Gebrauch gemacht.

Als dritter relevanter Einsatzbereich sind PPPs im Bereich der kommunalen Versorgungsinfrastuktur zu nennen. Daneben wird zum Teil noch der Bildungsbereich genannt, was bei Schulmodernisierungen los geht.⁹ Hierzu gibt es jedoch keinerlei empirische Daten, die einzelne PPPs näher hinsichtlich der Konstruktionen charakterisieren. Die Verfasser des European PPP Report 2009 stufen die Abfallwirtschaft und den Gesundheitsbereich als jene Bereiche ein, in denen in Österreich in den nächsten Jahren signifikante Aktivitäten erwartet werden können (DLA Piper and European PPP Expertise Centre 2009, S. 26).

III. Formen und Motive

1. Formen

a) Ausgliederungen

Wendet man sich den *Formen* der Ausgliederungen zu, so lassen sich öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen unterscheiden. Hinsichtlich des Gestaltungsspielraumes bei den Rechtsformen besteht ein Bund-Land-Kommune-Gefälle. Während der Bund die Kompetenz für ein Sondergesellschaftsrecht hat, was zu einer gewissen Kreativität bei der Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen führt (Baumgartner 2006, S. 271), können die Länder aus allen üblichen privat- und öffentlich-rechtlichen Rechtsformen wählen, da auch sie die Gesetzgebungskompetenz haben, einen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger zu schaffen. Diese Kompetenz fehlt den Kommunen, was bewirkt, dass dort mit wenigen Ausnahmen (z. B. Museen der Stadt Wien als Anstalten des öffentlichen Rechts) Kapitalgesellschaften für die Ausgliederungen gewählt werden. Bei den *privatrechtlichen Rechtsformen* dominiert die GmbH. Als Gründe werden die besseren Einflussnahmemöglichkeiten und die höheren Freiheitsgrade bei der Satzungs-gestaltung angeführt. Die Geschäftsführer können an Weisungen der Gesellschafter gebunden werden und auch die Möglichkeiten, dass die Gesellschafter Geschäftsführungsbefugnisse an sich ziehen, fallen in der GmbH größer aus als in der Aktiengesellschaft, bei der die Möglichkeiten

9 Im engeren Sinne sind die von den Universitäten betriebenen Christian Doppler Labore sicherlich nicht als PPP einzustufen.

der direkten Einflussnahme auf die laufende Geschäftsführung deutlich geringer sind. Damit sinkt der formelle Spielraum zum Durchsetzen von (politisch-motivierten) Eigentümerinteressen.

Innerhalb der *öffentlich-rechtlichen Rechtsformen* reicht das Auswahlpektrum der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen von Körperschaften des öffentlichen Rechts über Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bzw. Fonds. Besonders häufig findet sich bei den Ausgliederungen die Anstalt des öffentlichen Rechts (z. B. Bundesmuseen, Finanzmarktaufsichtsbehörde, Österreichische Nationalbibliothek, Statistik Austria). Bei der Stiftung des öffentlichen Rechts handelt es sich um eine verselbstständigte Sachvermögensmasse, während bei den Fonds, im österreichischen Sinne, eine Ausgliederung des Finanzvermögens vorliegt. Wie Stiftungen dienen Fonds der Erfüllung bestimmter Zwecke. Fonds sind im Vergleich zu den Stiftungen bei den Ausgliederungen häufiger vertreten (z. B. Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Agrarmarkt Austria). Zur Zweckerreichung können sowohl das Vermögen des Fonds als auch die Vermögenserträge eingesetzt werden. Auf Bundesebene kommen spezifische Sonderrechtsformen hinzu. Zu den Sonderformen zählen die Universitäten und der Arbeitsmarktservice. Als organisationsrechtliches Kuriosum sind die Bestimmungen für die Spanische Hofreitschule – Bundesgestüt Piber anzusehen, das die Rechtsform „Gesellschaft öffentlichen Rechts“ hat. Die entsprechenden sondergesetzlichen Regelungen legen fest, dass grundsätzlich die Bestimmungen des GmbH-Gesetzes anzuwenden sind. Ebenfalls eine Hybridkonstruktion findet sich bei den Bundesmuseen, die Anstalten des öffentlichen Rechts sind. Ein Blick in die Museumsordnung zeigt, dass die Rechte und Pflichten des Kuratoriums de facto an das GmbH-Gesetz angelehnt sind. Die Namensgebung ist ebenfalls nicht immer aussagekräftig. So ist der Insolvenz-Ausgleichsfond von der Rechtsform eine GmbH.

Mitgliedschaftliche Körperschaften des öffentlichen Rechts spielen als Rechtsform für ausgegliederte Einheiten eine absolut nachrangige Rolle.

b) Public Private Partnerships

In Bezug auf die Form (institutionelles PPP oder Vertrags-PPP) überwiegt ganz eindeutig das Vertragsmodell. Institutionelle PPPs oder gemischwirtschaftliche Unternehmen können in Österreich auch eine Rolle auf dem Weg zur materiellen Privatisierung spielen. Die schließt nicht aus, dass sich beispielsweise im Gesundheitssektor institutionelle PPPs finden lassen, bei denen der Auftraggeber selbst ein PPP ist. Im Unterschied zum einfachen contracting sind die Vertragslaufzeiten länger und erstrecken sich beispielsweise im Verkehrsbereich über mehrere Jahrzehnte. Wie komplex ein PPP sein kann, zeigt der Blick auf das PPP für die Nordautobahn.

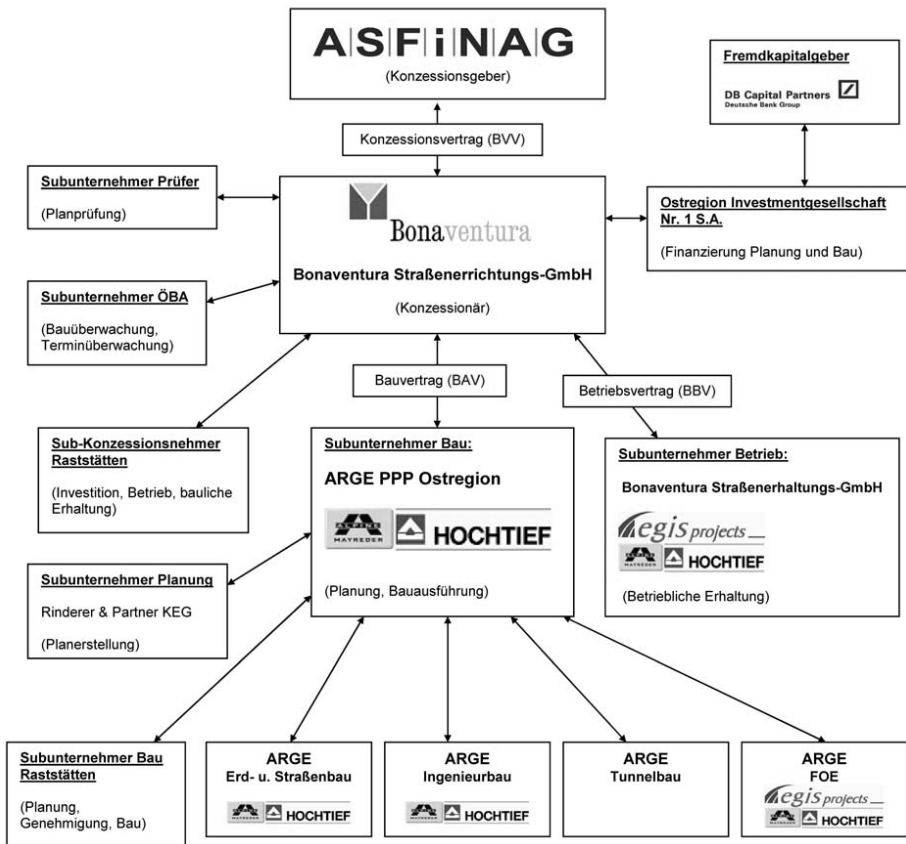


Abb. 1: Vertragskonstruktion des PPPs für die Nordautobahn

Quelle: BMVIT/BMF (2008, S. 18)

Die in den Tabellen 5 und 6 angeführten PPPs lassen eine deutliche Schwerpunktsetzung in der Finanzierung, der Planung und Errichtung erkennen. Nur teilweise kommt der Betrieb noch dazu, der sich zudem häufig nur auf die technische Betriebsführung erstreckt. Wesentlich seltener als in Deutschland lassen sich im Gesundheitsbereich PPPs mit vor- und nachgelagerten Anbietern innerhalb der Versorgungskette finden, die der strategischen Positionierung dienen. Ebenfalls spielen im österreichischen Gesundheitsbereich Management-PPPs eine deutlich geringere Rolle.

2. Motive

Bei den *Ausgliederungsmotiven* (Schauer 1994; Österreichischer Rechnungshof 2001; BMF 2003; Obermann/Obermair/Weigel 2004; Baumgartner 2006; McQuaid/Scherer 2008; Prammer 2009) lassen sich drei Gruppen unterscheiden: erstens fiskalpolitische Motive, zweitens betriebswirt-

schaftliche Motive und drittens sonstige Motive. Bei den *fiskalpolitischen Motiven* kommt den Maastricht-Kriterien (jährliche Nettoneuverschuldung von unter 3 Prozent des BIP, Neuverschuldung und ein öffentlicher Schuldenstand von kleiner als 60 Prozent des BIP) eine herausgehobene Bedeutung zu. Vor allem Anfang der 1990er Jahre wurden Ausgliederungen als probates Mittel zur Erfüllung der Konvergenzkriterien gesehen. Zum Zeitpunkt des Eintritts in die Wirtschafts- und Währungsunion im Jahre 1995 betrug die Neuverschuldung 5,7 Prozent des BIP und die Staatsverschuldung belief sich auf 67,9 Prozent des BIP.¹⁰ Der Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion hat somit deutliche Anreize in Richtung Ausgliederung gesetzt.

Eng mit den Maastrichtkriterien ist verbunden, dass sich durch die rechtliche Verselbstständigung die Möglichkeiten zur außerbudgetären Finanzierung eröffnen. Diese sogenannte Budgetausgliederung hat nicht nur einen Maastricht-Entlastungseffekt, sondern bewirkt aus Sicht der ausgegliederten Einheit, dass sich deren finanzielle Autonomie und damit auch das finanzielle Risiko erhöhen. Die ausgegliederten Rechtsträger unterliegen nicht mehr direkt den Bindungen des Haushaltsrechts, was einerseits die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle einschränkt, aber andererseits den finanziellen Gestaltungsspielraum erhöht. Mit der Ausgliederung verbinden sich auch Erwartungen, dass damit verstärkte Initiativen innerhalb der jeweiligen ausgegliederten Einheit zur Einnahmeerhöhung ergriffen werden. Neue Finanzierungsformen und eine flexiblere Finanz- und Investitionsplanung gehören zu den explizit vom Rechnungshof benannten Vorteilen (Österreichischer Rechnungshof 2001, S. 18). Das Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen spricht davon, dass durch die Ausgliederungen eine Budgetentlastung eintreten soll und eine Steigerung der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz erreicht werden sollte (BMF 2003, S. 11). Bei dem Budgetentlastungseffekt ist zu unterscheiden, ob dieser sich nur auf eine österreichische Perspektive bezieht, oder eine Ausgliederung im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vorliegt. Um von einer echten Ausgliederung im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zu sprechen, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein (Prammer 2009, S. 128):

- Einheit im Sinne des ESVG: Dies erfordert neben der rechtlichen Selbstständigkeit eine ausreichende Entscheidungsautonomie der Betriebsleitung.
- Marktproduzent: Mindestens 50 Prozent der Produktionskosten müssen über Umsatzerlöse abgedeckt sein. Die Preise für die Güter- und Dienstleistungen müssen außerdem marktüblich sein, was einer sozialpolitisch motivierten Preispolitik, die in Österreich beispielsweise bei den Mieten eine lange Tradition hat, entgegen steht.

Ausgegliederte Einheiten, die mehrheitlich aus staatlichen Mitteln finanziert werden, sind weiterhin dem Sektor Staat zuzurechnen.

Die Abgrenzung des Sektors Staat aus österreichischer Perspektive einerseits und aus EU-Perspektive andererseits war dabei nicht immer konsensfähig.¹¹ Wenig thematisiert und durch Bürgschaften teilweise aufgeweicht ist, dass sich mit der rechtlichen Verselbstständigung auch der Haftungsspielraum, insbesondere bei den privatrechtlichen Rechtsformen für die Trägerkörperschaft reduzieren sollte.

10 Vgl. Schauer 2008, S. 114 und Prammer 2009, S. 132. 2009 betrug diese Quote 68 % und ist damit wie in vielen anderen Euro-Ländern zu hoch. Die Neuverschuldungswerte für 2008 und 2009 liegen mit 4,0 % bzw. 5,5 % auch eindeutig zu hoch, so dass die EU Kommission Ende 2009 ein Verfahren gegen Österreich eingeleitet hat.

11 Beispiele werden in Punkt IV. angeführt.

Als zweite Gruppe der positiven Erwartungen sind *betriebswirtschaftliche Motive* anzuführen, die von Erwartungen effizienzsteigernder Produktivitätserhöhungen ausgehen. Beschleunigte Entscheidungsprozesse durch flachere unternehmerische Entscheidungsstrukturen zählen ebenso zu den positiven Erwartungen wie Effizienzvorteile durch eine flexiblere Personalpolitik. Explizit thematisiert das Ausgliederungshandbuch des Bundes auch, dass es bei den Ausgliederungen auf Bundesebene ebenfalls darum geht, den Personalbestand des Bundes einzufrieren (BMF 2003, S. 7). Den größten Gestaltungsspielraum haben die ausgegliederten Einheiten bei den nach der Ausgliederung eingestellten Mitarbeitern. Schwieriger gestaltet sich dies bei übergeleiteten ehemaligen Vertragsbediensteten, Vertragsbediensteten, die der Überleitung widersprochen haben, und bei überlassenen Beamten. Hier kann unter anderem die Weisungsbefugnis und die Diensthoheit ein Problemfeld darstellen. Betrachtet man die Möglichkeiten einer leistungsorientierten Vergütung zur Personalentwicklung, so steigt der Gestaltungsspielraum in den ausgegliederten Einheiten. Damit verknüpft sich die Hoffnung auf Effizienzsteigerung. Der bereits unter fiskalischen Aspekten angesprochene Effekt der höheren finanziellen Autonomie in Verbindung mit einem stärker leistungsorientierten Verhalten fördert außerdem die Erwartung, dass sich dies positiv auf die Gewinnerzielung auswirkt und damit der Innenfinanzierungsspielraum bei den Ausgliederungen steigt. Zu den speziell vom Rechnungshof benannten Vorteilen der ausgegliederten Einheiten zählt ferner, dass sich durch die Einführung eines betrieblichen Rechnungswesens inklusive einer Kostenrechnung die betriebswirtschaftliche Leistungs- und Kostentransparenz erhöht. Generell biete die Ausgliederung die Chance, die Steuerungsmechanismen zu modernisieren, beispielsweise durch Einführung strategisch orientierter Steuerungsinstrumente. Lässt man die betriebswirtschaftlichen Argumente Revue passieren, so steckt dahinter die Erwartung, dass durch die Ausgliederung das Ausmaß des unternehmerischen Handelns zunimmt und durch die organisationsverfassungsmäßigen und rechnungswesenbezogenen Änderungen sich effizienzsteigernde Effekte in Bezug auf die Unternehmensperformance der ausgegliederten Einheit ergeben. Damit einher geht eine positive Effizienzvermutung gegenüber formalen Privatisierungen bzw. die Erwartung, dass sich X-Ineffizienzen in den ausgegliederten Einheiten zumindest mittelfristig reduzieren. Als formales Signal, oder symbolischen Akt in diese Richtung lässt sich auch werten, dass von den ausgegliederten Einheiten auf Bundesebene ein Unernehmenskonzept verlangt wird (BMF 2003, S. 13 f.).

Die *sonstigen Motive* rekurren auf Aspekte der staatlichen Wirtschaftspolitik. Durch die Beibehaltung der öffentlichen Eigentumsträgerschaft ist es potentiell möglich, in der Tradition des Austrokeynesianismus die Ausgliederungen als konjunkturpolitische Instrumente einzusetzen. Kostenerstattung ermöglicht es den Trägern weiterhin eine sozialpolitisch motivierte Preispolitik zu verfolgen. Analoges gilt teilweise auch für die Umweltpolitik.

Bei den *Motiven für PPPs* (Fried 2004; Puwein 2005; BMF 2008; McQuaid/Scherer 2008; Arbeiterkammer Wien 2009) finden sich ebenfalls wieder an prominenter Stelle *fiskalpolitische Motive*. Der Aspekt der außerbudgetären Finanzierung spielt ebenso eine Rolle wie die Tatsache, dass durch PPPs das Erfüllen der Maastricht-Kriterien erleichtert wird, ohne dass auf notwendige Ersatz- oder wünschenswerte Zusatzinvestitionen verzichtet werden muss. Dem kurzfristigen Budgetentlastungseffekt kommt auch hier eine prominente Rolle zu. Von der Verteilung der Finanzierungskosten über die gesamte Lebensdauer geht ebenfalls ein schonender Effekt für das laufende Budget aus. Parallel dazu sinken allerdings die Dispositionsspielräume für kommende

Budgets, da ein Teil schon durch die aus den PPPs resultierenden Verpflichtungen gebunden ist. Weniger deutlich als bei den Ausgliederungen taucht das Argument des Senkens der Personalkosten auf. Dies hat damit zu tun, dass der Schwerpunkt der bisherigen österreichischen PPPs im Infrastrukturbereich liegt und hier PPPs mit der konventionellen Beschaffung verglichen werden. Durch die Übernahme von Teilen der Betriebsführung, kann das Personal jedoch zu anderen Konditionen beschäftigt werden. Im Krankenhausbereich ist teilweise zu beobachten, dass die Vergütungen für das Topmanagement steigen, während die Vergütungen für das Pflegepersonal oder sonstiges Personal im Versorgungsbereich bei einer Betriebsführung durch die privaten Partner sinken, was ein Politikum darstellt (Fried 2004).

Die *betriebswirtschaftlichen Motive* ranken sich um das Effizienzargument. Durch die Einbindung des privaten Partners soll sich das Projekt- und Prozessmanagement verbessern sowie die Termin- und Budgettreue steigen. Eine Win-Win Situation soll auch durch positiven Lerneffekt des öffentlichen Partners entstehen, wobei nicht unterschieden wird, ob es sich um ein institutionelles PPP oder Vertrags-PPP handelt. Das Finanzmanagement des privaten Partners wird als effizienter angesehen und positive Effekte sollen auch durch die lebenszyklusorientierte, ganzheitliche Optimierung entstehen. Last but not least sollen durch eine effizientere Risikoteilung, die in den österreichischen Definitionen von PPPs eine entscheidende Rolle spielt, Effizienzvorteile entstehen. Auf der Seite der privaten Partner ist primär an erwerbswirtschaftliche Unternehmen gedacht. Eine angemessene Partizipation des öffentlichen Partners an den Effizienzgewinnen soll durch eine faire Teilhabe sicher gestellt werden. Es wird teilweise auch damit argumentiert, dass die Eigenerstellung ineffizienter gewesen wäre.

Der Kreis der *sonstigen Motive* reicht von einer Argumentation, dass ohne die jeweiligen PPPs der Erhalt bzw. die Modernisierung des öffentlichen Leistungsangebots nicht möglich gewesen wäre, über die Beibehaltung der öffentlichen Einflussnahme durch Verbleib der Gewährleistungsträgerschaft bei der öffentlichen Hand bis hin zu einer Förderung eines Wettbewerbs um eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

Lässt man die Motive für PPPs Revue passieren, so finden sich sowohl bei den fiskalpolitischen Motiven wie bei den sonstigen Motiven in einem substantiellen Ausmaß Zwangsmotive. Fehlende Budgetmittel bei einer Verpflichtung zu einem öffentlichen Angebot bewirken ein Hinwenden zu PPPs, bei denen sich die jeweiligen Gebietskörperschaften sehr lange an einen privaten Partner binden. Dieser hat nach dem Zuschlag eine monopolistische Stellung inne, was die Gefahr eines hold up mit sich bringt.

Vergleicht man die Motive für die Ausgliederungen und PPPs, zeigt sich eine Parallelität bei drei zentralen Motiven. Dies sind zum einen die Maastricht-Kriterien bzw. das Motiv der außerbudgetären Finanzierung und zum anderen die Erwartungen in Bezug auf eine Effizienzsteigerung. Während es eine Parallelität der fiskalpolitischen Begründungslogiken bei den Maastricht-Kriterien und der außerbudgetären Finanzierung gibt, unterschieden sich die Begründungslogiken zunächst prima facie bei den Effizienzsteigerungserwartungen der Ausgliederungen und den PPPs. Teilbegründungen, wie z. B. das Lernen vom privaten Partner oder Erwartungen an eine effizientere Risikoteilung tauchen bei den Ausgliederungsmotiven nicht auf. Wesentlich stärker als bei den Ausgliederungen wird der Prozessinnovationscharakter betont, was schon dabei anfängt, dass häufig eine funktionale Ausschreibung erfolgt.

Die nachfolgende Abbildung enthält einen Überblick über die konkreten Motive des als Konzessionsmodells realisierten größten österreichischen PPPs.

Erwartungen an das PPP-Konzessionsmodell laut Ministerratsbeschluss 2003:
Höhere Umsetzungsgeschwindigkeit,
Günstigere Finanzierung außerhalb des Budgets,
Anhaltung des Auftraggebers zu klaren Leistungsanforderungen und zu einem eindeutigen Finanzierungsbekenntnis,
Präzisere Definition der Projektstrukturen durch den öffentlichen Auftraggeber,
Gewinnung von Benchmarks für einzelne Leistungen und privatwirtschaftlich orientierte Prozessabläufe für die ASFINAG,
Effizienzsteigerung durch vereinbarte Kosten- und Zeitrahmen sowie Übertragung von Risiken und deren finanzielle Bewertung,
Forcierung des Wettbewerbs im Betrieb hochrangiger Straßennetze sowie
Kompetenzaufbau und damit höhere Exportchancen für die heimische Wirtschaft.

Abb. 2: Erwartungen an das PPP-Konzessionsmodell

Quelle: Österreichischer Rechnungshof (2010, S. 22)

Schaut man sich *Erwartungsdiskurse* beider Formen der Aufgabenauslagerung an, so ist beiden Begründungslinien gemein, dass sich durch Änderungen bei der Durchführungsträgerschaft, einmal in Form einer rechtlichen Verselbstständigung und einmal durch die Beauftragung/Mithineinnahme eines privaten Partners, positive Effizienzeffekte für die öffentlichen Gebietskörperschaften ergeben sollen. Bei beiden Formen sinken zudem gegenüber der Eigenerstellung die Formen der direkten Einflussnahme, wobei, von der Tendenz her, ein Gefälle von den Ausgliederungen über institutionelle PPPs hin zu den Vertrags-PPPs zu beobachten ist. Beiden Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist zudem gemein, dass es sich um Varianten handelt, die Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung weiterhin zu sichern, obwohl keine ausreichenden Haushaltsmittel bereit stehen.

IV. Herausforderungen

1. Ausgliederungen

Um Anhaltspunkte für die tatsächlichen Herausforderungen beider Instrumente zu bekommen, werden im Folgenden als eine zentrale Quelle die Beurteilungen der Rechnungshöfe herangezogen, wobei der Schwerpunkt auf Berichten des Österreichischen Rechnungshofes liegt. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass es sich um reale Aussagen zur Performance von Ausgliederungen und PPPs handelt. Als Einschränkung ist anzumerken, dass die Prüfaufträge in der Regel spezifisch und damit eingeschränkt sind.

Eine Ausnahme davon bildet die im Jahr 2000 vorgenommene und seitdem fortgeschriebene Beurteilung des österreichischen Rechnungshofes in Bezug auf *Ausgliederungen*. Vorgegangen waren gemischte Erfahrungen mit der Effizienz und Zielerreichung der im Zeitraum von 1991 bis 2000 vorgenommenen 39 Ausgliederungen, die den Rechnungshof im Jahr 2000 zu *generierten Bemerkungen* veranlasst haben (Österreichischer Rechnungshof 2001, S. 19 ff.). Die einzelnen Problemfelder bezogen sich auf:

- *Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle*: bei fast allen Ausgliederungen ergeben sich nach Meinung des Rechnungshofes schwerwiegende Nachteile für die parlamentarische Kontrolle.

Die ausgegliederten Einheiten sind der direkten parlamentarischen Kontrolle entzogen, weil sich die Einflussnahme des Parlaments zumeist auf das Errichtungsgesetz des Rechtsträgers beschränkt. Damit ist die demokratische Accountability eingeschränkt.

- *Graue Finanzschuld*: Die Schulden der Ausgliederungen werden außerhalb des Bundeshaushaltes aufgenommen, wobei der Bund bei entsprechenden finanziellen Schwierigkeiten das Ausgleichsrisiko trägt.
- *Fehlende Entlastung des Bundeshaushalts*: Die erhofften Budgetentlastungseffekte sind z. T. bei den Ausgliederungen nicht eingetreten, da trotz Effizienzsteigerungen die schwarze Null bei den Ausgliederungen z. T. nicht erreicht werden konnte (z. B. ÖBB, ASFINAG und BIG).
- *Höherer Personal- und Verwaltungsaufwand*: Auch bei dem Ziel des Senkens der Personalkosten ist die Zielerreichung nicht immer positiv. Der Rechnungshof stellte bei mehreren Prüfungen einen höheren Personalaufwand für Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Wirtschaftsprüfer und externe Berater fest (z. B. Austro-Control GmbH, Bundesrechenzentrum GmbH, Schönbrunner Tiergarten GmbH). Durch Ausgliederungen sind außerdem mitunter Synergieeffekte verloren gegangen.
- *Weiterbestehender staatlicher Einfluss*: Gesetzliche Vorgaben, Defizitübernahmegarantien, Haftungsübernahmen, Mitspracherechte bei der Besetzung der Leitungsorgane sowie Weisungs- und Aufsichtsrechte haben zu einer Staatsnähe geführt, die die Wirtschaftsführung der Rechtsträger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen erschwert hat. So verzögerten sich bei der Österreichischen Staatsdruckerei AG und der Austro-Control GmbH durch die Staatsnähe notwendige Restrukturierungsmaßnahmen.

Noch pointierter hat ein ehemaliger Präsident des Rechnungshofes den letzten Kritikpunkt zum Ausdruck gebracht. Broesigke spricht vom Maskenball-Vorwurf und meinte damit gleiche Akteure und gleiche Aktionen wie bisher, nur in anderen Erscheinungsbildern (Schauer 2008, S. 98). In Bezug auf die Reduktion des Personalbestandes hat der Staatsschuldenaussschuss in seinem Bericht aus dem Jahre 2009 festgestellt, dass Ausgliederungen in den letzten Jahren an Bedeutung verloren haben (Staatsschuldenaussschuss 2009, S. 45).

Neben zentralen Problemfeldern hat der Rechnungshof in seinem Tätigkeitsbericht aus dem Jahre 2000 auch *Erfolgsfaktoren* identifiziert, die sich auf ein besseres Management des Ausgliederungsprozesses und klarerer Zielvorstellungen beziehen (Österreichischer Rechnungshof 2001, S. 21 ff.). Dies beginnt mit klaren politischen Zielvorgaben inklusive der Angabe von Messgrößen und Erfolgskriterien für das jeweilige Ausgliederungsvorhaben. Eine Umfeldanalyse ebenso wie eine Untersuchung von Alternativen einschließlich der Bewertung der spezifischen Vorteile der Ausgliederungen sollte ebenso erfolgen wie eine Kosten-Nutzenanalyse. In diese sollten betriebswirtschaftliche, volkswirtschaftliche, ökologische, gesellschaftspolitische und rechtliche Gesichtspunkte einfließen. Ein klares Ausgliederungskonzept sowie eine sorgfältige Vorbereitung hält der Rechnungshof ebenfalls für dringend geboten. Als kontraproduktiv habe sich der Zeitdruck bei den Ausgliederungen erwiesen. Als explizite Beispiele benennt der Rechnungshof neben der Datenverarbeitungsausgliederung die Ausgliederungen der Bundesversuchswirtschaften. Als Ausgliederungen ohne Vorteile stuft der Rechnungshof zu diesem Zeitpunkt das Bundesrechenamt und das Bundesumweltamt ein. Zu den Kritikpunkten des Rechnungshofes gehört auch, dass teilweise die Potentiale zur Verbesserung der Leistungserbringung für die Eigenerstellung im Zuge der Verwaltungsreform nicht ausgeschöpft wurden. Essentiell für den Erfolg der Ausglie-

derungen sei auch die Berücksichtigung der Humanressourcen. Während der 2001 veröffentlichte Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes von der Bedeutung des Wissens der Mitarbeiter und negativen Effekten durch die Nicht-Beachtung der Mitarbeiterbedürfnisse mit daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des ausgegliederten Rechtsträgers spricht, hat der ehemalige Rechnungshofpräsident Fiedler in einer Presseerklärung vom Juni 2001 eine deutlichere Sprache gewählt. Dort ist nachzulesen, dass die Mitarbeiter nicht selten die Verlierer der Ausgliederung seien, weil sie nicht ausreichend Mitspracherechte hätten und sich ihre dienstrechtliche Stellung verschlechterte, es zu beträchtlichen Gehaltssteigerungen auf der Leitungsebene der verselbstständigten Einheiten komme und sich ohne entsprechende Begründung die Anzahl der Spitzenfunktionäre nicht selten verdopple oder verdreifache.¹²

Als Reaktionen auf die Rechnungshofkritik lassen sich im Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen aus dem Jahre 2003 detaillierte Anforderungen an die Ausgestaltung des ausgliederungsbezogenen Beteiligungs- und Finanzcontrollings, klare Anforderungen an das Erstellen eines Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepts unter Vorgabe abzudeckender Berichtspunkte sowie die Vorgabe eines Berechnungsschemas für die finanziellen Auswirkungen der Ausgliederungen entnehmen (Ausgliederungshandbuch 2003, S. 11 ff. und S. 68 ff.). In die Berechnung der finanziellen Auswirkungen sollen die Auswirkungen auf das Ressortkapital, die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte anderer Gebietskörperschaften einfließen.

Angesichts der herausgehobenen Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Ausgliederungen sind mehrere *EUROSTAT-Entscheidungen* bzw. Nachjustierungen bei den Ausgliederungen im Zeitraum von 2000 bis heute anzuführen.

Auf Grund einer EUROSTAT-Entscheidung (Februar 2003) musste der Bund seine von 1997 bis 2002 geübte Praxis der *Rechtsträgerfinanzierung* wieder einstellen. Um Zinsvorteile für die in 100-prozentigen Bundeseigentum befindlichen Ausgliederungen zu erhalten, hat sich die Republik Österreich in den Jahren 1997-2002 verschuldet, was im Vergleich zur direkten Kreditaufnahme der Ausgliederungen Bonitätsvorteile zwischen 0,42 und 0,69 Prozent (bzw. 42 bis 69 Basispunkten) brachte (Prammer 2009, S. 134). Die österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH hat die so von der Republik Österreich akquirierten Mittel als Kredite den ausgegliederten Bundesunternehmen zur Verfügung gestellt. Buchhalterisch wurde diese Transaktion nicht als Staatsschuldenerhöhung verbucht, da dem Schuldenzugang eine Forderung des Staates gegenüber den ausgegliederten Rechtsträgern gegenüber stand. Diese Praxis ist durch eine EUROSTAT-Entscheidung im Jahre 2003 beendet worden. Die im Zeitraum 1998-2002 so aufgenommenen Kredite (u. a. für die ASFINAG, die ÖBB, die ÖIAG und die SCHIG) wurden nachträglich dem öffentlichen Schuldenstand zugerechnet.

Eine weitere Eurostat-Entscheidung im Jahre 2008 betraf die ÖBB. Im Zuge der Umstrukturierung der ÖBB in 2004 wurden nicht nur die Schulden der Vorgängergesellschaften (ÖBB und SCHIG) im Ausmaß von 6,1 Milliarden Euro vom Bund übernommen, sondern der ÖBB-Holding 1,4 Milliarden Euro neues Eigenkapital zur Verfügung gestellt. Diese beiden Vorgänge wurden zunächst nicht den Staatsschulden zugerechnet. Im September 2008 revidierte eine Eurostat-Ent-

12 Vgl. OTS 2001. Als Ansprechpartner für Rückfragen ist eine Mitarbeiterin des Österreichischen Rechnungshofs angeben.

scheidung diese Praxis und reklassifizierte sowohl die Schuldenübernahme als auch die Eigenkapitalaufstockung mit Verweis auf die Verbuchungspraxis in anderen Ländern bei Eisenbahn-umstrukturierungen (Spanien, Belgien und Italien) als defizitwirksam. Damit erhöhte sich das Budgetdefizit Österreichs in 2004 rückwirkend um 7,5 Milliarden Euro oder von 1,2 Prozent des BIP auf 4,5 Prozent des BIP. Prammer bringt diese Revision von EUROSTAT auch mit den wenig privatwirtschaftlichen Eigenschaften der ÖBB (insbesondere auf Grund des Anteils von 36 Prozent Bundesmitteln am Gesamtumsatz) und der Verfehlung des Effizienzziels der Bahnreform, wie es der Rechnungshof 2008 festgestellt hatte (Österreichischer Rechnungshof 2008), in Verbindung (Prammer 2009, S. 141). In Erklärung der Direktion Volkswirtschaft der Statistik Austria vom 29. September 2009 wird ergänzend darauf hingewiesen, dass sich Eurostat, insbesondere auf Grund der internationalen Vergleichbarkeit in ähnlichen Fällen eine nachträgliche Reklassifizierung vorbehalten hat (Statistik Austria 2008).

Eine noch nicht absehbare Dynamik liegt im Gesamtschuldenstand der Ausgliederungen. Diese betragen laut Angaben des Staatsschuldenausschusses, der auf Landesebene nur die Krankenhausanstaltsbetriebsgesellschaften der Länder mit einbezieht, in 2008 34,4 Mrd. Euro oder rund 14 Prozent des BIP. Davon entfielen allein 11,1 Mrd. Euro auf die Museumsquartier Errichtungs- und Betriebs-GmbH, 9,2 Mrd. Euro auf die ÖBB, 8,4 Mrd. Euro auf die ASFINAG und 3,1 Mrd. Euro auf die BIG. In den Bundesschulden der ausgegliederten Einheiten sind noch 2,2 Mrd. Euro Bundesfinanzierungen enthalten, bei welchen der Bund Bundesanleihen für Dritte aufgenommen hat. 2002 entfielen noch 11,7 Mrd. Euro auf solche Bundesfinanzierungen (bei insgesamt 20,7 Mrd. Euro langfristigen Verbindlichkeiten der Bundesunternehmen) (Staatsschuldenausschuss 2009, S. 115).

Schaut man sich die Performance der ausgegliederten Rechtsträger in den Jahren 2007 bis 2009 im Urteil des österreichischen Rechnungshofes an, so fällt das Urteil eher gemischt aus. Einen tabellarischen Überblick von Bewertungen von Ausgliederungen, der auf Basis der Homepage des Österreichischen Rechnungshofes zusammengestellt wurde, enthält die Tabelle 7.

Ausgliederungen und PPPs als Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Unternehmen	Bewertung	Problemfelder
ASFINAG – Telematik	negativ	Überzogene Wirkungserwartungen insb. in Bezug auf den Rückgang der Verkehrsunfälle um 35 % Kostensteigerung von 85 % in zwei Jahren (auf 360 Mio. €)
Austria Control GmbH	gemischt	überdurchschnittliche Produktivität signifikante Steigerung des Personalaufwands nicht kostendeckende Gebühren
Austria Wirtschafts-Service GmbH	negativ	Zielerreichung unklar/ fehlende strategische Planung Verfehlen des Kosteneinsparungsziels von 20 %
Bundesimmobiliengesellschaft mbH	gemischt	Aufgabenerfüllung positiv keine Entlastung des Staatsbudgets problematische Veräußerungspolitik ggü. Mietern bei Wohnungen
Bundesbeschaffung GmbH	gemischt	Aufgabenerfüllung im Wesentlichen gegeben Personalbestand über Konzeption mangelhafte Steuerungs- und Kontrollmechanismen
ÖBB AG	negativ	Verfehlen des zentralen Effizienzsteigerungsziels zu zentralistischer Steuerung
Österreichische Bundesforste AG	negativ	Verfehlen des wirtschaftlichen Erfolges Verstoß gegen das Gebot der Substanzerhaltung Verlust und zu schnelle Veräußerungen
Statistik Austria	gemischt	gelungene Modernisierung zu hohe Personenerstattungen des Bundes Mängel beim Kontroll- und Steuerungssystem

Tab. 7: Rechnungshofbewertungen ausgewählter Ausgliederungen 2007-2009

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Homepage des österreichischen Rechnungshofes

Pars pro toto für eine gemischte und eine negative Beurteilung seien die Beurteilungen der Statistik Austria und der ÖBB herausgegriffen. Auf der Homepage des Rechnungshofes, ist in Bezug auf die Statistik Austria nachzulesen:

„Durch die Ausgliederung konnte das Unternehmen modernisiert und die Personalstruktur angepasst werden. Die Statistik Austria sammelte aus dem gesetzlichen Pauschalbetrag (50,4 Mio. €) beachtliche Finanzmittel für künftige Projekte an. Das Kontroll- und Steuerungssystem entsprach noch nicht den Anforderungen.“ (Österreichischer Rechnungshof 2007)

Hinsichtlich der ÖBB-Reform fällt das Urteil des österreichischen Rechnungshofes weniger positiv aus.

„Das erklärte Hauptziel der Bahnreform, den Finanzbedarf des Gesamtsystems ÖBB durch Effizienzsteigerungen und Erhöhung des Selbstfinanzierungsgrades kurzfristig zu stabilisieren und bis 2010 deutlich abzusenken, blieb bislang unerreicht.“

Die Aktivitäten der Österreichischen Bundesbahn-Holding AG gingen weit über das Ziel der einheitlichen strategischen Ausrichtung der operativen Gesellschaft hinaus und steuerten viel mehr auf die schrittweise faktische Fortschreibung eines zentral geführten Gesamtsystems ÖBB zu.“ (Österreichischer Rechnungshof 2009)

Im Vergleich zu 2001 hat sich insgesamt die Performance der Ausgliederungen durch den Rechnungshof nicht so deutlich verbessert, da sich abzeichnet, dass in absehbarer Zeit den großen Effizienzsteigerungserwartungen flächendeckend Rechnung getragen wird.

Ordnet man die Problemfelder nach den drei Erwartungsgruppen, so lässt sich hinsichtlich der *fiskalpolitischen Motive* feststellen: Nicht zuletzt durch die EUROSTAT-Entscheidungen haben sich die positiven Erwartungen in Bezug auf die Maastricht-Kriterien nicht erfüllt. Ambitionierte

Erwartungsziele in Bezug auf den gestiegenen Spielraum zur Innenfinanzierung wurden ebenfalls nur bedingt erreicht, wie beispielsweise der Fall der ÖBB zeigt. Nicht kostendeckende Gebühren (Austria Control GmbH) oder überhöhte Kostenerstattungen des Bundes (Statistik Austria) haben ebenfalls bewirkt, dass der Budgetentlastungseffekt nicht in der gewünschten Stärke ausfiel. Tendenziell dürfte sich auch der Liquiditätsspielraum des Bundes verringert haben, da die ausgegliederten Einheiten tendenziell eine eigene Liquiditätspolitik betreiben.

Hinsichtlich der *betriebswirtschaftlichen Motive* tauchen immer wieder Problemfelder auf, die die Effizienzerwartungen dämpfen. Dazu zählen zeitliche Verzögerungen beim Aufbau adäquater, für eine unternehmerische Tätigkeit angemessener Organisationsstrukturen ebenso, wie nicht erreichte Personaleinsparungsmaßnahmen. Zu den gerügten Problemkreisen gehört auch das Fehlen eines geeigneten Controllings und damit eines adäquaten Steuerungssystems. Die festgestellten Mängel betreffen sowohl Fragen des operativen als auch des strategischen Controllings. Veräußerungen unter Wert, wie im Fall der Bundesforste AG, schwächen nicht nur die betriebswirtschaftliche Performance, sondern tragen auch negativ zur fiskalpolitischen Performance bei. Ob die sonstigen Motive erreicht wurden, lässt sich den Rechnungshofbewertungen aus den Jahren 2007 bis 2009 nicht entnehmen.

2. Public Private Partnerships

Während es eine Reihe von Stellungnahmen der Rechnungshöfe zu den Ausgliederungen gibt und dort eine etablierte Bewertungspraxis besteht, finden sich deutlich weniger Berichte, die die Performance von PPPs bewerten. Dies überrascht nicht weiter, da die meisten PPPs erst in diesem Jahrzehnt eingeleitet wurden. Außerdem ist anzumerken, dass die Performance Beurteilung von PPPs ein deutlich komplexeres Unterfangen ist angesichts der langen Laufzeiten von PPPs und dem PPPs zugrundeliegendem Lebenszyklusansatz. Während bei den Ausgliederungen auf Jahresberichte, Strategiepapiere und einen direkten Vergleich mit dem im Rahmen des Ausgliederungsverfahrens formulierten Erwartungen der politischen und parlamentarischen Entscheidungsträger für einen Soll-Ist-Vergleich zurückgegriffen werden kann, fehlen analoge Aussagen meist bei PPPs, die zudem in Österreich häufig von den ausgegliederten Einheiten und damit der mittelbaren Verwaltung beauftragt werden. Fehlende Erfolgskriterien und die Komplexität einzelner PPP-Projekte erschweren ebenfalls den Vergleich. Ferner kann man bei Ausgliederungen auf deren reale Performance zurückgreifen. Hingegen lässt sich bei den meisten PPPs derzeit nur die Performance eines Gesamtlaufzeitabschnitts mit realen Zahlen bewerten. Hinzu kommen methodisch ungelöste Probleme bei der Quantifizierung der Transaktionskosten von PPPs (Greiling 2009).

Der aktivste Landesrechnungshof war bisher der oberösterreichische Landesrechnungshof. Er führte Initiativprüfungen zur Umfahrung Ebelsberg (2002), zum Landesdienstleistungszentrum (Oberösterreichischer Landesrechnungshof 2006) und zur außerbudgetären Finanzierung im Straßenbau (Oberösterreichischer Landesrechnungshof 2008 a) durch. Außerdem hat er zum LKH Steyr einen Bericht erstellt (Oberösterreichischer Landesrechnungshof 2008 b). Insgesamt fällt die Bilanz des Landesrechnungshofes gemischt aus, wobei die Prüfberichte auch positive Seiten aufzeigen. So ermöglichte beispielsweise das Landesdienstleistungszentrum eine durchaus sinn-

volle Konzentration der Landesverwaltungen und einen barrierefreien Neubau. Der Prüfbericht zum LKH Steyr hob positiv den Bauzeitplan, das Unterschreiten der Baukosten und die effiziente Zusammenarbeit der Partner in der Steuerungsgruppe hervor. Zu den genannten Kritikpunkten zählen bei den verschiedenen oberösterreichischen PPPs (Oberösterreichischer Rechnungshof 2006; 2008 a; 2008 b):

- die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens (bei drei PPPs),
- die Verhandlungsposition der öffentlichen Partner (explizit bei zwei PPPs),
- einzelne Vertragsmodalitäten der PPPs (wie Kündigungszeiten, Preisindexierungen, Honorarkosten),
- eine Überforderung der finanziellen und personellen Ressourcen beim öffentlichen Partner (explizit in einem PPP),
- der sinkende Dispositionsspielraum für kommende Budgets oder
- höhere Finanzierungskosten als bei einer Eigenerstellung.

So bezifferte der Landesrechnungshof in seinem Prüfbericht zur *außerbudgetären Finanzierung von vier Straßenbauprojekten* den Zinsnachteil für die öffentliche Hand mit durchschnittlich 14 Basispunkten. Kritisch bewertete der Rechnungshof auch das Zinsänderungsrisiko und die vorgesehenen Indexsteigerungen. Hier zeigte sich der auch in PPPs in Deutschland beobachtbare Effekt des tendenziell höheren Refinanzierungszinssatzes. Bezüglich der Vergabeverfahren wurde angeregt, dass in stärkerem Maße ein offenes Bieterverfahren zur Anwendung kommen sollte. Teilweise wäre zudem eine bessere Dokumentation des mehrstufigen Prozesses der Bieterfindung wünschenswert gewesen.

Hinsichtlich der Bewertung der PPPs auf *Bundesebene* beziehen sich die im gemeinsamen Ergebnisbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Finanzen festgehaltenen Herausforderungen vor allem auf Probleme bis zum Vertragsabschluss in vergaberechtlicher, personalwirtschaftlicher und steuerrechtlicher Hinsicht (BMF 2008, S. 9 f.). Aus vergaberechtlicher Sicht traten teilweise Probleme bei der Klassifizierung der PPPs auf. So stellte sich bei der Nordautobahn die Frage, ob es sich um einen Bauauftrag oder ein Konzessionsmodell handelt, beim Bundescontracting 500 musste eine interne Willensbildung herbeigeführt werden, ob ein Dienstleistungsauftrag oder Liefervertrag vorliegt. Schwierigkeiten zeichneten sich auch bei den bundeseigenen Personalressourcen zur Durchführung der Kontraktvergabe ab. Beim Nachprüfungsverfahren der Nordautobahn wurde die Kapazität des Bundesvergabeamtes stark ausgereizt und generell würden in den Ministerien und Ausgliederungen die Personalressourcen fehlen, um solch komplexe Projekte durchzuführen. Ferner bestehen, laut des Ergebnisberichts, Spannungsfelder zwischen dem politischen Willen, die Vergabe von PPPs innerhalb einer Legislaturperiode durchzuführen und den realen Vorlaufzeiten.

Steuerrechtliche Fragen traten beispielsweise bei Fragen des wirtschaftlichen Eigentums und der Gestaltung der Abschreibungsmodalitäten auf. Die längere Dauer der Ausschreibungen auf Grund der Vertragskomplexität wirkte transaktionskostenerhöhend. Damit scheiden PPPs für kleinere Projekte aus. Als Faustregel findet sich in einer Veröffentlichung der österreichischen Kommunalkredit AG, dass sich PPPs nur bei einem Projektvolumen von mindestens 10 Millionen Euro lohnen. Unterhalb dieses Schwellenwertes seien PPPs nicht profitabel (Huemer/Schippel 2009).

Aus dem Jahr 2010 stammt eine Bewertung des derzeit größten PPP durch den österreichischen Rechnungshof. Aus Tabelle 8 ist eine Gegenüberstellung der Erwartungen und deren Erfüllung zu entnehmen.

Erwartung	Bewertung
Höhere Umsetzungsgeschwindigkeit	Mit einer Dauer des Vergabeverfahrens von rund 24 Monaten – ohne Berücksichtigung der Zeit für die Rechtsmittel der unterlegenen Bieter (rund 2,5 Monate) lag die Zeit bis zur erfolgreichen Vergabe deutlich über der Dauer eines konventionellen Vergabeverfahrens. Die Erwartung der ASFINAG, ihren Kunden bessere Straßen früher zur Verfügung zu stellen, wurde durch die Wahl der Zahlungsmodalitäten und der Baulosgrößen sowie höherer betrieblicher Qualitätsstandards erfüllt.
Günstigere Finanzierung außerhalb des Budgets	Das Konzessionsmodell führt zu einer massiven zeitlichen und betragsmäßigen Verschiebung der Zahlungsflüsse, was kurz- und mittelfristig einen Liquiditätsvorteil bringt, aber Aufwendungen bis ins Jahr 2039 mit einem entsprechenden Finanzierungsaufwand nach sich zieht. Die Alternativberechnung einer Mautbemessung nach der Mautverordnung ergab bei vier von fünf Kraftfahrzeugkategorien für die im Konzessionsmodell vorgesehene Schattenmaut einen negativen Grenzertrag von bis zu 12 ct/km. Durch die teilweise Anwendung der Teilmarkttheorie zahlte die ASFINAG für landwirtschaftlich genutzte Flächen rund das Doppelte im Vergleich zu den in Gutachten ermittelten Verkehrswerten. Der Vergleich mit der A6 Nordost Autobahn (Spange A4 – Kittsee) ergab, ungeachtet ähnlicher topographischer Verhältnisse aber unterschiedlicher Geologie, tendenziell höhere Preise für das PPP-Projekt.
Anhaltung des Auftragsgebers zu klaren Leistungsanforderungen und zu einem eindeutigen Finanzierungsbekanntnis.	Die Ausschreibung erfolgte funktionell. Keine Aussagen in Bezug auf ein eindeutiges Finanzierungsbekanntnis, aber schon jetzt gibt es seitens der Konzessionsnehmer Mehrkostenforderungen, für deren Anmeldung die vertraglichen Bestimmungen keine Befristung vorsehen.
Präzisere Definition der Projektstrukturen durch den öffentlichen Auftraggeber	Keine direkt-vergleichenden Aussagen dazu, aber Hinweise zu Verfahrensverbesserungen (z. B. in Bezug auf die Einbindung der örtlichen Bauaufsicht, einer verbesserten Dokumentation von Abänderungen sowie ein Nachjustieren bei praktikablen Verfahren für die Nachweisführung von Leistungsveränderungen).
Gewinnung von Benchmarks für einzelne Leistungen und privatwirtschaftlich orientierte Prozessabläufe für die ASFINAG	Auf Grund der nur eingeschränkt vergleichbaren Kerndaten stuft der Rechnungshof die Generierung von Benchmarks als begrenzt ein.
Effizienzsteigerung durch vereinbarte Kosten- und Zeitrahmen sowie Übertragung von Risiken und deren finanzielle Bewertung	Die durch Risikotransfer erzielbaren Effizienzsteigerungen durch Kostenoptimierung erfolgten, laut Meinung des Rechnungshofes, in geringerem Maße als bei der Vergabeentscheidung ausgewiesen. Insgesamt identifizierte die ASFINAG 80 Risiken. Den transferierten Risikowert von 210,02 Mio. € und damit rund 19 % des PSC-Vergleichswertes bewertete der Rechnungshof – im Vergleich mit internationalen Vergleichswerten – tendenziell als zu hoch. In den PSC-Vergleichswert hätten außerdem externe Beratungskosten von 12,52 Mio. € und Prämien für die Angebotserstellung in Höhe von 1,2 Mio. € einfließen müssen. Fehlende Sicherheit, dass die dem Risikotransfer zugrundeliegenden Annahmen vertraglich und rechtlich sowie in zeitlich stabiler Weise ihren praktischen Niederschlag finden. Aufgrund der Ausgestaltung des Konzessionsvertrages und bereits angemeldeter Mehrkostenforderungen geht der Rechnungshof von einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit von Mehrkosten aus.
Forcierung des Wettbewerbs im Betrieb hochrangiger Straßennetze	War nicht Gegenstand des Prüfauftrags
Kompetenzaufbau und damit höhere Exportchancen für die heimische Wirtschaft	Keine direkte Stellungnahme dazu, aber Aussagen zu möglichen Kompetenzzuswirkungen bei der ASFINAG.

Tab. 8: Vergleich der Erwartungen und der Performance des A5-PPPs

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Prüfberichts des Österreichischen Rechnungshofes (2010)

Als Risiko für das Kompetenzpotential bei der ASFINAG kennzeichnete der Rechnungshof die erhöhte Fluktuation bei den Mitarbeitern des für das PPP zuständigen Projektteams. Damit nehme das Gefahrenpotenzial eines Know-how- und Informationsverlustes auf Seiten der ASFINAG zu. Hier könne einer rechtzeitigen Wissensweitergabe und die schriftliche Dokumentation der vertragsbegleitenden und vertragsauslegenden Maßnahmen potentiell einen positiven Beitrag leisten. Laut Rechnungshof war zum Prüfzeitpunkt durch die Einbindung privater Partner für die ASFINAG noch kein positiver Input durch einen Know-how-Transfer bei Bau und Betrieb feststellbar. Insgesamt kommt der Rechnungshof zu folgender Bewertung:

„Aus Sicht des RH lassen sich insgesamt für die ASFINAG bzw. die öffentliche Hand aus dem PPP-Konzessionsmodell gegenüber einer konventionellen Beschaffung keine gravierenden Vorteile ableiten.“ (Österreichischer Rechnungshof 2010, S. 23)

Für die weitere Projektabwicklung regt der Rechnungshof, ergänzend zu den Bemerkungen zur Risikobewertung und Problemen des PSC-Vergleichswertes, unter anderem an, ein Finanzcontrolling zu etablieren, klar zu definierende Vorlage-, Genehmigungs-, Monitoring- und Enforcementsysteme einzuführen, die vertraglichen Qualitätsanforderungen laufend zu kontrollieren und die Dokumentation der Entscheidungsprozesse in Expertengruppen zu verbessern. Diese Anregungen deuten auf ein Optimierungspotential bei den Governancestrukturen hin.

Auch wenn diese wenigen Beurteilungen sicherlich nicht repräsentativ sind, tauchen bei den österreichischen PPPs immer wieder folgende Problemfelder auf: nicht ausreichende Personalressourcen und Überforderung der öffentlichen Partner teilweise bereits in der Vorvertragsphase, Ungleichheiten bei den Verhandlungspositionen, die einen Nachjustierungsbedarf bei der Risikoteilung nach sich ziehen. Die Sicherung eines fairen Anteils an der Effizienzrendite für den öffentlichen Partner gestaltet sich ebenfalls nicht immer als leicht durchsetzbar. Von den Finanzierungskosten schneiden PPPs, aus Sicht der öffentlichen Hand, schlechter ab. Dies betrifft neben den Kosten für die Kreditaufnahme auch das Zinsänderungsrisiko. Durch die langen Vertragslaufzeiten und die Umwandlung in Betriebskosten tritt zwar ein momentaner Budgetentlastungseffekt ein, dessen Preis unter anderem in der Einschränkung der Dispositionsspielräume für die Folgejahr(zehnt) liegt. Wie volatil der PSC-Vergleichswert sein kann, hat die Prüfung des A5-Projektes gezeigt. Sachlich nicht begründbare Nicht-Berücksichtigungen beispielsweise von Beratungskosten gehörten dort ebenso wie ein sehr hoch angesetzter Risikotransfer zu den Problemfeldern.

In Bezug auf die *fiskalpolitischen Motive* ist festzustellen, dass PPPs eindeutig eine Form der außerbudgetären Finanzierung darstellen und Investitionen ermöglicht haben, die budgetär wahrscheinlich so nicht abzuwickeln gewesen wären. Der damit einhergehende Preis sind allerdings höhere Finanzierungskosten und ein geringerer Dispositionsspielraum für zukünftige politische Entscheidungsträger.

Aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* liegt eine Stärke der PPPs sicherlich bei dem Projektmanagement Know-how der privaten Partner. Immer wieder werden die Termintreue und das gute Zeitmanagement der privaten Partner betont. Ob diese Vorteile an den öffentlichen Partner weitergegeben werden, ist allerdings fraglich. Teilweise deutet die Performance nicht darauf hin. Beim A5-PPP merkt der Rechnungshof folgendes an:

„Die Chancen, Herstell- oder künftige Erhaltungs- bzw. Betriebskosten im Wege detaillierter Planungen und eines aktiven Risikomanagements einzusparen – wie dies bei einer konventio-

nellen Projektentwicklung üblich ist – liegen beim PPP-Konzessionsmodell allein beim privaten Partner. Diese Chancen blieben bei der PSC-Vergleichsrechnung unbeziffert.“ (Österreichischer Rechnungshof 2010, S. 58)

Als schwieriges Unterfangen hat sich auch die konkrete Bewertung des Risikotransferanteils herausgestellt. Die bestehenden österreichischen Erfahrungen gestatten es nicht, Aussagen zu treffen, wie eine effiziente Risikoteilung aussehen könnte. Damit tun sich auch die PPPs in anderen Staaten schwer (Dewatripont/Lengros 2005, S. 4; Väilä 2005).

Aussagen zum interorganisationalen Lernen in PPPs finden sich de facto nicht in den Rechnungshofberichten. Verglichen mit strategischen Allianzen dürfte das interorganisationale Lernpotential in den klassischen Infrastruktur-PPPs tendenziell niedriger sein. Die teilweise beobachteten Machtasymmetrien dürften das interorganisationale Lernen zwischen den PPP-Partnern nicht fördern.

Hinsichtlich der Kosteneffizienz konnte der Rechnungshof zumindest bei dem größten österreichischen PPP keine deutlichen Kostenvorteile feststellen. Eine Gesamtbewertung eines möglichen Effizienzvorteils von PPPs lässt sich de facto erst nach Beendigung eines PPPs durchführen. Zum heutigen Zeitpunkt sind diesbezüglich lediglich subjektive Schätzungen mit aus methodischer Sicht ungelösten Problemen bei der Quantifizierung der PPP-Transaktionskosten möglich. Schaut man sich die Transaktionskosten von PPPs im Vergleich zur konventionellen Vergabe an, so fallen diese zumindest in der Vergabephase höher aus. Da keine Benchmarks für effiziente Governance-Strukturen von PPPs in Österreich vorliegen, ist die Prognose der Governancetransaktionskosten, die angesichts der komplexen Projektstrukturen nicht unerheblich sind, ein höchst subjektives Unterfangen.

Aus wettbewerbspolitischer Perspektive ist anzumerken, dass in einem stärkeren Ausmaß ein offenes Bieterverfahren angewendet werden sollte im Interesse eines effizienten Preis- und Qualitätswettbewerbs. Schaut man sich den Kreis der privaten Bieter an, so tauchen häufig dieselben Namen auf, was auf keine polypolitische Anbieterstruktur schließen lässt. Aus institutionenökonomischer Sicht geht damit das Risiko einer adversen Selektion und eines hold up einher.

V. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ausgliederungen eher ihren Popularitätsschub in den 1990er Jahren gehabt haben, während PPPs erst in diesem Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen haben. Während Ausgliederungen eingesetzt wurden, um öffentliche Aufgaben aus der Kernverwaltung auszulagern, finden sich in Österreich häufig die ausgegliederten Einheiten bzw. deren Tochterunternehmen als öffentliche Auftraggeber von PPPs. Für die direkte demokratische Kontrolle und damit die politische Rechenschaftslegung und parlamentarische Einflussnahme bedeutet dies, dass diese wesentlich abgeschwächt wurde.

Hinsichtlich der zentralen Motivgruppen spielen in beiden Fällen fiskalpolitische und betriebswirtschaftliche Motive eine zentrale Rolle, wobei die Begründungslogiken sich im Detail unterscheiden. PPPs werden weniger als Ausgliederungen als als Mittel zur Reduktion des Personalbestandes des öffentlichen Dienstes gesehen. Der Know-how Transfer vom privaten Partner auf die öffentlichen Partner hat keine Bedeutung als Begründungsmotiv für Ausgliederungen.

Ein Blick auf die reale Performance der Ausgliederungen und der PPPs zeigt, dass diese hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück bleiben. Hinsichtlich der realen Effizienzsteigerungserwartung und der fiskalpolitischen Entlastung schneiden die Ausgliederungen in der Gesamtbilanz schlechter als erwartet oder erhofft ab. Bei den PPPs zeigen sich einige, auch aus anderen Staaten bekannte Probleme. Dies fängt bei Problemen in der Abwicklung des öffentlichen Vergabeverfahrens und der geringen Bieterzahl an, geht über Schwierigkeiten der validen Bestimmung des PSC und der optimalen Risikoteilung bis hin zu weitgehend fehlenden Vorstellungen für ein geeignetes Governance-System für die Nachvertragsabschlussphase. Das Erfahrungslernen aus PPPs scheint in Österreich nicht systematisch vorangetrieben zu werden, wie das Fehlen einer Public-Private Partnership Unit, die von der OECD propagiert wird, zeigt (OECD 2010).

Beide Formen lassen sich als marktnahe bzw. marktliche Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben werten. Der betriebswirtschaftliche Soll-Ist-Vergleich legt nahe, dass zumindest von den Begründungsdiskursen die spezifischen Herausforderungen, die sich aus der Komplexität öffentlicher Aufgabenstellung und eines gleichzeitigen Agierens im politischen und marktwirtschaftlichen Raum unterschätzt wurden. Die nicht intendierten oder nicht steuerbaren Nebenwirkungen legen nahe, dass in der Zukunft der sorgfältigen Risikoabwägung, für welche Formen sich diese beiden Formen eignen und wo vielleicht eine Modernisierung des Vergabe- und Vertragscontrolling ausreichen würde, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollten. Nach mehreren Jahrzehnten Erfahrung mit New Public Management bietet es sich an, international vergleichend, nicht nur für Ausgliederungen und PPPs, eine Chancen-Risiken Abwägung der verschiedenen Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung oder der Erfüllung von *services of general interest* vorzunehmen. Eine ganzheitliche Bewertung der verschiedenen Optionen öffentlicher Aufgabenerfüllung braucht beides. Eine solche Bestandsaufnahme sollte, bei allen Schwierigkeiten international vergleichender Erhebungen, empirisch erfolgen, da sich – jenseits einer Fülle von situativen Einflussfaktoren – auch eine Reihe von gleichartigen Herausforderungen identifizieren lassen, wie die für die österreichischen PPPs benannten Problemfelder zeigen.

Abstract

Dorothea Greiling; Public agencies and Public Partnerships as instruments for public sector service provision: the Austrian experience

Aims; areas of activities; legal forms; performance; public agencies; Public Private Partnerships

Agencyfication as well as Public Private Partnerships are elements of the Austrian efforts to modernize the public sector. Both forms are regarded as instruments for modernizing public service delivery. In a descriptive first part the article provides, in a comparative way, an overview of the activities in these two areas of public sector modernizations and takes stock of the legal forms, aims and areas of activities. In a second part the real life performance of these two modernization instruments is investigated by relying primarily on the findings of the Austrian Courts of Audits.

Literaturverzeichnis

- Baumgartner, Gerhard (2006), *Ausgliederung und öffentlicher Dienst*, Wien – New York.
- Budäus, Dietrich (2006), *Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven*, in: *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat*, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 11-28.
- Bundeskanzleramt (1992), *Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen von Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung vom 9. November 1992*, Wien.
- BMF (2003), *Ausgliederungshandbuch*, Wien.
- BMVIT/BMF (2008), *Innovation und Technologie u. Bundesministerium für Finanzen, Ergebnisbericht über die PPP-Projekte der Bundesministerien sowie der ausgegliederten Bundesgesellschaften*, Wien.
- BMVIT (2006), *Innovation und Technologie, PPP- Perspektiven, Trends und Projekte im Verkehr*, Wien, http://www.iv-eventnet.at/upload/doc/727/Panel_A_Schwammenhoefer.pdf (Zugriff 3.10.2010).
- Dewatripont, Mathias und Patrick Lengros (2005), *Public-private partnership: contract design and risk transfer*, in: *European Investment Bank Papers*, Vol. 10, No. 1, S. 120-147.
- Greiling, Dorothea (2009), *Public Private Partnerships – a driver for efficient public services or just an example of wishful thinking?*, in: *Public and Nonprofit Marketing*, hrsg. von Dieter Kurt Tscheulin und Martin Dietrich, Beiheft 37 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 108-125.
- Fried, Andrea (2004), *Chancen und Risiken von PPP-Modellen im Gesundheitswesen*, in: *Österreichische Krankenhauszeitung*, 45. Jg., No. 9, S. 5-9.
- Harms, Jens und Christoph Reichard (Hrsg.) (2003), *Die Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft: Instrumente und Trends*, Baden-Baden.
- Huemer, Gerhard und Marc Schimpel (2009), *Finanzierung im Öffentlichen Bereich*, Wien, http://www.kommunkredit.at/uploads/publicbrunch_huemer_schimpel_2993_DE.pdf (Zugriff 3.5.2010).
- Infora Consulting Group (2003), *Stand und Umsetzung von Public Private Partnership in Österreich*, Graz.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2009), *Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur*, Wien.
- McQuaid, Ronald W. und Walter Scherer (2008), *Public Private Partnerships in the European Union – The cases of the UK, Germany and Austria*, paper presented at the 65th International Atlantic Conference, Warschau.
- Mugrauer, Manfred (Hrsg.) (2007), *Öffentliches Eigentum – eine Frage von Gestern? – 60 Jahre österreichische Verstaatlichungsgesetzgebung*, Wien.
- Obermann, Gabriel, Anna Obermair und Wolfgang Weigel (2004), *Ausgliederungsstudie*, Wien, http://www.konvent.gv.at/K/DE/WISS-K/WISS-K_00100/pmh.shtml, (Zugriff 3. Februar 2010)
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2002), *Initiativprüfung Umfahrung Ebelsberg*, Linz.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2006), *Initiativprüfung Landesdienstleistungszentrum*, Linz.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2008 a), *Außerbudgetäre Finanzierung im Straßenbau*, Linz.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2008 b), *Initiativprüfung der Baumaßnahmen LKH Steyr*, Linz.
- OECD Dedicated Public-Private Partnership Units: (2010), *A Survey of Institutional and Governance Structures*, Paris.
- Österreichischer Rechnungshof (2001), *Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2000*, Wien.
- Österreichischer Rechnungshof (2007), *Tätigkeitsbericht 2007*, Wien.
- Österreichischer Rechnungshof (2009), *Tätigkeitsbericht 2009*, Wien.
- Österreichischer Rechnungshof (2008), *Tätigkeitsbericht 2007*, Wien.
- Österreichischer Rechnungshof (2010), *Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1*, Wien.
- OTS (2001), *Ausgliederungen auf dem Prüfstand des Rechnungshofes*, Aussendung vom 11. Juni 2001, Wien.
- Prammer, Doris (2009), *Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich*, in: *Geldpolitik & Wirtschaft*, o. Jg., Heft 1/09, S. 125-143.
- Puwein, Wilfried (2005), *Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte*, in: *WIFO Monatsberichte*, 3/2005, S. 175-189.
- Schaffhauser-Linzatti, Michaela (2004), *The Presence of Public Private Partnership Models in the Internet: An Austrian Survey*. Paper delivered at the 10th International Conference on Public and Private Partnerships, Faro 2004.
- Schauer, Reinbert (1994), *Kommunale Dienstleistungen – rechtliche Grundlagen, Leistungsauftrag, Erfolgsmaßstäbe*, in: Manfred Ganter (Hrsg.), *Budgetausgliederung, Fluch(t) oder Segen*, Wien, S. 165-188.
- Schauer, Reinbert (2008), *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management*, Linz.
- Staatsschuldenausschuss (2009), *Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008*, Wien.
- Statistik Austria (2008), *Presseerklärung der Direktion Volkswirtschaft vom 29. September 2008*, Wien.
- Válila, Timo (2005), *How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships*, in: *European Investment Bank Papers*, Vol. 10, No. 1, S. 95-118.