

SONDERTHEMA

Im Folgenden werden die **Hauptergebnisse** einer im Auftrag des Staatsschuldenausschusses von Eva Hauth und Bernhard Grossmann (Mitarbeiter des Büros des Staatsschuldenausschusses) Anfang 2010 erstellten Studie präsentiert. Die Studie **„Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich“** beleuchtet die wirtschaftspolitische Stellung des Staates als Investor und Konjunkturstabilisator sowie als Financier und Gewährleister von Infrastruktur. Sie widmet sich neben den ökonomischen Auswirkungen von (materiellen) Infrastrukturinvestitionen auf Konjunktur und Wachstum einer Volkswirtschaft in erster Linie empirischen Fragestellungen zur Höhe, Struktur und Entwicklung von materiellen Infrastrukturinvestitionen in Österreich und der diesbezüglichen Rolle der öffentlichen Hand. Die oft verwendete Kenngröße zur Messung der Infrastrukturinvestitionen und zur Ermittlung des Infrastrukturkapitalstocks eines Landes, nämlich die **„Bruttoanlageinvestitionen des Staates“** aus dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, greift im Fall von Österreich jedenfalls gänzlich zu kurz.

Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen müssen nicht im Einklang mit den Einschätzungen des Staatsschuldenausschusses stehen. Zusätzliche empirische Informationen (Tabellen, Grafiken), nähere Erläuterungen sowie Literaturangaben sind in der Langfassung der Studie im Internet zu finden und von der **Homepage des Staatsschuldenausschusses** (<http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/pub/publikationen.jsp>) abrufbar.

INFRASTRUKTURINVESTITIONEN: ÖKONOMISCHE BEDEUTUNG, INVESTITIONSVOLUMEN UND ROLLE DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS IN ÖSTERREICH

Das **Thema Infrastruktur** kann von sehr unterschiedlichen Seiten beleuchtet werden. Zu nennen sind regionale, branchenspezifische und gesamtwirtschaftliche Bedarfsanalysen bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen, makroökonomische Fragestellungen über Infrastrukturinvestitionen und deren Wirkungen auf Konjunktur, Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit etc., ordnungspolitische Fragestellungen über die Rolle des Staates sowie fiskalpolitische Aspekte im Zusammenhang mit Infrastrukturinvestitionen und den damit verbundenen budgetären Implikationen. Eine leistungsfähige Infrastruktur hat nicht nur entscheidenden Einfluss auf die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts sondern dient auch regional- und verteilungspolitischen Zielen. Auch wenn die Infrastruktur immer weniger direkt von den Gebietskörperschaften, sondern von Unternehmen bereitgestellt wird, so bleibt meist eine enge Verflechtung mit öffentlichen Haushalten durch Beteiligungen, Haftungsübernahmen, Subventionen etc. bestehen. Dieses Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft zeigt sich auch in Krisenzeiten, wo Infrastrukturinvestitionen verstärkt als Mittel zur Konjunkturbelebung eingesetzt werden.

Die gegenständliche Studie widmet sich **vier Fragestellungen**:

- Bedeutung von (materiellen) Infrastrukturinvestitionen für **Konjunktur und Wachstum**.
- **Umfang** und Entwicklung der (öffentlichen und privaten) **Infrastrukturinvestitionen** in Österreich.
- **Rolle des öffentlichen Sektors** als „indirekter“ Infrastrukturinvestor (Quantifizierung von „staatsnahen“ Einheiten von Bund, Ländern und Gemeinden).
- Finanzielle Gegebenheiten der **Österreichischen Bundesbahn** und Liberalisierungsgrad des Schienenverkehrs in Österreich.

Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus diesen vier Themenbereichen der Studie präsentiert.

Infrastrukturinvestitionen für Konjunktur und Wachstum

In Kapitel 2 der Studie werden nach Abgrenzung des Begriffs Infrastruktur die ökonomischen Auswirkungen von (materiellen) **Infrastrukturinvestitionen auf Konjunktur und Wachstum** einer Volkswirtschaft verdeutlicht. Durch die Aufarbeitung einer Vielzahl empirischer Arbeiten der Infrastrukturforschung wird ein Überblick über die unterschiedlichen Modelle und methodischen Verfahren zur Messung der ökonomischen Wirkungen gegeben. Die große Bandbreite der Ergebnisse verdeutlicht, dass es entscheidend ist, welcher theoretische Rahmen zugrunde gelegt wird (z. B. Berücksichtigung von vorausschauendem Handeln der Haushalte und Unternehmen in Bezug auf die Implikationen von fiskalpolitischen Maßnahmen), welche Vereinfachungen bei der Umsetzung des theoretischen Zusammenhangs in einem empirischen Modell vorgenommen werden sowie welcher methodische Ansatz (mit unterschiedlicher Abbildung von Wirkungszusammenhängen) gewählt wird.

Infrastrukturinvestitionen gelten **in Krisenzeiten** als wichtiges Instrument der Stabilisierungspolitik: Sie beleben die Konjunktur, schaffen und sichern Arbeitsplätze und dienen überdies der nachhaltigen Stärkung des Wirtschaftsstandorts im internationalen Wettbewerb. Die Errichtung von Infrastruktur löst zunächst direkte Nachfrageeffekte aus, die Unternehmen unmittelbar als Bereitsteller von Infrastrukturleistungen oder indirekt als Zulieferer tangieren. Aus der Beschäftigung in den involvierten Unternehmen entstehen Unternehmer- und Lohneinkommen, die zumindest teilweise (re-)investiert und/oder konsumiert werden und dadurch den ursprünglichen Nachfrageimpuls noch verstärken (**Multiplikatoreffekt**). Infrastrukturinvestitionen lösen im Vergleich zu anderen staatlichen Maßnahmen hohe **kurzfristige Multiplikatoreffekte** aus, da sie zur Gänze in den Wirtschaftskreislauf eingehen, beschäftigungsintensiv sind sowie geringe Importquoten aufweisen. In **Österreich** schlägt sich laut OECD eine Ausweitung öffentlicher Investitionsausgaben in Höhe von 1 Mrd EUR auf einen Anstieg des nominellen BIP um 1,1 Mrd EUR (kumulierter Gesamteffekt nach zwei Jahren) nieder.

Infrastrukturinvestitionen sind – neben den kurzfristigen Nachfrageeffekten – insbesondere für das **gesamtwirtschaftliche Wachstum** und die **Produktivität** privater Produktionsfaktoren von großer Bedeutung. Die zentrale Fragestellung in diesem Kontext ist, ob Infrastruktur den Output von Unternehmen erhöht bzw. die Kosten für einen gegebenen Output senkt. Positive Effekte von Infrastrukturinvestitionen sind so lange zu erwarten, bis sich der zusätzliche Nutzen für den privaten Sektor mit den Kosten der Bereitstellung einer zusätzlichen öffentlichen Infrastruktureinheit (z. B. zusätzliche Steuerbelastung zur Finanzierung der Investitionen) deckt. Entscheidend für den Wachstums- oder Produktivitätseffekt einer neuen Technologie ist, wie leistungsfähig im Vergleich zu ihr die bereits vorhandenen Technologien sind. Eine hoch entwickelte Volkswirtschaft verfügt bereits über eine leistungsfähige Infrastruktur. Auch können bestimmte Infrastrukturinvestitionen rasch und direkt zu Produktivitätssteigerungen führen, andere wieder zeigen keine oder nur sehr langfristige Wirkungen. Als Letztere sind vornehmlich Investitionen im Sinne umweltpolitischer Zielsetzungen zu nennen, die unmittelbar die Lebensqualität, aber zunächst kaum die Produktivität verbessern. Die **empirische Evidenz** der Zusammenhänge zwischen Infrastrukturinvestitionen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum bzw. Produktivität wurde in einer Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten mithilfe verschiedener Ansätze untersucht (Produktionsfunktionsansatz, Kosten- bzw. Gewinnfunktionsansatz, Vektorautoregressive Modelle, Querschnittsregressionen). Sie ergeben verbreitet **positive Effekte** von Infrastrukturinvestitionen auf die Produktivität und das gesamtwirtschaftliche Wachstum, aber nicht immer.

Die Leistungsfähigkeit von **makroökonomischen Ansätzen** ist allerdings begrenzt. Meist bleiben regionale Unterschiede hinsichtlich des Agglomerationsniveaus und der damit verbundenen Vorteile oder des technologischen Niveaus außer Ansatz. Allgemeingültige Aussagen zu (mitunter sehr differenzierten) Arten von Infrastrukturausgaben sind problematisch, da die Beziehung zwischen Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum je nach Verkehrsträger, hauptsächlich betroffenem Industriesektor, Region etc. unterschiedlich ausfällt. Erst die Analyse regional- oder mikroökonomischer Wirkungen bringt zusätzliche Bedingungen zum Vorschein, die für eine positive Wachstumswirkung von Infrastrukturinvestitionen ebenfalls erfüllt sein müssen. Demnach können Wachstumseffekte nur dann auftreten, wenn z. B. in einer Region komplementäre Faktoren (Arbeitskräftepool, private Investitionsbereitschaft) existieren.

Auch für **Österreich** konnten kostensparende Effekte öffentlicher Verkehrsinfrastrukturinvestitionen auf die Produktionskosten des Unternehmenssektors nachgewiesen werden. Jüngere Arbeiten konzentrierten sich auf die Modellierung regionalwirtschaftlicher Effekte von Schieneninfrastrukturinvestitionen durch die Abschätzung von Erreichbarkeitsverbesserungen und die volkswirtschaftliche Bewertung von (einzelnen) Schieneninfrastrukturprojekten in der Bau- und Betriebsphase. So sind gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne

durch Investitionen in die Bahninfrastruktur nur sehr langfristig (wenn überhaupt) zu erwarten. Der Straßengüterverkehr erzielt selbst bei gedrosseltem Straßenausbau dank seines technisch organisatorischen Fortschritts (Verlade-, Fahrzeug- und Informationstechnik) viel schneller Produktivitätsverbesserungen und Wettbewerbsgewinne.

Schlussfolgerungen

- Infrastrukturinvestitionen eignen sich ausdrücklich, um **temporäre Nachfrageausfälle** in Krisenzeiten zu dämpfen. Ein staatlicher Impuls (z. B. permanenter „Investitionsschock“) stimuliert das Wachstum gemäß den Multiplikatoren jedoch nur temporär. Bei der Interpretation von Fiskalmultiplikatoren ist zu bedenken, dass die Höhe des Multiplikators keine Information über die Nachhaltigkeit des Impulses liefert. Überdies muss mit zeitlichen Verzögerungen bis zur tatsächlichen Entfaltung des Impulses gerechnet werden, da Investitionsvorhaben im Regelfall einen längeren Planungshorizont aufweisen und daher häufig prozyklische Effekte zeigen.
- Infrastrukturinvestitionen sind auch für das gesamtwirtschaftliche **nachhaltige Wachstum** und die Produktivität der Produktionsfaktoren von Bedeutung. In der Literatur wurden dazu auf Basis von unterschiedlichen methodischen Ansätzen verbreitet positive Effekte festgestellt. Der Wirkungsgrad von Infrastrukturinvestitionen auf nachhaltiges, gesamtwirtschaftliches Wachstum und Produktivität fällt jedoch in aktuelleren Studien (z. B. als Folge des mittlerweile hohen Niveaus des öffentlichen Kapitalstocks) merklich geringer aus.
- Für das **Ausmaß der (positiven) Effekte** auf das Wachstumspotenzial ist sowohl der jeweilige Beitrag von Infrastrukturinvestitionen zur **Standortattraktivität** eines Landes (die Möglichkeit, internationale Direktinvestitionen durch Verringerung von Transportkosten, gesicherte Energieversorgung, verbesserte Informationsflüsse durch hochwertige Telekommunikationsnetze etc. anzuziehen) als auch die aktuelle **Höhe des Kapitalstocks** (sinkender Grenznutzen einer zusätzlichen Einheit mit zunehmender Höhe des Kapitalstocks) von Bedeutung. Eine Ausweitung der öffentlichen Investitionsquote führt nicht immer zu höherer Produktivität und nachhaltigem Wirtschaftswachstum.
- Potenzielle, aus der **Finanzierung von Investitionsvorhaben** resultierende **negative Effekte** auf Wachstum, Produktivität und Beschäftigung (z. B. Kürzung anderer öffentlicher Ausgabenkategorien, Verdrängung privater Projekte, Wettbewerbsnachteile infolge von hohen Steuerquoten etc.) sind bei vielen (partiellen) Ansätzen ausgeblendet, wodurch die Aussagekraft eingeschränkt wird.
- Die **Leistungsfähigkeit von makroökonomischen Ansätzen** ist angesichts divergierender Infrastrukturprojekte und regionaler Nachfragebedingungen begrenzt. Zudem kann der gestiftete Nutzen durch Infrastrukturinvestitionen **mehrere Dimensionen** einnehmen: So überwiegt beispielsweise bei Investitionen in die Straßenverkehrsinfrastruktur meist der ökonomische Nutzen, während bei Investitionen in die Bahninfrastruktur der soziale und ökologische Nutzen besondere Relevanz hat.
- Ausgehend von öffentlichen Monopolen, beschränken sich die staatlichen Interventionen zunehmend auf die Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung. **Privatisierungen** stellen ein mögliches Element des Restrukturierungsprozesses dar, u. a. mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturunternehmen zu erhöhen und die Belastung der öffentlichen Haushalte zu reduzieren.

Öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen in Österreich 1995 bis 2008

Statistiken über den **Umfang an öffentlichen und privaten Infrastrukturinvestitionen** stehen weder in Österreich noch in anderen Staaten zur Verfügung. Kapitel 3 der Studie versucht die Höhe und Struktur von materiellen Infrastrukturinvestitionen in Österreich statistisch zu erfassen. Die meist herangezogene Kenngröße zur Messung der Infrastrukturinvestitionen und zur Ermittlung des Infrastrukturkapitalstocks eines Landes, nämlich die „**Bruttoanlageinvestitionen des Staates**“ aus dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, greift im Fall von Österreich gänzlich zu kurz. Der überwiegende Teil der materiellen Infrastruktur wird nicht im Rahmen der öffentlichen Verwaltung bzw. im Sektor Staat gemäß ESVG 95, sondern in privatrechtli-

chen Gesellschaften (ÖBB, ASFINAG, Telekom, Gebührenhaushalte, Krankenanstalten, Immobiliengesellschaften) bereitgestellt. Als Infrastruktur wird hier die **Infrastruktur** in (ausgewählte) **Anlagegüter** verstanden, unabhängig davon, ob die Investitionen durch den Staat, durch staatsnahe (ausgegliederte) Unternehmen oder durch den privaten Sektor erfolgen. **Strukturinformationen** werden für **fünf Bereiche** der materiellen Infrastruktur (Verkehr, Information und Kommunikation, Energie und Wasser, Entsorgung sowie Sonstiges (u. a. Bildung, Gesundheitswesen)) zur Verfügung gestellt.

Die **privaten** und **öffentlichen Infrastrukturinvestitionen** nahmen im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2008 durchschnittlich um etwa 3% p. a. nominell zu und deckten 2008 etwa 30% der gesamten Bruttoanlageinvestitionen ab. Nach einer weiten Definition erreichte im Jahr 2008 die **Investitionsquote** 6,8% des BIP und nach einer etwas engeren Definition 6,4% des BIP. Die Infrastrukturquoten gemessen am BIP weisen innerhalb der Beobachtungsperiode 1995 bis 2008 ebenso wie die Bruttoanlageinvestitionen einen leicht rückläufigen Trend auf (weite Definition: -0,7 Prozentpunkte). Der zu erwartende positive Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung (bzw. dem Steueraufkommen) und Infrastrukturaktivitäten zeigt sich nicht jedes Jahr und die Kaufkraften dürften in beide Richtungen gehen.

Die Detailbetrachtungen über die verschiedenen Infrastrukturaktivitäten gehen von der weiten Definition aus. Der Gesamtzuwachs wurde im Untersuchungszeitraum insbesondere durch **Verkehrsinfrastrukturinvestitionen** (1995–2008: +7,0% p. a.) sowie Investitionen der Kategorie **sonstige Infrastrukturinvestitionen** (1995–2008: +3,8% p. a.) getragen. Im Jahr 2008 erreichten die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen einen Anteil von 23% und die Kategorie sonstige Infrastrukturinvestitionen einen Anteil von 45%. In der Gruppe **sonstige Infrastrukturinvestitionen** sind die Wirtschaftsbereiche Realitätenwesen, öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung und Sozialversicherung sowie Kultur, Sport und Unterhaltung zusammengefasst, die Investitionen der Gebietskörperschaften in Museen, Universitäten, Theater, Sportstadien, Büroräume, Landes- und Gemeindestraßen etc. ebenso enthalten wie staatsnahe Investitionen der BIG, der Landes- oder Gemeindeimmobilien-gesellschaften sowie Anlageinvestitionen privater Organisationseinheiten.

Einen klar rückläufigen Trend weisen ausschließlich die Investitionen des Bereichs **Nachrichtenübermittlung** auf, die in nominellen Größen bis zum Jahr 2000 ausgeweitet und anschließend deutlich gedrosselt wurden (1995–2008: -3,1% p. a.).

Der Bereich **Energie- und Wasserversorgung sowie Entsorgung** (Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung) weitete sein Investitionsvolumen 1995 bis 2008 unterdurchschnittlich aus (+0,8% p. a.). Hohe Zuwächse verzeichnete in den letzten Jahren der Teilbereich **Energieversorgung** (2004–2008: +9,8% p. a.). So befindet sich u. a. die Fertigstellung des 380kV-Netzes in der Realisierungsphase. Demgegenüber verharrten die Infrastrukturinvestitionen im Teilsegment **Entsorgung** innerhalb des Beobachtungszeitraums auf beinahe gleichem Niveau. Insgesamt deckte 2008 dieser Bereich 16% der gesamten Infrastrukturinvestitionen ab.

Öffentliche und private Bau- sowie Geräteinvestitionen des **Unterrichts-, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesens** (ohne SVT) wurden zwar innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode unterdurchschnittlich erhöht (1995–2008: +1,8% p. a.), die Zuwächse in den letzten Jahren waren allerdings kräftig (2004–2008: +4,8% p. a.). Hier dürften insbesondere die **Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften** verstärkt investiert haben. Infrastrukturinvestitionen für das **Schulwesen** entwickelten sich im Beobachtungszeitraum in dieser Kategorie rückläufig (1995–2008: -0,4% p. a.). Der Anteil dieser Teilkategorie an den Infrastrukturinvestitionen insgesamt betrug 12% im Jahr 2008.

Schlussfolgerungen

- Die übliche **Grenzziehung** zwischen staatlichen Investitionen (Sektor S.13 gemäß ESVG 95) und privaten Investitionen (Sektor S.11 und S.15) schwimmt im Bereich der Infrastruktur in Österreich gänzlich. Seit den 1980er-Jahren ist in Österreich, ebenso wie international, ein Abgehen von einer öffentlichen Eigenerstellung hin zur „Gewährleistung der Erbringung“ im Bereich der Infrastruktur zu beobachten. Die **öffentlichen Investitionen** gemäß ESVG 95 (2008: 3,0 Mrd EUR oder 1% des BIP) sind daher **kein Indikator** für das Infrastrukturinvestitionsvolumen in Österreich.

- Ausschließlich private **Eigentumsverhältnisse** stellen in Österreich im Infrastrukturbereich eher die Ausnahme dar. So befinden sich beispielsweise die Aktien der Energieversorgungsunternehmen zunehmend im Streubesitz, der Bund und die Bundesländer verfügen allerdings weiterhin über nennenswerte Anteile (meist 51%). Bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung dominieren Unternehmen im Staatsbesitz oder marktmäßige Betriebe (Quasi-Kapitalgesellschaften) der Gebietskörperschaften. Auch Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und IKT-Infrastruktur (Informations- und Kommunikationstechnologie) sowie Bauinvestitionen im Bereich der Schulen und Krankenanstalten werden in geringerem Ausmaß als früher direkt von den Gebietskörperschaften in Auftrag gegeben (siehe dazu auch: „staatsnahe Einheiten“).
- Der Rückgang der Infrastrukturinvestitionsquote (bezogen auf das BIP) innerhalb des Beobachtungszeitraums 1995 bis 2008 sowie der rückläufige Beitrag von einzelnen Infrastrukturbereichen könnten als Anzeichen für einen Nachholbedarf interpretiert werden. Ähnlich niedrige Infrastrukturquoten waren allerdings vereinzelt auch bereits vor mehr als 20 Jahren zu beobachten. Die hier erfolgte empirische Analyse reicht für eine Beantwortung der Frage, ob die Infrastrukturinvestitionen der letzten Jahre zu gering waren und **Nachholbedarf** besteht, nicht aus. Dafür sind **vertiefende Bedarfsanalysen** notwendig.
- Zur **Schätzung des Infrastrukturvolumens** wurden einzelne Wirtschaftsbereiche (ÖNACE 2-Steller) und Investitionskategorien ausgewählt und vereinfacht angenommen, dass es sich bei den Bruttoinvestitionen jeweils zur Gänze um Infrastrukturinvestitionen handelt. Diese Prämisse hat zur Folge, dass die Ergebnisse zum Teil nach oben verzerrt sein dürften und die Obergrenze darstellen.
- Die **Verläufe** der fünf Infrastrukturinvestitionskategorien unterliegen, ebenso wie das Aggregat, **Schwankungen**, die **nicht immer Investitionszyklen** abbilden. Als Gründe dafür sind insbesondere steuerrechtliche Aspekte (z. B. Investitionszuwachsprämie 2002 bis 2004), aber auch Klassifikationsänderungen der Erhebungseinheiten anzuführen.

Bedeutung von „staatsnahen“ Einheiten im Bereich Infrastruktur in Österreich

In Kapitel 4 der Studie wird der Frage nachgegangen, welche **Rolle die öffentliche Hand bei Infrastrukturinvestitionen** einnimmt, da in Österreich ein wesentlicher Teil der Infrastrukturinvestitionen von öffentlichen Unternehmen oder staatsnahen sonstigen Organisationseinheiten (z. B. Vereine) des privaten Sektors erbracht wird. Ausgehend vom privaten Sektor im Sinne der Sektorabgrenzung des ESVG 95 wird versucht, systematisch zwischen „staatsnahe“ und „privatem“ Bereich zu unterscheiden und die Bedeutung der staatsnahen Marktteilnehmer anhand der Anzahl sowie in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext (z. B. mittels der Umsätze oder Zahl der Beschäftigten) abzuschätzen. Als staatsnahe Einheiten werden dabei all jene privaten Organisationseinheiten verstanden, die ein Beteiligungs- oder Gesellschaftsverhältnis zu einer Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Gemeinden) aufweisen.

Ausgehend vom Bund, den acht Ländern (ohne Wien) und 2.357 Gemeinden (mit Wien) konnten 1.437 staatliche Einheiten (61% der österreichischen Gebietskörperschaften) identifiziert werden, die zumindest eine aktive Beziehung zu einem protokollierten Unternehmen haben.

Diese 1.437 Gebietskörperschaften waren an insgesamt 2.271 Unternehmen (davon 79 im Staatssektor gemäß ESVG 95) beteiligt. Die Anzahl der aktiven Beziehungen fiel mit 3.448 noch höher aus, da mehrere Gebietskörperschaften an einem Unternehmen beteiligt sind. Die **ausgewiesene Anzahl der Beteiligungsverhältnisse** ist unter Bedachtnahme auf die Existenz von Holdingstrukturen, indirekte Beteiligungen und den Umstand, dass im Firmenbuch ausschließlich Alleinaktionäre erfasst sind, zu verstehen.

Von den 2.192 im privaten Sektor klassifizierten Unternehmen, die als **staatsnahe** Einheiten identifiziert wurden, sind **1.301 Unternehmen** als **Infrastruktureinheiten** einzustufen. Zwischen den Gebietskörperschaften und diesen Infrastrukturunternehmen bestehen 1.845 aktive Beziehungen.

Den **österreichischen Gemeinden** können mit 1.756 Beteiligungsverhältnissen rund 95% der identifizierten Beziehungen zugeordnet werden. Auf kommunaler Ebene dürfte der Großteil der Beteiligungen erfasst worden sein, da Holdingstrukturen in der Regel nur bei größeren Gemeinden anzutreffen sind. Die regionale Verteilung ist sehr heterogen. Die durchschnittliche Zahl der Beteiligungen pro Gemeinde korreliert stark positiv mit der durchschnittlichen Gemeindegröße (gemessen in Einwohnern) eines Landes.

Die Forcierung der Unternehmensbeteiligungen und damit eine Auslagerung von Staatsaufgaben im Infrastrukturbereich scheint in einem direkten Zusammenhang mit den Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen Österreichs im Kontext des EU-Integrationsprozesses zu stehen: Die **erste Ausgliederungsphase** 1993/94 erfolgte im Vorfeld zum EU-Beitritt Österreichs (Maßnahme zur Budgetkonsolidierung). Die **zweite Phase** fällt mit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Einführung der Gemeinschaftswährung) zusammen, die eine nachhaltige Erfüllung der Konvergenzkriterien voraussetzte. Die dafür formulierte Strategie zur Senkung der Verschuldungsquote enthielt u. a. die marktmäßige Ausrichtung der kommunalen Gebührenhaushalte.

Die **Verknüpfung** der identifizierten staatsnahen Infrastrukturbetriebe mit Daten über Infrastrukturinvestitionen, Verschuldung etc. wurde über das **Unternehmensregister** (Statistik Austria) versucht. Die Möglichkeiten, mithilfe des Unternehmensregisters die Merkmalbreite zu erhöhen, waren aber begrenzt, da wichtige Daten über den privaten Sektor (u. a. Bruttoanlageinvestitionen, Verschuldung) nicht im Rahmen von Vollerhebungen erfasst werden und daher auch nicht über das Unternehmensregister zusammengeführt werden konnten. Als alternative Datenquellen wurden die Umsatzsteuerstatistik (einschließlich Vormeldung) und die Beschäftigtenstatistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger identifiziert. Die Ergebnisse geben aber nur einen Ausschnitt wieder: Der **Umsatz der identifizierten Infrastrukturunternehmen im staatsnahen Bereich** erreichte im Jahr 2008 6,5 Mrd EUR. Die Anzahl der **unselbstständig Beschäftigten** in staatsnahen Infrastrukturbetrieben lag 2008 bei knapp 39.000 Personen.

Werden diese Ergebnisse um große, vorher nicht erfasste Einheiten, wie ÖBB-Konzern und Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften ergänzt, steigt die Anzahl der im staatsnahen Infrastrukturbereich Beschäftigten auf rund 120.000 Personen, was etwa einem Drittel der Anzahl der öffentlich Bediensteten entspricht.

Schlussfolgerungen

- Das in der Studie verifizierte **Ausmaß an Ausgliederungen** legt eine vertiefende Befassung mit diesem Thema seitens der Eigentümer (Ziele von Ausgliederungen, Best-Practice-Anleitung, Evaluierung der Ziele und Performance, Steuerungsmechanismen der Eigentümer, Transparenz etc.) nahe, wobei alle gebietskörperschaftlichen Ebenen gefordert sind. Eine besondere Herausforderung stellen dabei die vielen kleinen Organisationseinheiten (insbesondere im Gemeindebereich) dar, für die derzeit keine adäquaten Informationen vorliegen.
- Dem Versuch, **staatsnahe Infrastruktureinheiten systematisch zu erfassen**, sind derzeit Grenzen gesetzt. Die Zahl staatsnaher Infrastrukturunternehmen lässt sich zwar über das **Firmenbuch** und die darin dargestellten aktiven Beziehungen (zu den Gebietskörperschaften) erfassen. Die Identifikation von relevanten Einheiten ist jedoch aufgrund von Holdingkonstruktionen sowie Erfassungslücken (z. B. Aktiengesellschaften mit öffentlichen Anteilseignern von unter 100%) unvollständig. Dadurch bleiben **wichtige Unternehmen unberücksichtigt**.
- Eine auf Investitions- und Verschuldungskennzahlen basierende **Einschätzung** über die **Relevanz staatsnaher Infrastrukturunternehmen** ist gegenwärtig **nicht möglich**. Die benötigten Informationen müssten direkt bei den Gebietskörperschaften bzw. zentralen Anlaufstellen (z. B. Einheiten des Beteiligungsmanagements, Gemeindeaufsicht) erfasst werden.
- Die sektorale Zuordnung der identifizierten staatsnahen Infrastruktureinheiten als Teil des privaten Sektors könnte im Zuge der Implementierung des revidierten ESVG-Systems (voraussichtlich 2014) seitens Eurostat infrage gestellt werden. Es ist zu erwarten, dass auf Basis der **neuen ESVG-Regeln** ein Teil der derzeit ausgegliederten, staatsnahen Einheiten sowie deren Investitionen und Verschuldung dem Staatssektor zugerechnet wird. Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates im Sinne des ESVG sind allerdings ungewiss, da keine Informationen über

die Finanzierung (z. B. Investitionszuschüsse, Subventionen, Fremdmittelaufnahme etc.) dieser Einheiten vorliegen.

- Die zunehmende Anzahl an Ausgliederungen erschwert die **strategische Steuerung**. In diesem Kontext kommen Problembereiche, wie die **unzureichende Transparenz** zwischen Beteiligungsunternehmen und Eigentümer, **nicht abgestimmte strategische Ziele** von Verwaltung und ausgegliederten Unternehmen, erhöhte **Komplexität** und Nutzung der bestehenden Einflussmöglichkeiten in Beteiligungsgesellschaften, zum Tragen. Durch die unterschiedlichen Steuerungskriterien und -instrumente bei ausgelagerten und verwaltungsinternen Leistungen geht eine einheitliche und abgestimmte Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verloren.
- Mit der wachsenden Zahl staatsnaher Einheiten steigt die Dringlichkeit, **kompatible Rechnungssysteme und Rechnungslegungsstandards** für eine konsolidierte Darstellung einzusetzen. **Ausgliederungsberichte und Konzernbilanzen** liegen derzeit nur in Einzelfällen vor, sind jedoch für eine wirtschaftliche Gesamtsicht unerlässlich.

Österreichische Bundesbahn im Spannungsfeld von Anforderungen und Restriktionen

Gegenstand von Kapitel 5 der Studie sind die **Österreichischen Bundesbahnen als Hauptverkehrsträger im Schienenbereich** vor dem Hintergrund des EU-weiten Liberalisierungsprozesses und der finanziellen Restriktionen. In Europa obliegt die Versorgung im Schienenverkehr im Regelfall privatisierten Unternehmen, die sich mehrheitlich im Staatseigentum befinden. Die EU-weite Neuausrichtung in Richtung **geregelter Wettbewerb** bedingte eine weitreichende Umstrukturierung der Staatsbahnen (z. B. Trennung von Verkehrsleistungen und dem Betrieb). Insgesamt wurden mittlerweile drei EU-Richtlinienpakete beschlossen, wobei das dritte Paket u. a. die Personenverkehrsliberalisierung zum 1. Jänner 2010 beinhaltet. Die Liberalisierung im Güterverkehrsbereich erfolgte bereits 2007.

In Österreich besteht weitestgehend Konsens darüber, dass Investitionen in Erhaltung, Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur im Wesentlichen vom Staat zu beauftragen und zu finanzieren sind. Zudem leistet der öffentliche Verkehr einen unverzichtbaren Beitrag zu Klimaschutz, Lebensqualität und Verkehrssicherheit und sichert die Mobilität für alle Menschen. Der Staat unterliegt aber auch Budgetrestriktionen, die ebenfalls nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Die **Zuständigkeiten** im Bereich Schiene in Österreich sind gegenwärtig wie folgt verteilt:

- **Auftraggeber** sind in Österreich die **öffentlichen Haushalte** (Bund, Länder, Gemeinden, Verkehrsverbände etc.), die die Gemeinwohlinteressen vertreten. Ihnen obliegt die Planung, Gestaltung und Finanzierung der Verkehrsleistungen.
- Als eine zweite öffentliche Ebene spielen **Regulierungsbehörden** (z. B. SCG und SCK) eine wichtige Rolle, die einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherstellen sollen. Deren Handlungsfeld wird von gesetzlichen Regelungen geprägt.
- Das **Verkehrsunternehmen ÖBB** ist der zentrale Akteur der Leistungserstellung und übernimmt die unternehmerische Durchführung. Diese Aufgabe ist prinzipiell mit Gewinnmaximierung zu beschreiben, wemgleich auch gemeinwirtschaftliche Interessen als Nebenbedingung mit einfließen.

Bei den **Transferströmen zwischen ÖBB und Gebietskörperschaften** dominieren die Bundesbeiträge, die im Jahr 2008 ein Volumen von netto 3,6 Mrd EUR erreichten, und in **drei Kategorien** eingeteilt werden können. Das sind

- erstens die **umsatzrelevanten Beiträge** (gemeinwirtschaftliche Abgeltungen für den Personen- und Güterverkehr sowie Infrastrukturbeiträge für den Betrieb des Schienennetzes),
- zweitens **Leistungen für Investitionen** in das Schienennetz sowie

- drittens **Pensionszahlungen** für ehemalige **ÖBB-Bundesbeamte**.

Der **Infrastrukturbeitrag** des Bundes für Betrieb und Bau betrug 2008 1,2 Mrd EUR. Allerdings dienten diese Mittel vorrangig für den **Betrieb der Infrastruktur** (z. B. Verschub), der Großteil der **Bauinvestitionen** wurde in Form von (außerbudgetären) Schuldaufnahmen der ÖBB finanziert.

Die **Finanzierung** von **Bahninfrastrukturanlagen** wurde mit dem ÖBB-Budgetermächtigungsgesetz 2007 neu geregelt. Der Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur nimmt zwar die zur Finanzierung der Neubauprojekte notwendigen Finanzmittel über den Kapitalmarkt auf, 70% der Tilgungsraten und Zinsaufwendungen verteilt über 30 Jahre werden aber durch die Republik Österreich beglichen. Geht man vom aktuellen ÖBB-Rahmenplan 2009 aus, so erhöht dieses „Darlehensmodell“ die **Nettofinanzverbindlichkeiten** des Bereichs **ÖBB-Infrastruktur** von 12 Mrd EUR Ende 2009 auf 20 Mrd EUR bis zum Jahr 2014 (zu Preisbasis 2008). Der höchste Schuldenstand wird nach den gegenwärtigen Projektionen im Jahr 2023 nach Abschluss der Investitionsphase in Höhe von 26,4 Mrd EUR (zu Preisbasis 2008) erreicht. Investitionen werden auch in der Schweiz vorrangig durch Verschuldung finanziert. Der Schuldenzuwachs der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ist – im Gegensatz zu den ÖBB – aber Teil der Haushaltsgebarungen der öffentlichen Stellen (insbesondere Darlehensforderungen des Bundes an die SBB) und bewirkt ceteris paribus einen höheren öffentlichen Schuldenstand. Die **Finanzierungsquote des Bundes** steigt im Zeitablauf an. Von den geplanten jährlichen Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen (Bruttoinvestitionen) der ÖBB werden vom Bund zunächst (2009) nur rund 9% im selben Jahr rückerstattet. Erst ab 2023 entspricht der Bundesbeitrag von rund 1 Mrd EUR (zu Preisbasis 2008) in etwa dem geplanten Investitionsvolumen des jeweiligen Jahres.

Die **Ausgaben des Bundes für Pensionsleistungen der ÖBB abzüglich der Einnahmen** aus den von den ÖBB und deren Dienstnehmern zu leistenden **Pensionsbeiträgen** lagen 2008 bei 1.571 Mio EUR. Diese Nettopensionsleistung des Bundes für Bundesbahnbeamte entwickelt sich dynamisch (2006 bis 2010: +5,1% p. a.). Laut Bundesvoranschlag 2010 übersteigen die Nettoausgaben des Bundes für ÖBB-Pensionen in Höhe von 1.739 Mio EUR bereits alle anderen ÖBB-Bundesbeiträge leicht.

Im Jahr 2008 erreichten die **Zahlungen des Bundes an die ÖBB** bereits ein Volumen von **insgesamt 3,6 Mrd EUR** oder 1,3% des BIP. Zusätzlich leisteten die **Länder, Gemeinden und Verkehrsverbände** umsatzrelevante Beiträge an den ÖBB-Konzern in Höhe von 0,4 Mrd EUR oder 0,1% des BIP.

Schlussfolgerungen

- Für das **Unternehmen ÖBB** besteht ein **betriebswirtschaftlich ausgerichteter Auftrag**, der angesichts kostenintensiver Planungs- und Bauphasen eine sehr hohe Planungs- und Finanzierungssicherheit erfordert. Eine Maßnahme zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der ÖBB könnte in möglichst **fixen mittelfristigen Finanzierungs- und Leistungsplänen** zwischen den ÖBB und den Gebietskörperschaften bestehen, die nur in Ausnahmefällen adaptiert werden können und z. B. Strafzahlungen für ungerechtfertigte Ad-hoc-Neuausrichtungen nach sich ziehen. Auch könnte eine erhöhte **Transparenz** hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen der Vertragspartner die jeweilige Bindungswirkung stärken.
- Subventionen durch die öffentliche Hand im Personenverkehr und in die Schieneninfrastruktur sind zwar von öffentlichem Interesse, öffentliche Gelder oder Haftungsübernahmen schmälern aber tendenziell den Leistungsanreiz. Ein **geregelter Wettbewerb** könnte zur Gewährleistung effizienter und hochwertiger Verkehrsdienstleistungen erheblich beitragen, muss aber zugelassen werden. So sind beispielsweise technische Barrieren im Bereich Schiene noch immer gegeben.
- **Gemeinwirtschaftliche Interessen** sind im Bereich des öffentlichen Verkehrs von Belang und Gegenstand der Wirtschaftspolitik. Die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der ÖBB sind daher von der öffentlichen Hand zu definieren und auch zu finanzieren. Eine Weiterführung von unrentablen Aktivitäten oder wenig ausgelastetes Personal in Beschäftigung zu halten, kann nicht Aufgabe eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens sein.
- Die Sicht der ÖBB-Geschäftsführung, dass gerade im **Personen(nah)verkehr** die **Ertragslage der ÖBB** und die **Rahmenbedingungen** zu verbessern sind, deckt sich mit den Ergebnissen in der gegen-

ständlichen Studie. Als positives Beispiel für die Neuorganisation des öffentlichen Personen(nah)verkehrs unter **Einbindung aller Gebietskörperschaften**, ebenso wie für betriebswirtschaftliche Belange, dürften die **SBB** zu sehen sein. So lag 2008 der **Betriebsertrag je Mitarbeiter** bei den ÖBB um rund ein Drittel unter jenem der SBB. Die ÖBB konnten allerdings diese Quote 2008 gegenüber 2007 leicht verbessern.

- Die im aktuellen Rahmenplan vorgesehenen umfangreichen Investitionen in die Erneuerung und Erweiterung des Streckennetzes, in neues Rollmaterial sowie in den Umbau von Bahnhöfen tragen zwar essenziell zur Weiterentwicklung des Angebots bei, werden aber die **Verschuldung** der ÖBB stark erhöhen und voraussichtlich **Kapitalerhöhungen des Eigentümers** (Bund) erfordern. Bereits 2008 betrug die **ÖBB-Eigenkapitalquote** nur noch 11%. Eine anzustrebende Erhöhung des ÖBB-Eigenfinanzierungsgrads wird zur Deckung des geplanten Investitionsvolumens kaum ausreichen.
- Die seit 2007 geltende **Finanzierungsvereinbarung** zwischen dem **Bund** und den **ÖBB** im Infrastrukturbereich in Form eines „**30-jährigen Darlehensmodells**“ könnte angesichts knapper Budgetmittel sowie rasant ansteigender ÖBB-Verschuldung auf zunehmenden **Widerstand** stoßen und die **Ausbauprojekte gefährden**. Auch wird im Zuge der Implementierung des revidierten ESVG-Systems (voraussichtlich 2014) die sektorale Zuordnung der ÖBB als Teil des privaten Sektors von Eurostat infrage gestellt werden. Es ist nicht auszuschließen, dass auf Basis der **neuen ESVG-Regeln** die ÖBB-Verschuldung als Teil der Staatsverschuldung anzusehen sein wird.
- Die Kosten des Bundes für **ÖBB-Beamtenpensionen** sind zwar mit den umsatzrelevanten öffentlichen Zuschüssen dem Inhalt nach nicht vergleichbar. Sie stellen aber eine maßgebliche Budgetausgabe des Bundes mit einer relativ dynamischen Entwicklung dar. Die Pensionsleistungen des Bundes für ÖBB-Beamte werden laut Bundesvoranschlag bereits 2010 alle anderen Bundesbeiträge an die ÖBB leicht überschreiten. Hier sollten verstärkt Maßnahmen ergriffen werden, die als Ziel den Arbeitsplatzwechsel von ÖBB-Bediensteten durch Förderprogramme und Umschulungen erreichen. Frühpensionierungen belasten das Bundesbudget über einen sehr langen Zeitraum erheblich und dämpfen das österreichische Wachstumspotenzial.