



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

VIENNA
UNIVERSITY OF
TECHNOLOGY

Diplomarbeit

ANALYSE UND BEWERTUNG DER PRODUKTION UND BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER INFRASTRUKTUR IN ÖSTERREICH ANHAND VON FALLBEISPIELEN

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom – Ingenieurs
unter der Leitung von

Univ. – Prof. Dipl. – Ing. Dietmar Wiegand

E280 Institut für Städtebau, Landschaftsarchitektur und Entwerfen

Fachbereich Projektentwicklung und –management

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Mag. Thomas Auböck

Matrikelnummer 0226212

Gentzgasse 122/10, 1180 Wien

Wien, am 19.05.2009

ABSTRACT

The allocation and production of public infrastructure in Austria were subjected to change in the past few years. People could realize that the direct provision of services by governmental institutions lead to inefficiencies and high public debts (important in reference to meet the Maastricht criteria). Therefore public enterprises or public project companies, which are more or less politically influenced, were founded in order to perform these public tasks.

In the context of this master thesis three Austrian infrastructure projects (in fields of education, public transport and entertainment) were analyzed regarding the efficiency of using public resources on the basis of the relevant theories of macroeconomics. There can be noticed, that the use of public funds not only creates project – specific effects, but also significant external effects: development impetus for whole districts and industries thereby play an important role. Potential for improvement exists insofar as these effects could be managed intentionally und be pushed by giving the public enterprises an integrating political mandate.

Another finding of this paper is that there must be a strict distinction between the allocation and the production of public infrastructure. While the public allocation, which does only mean that the state has to take care that people can use the concerning good, seems to be legitimated in all three analyzed projects, the public production of these goods has to be seen differentiated. Public allocation does not necessarily mean that the good has to be produced by a public enterprise. In certain situations increased competition by involvement of private companies and contribution of private funds in terms of public private partnership models could represent an important step towards efficiency.

INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	7
2	Aufgabenstellung	9
2.1	Theoretische Grundlagen	9
2.2	Analyse und Bewertung ausgewählter Infrastrukturprojekte:.....	9
2.3	Arbeitsmethoden	10
2.4	Erwartete Arbeitsergebnisse.....	10
2.5	Bewertungskriterien	10
3	Theoretische Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.....	11
3.1	Infrastruktur.....	11
3.2	Begründungen für staatliche Markteingriffe	12
3.3	Ursachen für Marktversagen	14
4	Gesetzliche Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.....	33
4.1	Vergaberecht	33
4.2	Bau- und Raumordnungsrecht.....	37
5	Analyse und Bewertung ausgewählter Fallbeispiele.....	38
5.1	Kriterienkatalog zur Bewertung öffentlicher Infrastrukturprojekte	38
5.2	Science Park der JKU Linz	42
5.3	Bahnhof Wien Praterstern	65
5.4	Riesenradplatz Wiener Prater.....	85
6	Resümee und Handlungsempfehlungen.....	103
7	Zusammenfassung	107
8	Verzeichnisse.....	108
8.1	Quellenverzeichnis	108
8.2	Abbildungsverzeichnis	115
8.3	Tabellenverzeichnis.....	116
8.4	Abkürzungsverzeichnis	117
9	Anhang: Interviewleitfaden.....	118

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	7
2	Aufgabenstellung	9
2.1	Theoretische Grundlagen	9
2.2	Analyse und Bewertung ausgewählter Infrastrukturprojekte:.....	9
2.3	Arbeitsmethoden	10
2.4	Erwartete Arbeitsergebnisse.....	10
2.5	Bewertungskriterien	10
3	Theoretische Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.....	11
3.1	Infrastruktur.....	11
3.2	Begründungen für staatliche Markteingriffe	12
3.2.1	Marktversagen	12
3.2.2	Gerechtigkeit	13
3.2.3	Meritorische Güter.....	14
3.3	Ursachen für Marktversagen	14
3.3.1	Öffentliche Güter	14
3.3.1.1	Abgrenzung öffentlicher Güter	14
a)	Private Güter.....	17
b)	Reine Öffentliche Güter.....	18
c)	Mautgüter (Klubgüter).....	20
d)	Allmendegüter	21
3.3.1.2	Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter in der Praxis.....	23
3.3.2	Informationsmängel.....	24
3.3.2.1	Qualitätsunkenntnis.....	25
3.3.2.2	Nutzenunkenntnis	25
3.3.2.3	Preisunkenntnis	25
3.3.2.4	Informationsmängel in Auftragsbeziehungen (Prinzipal – Agent – Theorie).....	26
a)	Allgemeines	26
b)	Agenturprobleme	27
c)	Ökonomisches Grundmodell zum Verhalten der Bürokratie	28
3.3.3	Externe Effekte	30
3.3.3.1	Positive externe Effekte	30
3.3.3.2	Negative externe Effekte.....	30
3.3.4	Mangelnder Wettbewerb	31
3.3.5	Unvollständige Märkte	32
3.3.6	Arbeitslosigkeit, Inflation und Ungleichgewicht.....	32

4 Gesetzliche Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.....33

4.1	Vergaberecht	33
4.1.1	Allgemeines	33
4.1.2	Bundesvergabegesetz 2006.....	34
4.1.2.1	Persönlicher Geltungsbereich	34
a)	Öffentlicher Auftraggeber.....	34
b)	Sektorenauftraggeber	36
4.1.2.2	Sachlicher Anwendungsbereich.....	36
4.1.2.3	Verfahren	37
4.2	Bau- und Raumordnungsrecht.....	37

5 Analyse und Bewertung ausgewählter Fallbeispiele.....38

5.1	Kriterienkatalog zur Bewertung öffentlicher Infrastrukturprojekte	38
5.2	Science Park der JKU Linz	42
5.2.1	Projektübersicht	42
5.2.2	Projektgenese und Ablauf.....	43
5.2.2.1	Ausgangslage	43
5.2.2.2	Standortentscheidung.....	45
5.2.2.3	Projektentwicklung	46
a)	Masterplan 2002	46
b)	Wettbewerb 2005.....	48
c)	Planungs- und Bauphase	49
5.2.3	Zielsetzungen.....	51
5.2.3.1	JKU Linz.....	51
5.2.3.2	BIG.....	52
5.2.3.3	Stadt Linz	52
5.2.3.4	Land Oberösterreich	52
5.2.3.5	Bund.....	53
5.2.3.6	ASFINAG	53
5.2.4	Finanzierung	53
5.2.4.1	Bauteil 1	53
5.2.4.2	Bauteile 2 - 5.....	54
5.2.4.3	Erschließungsmaßnahmen	55
5.2.5	Akteure	55
5.2.5.1	Bundesimmobiliengesellschaft (BIG).....	55
a)	Gründung und damit verbundene Zielsetzungen	55
b)	Aufgaben	56
c)	Struktur	57
5.2.5.2	Johannes Kepler Universität Linz (JKU)	57

a)	Rechtsstellung.....	57
b)	Budget	58
5.2.5.3	ASFINAG	58
5.2.5.4	Öffentliche Akteure	59
5.2.6	Projektbewertung.....	59
5.2.6.1	Öffentliche Bereitstellung.....	59
5.2.6.2	Öffentliche Produktion.....	60
5.2.6.3	Ausgliederung der Gebäudeverwaltung des Bundes	61
5.2.6.4	Bewertung des Projektablaufs.....	62
5.2.6.5	Bewertungssystem	63
5.3	Bahnhof Wien Praterstern	65
5.3.1	Projektübersicht.....	65
5.3.2	Projektgenese und Ablauf.....	66
5.3.2.1	Ausgangslage	66
5.3.2.2	Projektentwicklung	68
a)	Bahnhofsprojekt.....	68
b)	Vorplatz.....	69
c)	U-Bahn Projekt.....	70
5.3.3	Zielsetzungen.....	70
5.3.3.1	ÖBB	70
5.3.3.2	Stadt Wien.....	71
5.3.3.3	Wiener Linien	71
5.3.4	Finanzierung	71
5.3.4.1	Bahnhofsgebäude.....	71
5.3.4.2	Gleisanlagen.....	73
5.3.4.3	Vorplatz	73
5.3.4.4	U-Bahn.....	73
5.3.5	Akteure	73
5.3.5.1	ÖBB	73
a)	Konzernstruktur	73
b)	ÖBB Infrastruktur Bau AG.....	75
c)	ÖBB Immobilienmanagement GmbH	76
5.3.5.2	Stadt Wien.....	77
5.3.5.3	Wiener Linien	77
5.3.6	Projektbewertung.....	78
5.3.6.1	Bahnhof.....	78
5.3.6.2	Struktur ÖBB	81
5.3.6.3	Bahnhofsvorplatz	81
5.3.6.4	Koordination der Teilprojekte.....	82
5.3.6.5	Bewertungssystem	83

5.4	Riesenradplatz Wiener Prater	85
5.4.1	Projektübersicht	85
5.4.2	Projektgenese und Ablauf	86
5.4.2.1	Ausgangslage	86
5.4.2.2	Projektentwicklung	87
a)	Projektinitiative	87
b)	Ideenfindungswettbewerb 2002	87
c)	Masterplan Wurstelprater	88
d)	Planungsphase	88
e)	Bauphase	89
5.4.3	Zielsetzungen	90
5.4.3.1	Stadt Wien	90
5.4.3.2	Praterunternehmer	90
5.4.4	Finanzierung	90
5.4.5	Akteure	92
5.4.5.1	Praterservice GmbH	92
5.4.5.2	Stadt Wien	93
5.4.6	Projektbewertung	94
5.4.6.1	Öffentliche Bereitstellung	94
5.4.6.2	Öffentliche Produktion	97
5.4.6.3	Auftragsvergabe an Explore 5d	98
5.4.6.4	Ausgleich Explore 5d	99
5.4.6.5	Bewertungssystem	100
6	Resümee und Handlungsempfehlungen	103
7	Zusammenfassung	107
8	Verzeichnisse	108
8.1	Quellenverzeichnis	108
8.1.1	Literatur	108
8.1.2	Internet	111
8.1.3	Interviews	113
8.1.4	Rechtsquellen	114
8.2	Abbildungsverzeichnis	115
8.3	Tabellenverzeichnis	116
8.4	Abkürzungsverzeichnis	117
9	Anhang: Interviewleitfaden	118

1 Einleitung

Die Privatisierung von öffentlichen Aufgaben und die Anwendung von „Public Private Partnership – Modellen“ bei der öffentlichen Leistungserbringung sind ein, nicht nur in Österreich, in den letzten Jahren häufig und kontrovers diskutiertes Thema. Dabei handelt es sich nicht um ein akademisches Phänomen, sondern um einen politischen Entscheidungsgegenstand, der große Auswirkungen auf die infrastrukturelle Versorgung und die Lebensqualität der Bürger hat.

Es stellt sich somit unter Anwendung von wissenschaftlichen Kriterien (vor allem in Bezug auf die Theorie der öffentlichen Güter) und frei von jedweder Ideologie die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form die öffentliche Hand in das Marktgeschehen eingreifen und Infrastruktur bereitstellen beziehungsweise produzieren soll. Oder anders gefragt: Wie ist im Hinblick auf eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsmaximierung der Einsatz von öffentlichen Mitteln zu rechtfertigen? Und wie werden dabei die öffentlichen Interessen verfolgt?

Es ist klar, dass diese Fragen auf Grund ihrer Komplexität im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht abschließend beantwortet werden können. Es soll jedoch zumindest in Ansätzen herausgearbeitet werden, wie die Bereitstellung und Produktion von öffentlicher Infrastruktur in Österreich organisiert ist. Dazu werden, nach Aufbereitung der theoretischen Grundlagen, drei Projekte analysiert, bei denen teilweise auf den ersten Blick gar nicht ersichtlich ist, ob diese öffentlichrechtlich oder privatrechtlich organisiert sind.

Die ersten beiden Fallbeispiele sind dabei zwar nicht als repräsentativ zu bezeichnen, können aber durchaus als Prototypen für die Staatsaufgaben Bildung und Verkehr angesehen werden, weil die Errichtung von Universitätsgebäuden und von Bahnhöfen in Österreich grundsätzlich nach jenem Schema abläuft, das auch in dieser Arbeit abgebildet wird. Natürlich ergeben sich unzählige projektspezifische Abweichungen, hinsichtlich der organisatorischen Grundstrukturen besteht jedoch ein mehrfach anwendbares Konzept. Beim dritten Fallbeispiel hingegen ist diese Verallgemeinerbarkeit auf touristische Infrastrukturprojekte nicht gegeben. Der Wiener Prater stellt, vor allem auf Grund seiner historisch bedingten rechtlichen Struktur, einen österreich- und weltweit einzigartigen Komplex dar.

Der in *Kapitel 2* definierten Aufgabenstellung dieser Arbeit liegen daher folgende Forschungsleitfragen zu Grunde, deren Beantwortung explorativ und ohne Anspruch auf Vollständigkeit erfolgen soll:

1. In welcher Form wird das öffentliche Interesse bei öffentlichen Infrastrukturprojekten in Österreich verfolgt?
2. Wer definiert wie das öffentliche Interesse und leitet daraus Infrastrukturprojekte ab?
3. In welcher Form wird die Produktion öffentlicher Infrastruktur organisiert?
4. Werden Ressourcen bei der Produktion öffentlicher Infrastruktur sparsam eingesetzt?
5. Werden die externen Effekte betrachtet und optimiert?
6. Erfolgt die Vergabe von Werk- und Dienstleistungen entsprechend der Europäischen Vergabeordnung und des Österreichischen Vergabegesetzes?

2 Aufgabenstellung

2.1 Theoretische Grundlagen

- Erschließung (Zusammenstellung und Analyse) der maßgeblichen volks- und immobilienwirtschaftlichen Theorien hinsichtlich der Notwendigkeit staatlichen Handelns bei der Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Warum und unter welchen Voraussetzungen soll der Staat Güter produzieren (Theorie der öffentlichen Güter)? Zu welchen Asymmetrien (Prinzipal – Agent - Theorie) und systemischen Konfliktpunkten kann es dabei kommen?
- Erschließung (Zusammenstellung und Analyse) der gesetzlichen Grundlagen für die Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur (Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, Österreichisches Vergabegesetz).

2.2 Analyse und Bewertung ausgewählter

Infrastrukturprojekte:

- Science Park Linz: Erweiterung des Universitätscampus der Johannes – Kepler – Universität Linz, Bauherr Bundesimmobiliengesellschaft (BIG)
- Bahnhof Wien Praterstern: Neugestaltung des Bahnhofs und Errichtung von Shop- und Gastronomieflächen, sowie Neugestaltung des Vorplatzes, Bauherr ÖBB bzw. Stadt Wien
- Neugestaltung Riesenradplatz, Wien, Bauherr Immoconsult Leasinggesellschaft bzw. Riesenradplatz Errichtungs- GmbH, faktisch: Stadt Wien

Die Untersuchung der Fallbeispiele erfolgt anhand der Forschungsleitfragen. Zur Bewertung dienen die volkswirtschaftlichen Theorien sowie die gesetzlichen Grundlagen zur Produktion öffentlicher Infrastruktur.

2.3 Arbeitsmethoden

1. Erschließung der Literatur zu den Themenkomplexen „Marktversagen – staatliche Eingriffe – öffentliche Güter“, sowie der Prinzipal – Agent - Theorie
2. Erschließung der Europäischen Vergabeordnung und des Österreichischen Vergabegesetzes
3. Literatur- und Internetrecherche zu den gewählten Fallbeispielen
4. Experteninterviews mit beteiligten Projektentwicklern, sowie Vertretern der öffentlichen Hand
5. Gegebenenfalls Analyse der Geschäftsordnungen/Satzungen der staatlichen Gesellschaften

2.4 Erwartete Arbeitsergebnisse

1. Erschließung der theoretischen und gesetzlichen Grundlagen zur Produktion öffentlicher Infrastruktur für die Fallstudien.
2. Analyse und Bewertung der Fallbeispiele entsprechend der Forschungsleitfragen, sowie der theoretischen Grundlagen.
3. Zusammenfassende Bewertung der Fallbeispiele und gegebenenfalls Empfehlungen für eine veränderte Praxis bei der Produktion öffentlicher Infrastruktur.

2.5 Bewertungskriterien

Der Studierende weist mit der Diplomarbeit nach, dass er:

1. die theoretischen und gesetzlichen Grundlagen für die Produktion öffentlicher Infrastruktur kennt und zur Analyse und Bewertung der Praxis anwenden kann.
2. auf Basis der theoretischen und gesetzlichen Grundlagen begründete Thesen zu einer Fortführung der bestehenden Praxis oder einer veränderten Praxis bei der Produktion öffentlicher Infrastruktur formulieren kann.

3 Theoretische Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur

3.1 Infrastruktur

Bevor die Fragestellung, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form der Staat öffentliche Infrastruktur produzieren beziehungsweise bereitstellen soll, geklärt werden kann, ist zunächst näher auf den Begriff „Infrastruktur“ einzugehen. Bis heute gibt es keine allgemein anerkannte Definition dieses Begriffes, sondern lediglich Definitionsversuche, die entweder versuchen Merkmale der Infrastruktur zu beschreiben oder Teilbereiche der Infrastruktur aufzuzählen.

Das erste Mal erwähnt wird der Begriff „Infrastruktur“ von der NATO im Jahre 1958, die darunter eine Sammelbezeichnung für militärische Anlagen wie Kasernen, Flughäfen, Tankstellen, Radarstationen und im weiteren Sinne auch Straßen, Brücken, Eisenbahnen und Fernmeldeeinrichtungen versteht.¹

Die im deutschsprachigen Raum bekannteste Definition lieferte *Jochimsen*² im Jahre 1966 im Zusammenhang mit seiner Theorie der Infrastruktur: *„Die Infrastruktur wird als Summe der materiellen, institutionellen und personalen Einrichtungen und Gegebenheiten definiert, die den Wirtschaftseinheiten zur Verfügung stehen und mit beitragen, den Ausgleich der Entgelte für gleiche Faktorbeiträge bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen (...) zu ermöglichen.“*

Diese Definition ist zwar auf Grund der Komplexität für die praktische Anwendung weniger bedeutsam, jedoch ist die erstmalige Unterscheidung von materieller, institutioneller und personaler Infrastruktur relevant. Die für die gegenständliche Arbeit relevante materielle Infrastruktur umfasst nach *Jochimsen*:³

- die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel in einer Volkswirtschaft, die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung und Telekommunikation dienen

¹ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.377

² Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, S.100

³ vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, S. 103

- die Bauten usw. zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und Verkehrswege im weitesten Sinne⁴
- die Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs- und Forschungs- sowie des Gesundheits- und Fürsorgewesens.

Wesentliches Merkmal der materiellen Infrastruktur ist dabei, dass hier nicht Endnachfrageprodukte hergestellt werden, sondern dass die Outputs der Infrastruktur überwiegend als Vorleistung in die Produktion von Endnachfrageprodukten einfließen.⁵ Weiters ist die Errichtung von Infrastruktur zumeist mit hohem Kapitaleinsatz bei gleichzeitig niedriger Kapitalproduktivität verbunden.

Für die bei der gegenständlichen Arbeit analysierten Fallbeispiele ergibt sich daher nach dem Infrastrukturbegriff nach *Jochimsen* folgende Einordnung: Während eine Universität als Einrichtung des Erziehungs- und Forschungswesens gemäß Punkt 3 und ein Bahnhof als Anlage der Verkehrsbedienung gemäß Punkt 1 zweifelsohne als materielle Infrastruktur zu bezeichnen sind, ist dies bei einer Unterhaltungsimmobilie wohl eher fraglich. (*näheres dazu in Kapitel 5.4.6.1*)

Der Begriff „Infrastruktur“ ist anhand der dargelegten Merkmale deutlich abzugrenzen vom Begriff der „öffentlichen Güter“, der in den folgenden Kapiteln eingehender erläutert wird.

3.2 Begründungen für staatliche Markteingriffe

3.2.1 Marktversagen

Nach der Umgrenzung des Begriffes „Infrastruktur“ und der Feststellung, dass das Vorhandensein von Infrastruktur positive Auswirkungen auf eine Volkswirtschaft hat, stellt sich nun die Frage, wer für die Bereitstellung ebendieser zuständig ist. Kann der private Sektor, im Sinne der neoklassischen Theorie geleitet durch eine unsichtbare Hand⁶, über den

⁴ Jochimsen nennt hier als Beispiel den Hochwasserschutz

⁵ vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, S.105ff

⁶ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.4

Markt eine effiziente Menge an Infrastruktur ausbringen oder bedarf es eines regulierenden staatlichen Eingriffes?

Nach der Theorie des Marktversagens besteht eine Rechtfertigung für einen Staatseingriff dann, wenn auf Grund der wirtschaftlichen Konstellation der Markt unfähig ist, Angebot und Nachfrage zu koordinieren.⁷ Marktversagen ist also eine Situation, „...in der der Markt es alleine nicht schaffen würde, die Ressourcen effizient zu verteilen.“⁸

Beim Marktversagen handelt es sich aber in diesem Sinne um einen normativen Begriff: dass der Staat eingreifen soll, bedeutet nicht, dass er das auch tut. Dies gilt natürlich auch umgekehrt: wenn kein Marktversagen besteht, bedeutet das nicht, dass der Staat nicht doch eingreift. Staatsinterventionen werden auf Grundlage politischer Entscheidungen getätigt, volkswirtschaftliche Theorien können hier lediglich als Indikator für die Sinnhaftigkeit und somit als Entscheidungshilfe (beziehungsweise im Nachhinein als Bewertungskriterium) dienen.⁹

Neben Marktversagen, bei dem der Staatseingriff auf eine Erhöhung der Effizienz bei der Verteilung der Ressourcen abzielt, gibt es noch zwei weitere Situationen, in denen ein Staatseingriff gerechtfertigt erscheint und die der Vollständigkeit halber an dieser Stelle erwähnt, aber nicht im Detail erörtert werden:

3.2.2 Gerechtigkeit

Die Marktwirtschaft belohnt Individuen, die Güter herstellen, für die andere Individuen bereit sind einen hohen Preis zu bezahlen. Diese Tatsache führt zwar zu höchster Effizienz in der Bereitstellung, jedoch keineswegs zu Gerechtigkeit. Progressive Einkommensbesteuerung und Sozialhilfesystem sind Beispiele staatlicher Instrumente, die eine Umverteilung zu Gunsten sozial Benachteiligter bezwecken und die Gerechtigkeit fördern sollen.¹⁰

⁷ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.53

⁸ Mankiw, N., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S.12

⁹ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.67f

¹⁰ vgl. Mankiw, N., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S.11ff

3.2.3 Meritorische Güter

Diese Begründung für Staatseingriffe ist äußerst umstritten, weil sie davon ausgeht, dass der Staat besser weiß, welche Güter für seine Bürger von Nutzen sind als diese selbst und daher im Widerspruch mit der Freiheit der Bürger steht. Bestes Beispiel hierfür ist, dass Menschen Drogen konsumieren, obwohl sie wissen, dass sie damit ihre Gesundheit schädigen. Ein staatliches Verbot demeritorischer Güter (wie eben zum Beispiel Drogen) erscheint daher genauso angebracht wie ein staatliches Gebot zum Konsum von meritorischen Gütern (wie zum Beispiel verpflichtender Schulbildung bis zum 16. Lebensjahr).¹¹

3.3 Ursachen für Marktversagen

Die folgende Gliederung der Ursachen für Marktversagen geht auf *Stiglitz*¹² zurück. Dabei ist zu beachten, dass zwischen den angeführten Punkten Wechselwirkungen bestehen können. So könnte man zum Beispiel ein öffentliches Gut als einen Extremfall eines externen Effektes bezeichnen: andere Individuen, die nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können, profitieren von den Effekten des öffentlichen Gutes genauso viel wie der Bereitsteller selbst. Auch zwischen Mautgütern (siehe *Kapitel 3.3.1.1c*) und Monopolen (siehe *Kapitel 3.3.4*) besteht oft ein enger Zusammenhang.

3.3.1 Öffentliche Güter

3.3.1.1 Abgrenzung öffentlicher Güter

Öffentliche Güter sind von privaten Gütern daran abzugrenzen, dass der Nutzen eines Gutes nicht auf ein bestimmtes Individuum, das für das Gut bezahlt hat, beschränkt beziehungsweise beschränkbar ist, sondern auch Effekte auf andere Individuen existieren. Je nach räumlichem Umfang dieser Auswirkungen spricht *Musgrave*¹³ von nationalen oder lokalen öffentlichen Gütern. Ergänzend sollte man wohl noch die Kategorie der globalen öffentlichen Güter anführen (zum Beispiel eine intakte Umwelt).

¹¹ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.107f

¹² vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.96ff

¹³ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.9

Öffentliche Güter können anhand der Kriterien „Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips“ und „Rivalität im Konsum“ charakterisiert werden. Ersteres zielt darauf ab, ob zahlungsunwillige Individuen vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können, beziehungsweise ob dieser Ausschluss mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist. Das zweite Kriterium stellt darauf ab, ob für den Nutzer durch die Mitbenutzung des Gutes durch einen Dritten eine Nutzeneinbuße entsteht.¹⁴

Auf Grund der unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten dieser beiden Elemente kommt es zu insgesamt vier verschiedenen Güterausprägungen (*siehe Tabelle 1: Öffentliche Güter*), auf die nachstehend näher eingegangen wird.

Tabelle 1: Öffentliche Güter

Öffentliche Güter			
		Ausschlussprinzip	
		ja	nein
Rivalität im Konsum	ja	privates Gut (Regenschirm)	Gemeinschaftsgut (Erholungsgebiet)
	nein	Klubgut (Golfplatz)	reines öffentliches Gut (nationale Landesverteidigung)

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Blankart¹⁵

Marktversagen tritt nicht nur bei reinen öffentlichen Gütern, sondern auch bei Allmendegütern und Klub- oder Mautgütern auf, die auch als Mischgüter (gleichzusetzen mit unreinen öffentlichen Gütern¹⁶) bezeichnet werden. *Musgrave*¹⁷ hingegen schlägt vor, reine öffentliche Güter und Klubgüter als öffentliche Güter zu bezeichnen. *Mankiw*¹⁸ wiederum zieht die Definition des öffentlichen Gutes sehr eng und versteht darunter nur Güter, bei denen keine Rivalität vorliegt und das Ausschlussprinzip zu verneinen ist. Die in obiger Tabelle als Mautgut bezeichnete Kategorie benennt er als *natürliche Monopole*, die Allmendegüter als *gesellschaftliche Ressourcen*.

¹⁴ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.55

¹⁵ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.64

¹⁶ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.390

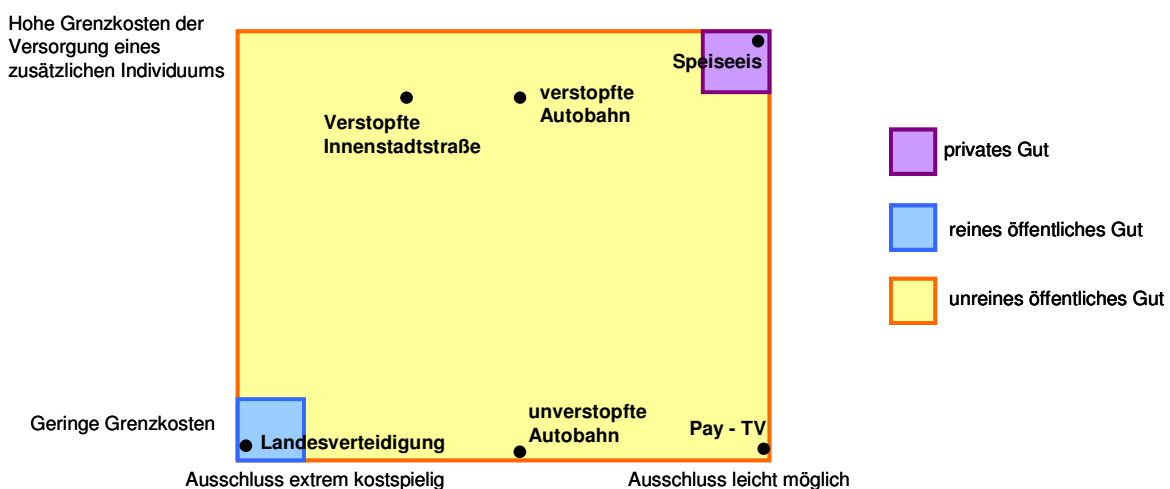
¹⁷ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.72

¹⁸ vgl. Mankiw, N., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S.246f

Man sieht, dass in der Fachliteratur keineswegs Einigkeit hinsichtlich der Umgrenzung des Begriffes „*öffentliches Gut*“ besteht. Unabhängig von diesen unterschiedlichen Terminologien und Zusammenfassungen zu Überbegriffen in der Literatur ist klar, dass immer, wenn nicht ein privates Gut vorliegt eine effiziente Güterbereitstellung in der optimalen Ausbringungsmenge nicht dezentral über den Markt erfolgen kann. Die Steuerung muss zentral über eine Staatsintervention geschehen. Deshalb erscheint es auch zweckmäßig im Rahmen dieser Arbeit *Wieland*¹⁹ zu folgen und den Begriff „*Öffentliches Gut*“ als Überbegriff für die drei Kategorien reines öffentliche Gut, Allmendegut und Klubgut zu verwenden.

Alternativ soll an dieser Stelle noch die Definition öffentlicher Güter nach *Stiglitz*²⁰ dargestellt werden, der die Abgrenzung nicht scharf anhand zweier Kriterien, sondern fließend anhand zweier Skalen vornimmt und somit zwischen privaten Gütern, öffentlichen Gütern und unreinen öffentlichen Gütern unterscheidet.

Abbildung 1: Reine und unreine öffentliche Güter



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Stiglitz²¹

Obwohl dies gewiss viel eher den realen Gegebenheiten entspricht als die scharfe Abgrenzung in *Tabelle 1: Öffentliche Güter* wird dieser Ansatz in den folgenden theoretischen Ausführungen nicht weiter verfolgt, weil im Rahmen dieser Arbeit vier Idealtypen herausgearbeitet werden sollen.

¹⁹ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.390

²⁰ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.117ff

²¹ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.118

Eine Folge des technischen Fortschrittes ist, dass das Ausschlussprinzip in vielen Fällen, in denen dies früher mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden war, nunmehr mit relativ geringem Mitteleinsatz einführbar ist. Man denke zum Beispiel an satellitengestützte Mautsysteme auf Straßen, die dazu führen, dass es sich bei strenger Systematisierung nach *Tabelle 1: Öffentliche Güter* bei einer Autobahn eigentlich um ein privates Gut handelt, wenn zusätzlich Rivalität im Konsum besteht. Da diese abhängig vom Verkehrsaufkommen ist, wird eine leere Autobahn als Mautgut zu bezeichnen sein. Folglich wurde in den vergangenen Jahren die Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Autobahnen auch immer mehr angezweifelt²² und es lassen sich Privatisierungstendenzen (Ausgliederung der ASFINAG) erkennen.

Terminologisch ist strikt zu unterscheiden zwischen der Bereitstellung und der Produktion öffentlicher Güter.²³ Die Bezeichnung *öffentliche Bereitstellung* trifft keine Aussage über den produzierenden Akteur (dabei kann es sich um ein privates Unternehmen, öffentliches Unternehmen oder den Staat handeln), sondern bedeutet lediglich, dass das Gut aus dem öffentlichen Budget finanziert und ohne unmittelbare Berechnung zu Verfügung gestellt wird.

a) Private Güter

Bei privaten Gütern ist das Ausschlussprinzip gegeben und es herrscht Rivalität im Konsum. Verdeutlichen lässt sich dies zum Beispiel anhand einer Wurstsemmel: das Ausschlussprinzip bedeutet, dass ein Dritter, der nicht bereit ist für das Gut Wurstsemmel zu bezahlen von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. Gleichzeitig rivalisiert der Konsum, weil für den Nutzer eine Nutzeneinbuße entsteht, wenn ein Dritter an seiner Wurstsemmel mitisst: er wird nicht satt werden. Da der Nutzen von privaten Gütern internalisiert ist und jeder Nutzer durch seine Zahlungsbereitschaft seine Präferenzen preisgibt, wird die Bereitstellung über Angebot und Nachfrage auf dem Markt geregelt. Private Güter werden daher auch marktgängige Güter genannt. Ein Eingreifen des Staates ist in diesem Fall nicht erforderlich. Als Beispiele für private Güter sind Nahrung, Kleidung, Wohnung und Automobile anzuführen.²⁴

²² vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.390

²³ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.9

²⁴ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.69

In der Praxis kommt es natürlich zum Beispiel auf Grund von Informationsmängeln bei den Konsumenten oder durch unvollständigen Wettbewerb am Markt zu Abweichungen von dieser idealisierenden Darstellung, jedoch funktioniert dieses System immer noch besser als andere Allokationsmechanismen.²⁵

b) Reine Öffentliche Güter

Reine öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass nicht zahlungsbereite Nutzer nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten von der Nutzung ausgeschlossen werden können. Weiters besteht keine Rivalität im Konsum, das heißt der Nutzen eines Individuums durch ein Gut wird durch die Mitbenutzung durch ein anderes Individuum nicht eingeschränkt.²⁶

Ein typisches Beispiel für ein reines öffentliches Gut ist die nationale Landesverteidigung: kein Individuum ist bereit einen Marktpreis für dieses Gut zu entrichten, weil man dieses Gut auch nutzen kann ohne dafür zu bezahlen (Trittbrettfahrerverhalten). Auch besteht grundsätzlich keine Rivalität im Konsum: ob in einer Stadt, dessen Luftraum von einem Abfangjäger gesichert wird, nun 1.000 oder 1.000.000 Menschen leben spielt für die Anschaffungs- und Betriebskosten des Jets keine Rolle. Natürlich könnte man nun noch mehr ins Detail gehen und bei Teilbereichen der Landesverteidigung sehr wohl eine Rivalität erkennen: zum Beispiel gibt es in einem Luftschutzbunker nur Platz für eine begrenzte Anzahl an Personen. Das verdeutlicht auch, dass es sich bei der in *Tabelle 1: Öffentliche Güter* um eine idealtypisierende Einteilung handelt. Weitere Beispiele für reine öffentliche Güter sind Hochwasserschutzmaßnahmen oder Straßenbeleuchtungen.

Bei reinen öffentlichen Gütern ergeben sich nun die zwei folgenden Problemstellungen:

1. Wie viel kostet die Nutzung eines vorhandenen reinen öffentlichen Gutes?
2. Wer ist zuständig für die Bereitstellung neuer reiner öffentlicher Güter?

Für ein bereits bestehendes reines öffentliches Gut muss der Marktpreis für die Nutzung sinnvollerweise gleich null sein, weil auf Grund der Nichtrivalität des Konsums die Grenzkosten für einen zusätzlichen Nutzer auch gleich null sind. Da für die zusätzliche

²⁵ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.68

²⁶ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.55

Nutzung keine zusätzlichen Kosten entstehen, erscheint ein Ausschluss auch nicht erstrebenswert.²⁷ Um es anhand des vorher genannten Beispiels der Landesverteidigung noch einmal zu verdeutlichen: für einen zusätzlichen Staatsbürger fallen keine Kosten an um ebenso wie seine Mitbürger von einem Abfangjäger geschützt zu werden.

Dies gilt auch, wenn der Ausschluss technisch mit keinen oder geringen Kosten möglich wäre, wie zum Beispiel die Einhebung einer Maut für die Überquerung einer nicht überfüllten Brücke: dies sollte einem zusätzlichen Nutzer zum Preis null ermöglicht werden, weil dadurch den übrigen Nutzern keine Nutzeneinbuße entsteht und durch das Überqueren ein volkswirtschaftlicher Mehrnutzen entsteht.²⁸

Genau diese Gegebenheit, die bei vorhandener Infrastruktur zusätzlichen Nutzen ohne zusätzliche Grenzkosten ermöglicht, löst bei der Bereitstellung neuer reiner öffentlicher Güter folgende Problematik aus: der Angebotspreis eines bereitstellenden Unternehmens errechnet sich auf Basis der mit der Produktion verbundenen Kosten (die in der Realität auf Grund der Faktoreinsätze in keinem Fall null betragen) und ist somit immer größer als null. Da der Anbieterpreis aber wie vorher beschrieben bei null liegen sollte, kommt es in einem Marktsystem, in dem die Interaktionen durch freiwillige Entscheidungen der Akteure auf Grundlage ihrer Präferenzen geschehen, zu keinem Austausch, das heißt der Markt versagt.²⁹

Nachgeordnet, das heißt nach der Feststellung, dass hier der Staat eingreifen muss, stellt sich nun die Frage, welche Menge an öffentlichen Gütern bereitgestellt werden soll. Während bei privaten Gütern die Präferenzen der Marktteilnehmer über die Zahlungsbereitschaften enthüllt werden, ist dies, wie oben beschrieben, bei öffentlichen Gütern gerade nicht der Fall. Da die Bereitstellung aus dem öffentlichen Budget finanziert und dieses von den politischen Entscheidungsträgern verantwortet wird, kann die Offenbarung der individuellen Präferenzen in einem demokratischen System nur über die Wahlen erfolgen.³⁰ Dass es in der Realität natürlich noch eine Vielzahl anderer wahlentscheidender Faktoren gibt, bleibt in dieser theoretischen Betrachtung ausgeklammert.

²⁷ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.56

²⁸ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.69f

²⁹ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.56f

³⁰ vgl. Musgrave, R. et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, S.76

c) Mautgüter (Klubgüter)

Bei einem Mautgut handelt es sich um ein unreines öffentliches Gut. Wie es der Name bereits vermuten lässt, findet hier das Ausschlussprinzip Anwendung, das heißt nicht zahlungsbereite Nutzer können von der Nutzung ausgeschlossen werden. Ebenso wie bei reinen öffentlichen Gütern besteht keine Rivalität im Konsum.

In der Literatur wird auch der Begriff *Klubgut* verwendet, dem teilweise eine andere Bedeutung zukommt als dem *Mautgut*. *Wieland*³¹ grenzt das Klubgut vom Mautgut anhand des Kriteriums ab, wonach die Infrastruktur nur für einen bestimmten Nutzerkreis von Interesse ist. Dem ist meines Erachtens aber nicht zu folgen, da eine Eingrenzung auf Nutzerkreise bei jeder Art von Gütern möglich erscheint und der Begriff Mautgut somit obsolet erschiene. *Klubgut* und *Mautgut* werden im Rahmen dieser Arbeit daher synonym verwendet.

Als Beispiele für diese Güterart können vor allem Straßen, Brücken und Tunnel angeführt werden, solange das Verkehrsaufkommen derart niedrig ist, dass ein zusätzlicher Nutzer die übrigen Verkehrsteilnehmer in ihrer Nutzung nicht beeinträchtigt. Grundsätzlich könnte die Bereitstellung von Mautgütern durch Private geschehen, da die Finanzierung über Gebühren erfolgen kann.

Für die staatliche Bereitstellung von Mautgütern sprechen jedoch zwei Gründe:

Zuerst stellt sich die Frage, ob es aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, einen zusätzlichen Nutzer auszuschließen, wenn dies mit keinen zusätzlichen Kosten (die Grenzkosten für eine zusätzliche Nutzeneinheit liegen bei null) verbunden ist.³² Auf Grund des zusätzlichen individuellen Nutzens bei gleichzeitigen Nullkosten für den Betreiber entsteht nämlich ein volkswirtschaftlicher Zusatznutzen.

Auf Grund der Tatsache, dass die Grenzkosten für eine zusätzliche Nutzeneinheit sehr niedrig sind (beziehungsweise bei null liegen) nehmen auch die Durchschnittskosten, die sich aus den Grenzkosten und den anfänglichen Investitionskosten zusammensetzen, ab³³. Dies führt zur Bildung eines natürlichen Monopols. Warum und in welcher Form deshalb der Staat eingreifen muss, wird in *Kapitel 3.3.4* eingehend erörtert.

³¹ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.392f

³² vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.390f

³³ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.58f

Eine Art Mittellösung zwischen privater und öffentlicher Bereitstellung – und hieraus erklärt sich auch die Bezeichnung *Klubgut* – ist die Bereitstellung durch einen Klub oder Verein, der über Mitgliedsbeiträge finanziert wird. Praktikabel ist diese Lösung zum Beispiel bei einem Golfclub, der für die Errichtung eines Golfplatzes aufkommt. Eine der zentralen Fragen dabei ist die nach der optimalen Mitgliederanzahl. So scheint ein Klub der Autofahrer zur Finanzierung der Autobahnen auf Grund seiner Vielzahl an Mitgliedern wenig praktikabel.³⁴ Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen fielen wohl in hohem Maße auf undemokratischem Wege. Weiters entstünden insgesamt sehr hohe Verwaltungskosten, wenn für jede Art von Infrastruktureinrichtung ein eigener Klub bestünde. Da genau diese Minimierung von Verwaltungskosten eine Existenzbegründung für den Staat darstellt, ist es sinnvoll ihm auch bei der Bereitstellung von Klubgütern eine Rolle zuteil werden zu lassen. Anders formuliert könnte man den Staat auch als den Klub der demokratischen Wähler bezeichnen.

Bei Mautgütern liegt im Regelfall ein natürliches Monopol (*siehe Kapitel 3.3.4*) vor, weil die Grenzkosten für einen zusätzlichen Nutzer sehr gering sind. So zum Beispiel hat ein Straßenbetreiber praktisch keine Kosten, wenn ein zusätzliches Auto über seine Straße fährt. Da auf Grund der hohen Investitionskosten für eine zweite Straße eine große Markteintrittsbarriere für neue Anbieter besteht und der Markt somit am kostengünstigsten durch einen einzigen Anbieter bedient werden kann, liegt ein natürliches Monopol vor.

d) Allmendegüter

Auch beim Allmendegut handelt es sich um ein Mischgut, gegenüber dem Mautgut allerdings mit umgekehrter Ausprägung der Faktoren Ausschlussprinzip und Rivalität. Der Begriff Allmende bezeichnete ursprünglich die Gemeindewiese, auf der die Kühe aller Dorfbewohner weiden durften. Es wurde also niemand von der Nutzung ausgeschlossen, gleichzeitig bestand Rivalität im Konsum in der Form, dass nur begrenzte Futtermittel zur Verfügung standen. *Blankart*³⁵ spricht davon, dass es sich hier „...um eine Lücke des Rechtsstaates...“ handle, weil es keine exklusive Zuteilung von Nutzungsrechten gebe. Der Staat müsse daher auf eine andere Weise eingreifen um dieser Form des Marktversagens entgegenzutreten.

³⁴ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.392

³⁵ Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.61

Das Problem, das sich aus der Nichtausschließbarkeit bei gleichzeitiger Rivalität im Konsum ergibt, ist die Übernutzung. Bestes Beispiel hierfür sind Hochseefischgründe. Auf Grund fehlender Regulierungen und Fangbeschränkungen kam es in den vergangenen Jahren zu einer Überfischung, deren negative Folgen jetzt für alle Beteiligten spürbar sind. Diese „*Tragik der Allmende*“ lässt sich sehr deutlich anhand folgender Entscheidungsmatrix veranschaulichen:

Tabelle 2: Entscheidungsmatrix bei einem Allmendegut

		Fischer A benutzt	
		grobes Netz	feines Netz
Fischer B benutzt	grobes Netz	3/3	0/4
	feines Netz	4/0	1/1

Quelle: Eigene Darstellung nach Fritsch / Wein / Ewers³⁶

Die Verwendung eines feinmaschigen Netzes ist für den Fischer aus individueller Sicht vorteilhaft, weil er damit seine Fangmenge maximiert. Durch diese intensive Nutzung wird jedoch eine größere Fischmenge entnommen als durch natürliche Regeneration wieder zuwächst. Somit führt individuell rationales Verhalten zu kollektiver Selbstbeschädigung. Wenn beide Fischer mit feinem Netz arbeiten, führt dies zu einer reduzierten Gesamtoutputmenge gegenüber dem grobmaschigen Netz, weshalb eine dahingehende Absprache nicht nur aus volkswirtschaftlicher, sondern auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht, sehr sinnvoll wäre.

Als weiteres Beispiel für Allmendegüter werden in der Literatur oft überlastete Innenstadtstraßen angeführt. Auf Grund moderner technischer Möglichkeiten der Bemannung und somit der potenziellen Anwendung des Ausschlussprinzipes (London als prominentestes Beispiel der letzten Jahre) muss man diese Kategorisierung neu überdenken. *Wieland*³⁷ vermeint dazu, „*dass der Allmendecharakter eines bestimmten Gutes sehr häufig nicht naturgegeben ist, sondern politischen Vorgaben entstammt.*“

³⁶ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.105

³⁷ Wieland, B., Infrastruktur, S.392

3.3.1.2 Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter in der Praxis

Die theoretische Abgrenzung von öffentlichen und privaten Gütern im vorangegangenen Kapitel entspricht nicht in jedem Fall der Komplexität des realen Lebens. Viele Güter sind in Wahrheit nicht eindeutig in eine Kategorie einzuordnen, vor allem weil bestimmte Merkmalsausprägungen, vor allem ist hier an die Rivalität im Konsum zu denken, zeitlich variieren.³⁸

Sehr gut verdeutlicht werden kann dies am Beispiel einer (nicht bemauteten) Straße: solange das Verkehrsaufkommen derart gering ist, dass durch einen zusätzlichen Nutzer keine Nutzeneinbuße für die bestehenden Nutzer entsteht, herrscht auch keine Rivalität im Konsum und es liegt daher ein reines öffentliches Gut vor. Zur Hauptverkehrszeit hingegen blockiert jedes zusätzliche Fahrzeug die anderen Fahrzeuge: Rivalität ist gegeben und es liegt ein Allmendegut vor.

Auch das Freifahrerverhalten ist in der Realität vermutlich nicht so stark ausgeprägt wie im oben beschriebenen Modell. So reihen sich Menschen zum Beispiel in eine Warteschlange ein, auch wenn diese Ordnung nicht von der Polizei durchgesetzt wird. Dies führt dazu, dass gewisse öffentliche Güter zum Teil wohl auch vom Markt, wenngleich auch nicht in optimalen Ausmaß, produziert werden könnten.

Die Produktion der öffentlichen Güter ist wie oben bereits erwähnt strikt zu unterscheiden von deren Bereitstellung. Während die Bereitstellung die Sicherstellung des Angebots umfasst, geht es beim Begriff der Produktion darum, wer die tatsächliche Herstellung des Gutes bewerkstelligt. Die Produktion bei öffentlicher Bereitstellung kann daher in unterschiedlichen Formen erfolgen:³⁹

1. Staatliche Produktion: Der Staat (oder ein öffentliches Unternehmen) erbringt eine eigene unternehmerische Leistung, zum Beispiel die Landesverteidigung durch das Bundesheer
2. Dienstverpflichtung: Die Bürger werden verpflichtet selbst das öffentliche Gut herzustellen. Als Beispiel kann die Pflicht zur Schneeräumung auf dem Gehsteig vor dem eigenen Haus angeführt werden.

³⁸ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.73f

³⁹ vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.75

3. Kontrakte: Die unternehmerische Leistung wird von Privaten erbracht, der Staat bezahlt dafür ein Entgelt. Die Leistungserstellung kann kostengünstig erfolgen, weil es unter den privaten Anbietern für die Leistung einen Wettbewerb gibt und der Staat mit dem Günstigsten kontrahieren kann. Ein gutes Beispiel ist eine staatlich subventionierte, privat geführte Autobuslinie.

3.3.2 Informationsmängel

Dass der Markt dem Konsumenten keine ausreichenden Informationen über die gehandelten Güter zur Verfügung stellt, findet in einer Reihe von staatlichen Eingriffen, wie zum Beispiel dem Konsumentenschutzrecht, Ausdruck. Unter Effizienzerwägungen kann aber die Information selbst ein öffentliches Gut, das vom Staat bereitzustellen ist, darstellen, weil es niemanden schlechter stellt, wenn ein zusätzlicher Nutzer informiert wird. Es besteht also keine Rivalität im Konsum und die Information sollte möglichst unentgeltlich verbreitet werden.⁴⁰

Der Begriff des Informationsmangels ist allerdings komplexer zu betrachten, weil dieser nicht nur bei mangelnder Information von Konsumenten auftritt. In den folgenden Kapiteln wird dies eingehend erläutert.

Im Zusammenhang mit Informationsmängeln ist zwischen den Begriffen „*Unsicherheit*“ und „*Unkenntnis*“ zu unterscheiden. Unsicherheit umschreibt ein Risiko, dessen künftige Realisierung von keinem Marktteilnehmer mit hundertprozentiger Gewissheit vorausgesagt werden kann. Unkenntnis hingegen liegt vor, wenn eine Informationsasymetrie besteht, die mit mehr oder weniger großem Aufwand durch die Marktteilnehmer beseitigt werden kann. Alle im Folgenden behandelten Punkte beziehen sich auf die Unkenntnis, dabei ist unter verschiedenen Arten von Unkenntnis zu unterscheiden.⁴¹

⁴⁰ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.105f

⁴¹ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.282f

3.3.2.1 Qualitätsunkenntnis

Qualitätsunkenntnis in Bezug auf ein Gut kann sowohl zu Lasten des Nachfragers als auch des Anbieters bestehen. In Normalfall wird der Anbieter zum Zeitpunkt besser über die Qualität des Gutes informiert sein, zum Beispiel weil er es selbst hergestellt hat. Es gibt aber auch Situationen in denen dies nicht zutrifft, man denke nur an vertragsrelevante Umstände in der Sphäre des Nachfragers, zum Beispiel dessen Bonität bei der Vergabe eines Kredites.

Im Rahmen der Prinzipal – Agent – Theorie (*siehe Kapitel 3.3.2.4*) werden diese Eigenschaften eines Gutes als „hidden characteristics“ bezeichnet.

Da für den besser informierten Marktteilnehmer grundsätzlich kein Anreiz besteht sein Gegenüber mit Informationen zu versorgen, besteht die Tendenz, dass die Qualität der gehandelten Produkte niedrig ist und qualitativ hochwertige Produkte, die auf Grund des Informationsmangels nicht von den minderwertigen unterschieden werden können, wegen des höheren Preises nicht mehr nachgefragt werden.⁴² Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellt dies einen nicht anzustrebenden Zustand dar.

3.3.2.2 Nutzenunkenntnis

Bei bestimmten Gütern ist es schwierig deren Nutzen einzuschätzen und es kann deshalb zu systematischen Fehleinschätzungen kommen, auch wenn schon bei Vertragsschluss Gewissheit über die Qualität des Gutes besteht (hier liegt der Unterschied zur Qualitätsunkenntnis). Als Beispiel für ein Gut, dessen Nutzen oft erst nach der Konsumation quantifiziert werden kann, kann man „Bildung“ anführen, deren Wert im Vorhinein oftmals unterschätzt wird, was zu einer reduzierten Nachfrage führt.⁴³

3.3.2.3 Preisunkenntnis

Preisunkenntnis liegt vor, wenn die Nachfrager nach einem bestimmten Gut nicht hinreichend über die Marktpreise informiert sind, was vor allem auf Grund sich häufig ändernder Preise auf einem Wettbewerbsmarkt vorkommen kann. Da die Informationsbeschaffung immer mit Kosten verbunden ist (Zeit für Recherche, kostenpflichtige Angebote), ist das optimale Maß

⁴² vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.284f

⁴³ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.306ff

an Preisunkennntnis dann erreicht, wenn „...die Kosten der Gewinnung einer zusätzlichen Informationseinheit den erwarteten zusätzlichen Nutzen entsprechen.“⁴⁴

3.3.2.4 Informationsmängel in Auftragsbeziehungen (Prinzipal – Agent – Theorie)

a) Allgemeines

Informationsmängel in Auftragsbeziehungen können anhand der Prinzipal – Agent – Theorie erläutert werden. Diese stellt einen allgemeinen analytischen Rahmen für Probleme, die im Zusammenhang mit asymmetrisch verteilten Informationen entstehen, dar. Sie baut auf einem vertragstheoretischen Organisationskonzept auf. Das heißt, die Austauschbeziehungen des Wirtschaftslebens sind durch Verträge zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) geprägt. Der Prinzipal überträgt dem Agenten gewisse Aufgaben und Entscheidungskompetenzen, die dieser im Sinne der Interessenslage des Prinzipals erfüllen und wahrnehmen soll. Die Rollenverteilung ist situationsbezogen, das heißt, dass eine Person sowohl Prinzipal als auch Agent sein kann. *„Ein Unternehmen kann daher zum Beispiel als ein Geflecht ineinander verschränkter Prinzipal – Agent – Beziehungen interpretiert werden.“*⁴⁵

Diese Konstellation soll bezwecken, dass das Fachwissen des Agenten im Sinne eines arbeitsteiligen Wirtschaftsmodells genutzt werden kann. Dabei darf man jedoch nicht außer Acht lassen, dass der Agent auch seinen individuellen Nutzen maximiert (homo oeconomicus), was die Frage aufwirft, ob der Agent wirklich im Interesse des Prinzipals handelt. Insbesondere bei Vorliegen von Informationsasymmetrien besteht ein erhöhtes Risiko, dass der Auftragnehmer die Interessen des Auftraggebers missachtet beziehungsweise nur unzureichend achtet.⁴⁶

Während also bei vollkommener Information der beiden Vertragspartner kein Akteur Spielraum für vom Vertrag abweichendes Verhalten hätte und somit auf Grund der optimalen Arbeitsteilung eine wohlfstandsmaximierende Lösung (First – Best – Lösung) entstehen würde, kommt es in der Realität auf Grund von Informationsasymmetrien meist nur zu Second

⁴⁴ Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.309f

⁴⁵ Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E., Organisation, S. 82

⁴⁶ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.294ff

– Best – Lösungen. Die Differenz aus der besten und der zweitbesten Lösung ergibt sich aus den Agenturkosten, die zur Beseitigung von Informationsmängeln aufgewendet werden müssen.⁴⁷ Diese Agenturkosten setzen sich aus drei Komponenten zusammen:

1. Signaling: Informationsbereitstellung durch den Agenten: Der Agent liefert dem Prinzipal „freiwillig“ Information, zum Beispiel Einräumen eines Garantieverprechens
2. Screening: Kontrollkosten des Prinzipals: Bemühungen des Prinzipals den Informationsnachteil zu beseitigen, zum Beispiel Kreditwürdigkeitsprüfung durch Bank bei Darlehensgewährung
3. verbleibender Wohlfahrtsverlust

b) Agenturprobleme

Im Rahmen des oben beschriebenen Modells ergeben sich folgende Agenturprobleme:

1. Verborgene Eigenschaften („*hidden characteristics*“)
2. Verborgene Handlungen („*hidden action*“)
3. Verborgene Informationen („*hidden information*“)
4. Verborgene Absichten („*hidden intention*“)

Verborgene Eigenschaften können sich sowohl auf den Agenten selbst, als auch auf den Vertragsgegenstand beziehen und liegen vor, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bei einem Vertragspartner ein diesbezüglicher Informationsmangel besteht. Es kann also zur Auswahl unerwünschter Vertragspartner kommen, zum Beispiel bei einer Kreditvergabe an einen Kunden mit niedriger Bonität.⁴⁸

Verborgene Handlungen sind Handlungen (beziehungsweise Nichthandlungen) des Agenten nach Vertragsabschluss (im Gegensatz dazu liegen „*hidden characteristics*“ bereits vor Vertragsabschluss vor), die nicht vertraglich vereinbart sind. Dieses Problem stellt sich vor allem dann, wenn der Agent mit diesen seinen individuellen Nutzen erhöhen kann und gleichzeitig das Ergebnis des Auftrages nicht allein von der Leistung des Agenten, sondern

⁴⁷ vgl. Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E., Organisation, S. 83

⁴⁸ vgl. Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E., Organisation, S. 85

zusätzlich auch noch von anderen Variablen, die der Agent nicht beeinflussen kann, abhängt. Zum Beispiel ist es einem Vorgesetzten meist nicht möglich seine Mitarbeiter rund um die Uhr zu kontrollieren.

Verborgene Informationen unterscheiden sich von verborgenen Handlungen dadurch, dass der Prinzipal zwar die Handlung des Agenten unmittelbar beobachten kann, es ihm aber auf Grund mangelnder Sachkenntnis oder fehlender Kontextinformationen nicht möglich ist, diese zu beurteilen. Der Prinzipal kann daher nicht feststellen, ob die Nichterfüllung des Auftrages auf den Agenten oder auf externe Faktoren zurückzuführen ist. Zum Beispiel ist es einem Patienten (Prinzipal) in der Regel trotz unmittelbarer Beobachtung der Untersuchungshandlung unmöglich die Notwendigkeit einer von einem Arzt (Agent) verordneten Therapie zu überprüfen und bei Nichtgenesung ein Verschulden des Arztes festzustellen.⁴⁹

Verborgene Absichten umschreiben solche Handlungen, bei denen der Prinzipal zwar das eigennützige Verhalten des Agenten erkennen, aber auf Grund eines bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses nicht verhindern kann. Ein solches Verhältnis kann sich zum Beispiel aus bereits getätigten, irreversiblen Investitionen, die bei Auflösung des Prinzipal – Agent – Verhältnisses versinken würden, ergeben: zum Beispiel eine überhöhte Lohnforderung eines Arbeitnehmers nach Annahme eines Großauftrages durch den Arbeitgeber. Der Agent kann seine Leistung zum Schaden des Prinzipals zurückhalten. Ein derartiges Verhalten des Agenten wird als „Hold up“ („Raubüberfall“) bezeichnet. Der Informationsmangel besteht darin, dass es dem Prinzipal vor Vertragsschluss meist unmöglich ist einzuschätzen, ob der Agent opportunistisches Verhalten an den Tag legen wird. Theoretisch könnte man derartiges Verhalten mit Hilfe von vertraglichen Klauseln ausschließen, jedoch erscheint dies in der Praxis auf Grund einer Vielzahl an Eventualitäten nicht realistisch.⁵⁰

c) Ökonomisches Grundmodell zum Verhalten der Bürokratie

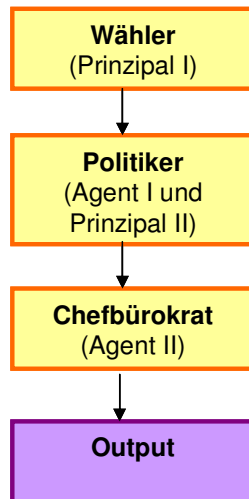
Die Bürokratie eines Staates wird in der Ökonomie als ein zweigliedriges Prinzipal – Agenten – Verhältnis betrachtet: Souverän (und somit Prinzipal I) in einer Demokratie ist die

⁴⁹ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.295ff

⁵⁰ vgl. Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E., Organisation, S. 86

Bevölkerung, die im Zuge von demokratischen Wahlen die Politiker (Agent I) beauftragt. Diese wiederum sind Auftraggeber (Prinzipal II) für die ihnen unterstehende staatliche Verwaltung in Form des Beamtenapparats (Agent II).

Abbildung 2: Ökonomisches Grundmodell der Bürokratie



Quelle: Eigene Darstellung nach Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J.,⁵¹

Das ökonomische Problem ergibt sich nun daraus, dass jeder Agent versucht seinen individuellen Nutzen zu maximieren und nur bedingt Rücksicht auf die Interessen des Prinzipals nimmt. Die Kontrolle mit den damit verbundenen Agenturkosten erweist sich in der Realität als schwierig, weil komplexe Fragestellungen und ein großer Umfang an Gesetzen und Handlungen die vollständige Information des Wählers verhindern. Gleichzeitig wird auch der Chefbürokrat, der dem Politiker weisungsgebunden ist, von diesem nicht vollständig kontrolliert werden können. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft bestehen für Bürokraten nur geringere Erfolgsanreize, weil sie kaum mit persönlichen Konsequenzen (Stichwort Pragmatisierung und Laufbahnrecht) bei Nichterfolg rechnen müssen.

Die individuelle Nutzenfunktion des Chefbürokraten steht oft in keinem Zusammenhang zu gesamtwirtschaftlichen Zielen oder Aufgaben der Verwaltung. Es wird unterstellt, dass der Chefbürokrat für seine Abteilung Budgetmaximierung betreibt, weil damit auch sein persönliches Einkommen und Ansehen steigt. Dies führt systembedingt zu einem Wachstum der Bürokratie und somit zu ineffizienten Verwaltungsstrukturen.⁵²

⁵¹ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.407

⁵² vgl. Blankart, C., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S.451

3.3.3 Externe Effekte

Auf Grund der Relevanz für die Analyse der Fallbeispiele sollen an dieser Stelle nur die technologischen Externalitäten erörtert werden. Eine solche liegt vor, wenn sich eine Handlung des Individuums A entweder auf die Nutzen- oder die Produktionsfunktion des Individuums B auswirkt, ohne dass es zu einem marktgesteuerten monetären Ausgleich kommt.⁵³ Das heißt die privaten Kosten (beziehungsweise Nutzen) weichen von den gesamtwirtschaftlichen Kosten (beziehungsweise Nutzen) ab. Die Differenz aus diesen beiden Kategorien wird als „soziale Kosten“ bezeichnet.⁵⁴ Hat der externe Effekt auf den Dritten eine schädigende Wirkung, so spricht man von einem negativen, hat er eine begünstigende Wirkung von einem positiven externen Effekt.⁵⁵

3.3.3.1 Positive externe Effekte

Positive externe Effekte sind dadurch charakterisiert, dass ein Individuum A Nutzen aus einer Leistung des Individuums B bezieht, ohne dafür eine Gegenleistung zu erbringen. Dieses Verhalten wird auch als Trittbrettfahrerverhalten bezeichnet, weil Individuum A, solange es nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, keinen Anreiz hat zur Erbringung der Leistung einen Beitrag zu leisten.

Als Beispiel für positive externe Effekte kann die Renovierung eines alten Gebäudes angeführt werden. Nicht nur der Eigentümer zieht hier einen Nutzen, sondern auch Nachbarn erleben eine Aufwertung ihrer Wohngegend, die sogar Einfluss auf den Wert des eigenen Gebäudes hat. Dennoch würde in der Realität der Nachbar niemals auf die Idee kommen, einen Kostenbeitrag zu leisten.

3.3.3.2 Negative externe Effekte

Negative Externalitäten treten vor allem im Zusammenhang mit Umweltschäden, Lärm und Unfällen auf. Diese werden jedoch zum Großteil nicht durch die Infrastruktur selbst, sondern durch deren Nutzung verursacht. Auf das Beispiel einer Straße angewendet bedeutet dies

⁵³ vgl. Wieland, B., Infrastruktur, S.394

⁵⁴ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.92

⁵⁵ vgl. Mankiw, N., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S.221ff

folgendes: negative Externalitäten durch die Straße selbst sind zum Beispiel der Flächenverbrauch, die landschaftliche Zerschneidungswirkung oder der Lärm während der Bauphase. Der Lärm und die Luftverschmutzung während der Betriebsphase hingegen werden durch die Nutzung der Straße und nicht durch die Straße selbst verursacht. Aus diesem Grund können die externen Effekte nicht nur über die Infrastrukturpolitik (baue ich eine Straße?), sondern vorwiegend auch über andere Politikbereiche, die hier in der Praxis ein weitaus bedeutendere Rolle spielen, geregelt werden: als Beispiel kann die umweltpolitische Festlegung, dass Kraftfahrzeuge mit einem Katalysator ausgestattet werden müssen, angeführt werden.

Zwischen negativen externen Effekten und dem Vorliegen von Allmendegütern (*siehe Kapitel d*)) besteht oftmals ein Zusammenhang, weil auf Grund der fehlenden Zuordnung von „*property rights*“ das Ausschlussprinzip nicht greift und gleichzeitig (zumindest eine gewisse) Rivalität im Konsum herrscht.⁵⁶ Somit können meines Erachtens negative Externalitäten oftmals als Ursache für die Entstehung eines Allmendegutes angesehen werden.

3.3.4 Mangelnder Wettbewerb

Mangelnder Wettbewerb herrscht in jenen Wirtschaftszweigen, in denen es nur ein (Monopol) oder wenige Unternehmen (Oligopol) gibt, die ein gewisses Gut oder eine Dienstleistung produzieren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Monopolen auf Grund rechtlicher Vorgaben (zum Beispiel Glücksspielmonopol), Verträgen (zum Beispiel Kartell) und natürlichen Monopolen. Diese bestehen in jenen Situationen, in denen auf Grund zunehmender Skalenerträge die Eintrittsbarrieren für einen neuen Anbieter auf dem Markt sehr (beziehungsweise zu) groß sind. Zunehmende Skalenerträge bedeuten, dass die Stückkosten mit der Seriengröße abnehmen. Anders gesagt: ein natürliches Monopol besteht dann, wenn ein einziges Unternehmen die Marktnachfrage zu geringeren Gesamtkosten befriedigen kann als mehrere Unternehmen gemeinsam.

So ist es zum Beispiel sinnvoll, dass eine Stadt von einem einzigen Wasserwerk versorgt wird und nicht zu jedem Haus die Rohre eines anderen Unternehmens verlaufen. Natürliche Monopole bestehen daher sehr oft im Zusammenhang mit Leitungsnetzen. Man denke nur an

⁵⁶ vgl. Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., Marktversagen und Wirtschaftspolitik S.104ff

die Eisenbahn, bei der es deshalb zu einer Trennung von Infrastrukturerrichtung und Betrieb gekommen ist. (siehe Kapitel 5.3.5.1)

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist mangelnder Wettbewerb insofern problematisch, als ihm wohlfahrtsminimierende Wirkung zukommt. Der Monopolist beschränkt nämlich seinen Output um einen höheren Preis zu erzielen. Die Konsumentenrente geht auf Grund des höheren Preises und der Reduktion der Outputmenge zurück, die Produzentenrente wird einerseits auf Grund des erhöhten Preises größer, andererseits sinkt sie auf Grund der geringeren Absatzmenge. Auf Grund des dadurch verursachten Nettowohlfahrtsverlustes ist ein staatlicher Eingriff bei Monopolsituationen gerechtfertigt.⁵⁷

3.3.5 Unvollständige Märkte

Auf Grund der untergeordneten Relevanz für die gegenständliche Themenstellung wird in dieser Arbeit nicht näher auf diese Ursache für Marktversagen eingegangen.

3.3.6 Arbeitslosigkeit, Inflation und Ungleichgewicht

Auf Grund der untergeordneten Relevanz für die gegenständliche Themenstellung wird in dieser Arbeit nicht näher auf diese Ursache für Marktversagen eingegangen.

⁵⁷ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.97ff

4 Gesetzliche Grundlagen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur

4.1 Vergaberecht

4.1.1 Allgemeines

Der Staat benötigt für die Erfüllung seiner Aufgaben Güter und Dienstleistungen (Verwaltungsbedarf und Daseinsvorsorge) und kann diese entweder in Eigenleistung herstellen oder vom freien Markt beziehen. Im zweiten Fall kontrahiert er mit privaten Unternehmen und handelt im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.

Es gibt gute Argumente⁵⁸, die dafür sprechen, diese privatwirtschaftliche Tätigkeit gesetzlich zu reglementieren: gesteigerte Effizienz der Verwaltung, transparente Entscheidungsstrukturen und damit verbunden geringerer Kostenaufwand auf Grund standardisierter Verfahrensabläufe und schließlich auch die Rechtsschutzmöglichkeit für den Bieter als Ausgleich für das Nachfragemonopol des Staates. Von Kritikern kann hingegen eingewendet werden, dass einzuhaltende Vergabeverfahren mit Verwaltungskosten verbunden sind und zu Projektverzögerungen führen können.

Das österreichische Bundesvergabegesetz ist seit 1994, also rechtzeitig vor dem Beitritt zur EU, in Kraft und wurde seit damals mehrere Male, vor allem auf Grund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, grundlegend novelliert. Seit 1.2.2006 ist das Bundesvergabegesetz 2006 in Kraft. Dass daneben noch neun Landesnachprüfungsvergabegesetze, in denen aber nur der Rechtsschutz und nicht das materielle Vergaberecht geregelt wird, bestehen, geht zurück auf die zersplitterte verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung nach §14b Bundesverfassungsgesetz, die jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sein soll.

Wesentlichen Einfluss auf das österreichische Vergaberecht haben gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, auf die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht detailliert eingegangen wird, weil ihr

⁵⁸ vgl. Bauer, L., Europäisches und Österreichisches Vergaberecht, S.12

Inhalt ohnehin im Bundesvergabegesetz umgesetzt wurde. Anzuführen sind an dieser Stelle⁵⁹ vor allem das primärrechtlich verankerte Binnenmarktprinzip (Stärkung des Wettbewerbs innerhalb der Union durch Vergabevorschriften), sowie die „klassische“ Vergaberichtlinie⁶⁰ und die Sektorenrichtlinie.⁶¹

Öffentliche Aufträge stellen innerhalb der Europäischen Union und in Österreich einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. So liegt der Anteil öffentlicher Aufträge in der EU bei ca. 16% des Bruttoinlandsproduktes der Union.⁶²

4.1.2 Bundesvergabegesetz 2006

4.1.2.1 Persönlicher Geltungsbereich

Das Bundesvergabegesetz ist anzuwenden, wenn es sich beim Auftraggeber entweder um einen öffentlichen Auftraggeber gemäß §3 BVergG, oder um einen Sektorenauftraggeber im Sinne der §§163ff BVergG handelt.

a) Öffentlicher Auftraggeber

Das Tatbestandsmerkmal „Öffentlicher Auftraggeber“ stellt auf die Rechtsnatur des Auftraggebers ab⁶³:

- Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden und auch Gemeindeverbände. Darunter fallen neben den Ministerien, Gerichten und der Bundesbeschaffungs- GmbH auch ausgegliederte Unternehmen wie zum Beispiel die ASFINAG, die BIG und die ÖBB.⁶⁴

⁵⁹ vgl. Karas, O., Die Vergaberichtlinien aus Sicht des Europäischen Parlaments, S.10f

⁶⁰ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (Amtsblatt der EU L134 vom 30.4.2004)

⁶¹ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung der Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Amtsblatt der EU L134 vom 30.4.2004)

⁶² vgl. Bauer, L., Europäisches und Österreichisches Vergaberecht, S.11

⁶³ vgl. §3 BVergG

⁶⁴ vgl. Kropik, A. / Mille, A. / Sachs, M., Das Vergaberecht in Österreich, S.125f

- Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art erfüllen, die zumindest teilrechtsfähig sind und die überwiegend von klassischen öffentlichen Auftraggebern finanziert oder hinsichtlich ihrer Leitung deren Aufsicht unterliegen.

Diese Tatbestandsmerkmale treffen zum Beispiel auf eine Universität zu. Ob auch die ÖBB Immobilienmanagement GmbH (*siehe Kapitel 5.3.5.1*) als öffentlicher Auftraggeber anzusehen ist, ist Gegenstand eines in den Medien sehr präsenten Rechtsstreites⁶⁵ im Zusammenhang der nicht EU weiten, offenen Ausschreibung des Architektenwettbewerbs für die „Bahnhofs City“ des neuen Wiener Hauptbahnhofes. Die Gleisanlagen selbst werden von der ÖBB Infrastruktur Bau errichtet, die auf Grund ihrer Eigenschaft als Sektorenauftraggeber (*siehe unten*) zweifelsohne dem Vergaberecht unterliegt.

Das Bundesvergabeamt⁶⁶ entschied, dass die ÖBB Immobilienmanagement GmbH nicht nur Tätigkeiten gewerblicher Art ausübt, weil sie keinem Konkurrenzverhältnis auf dem freien Markt unterliegt. Weiters liegt bei dem Projekt Allgemeininteresse vor und deshalb ist die ÖBB Immobilienmanagement ein öffentlicher Auftraggeber und unterliegt somit dem Regime des Bundesvergabegesetzes. Derzeit ist eine Beschwerde gegen diese Entscheidung beim Verwaltungsgerichtshof anhängig.

Dass es sich auch bei der Riesenradplatz Errichtungs- GmbH (*siehe Kapitel 5.4.5.1*) um einen öffentlichen Auftraggeber im Sinne des BVergG handelt, erscheint im Lichte dieser Entscheidung des Bundesvergabeamtes als einleuchtend und wurde auch vom Kontrollamt der Stadt Wien festgestellt.⁶⁷

⁶⁵ vgl. <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/379531/index.do?from=suche.extern.google.at>, abgerufen am 04.03.2009

⁶⁶ vgl. Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 03.03.2008, Geschäftszahl: N/0012-BVA/07/2008-33

⁶⁷ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 16ff

b) Sektorenauftraggeber

Bei Sektorenauftraggebern spielt die Rechtsnatur des Auftraggebers grundsätzlich keine Rolle, weil hier auf die Ausübung einer Sektorentätigkeit abgestellt wird. Neben öffentlichen Auftraggebern und öffentlichen Unternehmen können auch private Unternehmen als Sektorenauftraggeber auftreten und somit dem Vergaberegime unterfallen, wenn sie die „...Tätigkeit auf der Grundlage von besonderen oder ausschließlichen Rechten ausüben.“⁶⁸

Ein öffentliches Unternehmen definiert sich über den unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss eines öffentlichen Auftraggebers (also vor allem einer Gebietskörperschaft) auf Grund von Eigentum, finanzieller Beteiligung oder Rechtsvorschrift.⁶⁹

Sektorentätigkeit betrifft die Versorgung der Allgemeinheit mit Gas, Wärme und Elektrizität, Wasser, Postdiensten, Häfen und Flughäfen und an dieser Stelle besonderes relevant sind Verkehrsleistungen. Darunter sind zum Beispiel die Bereitstellung oder das Betreiben von Schienennetzen zu verstehen.

4.1.2.2 Sachlicher Anwendungsbereich

Das Bundesvergabegesetz findet bei folgenden entgeltlichen, privatrechtlichen Aufträgen Anwendung:

- Bauaufträge
- Lieferaufträge: Kauf, Leasing, Miete, Pacht, Ratenkauf
- Dienstleistungsaufträge
- Baukonzessionsaufträge
- Dienstleistungskonzessionsaufträge

Wettbewerbe sind Auslobungsverfahren zum Beispiel auf den Gebieten der Raumplanung, der Architektur oder des Bau- und Ingenieurwesens, die dem eigentlichen Vergabeverfahren vorgeschaltet sind und dazu dienen können geeignete Bieter für das Vergabeverfahren anhand festgelegter Kriterien zu ermitteln (Realisierungswettbewerb). Daneben gibt es auch

⁶⁸ vgl. §164 BVergG

⁶⁹ vgl. §165 BVergG

Ideenwettbewerbe, bei denen die Sieger zwar prämiert werden, jedoch kein Vertragsabschluß beabsichtigt ist.⁷⁰

In §10 BVergG werden Ausnahmen für die Anwendung des Vergabegesetzes normiert, zum Beispiel bei militärischen Beschaffungsvorgängen.

4.1.2.3 Verfahren

Für die einzelnen Auftragsarten existieren Schwellenwerte, die unterschiedliche verfahrenstechnische Auswirkungen haben. Aufträge im Oberschwellenbereich (zum Beispiel Bauaufträge über 5.278.000 Euro) sind EU – weit auszuschreiben und unterliegen grundsätzlich längeren Fristen.⁷¹

Eine nähere Betrachtung des Verfahrensrechts erfolgt an dieser Stelle nicht, weil im Rahmen dieser Arbeit lediglich interessiert, ob das Vergabegesetz anzuwenden ist oder nicht.

4.2 Bau- und Raumordnungsrecht

Neben dem Vergaberecht sind bei Infrastrukturprojekten genauso wie bei anderen Bauvorhaben die bau- und raumordnungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Eine genauere Darstellung dieser Rechtsmaterien ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

⁷⁰ vgl. Kropik, A. / Mille, A. / Sachs, M., Das Vergaberecht in Österreich, S.21

⁷¹ vgl. Kropik, A. / Mille, A. / Sachs, M., Das Vergaberecht in Österreich, S.24f

5 Analyse und Bewertung ausgewählter Fallbeispiele

Die in den vorangegangenen Kapiteln erarbeiteten Erkenntnisse werden nun auf insgesamt drei Fallbeispiele projiziert. Dabei handelt es sich um Infrastrukturprojekte aus unterschiedlichen Bereichen der öffentlichen Leistungserbringung. Ein Überblick wird in der folgenden Tabelle gegeben.

Tabelle 3: Übersicht Fallbeispiele

Übersicht Fallbeispiele	Science Park	Bahnhof Praterstern	Riesenradplatz
Projektidee sucht Standort und Kapital	X		
Standort sucht Kapital und Projektidee		X	X
Kapital sucht Standort und Projektidee			
Projektentwicklungstyp	Neubau	Redevelopment Bestandsimmobilie	Neubau
Immobilientyp	Bildung + Forschung	Verkehr + Einzelhandel	Unterhaltung + Gastronomie

Quelle: Eigene Darstellung

5.1 Kriterienkatalog zur Bewertung öffentlicher Infrastrukturprojekte

Zur Absteckung des Arbeitsumfanges bei der Analyse und gleichzeitig als Kriterienkatalog für die Bewertung der drei Fallbeispiele wird in diesem Kapitel ein Bewertungssystem erarbeitet. Dieses basiert auf den in den vorangegangenen Kapiteln erörterten theoretischen und gesetzlichen Grundlagen.

Das Bewertungssystem soll bewusst möglichst einfach gehalten werden. Den einzelnen Kriterien werden Gewichtungsfaktoren auf einer Skala von eins bis drei zugeordnet, wobei drei für „sehr wichtig“ und eins für „weniger wichtig“ steht. Die Beurteilung der Kriterien erfolgt anhand des Schulnotensystems (eins für „sehr gut“ bis fünf für „nicht genügend“). Aus

der Multiplikation der Gewichtungsfaktoren mit den einzelnen Noten lässt sich schließlich eine Gesamtnote, die ebenfalls dem Schulnotensystem entspricht, errechnen. Diese trifft eine Aussage über die Qualität eines Projektes und stellt somit eine gewisse Vergleichbarkeit her.

Tabelle 4: Bewertungsmatrix für öffentliche Infrastrukturprojekte

Bewertungsmatrix für öffentliche Infrastrukturprojekte				
#	Kriterium	Gewichtungs- faktor	Note	Note x Gewichtung
1	effizienter Einsatz öffentlicher Ressourcen	3		0
2	Maximierung positiver externer Effekte	3		0
3	Minimierung negativer externer Effekte	3		0
4	Bündelung der Ziele	2		0
5	Nachhaltigkeit	3		0
6	Förderung der politischen Kultur	1		0
7	Einhaltung gesetzlicher Vorschriften	2		0
8	Akzeptanz der Öffentlichkeit	2		0
9	Einhaltung Projekttermine	1		0
10	Einhaltung Projektbudget	2		0
11	Zielerreichung Qualitäten	2		0
	Summe	24		0
	Gesamtnote		0,0	

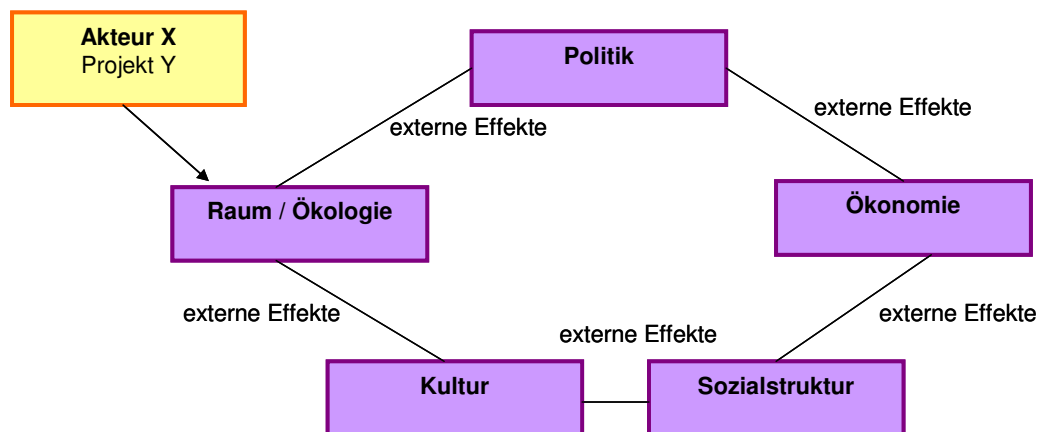
Quelle: Eigene Darstellung

Bei den ersten acht Kriterien handelt es sich um spezifische Kriterien für öffentliche Projekte. Die Kriterien neun bis elf hingegen können standardmäßig bei jeder Art von Immobilienprojekt angewandt werden. Nachstehend werden die einzelnen Kriterien kurz erläutert:

1. Ein besonders wichtiges Kriterium ist der effiziente Einsatz öffentlicher Ressourcen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, inwieweit es auf Grund der Organisationsstrukturen zu Ineffizienzen kommt und welche Synergien durch Kooperation der handelnden Akteure gezogen werden. Dahinter steht auch die Frage, warum überhaupt öffentliche Mittel eingesetzt werden und ob durch die Einbringung von privatem Kapital eine Entlastung der öffentlichen Haushalte erfolgt.
2. Auch die Maximierung positiver externe Effekte (*siehe Kapitel 3.3.3.1*) ist bei öffentlichen Infrastrukturprojekten äußerst wichtig. Dabei gilt es mit einem Euro öffentlichen Kapitaleinsatz einen Nutzen zu stiften, der diesen einen Euro in möglichst hohem Ausmaß übersteigt. Das Setzen von Entwicklungsimpulsen und die Stimulation von privatem Nutzen und privater Investition sind hier maßgebend.

3. Minimierung negativer externer Effekte (*siehe Kapitel 3.3.3.2*): analog zu Punkt 2
4. Dem Kriterium „Bündelung der Ziele“ liegt die Tatsache zu Grunde, dass der Zielraum einer Projektentwicklung zumeist nicht mit dem Effektraum übereinstimmt. Ein „guter“ öffentlicher Auftrag berücksichtigt dies und ist daher so formuliert, dass möglichst viele Effektbereiche angesprochen werden, der Auftrag ist also „umfassend“.

Abbildung 3: Ziel- und Effektraum einer Projektentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Wiegand⁷²

Im Gegensatz zu den Kriterien 2 und 3 werden bei diesem Kriterium nicht die externen Effekte selbst, sondern die Formulierung des öffentlichen Auftrages beurteilt.

5. Das Kriterium „Nachhaltigkeit“ wird anhand der Aspekte Ökologie, Ökonomie und Sozialstruktur beurteilt.
6. Ein Projekt, das die politische Kultur fördert, zeichnet sich aus durch ein hohes Maß an Transparenz und Mitbestimmung bei der Entwicklung, Planung und der Vergabe von Aufträgen aus. Demokratische Entscheidungsprozesse und die Einbindung von Betroffenen spielen dabei eine wichtige Rolle. Die relativ niedrige Gewichtung dieses Kriteriums ist darauf zurückzuführen, dass politische Kultur nicht als Hauptzweck eines Projektes angesehen werden kann und diese sehr stark auch durch andere Maßnahmen, sowie durch die bestehenden Rahmenbedingungen, beeinflusst wird.

⁷² vgl. Wiegand, D., Projektentwicklung, S.35

7. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften ist in einem Rechtsstaat gerade bei einer öffentlichen Projektentwicklung von Bedeutung, da hiervon auch eine Signalwirkung für private Projekte ausgeht. Dies gilt neben den in *Kapitel 4.1* erörterten vergaberechtlichen Bestimmungen vor allem auch für die jeweils geltenden Bauordnungen und Flächenwidmungsbestimmungen.
8. Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit steht in engem Zusammenhang mit einigen anderen Kriterien und wird auch sehr stark durch die (teilweise politisch gesteuerte) Berichterstattung in den Medien beeinflusst. Unter Öffentlichkeit sind nicht nur direkt betroffene Personen, Nutzer und Anrainer zu verstehen, sondern die Gesamtheit der Bürger eines Landes, weil die Finanzierung des Projektes durch die Allgemeinheit geschieht.
9. Die Kriterien „Projekttermine“, „Projektbudget“ und „Projektqualitäten“ können bei jeder Projektentwicklung (auch bei privaten Projekten) angewandt werden und treffen keine Aussage darüber, ob diese Termine, dieses Budget oder diese Qualitäten gut und effizient sind. Es wird lediglich analysiert, wieweit die (zum Teil selbst, zum Teil von der Politik als Rahmenbedingungen vorgegebenen) Ziele erreicht werden. Dabei spielt es zum Beispiel keine Rolle, ob ein vorgegebener Budgetrahmen realistisch ist, sondern lediglich, ob dieser eingehalten wird. Dieser Aspekt wird bei anderen Kriterien (in diesem Fall beim effizienten Einsatz öffentlicher Ressourcen) abgehandelt.

5.2 Science Park der JKU Linz

5.2.1 Projektübersicht

Beim Projekt Science Park der Johannes Kepler Universität (JKU) Linz handelt es sich um die Erweiterung des bestehenden Universitätscampus in insgesamt fünf Baustufen. Der Spatenstich für den ersten Bauteil erfolgte im Mai 2007, die Fertigstellung dieses Gebäudes ist für Sommer 2009 geplant. Bis 2013 sollen vier der fünf Bauteile realisiert sein, die Kosten dafür sind mit rund 100 Mio. Euro zu veranschlagen. Insgesamt beträgt das Bauvolumen der ersten vier Bauteile rund 50.000 m² Bruttogeschossfläche. Für die Errichtung des fünften Bauteiles existieren derzeit weder ein genauer Zeitplan noch Angaben hinsichtlich der Kosten.⁷³

Tabelle 5: Science Park / Projektübersicht

Projektübersicht: SCIENCE PARK	
Typ	Bildungsimmobilie
Bauherr	Bundesimmobiliengesellschaft
Nutzer	Johannes - Kepler - Universität Linz
Generalplaner	Caramel Architekten
Bauvolumen	ca. 50.000m ²
Kosten	ca. 100 Mio. € (für vier Bauteile) ⁷⁴
Realisierungszeitraum	2007 - ca. 2013

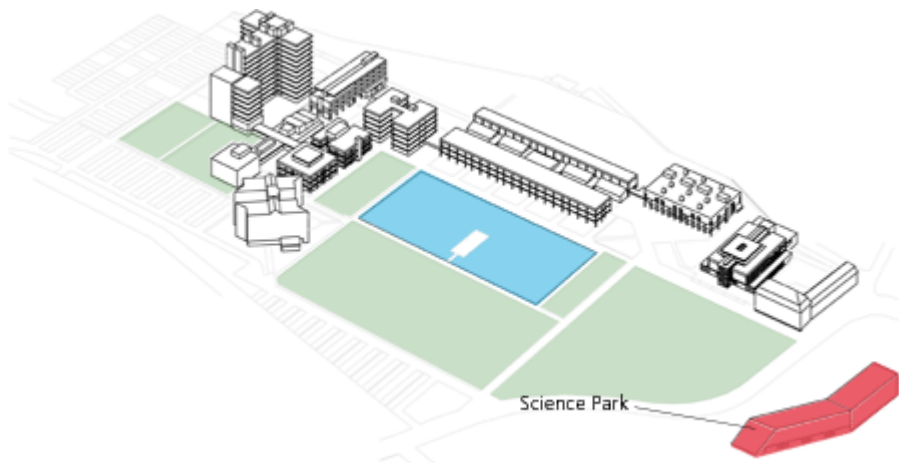
Quelle: Eigene Darstellung

Als Bauherr und Eigentümer der Gebäude agiert beim gegenständlichen Projekt die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG). Die JKU nimmt grundsätzlich die Rolle des Nutzers ein, der die Refinanzierung an die BIG in Form von Mietzahlungen trägt. Genauere Informationen zur Entstehung dieser Konstellation sind im *Kapitel 5.2.2* nachzulesen.

⁷³ vgl. Presseinformation der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG): Baubeginn für Science Park der Johannes Kepler Universität Linz, 11.05.2007

⁷⁴ vgl. Presseinformation der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG): Baubeginn für Science Park der Johannes Kepler Universität Linz, 11.05.2007

Abbildung 4: Science Park / Lage am Universitätscampus



Quelle: <http://www.jku.at/content/e362/e669/e2717/>, abgerufen am 21.01.2009

5.2.2 Projektgenese und Ablauf

5.2.2.1 Ausgangslage

Die JKU wurde im Jahr 1966 als Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gegründet und im Laufe der Jahre stetig erweitert. So wurden 1969 eine technisch – naturwissenschaftliche Fakultät und 1975 eine eigene Fakultät für Rechtswissenschaften eingerichtet. Die JKU zählt somit zu den jüngeren Universitäten in Österreich. Dementsprechend liegt die Universität nicht, wie die meisten anderen österreichischen Universitäten in einer innerstädtischen Struktur, sondern wurde in Form einer Campusuniversität am nordöstlichen Stadtrand von Linz im Stadtteil Urfahr angelegt.⁷⁵ Derzeit studieren ca. 14.000 Menschen an der JKU. Davon betreiben aber ca. 2.000 Studierende ein Fernstudium und sind nicht regelmäßig am Campus.⁷⁶ Weiters beherbergt die JKU rund 2.000 Mitarbeiter.

Mit der wachsenden Zahl an Studienrichtungen und Studierenden gingen naturgemäß auch ein erhöhter Raumbedarf und die bauliche Entwicklung der JKU einher. So wurden 1978 der TNF – Turm (Turm der technisch – naturwissenschaftlichen Fakultät), 1979 der TNF – Hörsaaltrakt, 1984 das Bibliotheksgebäude, 1985 das Laborgebäude für Mikroelektronik, 1991 das Management Zentrum und das Kopfgebäude, 1992 das Gebäude für

⁷⁵ vgl. <http://www.jku.at/content/e362/e470/>, abgerufen am 21.01.2009

⁷⁶ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

Halbleiterphysik, 1997 das Bankengebäude und 2003 das Hochschulfondsgebäude fertig gestellt.⁷⁷

Trotz der eben beschriebenen Bautätigkeiten kam die JKU Linz um das Jahr 2000 in die Situation, dass auf Grund steigender Studierendenzahlen zusätzlicher Raumbedarf entstand, der am bestehenden Campus nicht gedeckt werden konnte. Die Anmietung von Räumlichkeiten, wie zum Beispiel Wohnungen in der unmittelbaren Umgebung zum Campus, stellt für den Universitätsbetrieb eine nicht optimale Lösung dar und kann daher nur als ein Provisorium angesehen werden. Erschwerend kam zum bestehenden Platzmangel noch hinzu, dass die Institute der Studienrichtung Mechatronik derzeit am Gelände der Voestalpine (Stahlindustriekonzern in Linz) untergebracht sind. Diese Situation hat sich ergeben aus den räumlichen Notwendigkeiten bei der Einrichtung dieser Studienrichtung im Jahr 1990⁷⁸. So stand (ein schon zum damaligen Zeitpunkt) veraltetes, ehemals industriell genutztes Gebäude leer und konnte kostengünstig für den Universitätsbetrieb genutzt werden. Die Kooperation mit der Voestalpine kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Standort mit erheblichen Nachteilen verbunden ist: einerseits die räumliche Distanz zu den übrigen Instituten der JKU, andererseits vor allem die Lage innerhalb eines gesicherten Industriegeländes mit erheblichen Sicherheitsmaßnahmen hinsichtlich der Zutrittskontrolle. Des Weiteren kam es im Rahmen von feintechnischen Messungen immer wieder zu Problemen mit der massiven Staubbelastung am Industriegelände.⁷⁹ Da seitens der Voestalpine der Wunsch bestand das veraltete Gebäude zu schleifen wurde der Mietvertrag mit der JKU mit Wirkung Sommer 2009 gekündigt. Die Universität war also in der Situation dringenden Ersatz für dieses Gebäude schaffen zu müssen.

Zusammenfassend ist also festzustellen, dass der ohnehin schon erhebliche Platzmangel an der JKU durch die Auflösung des Mietvertrages mit der Voestalpine noch verschärft wurde. Da weitere Anmietungen von Häusern und Wohnungen in der Umgebung der JKU nicht als dauerhafte Lösung angesehen werden konnten, kam man in den Führungsebenen der Universität zur Ansicht, dass die Errichtung von neuen Gebäuden die einzig sinnvolle Lösung darstelle.⁸⁰

⁷⁷ vgl. <http://www.jku.at/content/e362/e470/e2948/>, abgerufen am 21.01.2009

⁷⁸ vgl. <http://www.jku.at/content/e362/e470/e2948/>, abgerufen am 25.01.2009

⁷⁹ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

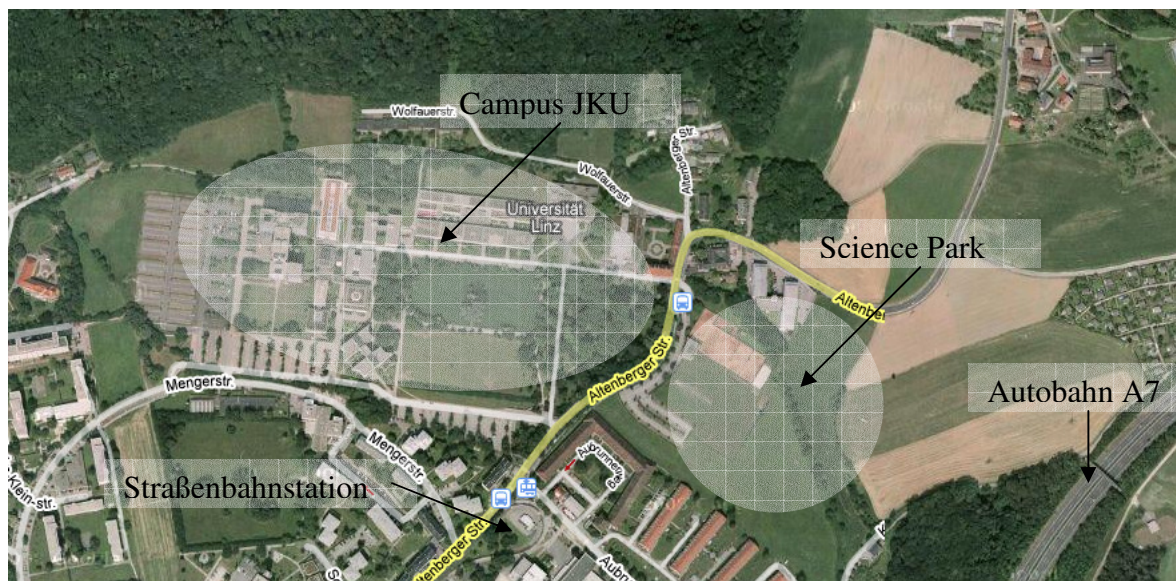
⁸⁰ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

5.2.2.2 Standortentscheidung

Auf Grund der geographischen Lage (*siehe Abbildung 5: Science Park / Umgebungsplan*) mit einer relativ steilen Hangsituation im Norden und im Westen, sowie auf Grund bereits bestehender Bebauung im Süden, kamen für eine bauliche Erweiterung der JKU nur im Osten angrenzende Flächen in Frage, die jedoch durch die Altenberger Straße vom Campus getrennt werden. Dieser Durchschneidung wird nun Rechnung getragen durch die Errichtung einer Unterführung unter der bestehenden Straße.

Die betreffenden Flächen waren in vorausschauender Planung seitens Bund, Land und Stadt schon vor ca. 20 Jahren als Vorbehaltsflächen für eine mögliche Erweiterung der Universität vorgesehen worden. Da sie sich ursprünglich im Eigentum des Bundes befanden, konnten sie über die Jahrzehnte von einer Bebauung freigehalten werden.⁸¹ Die Freiluftsportanlagen des Universitätssportinstitutes, die sich derzeit auf den gegenständlichen Flächen befinden, sollen auf Freiflächen im Westen des JKU Campus umgesiedelt werden.

Abbildung 5: Science Park / Umgebungsplan



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Kartenmaterial von maps.google.com

Eine Erweiterung der Universität an einem anderen Standort kam für die zuständigen Stellen⁸² nicht in Frage, weil die Vorteile einer Campusuniversität in Form von Synergieeffekten auf Grund räumlicher Nähe von Forschenden, Studierenden und auch privaten Unternehmen gewahrt beziehungsweise ausgebaut werden sollten.

⁸¹ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

⁸² vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

Die entsprechenden Flächen standen seit der Übertragung der Bundesimmobilien an die BIG im Jahr 2000 ebenso wie die bestehenden Gebäude und Liegenschaften der JKU im Eigentum der BIG. Aus Sicht des künftigen Nutzers ergaben sich daher folgende theoretische Möglichkeiten zur Realisierung des Science Parks:⁸³

- Kauf der Grundstücke beziehungsweise Erwerb eines Baurechtes von der BIG und Errichtung der Gebäude durch einen privaten Bauträger mit Einnahme der Rolle als Bauherr
- Errichtung der Gebäude durch die BIG als Bauherr, langfristige Anmietung der Flächen von der BIG.

Da es Unternehmenszweck der BIG (*siehe Kapitel 5.2.5.1*) ist Bundesgebäude zu errichten, war die JKU naturgemäß hinsichtlich des Erwerbs eines Baurechts in einer denkbar schlechten Verhandlungsposition. Der Kauf der Grundstücke wäre ebenso wie das Auftreten als Bauherr eine sehr kosten- und zeitintensive Angelegenheit gewesen und mit gewissen Risiken verbunden, die einzugehen nicht Ziel und Zweck einer Universität sein sollte. Außerdem wollte man sich auf Grund des akuten Bedarfes an zusätzlichen Räumlichkeiten seitens der verantwortlichen Stellen der JKU nicht auf möglicherweise jahrelange Verhandlungen mit gegenseitigen Boykottierungen einlassen, sondern zu einer raschen Lösung finden. Aus dieser Situation heraus war daher klar, dass nur das Modell „*Bauherr BIG / Nutzer JKU*“ in Frage kam. Auf die Zweckmäßigkeit dieses Modells wird im *Kapitel 5.2.6* näher eingegangen.

5.2.2.3 Projektentwicklung

a) Masterplan 2002

Auf Grund des in den vorangegangenen Kapiteln erörterten zusätzlichen Raumbedarfs an der JKU Linz und basierend auf der Entscheidung für einen Standort östlich des bestehenden Campus, wurde im Jahr 2002 der Architekt DI Helmut Eisendle⁸⁴ von der JKU mit der Erstellung eines Masterplanes für das gegenständliche Areal beauftragt. Gemeinsam mit Fachleuten aus den Magistratsabteilungen der Stadt Linz - die Erstellung des Masterplanes

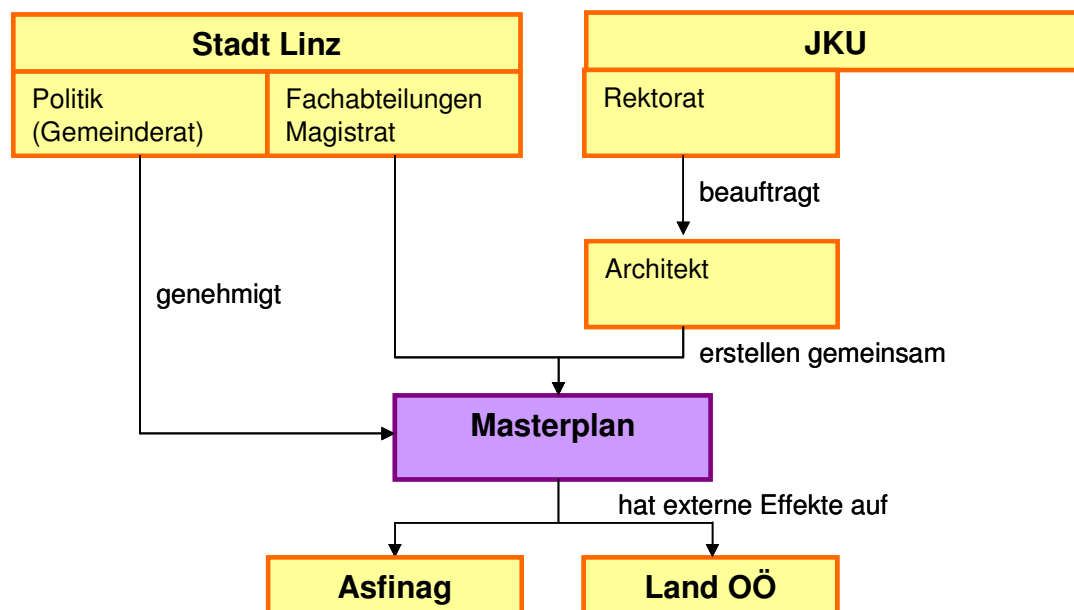
⁸³ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

⁸⁴ vgl. http://www.linz.at/presse/2006/200610_12741.asp, abgerufen am 27.01.2009

war ein gemeinsames Projekt der JKU mit der Stadt Linz unter Federführung des beauftragten Architekten - wurden so Überlegungen hinsichtlich der Lage, Form und Höhe der Baukörper getroffen. Dabei galt es die geologische Situation und vor allem die exponierten Windverhältnisse (auf Grund der Hangsituation in Richtung Dornach) zu berücksichtigen. Weiters wurde ein ca. 30m breiter Geländestreifen als Vorbehaltsfläche für eine künftige Schnellbahntrasse, die unter Anbindung der JKU eine hochrangige Verbindung zwischen der Stadt Linz und dem Mühlviertel gewährleisten soll, festgelegt. Ein Zeithorizont für die Errichtung dieser Verkehrsverbindung existiert zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Zuständig für die Errichtung der Schnellbahn in diesem Bereich ist die Stadt Linz.

Die Ergebnisse dieses Masterplanes wurden dann von der Stadt Linz in Form eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes genehmigt. Höhenentwicklungen, Ausmaß der Verbauung und Verkehrserschließung waren somit rechtsverbindlich festgesetzt.

Abbildung 6: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Masterplan



Quelle: Eigene Darstellung

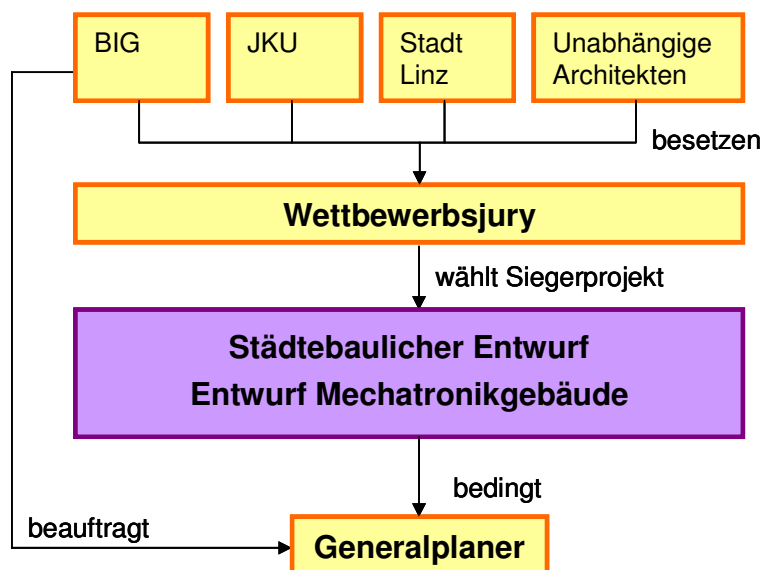
Eine der Erkenntnisse aus dem Masterplan war, dass es durch die Erweiterung der Universität zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen wird, das einen hochrangigen Anschluss an das Straßennetz erfordert. Damit ergibt sich Handlungsbedarf seitens der ASFINAG und des Landes Oberösterreich, die jedoch nicht unmittelbar in die Erstellung des Masterplanes eingebunden waren. (siehe Kapitel c))

b) Wettbewerb 2005

Auf Grundlage des Masterplanes aus dem Jahre 2002 wurde schließlich im Jahr 2005 von der BIG, die inzwischen von der JKU mit der Bauherrenrolle betraut worden war, ein EU – weiter Wettbewerb ausgelobt bei dem gemäß den Ausschreibungskriterien zwei Konzepte einzureichen waren: Einerseits ein städtebauliches Konzept für das Gesamtareal, andererseits ein architektonischer Entwurf für den ersten Bauteil, das Mechatronikgebäude.⁸⁵ Unter den ca. 40 Teilnehmern setzte sich schließlich das Wiener Architektenteam *caramel* durch, das folglich mit der Planung des Mechatronikgebäudes beauftragt wurde. Im Siegerentwurf ist hinsichtlich Lage und Form der Baukörper eine starke Ähnlichkeit zum Masterplan 2002 wieder zu finden. Der zuständige Projektleiter der BIG spricht von „...*einer Umsetzung des Masterplanes und Erfüllung der aufskizzierten Baukörper mit Leben...*“⁸⁶

Die achtköpfige Jury des Wettbewerbes war besetzt mit Vertretern der BIG, der JKU, der Stadt Linz und mit unabhängigen Architekten, die von der Architektenkammer entsandt wurden und von denen Architekt DI Peter Riepl den Juryvorsitz hatte.⁸⁷

Abbildung 7: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Wettbewerb



Quelle: Eigene Darstellung

⁸⁵ vgl. JKU Linz, Information zur Pressekonferenz: „Startschuß für Science Park: Linzer Universität präsentiert Siegerprojekt des Architektenwettbewerbes“, S.3

⁸⁶ Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

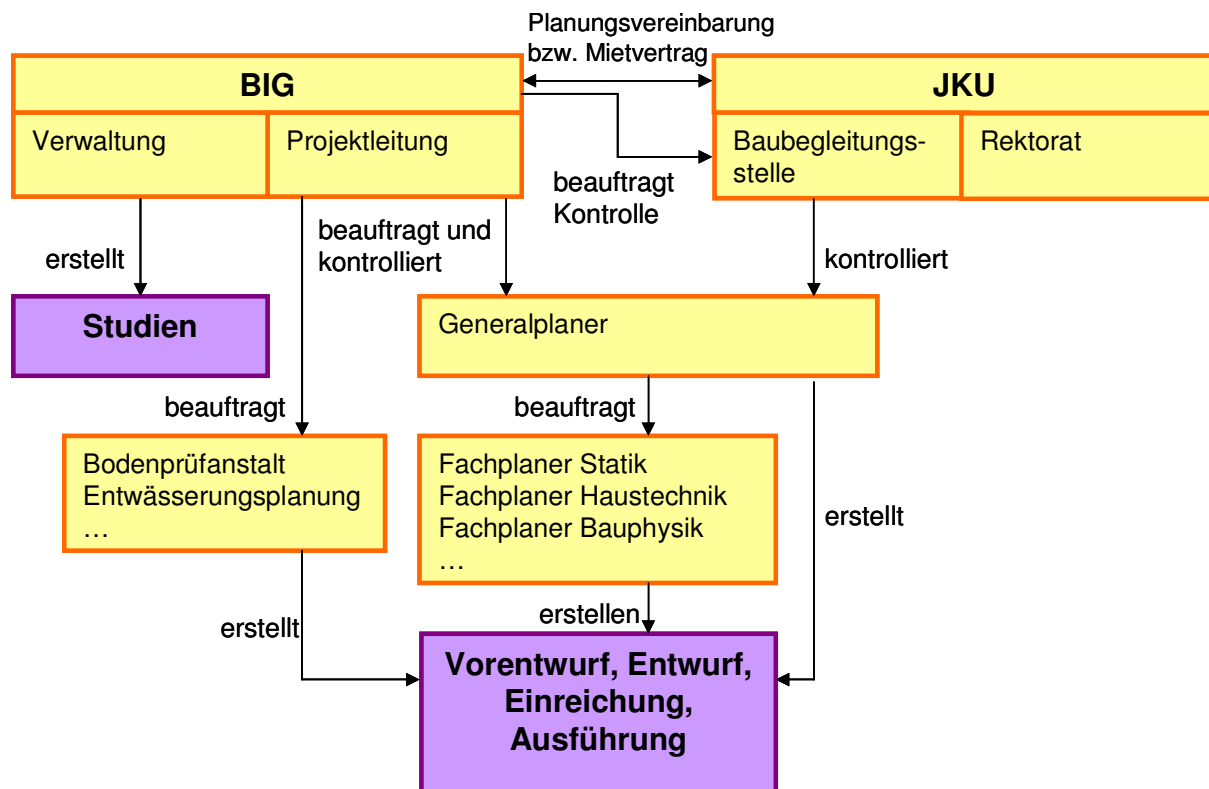
⁸⁷ vgl. JKU Linz, Information zur Pressekonferenz: „Startschuß für Science Park: Linzer Universität präsentiert Siegerprojekt des Architektenwettbewerbes“, S.2

Nach der Auswahl des Siegerprojektes wurde schließlich ein Zeitplan für den Bau des Science Parks erstellt. Seitens JKU und BIG wurde beschlossen die Errichtung der einzelnen Bauteile in Jahresabschnitten durchzuführen.

c) Planungs- und Bauphase

Die Planungs- und Bauphase gliedert sich für jeden Bauteil in die Projektphasen Vorentwurf, Entwurf, Einreichung und Ausführung. In diesen Phasen sind Vertreter der öffentlichen Hand nicht mehr in die Projektentwicklung eingebunden. Die Projektstruktur ist daher wie folgt organisiert:⁸⁸

Abbildung 8: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Planung und Bau



Quelle: Eigene Darstellung

Bis zur Einreichung gibt es eine Planungsvereinbarung zwischen dem Bauherrn BIG und dem Nutzer JKU. Darin werden die Planungskosten, die an die BIG zu entrichten sind, festgelegt. Die BIG beauftragt einen Generalplaner (im Fall von Bauteil 1 ist das das Architektenteam *caramel*), der wiederum die einzelnen Fachplaner beauftragt. Es gibt also zum Beispiel kein

⁸⁸ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

Vertragsverhältnis zwischen der BIG und Statiker, Haustechnikplaner und Bauphysiker. Auf Grund der Größe und der Komplexität des Projektes gibt es aber neben dem Generalplaner noch direkt von der BIG beauftragte Planer wie zum Beispiel die oberösterreichische Bodenprüfanstalt oder einen Experten für die Entwässerung des gesamten Areals.

Ungefähr zum Zeitpunkt der Einreichung bei der Baubehörde ist dann auch der Mietvertrag zwischen dem Nutzer und der JKU endverhandelt. Nach Unterzeichnung des Mietvertrages wird der Generalplaner von der BIG mit der Erstellung der Detailplanung und der Ausschreibungsunterlagen beauftragt.

Die Arbeiten des Generalplaners unterliegen der laufenden Kontrolle durch den Bauherrn und den Nutzer in Form eines wöchentlichen Planungsgesprächs und der Freigabe von Plänen. Die BIG ist mit einem vierköpfigen Projektteam (Gesamtprojektleiter DI Gerald Mannel, daneben noch zwei Haustechnikexperten und ein Experte für Hochbau) in diese Hierarchie eingebunden. Daneben steht noch der gesamte Verwaltungsapparat der BIG mit Sitz in Wien, - zum Beispiel für die Erstellung von Studien - zur Verfügung.

Seitens der JKU ist man in der Planung mit einer eigenen Baubegleitungsstelle vertreten, die mit zwei Fachleuten besetzt ist. In diesem Bereich ist die JKU Auftragnehmer der BIG. Diese Konstellation bei der Errichtung von Bildungsinfrastruktur insofern etwas besonderes, als die anderen österreichischen Universitäten keine derartige Abteilung eingerichtet haben. Vizerektor Wurm von der JKU ist der Ansicht, dass diese Einrichtung aus Sicht der JKU einen großen Vorteil im Projektablauf darstelle und sich die Kosten dafür rechnen würden, weil durch die Nähe zur Planung und damit verbunden dem unmittelbarem Zugriff der Entscheidungsträger der JKU auf die Planung die Kosten für Planung und Errichtung wesentlich eingedämmt werden können.⁸⁹

Die JKU als Nutzer hat folglich Zugang zu allen Planungsbesprechungen sowie zu allen Planungsdokumenten. Auf Grund der eingeschränkten Ressourcen können diese (zum Beispiel die Ausschreibungsunterlagen) aber naturgemäß nur stichprobenartig kontrolliert werden.

Während die Errichtung der einzelnen Gebäude in der Planungs- und Bauphase wie oben beschrieben eine Angelegenheit von BIG, JKU, Generalplaner und den einzelnen Fachplanern darstellt, treten hinsichtlich der Erschließungsmaßnahmen sehr wohl andere (öffentliche) Akteure in Erscheinung. So wurde die Baugenehmigung für die Bauteile zwei bis vier von der

⁸⁹ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

Stadt Linz mit der Auflage erteilt, dass dem zu erwartenden zusätzlichem Verkehrsaufkommen in Form einer neuen Autobahnhalbanschlussstelle in Linz Auhof Rechnung getragen wird. Damit sollen die Verkehrsströme weg von der Altenbergerstraße (mit angrenzender Wohnbebauung) hin ins hochrangige Verkehrsnetz umgeleitet werden.

Seitens der JKU besteht zwar Verständnis für diese Auflage und die Autobahnabfahrt wird als sinnvoll befunden. Jedoch stellt Vizerektor Wurm klar, dass die Universität im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten keinesfalls einen Kostenbeitrag zur Errichtung dieser Verkehrsinfrastruktur leisten könne und deren Errichtung nicht Aufgabe einer Universität, sondern der ASFINAG sei.⁹⁰

Es ist also festzustellen, dass hier eine Abhängigkeit für den Projekterfolg bestand, die nicht unmittelbar von der JKU oder der BIG beeinflusst werden konnte. Da aber das Land Oberösterreich und die Stadt Linz hinter dem Projekt stehen, scheint zum derzeitigen Stand die Finanzierung gemeinsam mit der ASFINAG und damit die Erteilung der Baubewilligung gesichert. Die Autobahnabfahrt soll 2010, also noch vor Fertigstellung der Bauteile zwei bis vier, in Betrieb genommen werden.⁹¹

5.2.3 Zielsetzungen

Die Rollen der in der Projektentwicklung beteiligten Akteure wurden bereits im vorangegangenen Kapitel erörtert. An dieser Stelle werden die mit dem Ausbau verbundenen Zielsetzungen ebendieser zusammengefasst:

5.2.3.1 JKU Linz

- Ansiedlung der Mechatronikinstitute am Campus und Aufgabe des suboptimalen Standortes am Gelände der Voestalpine
- Schaffung zusätzlicher Räumlichkeiten für Einrichtungen, die derzeit provisorisch durch Anmietungen von Häusern und Wohnungen in der Umgebung untergebracht sind

⁹⁰ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

⁹¹ vgl. <http://www.jku.at/content/e362/e449/e658/e661?apath=e178/e7517/e7522/e8287>, abgerufen am 28.1.2009

- Bauliche Erweiterung am Campus für Kooperationen mit außeruniversitärer Forschung in Mechatronik, Informationselektronik und Biowissenschaften⁹²
- Möglichst geringes Planungs- und Baukostenrisiko, möglichst geringer Kapitaleinsatz für die Errichtung, möglichst niedrige laufende Mietzahlungen

5.2.3.2 BIG

- Errichtung von Bundesimmobilien auf dem im Eigentum der BIG befindlichen Grundstück zu möglichst geringen Planungs- und Baukosten
- Erzielung von möglichst hohen Mieteinnahmen

5.2.3.3 Stadt Linz

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze
- Stärkung des Renommees der JKU und damit verbunden der Stadt Linz
- Lösung der heiklen Verkehrssituation auf Grund des zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsaufkommens mit möglichst geringem Kostenaufwand

5.2.3.4 Land Oberösterreich ⁹³

- Stärkung der Fachrichtung Mechatronik (die JKU ist in diesem Bereich schon jetzt führend in Österreich) als oberösterreichische Leitindustrie, dadurch Ausbildung von qualifizierten Arbeitskräften für die Industrie. Abgestimmt mit diesem Ziel wurden in Oberösterreich auch schon einige Höhere Technische Lehranstalten für Mechatronik eingerichtet.
- Ausbau von Kunststoffforschung und Kunststoffentwicklung als Grundlage für die Etablierung einer oberösterreichischen Leitindustrie
- Stärkung des Renommees der JKU und damit verbunden des Landes Oberösterreich
- Das Land Oberösterreich kann jedoch auf formellem Weg keinen Einfluss nehmen auf den Ausbau beziehungsweise die damit verbundene Finanzierung einer Universität. Förderungen seitens des Landes werden nicht gewährt.

⁹² vgl. Wurm, Public Private Partnership, S.14

⁹³ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

5.2.3.5 Bund

- Errichtung öffentlicher Infrastruktur mit möglichst geringem Kostenaufwand

5.2.3.6 ASFINAG

- Lösung der heiklen Verkehrssituation auf Grund des zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsaufkommens mit möglichst geringem Kostenaufwand

5.2.4 Finanzierung

5.2.4.1 Bauteil 1

Die Universität entscheidet autonom über Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich (*siehe Kapitel 5.2.5.2a*)), so auch über die Errichtung von zusätzlichen Räumlichkeiten. Es stellt sich jedoch die Frage nach der Finanzierung, die auf Grund der beengten finanziellen Möglichkeiten nicht aus dem Globalbudget der Universität erfolgen kann. Die Mittel für den ersten Bauteil des Science Parks (Mechatronik) stammen zum Großteil aus dem Generalsanierungsprogramm des Bundes für die Universitäten. Dieses Programm konnte nur zur Anwendung kommen, weil es sich beim Science Park um einen Ersatzbau für einen zu schleifenden Altbau (am Gelände der Voestalpine) handelt. Die JKU bekommt daher die Mittel aus diesem Programm als Miete über einen Zeitraum von 30 Jahren ins Budget gestellt. Da die Errichtungskosten aber nicht über 30 Jahre verteilt anfallen, sondern zum Zeitpunkt der Investition, muss es zu einer Zwischenfinanzierung kommen. Dazu kommt folgendes Modell mit Zwischenfinanzierung über die BIG und über private Banken zur Anwendung:

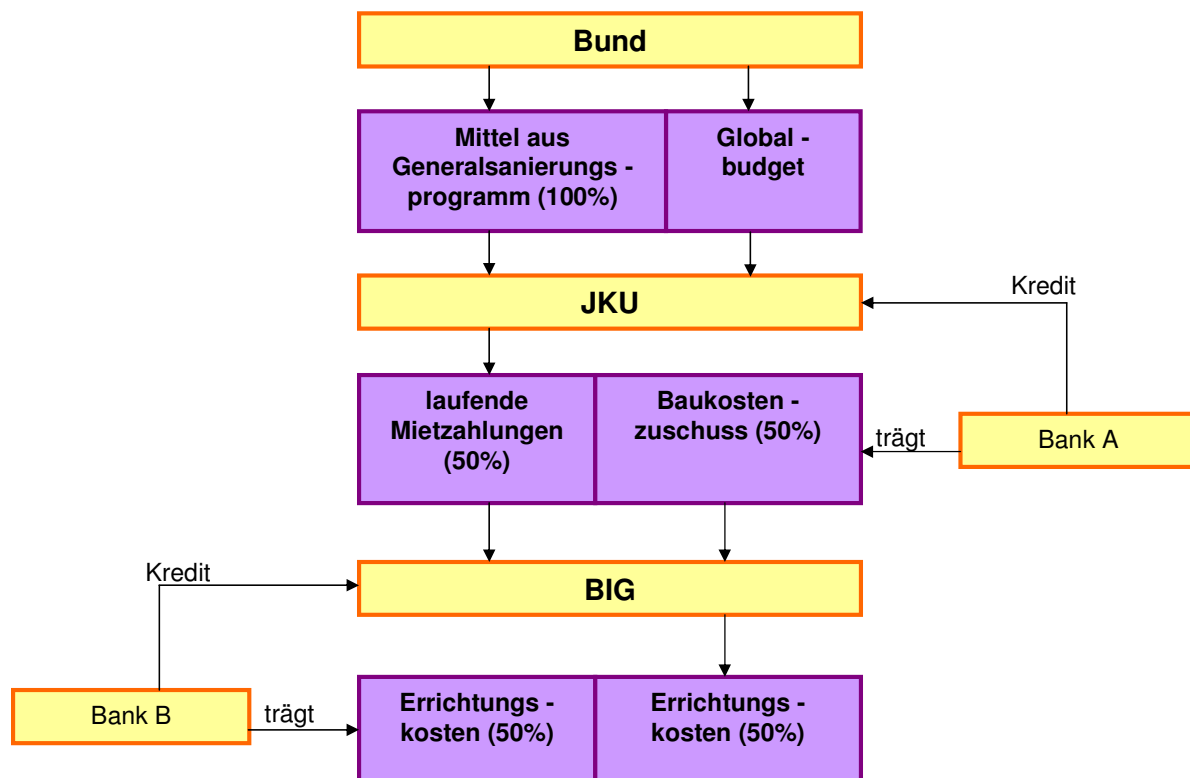
Die BIG als Bauherr trägt grundsätzlich die Errichtungskosten zu 100 Prozent und erhält dafür vom Nutzer JKU Mieteinnahmen. Das Kapital für den Bau wird zu 50% in Form von Krediten der BIG durch Banken aufgebracht, die Konditionen dafür sind auf Grund des „triple AAA ratings“ günstig.⁹⁴ Die Rückzahlung dieser Kredite wird durch die laufenden Mieteinnahmen von der JKU erfolgen.

Die restlichen 50% der Errichtungskosten werden von der BIG direkt aufgebracht, das Kapital dazu erhält sie von der JKU in Form eines Baukostenzuschusses, der 50% der

⁹⁴ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

Gesamtmietkosten für die nächsten 30 Jahre abdeckt. Begründet wird dieser Zuschuss seitens der JKU damit, dass man dadurch im Zuge der Verhandlungen die Gesamtmietkosten gering halten konnte, weil man zu denselben Konditionen wie die BIG Fremdkapital aufnehmen könne und dadurch die Kreditprovisionsleistung an die BIG entfalle. Die Aufbringung dieses Baukostenzuschusses erfolgt durch Fremdkapital (der Kredit läuft genau genommen auf eine neu gegründete Tochtergesellschaft der JKU), die Rückzahlung erfolgt über die vom Bund im Rahmen des Generalsanierungsprogramms zugeteilten Mittel.

Abbildung 9: Science Park / Finanzierung



Quelle: Eigene Darstellung

Anmerkung: Die Prozentangaben in Klammer beziehen sich auf die Gesamterrichtungskosten

De facto tragen daher die BIG und die JKU je 50% der Errichtungskosten, die in Form von Krediten aufgebracht werden.

5.2.4.2 Bauteile 2 - 5

Hinsichtlich dieser Bauteile ist die Finanzierung noch nicht gesichert, es werden aber vermutlich ähnliche Modelle zur Anwendung kommen wie beim ersten Bauteil.

Im zweiten Bauteil ist die Unterbringung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmenskooperationen vorgesehen, zum Beispiel hat der Weltmarktführer in der

Kunststofftechnik „*Borrealis*“ Interesse an einem Standort an der JKU bekundet. Diese privaten Unternehmen schließen direkte Untermietverträge mit der JKU ab. Somit liegt die Entscheidung, welchen Unternehmen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden allein bei der Universität.⁹⁵

5.2.4.3 Erschließungsmaßnahmen

Die Errichtung der Autobahnabfahrt, die eine Auflage für die Erteilung der Baubewilligung durch die Stadt Linz darstellt, wird finanziert durch die ASFINAG, das Land Oberösterreich und die Stadt Linz.

Die künftige Schnellbahn, deren Errichtung zum derzeitigen Stand aber noch nicht gesichert ist, fällt in die Zuständigkeit der Stadt Linz.⁹⁶

5.2.5 Akteure

5.2.5.1 Bundesimmobiliengesellschaft (BIG)

a) Gründung und damit verbundene Zielsetzungen

Die Gründung der BIG geht auf das Jahr 1992 zurück, davor wurde die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes in Wien durch die Bundesbaudirektion Wien⁹⁷, in den übrigen Bundesländern von der Bundesgebäudeverwaltung (BGV) abgewickelt, die die erforderlichen finanziellen Mittel direkt von den jeweiligen Ministerien zugeteilt bekam (und keine eigene Gesellschaft war).

Der hinter der Gründung der BIG stehende Gedanke ist, dass die Ministerien nicht mehr direkt für die Errichtungskosten aufkommen müssen, sondern diese ausgelagert werden und in Form von laufenden Mietzahlungen auf einen längeren Zeitraum aufgeteilt werden.⁹⁸ Die jahrzehntelange Praxis hatte gezeigt, dass das System mit der Bundesgebäudeverwaltung zu massiven Ineffizienzen führte, weshalb die Zielsetzung entstand das Immobilienvermögen und den Immobilienbedarf des Bundes nach wirtschaftlichen und marktorientierten

⁹⁵ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

⁹⁶ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

⁹⁷ vgl. <http://www.big.at/unternehmen/geschichte/>, abgerufen am 01.02.2009

⁹⁸ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

Grundsätzen neu zu organisieren, historisch gewachsene Strukturen zu straffen und bei den Nutzerressorts ein Kostenbewusstsein für das Gut „Raum“, das den öffentlichen Stellen zuvor kostenlos zur Verfügung stand, zu schaffen.⁹⁹

Die BIG wurde im Jahre 1992 als eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung auf Grundlage des BIG – Gesetzes durch Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten gegründet. Im Jahr 2000 wurde die BIG neu organisiert, auf die einzelnen Tochtergesellschaften und Projektgesellschaften (zum Teil gemeinsam mit anderen privaten Gesellschaften) soll aber an dieser Stelle nicht eingegangen werden, weil sie beim gegenständlichen Projekt nicht relevant sind.¹⁰⁰

Mit Stichtag 1. Jänner 2004 traten auf Grund des neuen Universitätsgesetzes und der damit verbundenen Rechtsstellung ebendieser die österreichischen Universitäten anstelle des Bundes in die Mietverhältnisse mit der BIG ein.¹⁰¹

b) Aufgaben

Die Aufgaben der BIG werden in §4 des BIG – Gesetzes definiert. Die BIG hat unter anderen „...zu marktkonformen Bedingungen, und wenn es für sie wirtschaftlich vertretbar ist, Raumbedarf des Bundes zu befriedigen, ...“¹⁰²

Zu einer genaueren Umfassung des Unternehmensgegenstandes der BIG kommt es im neu gefassten Gesellschaftsvertrag aus dem Jahr 2001. So wird hier erwähnt „die Bereitstellung von Raum für Bundeszwecke allein oder gemeinsam mit Dritten und zu diesem Zweck, unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse des Bundes, insbesondere der Erwerb, die Nutzung, die Verwaltung, die Vermietung und die Veräußerung von Liegenschaften und Räumlichkeiten, die Errichtung und die Erhaltung von Bauten, zentrale Gebäudebewirtschaftungsdienstleistungen.“¹⁰³

⁹⁹ vgl. §1 BIG - Gesetz

¹⁰⁰ vgl. Marx, G., Das Immobilienmanagement des Bundes, S.117ff

¹⁰¹ vgl. Marx, G., Das Immobilienmanagement des Bundes, S.155

¹⁰² §4 Abs.2 BIG – Gesetz

¹⁰³ §3 BIG – Gesellschaftsvertrag vom 27.03.2001

c) Struktur

Die BIG als eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist eine privatrechtliche Gesellschaft, die zu 100% im Eigentum der Republik Österreich steht. Die Eigentümerfunktion wird durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit wahrgenommen.¹⁰⁴ Das operative Geschäft wird von den Geschäftsführern geleitet, die wiederum dem Aufsichtsrat verantwortlich sind. Die Besetzung des Aufsichtsrates erfolgt durch die Generalversammlung¹⁰⁵, die das oberste willensbildende Organ einer GmbH darstellt. Die Generalversammlung wird grundsätzlich durch die Gesamtheit aller Gesellschafter gebildet¹⁰⁶, im Fall der BIG also allein durch den die Eigentümerfunktion ausübenden Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit. Die Besetzung des Aufsichtsrates muss sich daher immer mit dem Verdacht einer parteipolitischen Motivation auseinandersetzen.

Es lässt sich also zusammenfassend festhalten, dass der politische Einfluss an der Spitze der BIG und damit in der strategischen Ausrichtung sehr groß ist, im operativen Tagesgeschäft aber kaum politische Eingriffe in ein Projektgeschehen getätigt werden.¹⁰⁷

Auf Grund der Tatsache, dass es sich bei der BIG um eine eigenständige institutionelle Einheit handelt sind Verbindlichkeiten der Gesellschaft nicht der Staatsverschuldung zuzurechnen, was vor allem in Hinblick auf die Maastricht – Kriterien relevant ist.¹⁰⁸

5.2.5.2 Johannes Kepler Universität Linz (JKU)

a) Rechtsstellung

Mit dem Universitätsgesetz 2002 wurde das österreichische Hochschulwesen neu geordnet und die Universitäten erlangten ein höheres Maß an Selbstverwaltung und Eigenständigkeit. Die Universitäten sind nun selbstständige, juristische Personen des öffentlichen Rechts, das heißt ihre Gründung erfolgte durch einen hoheitlichen Akt. Die Universitäten agieren daher in ihrem Wirkungsbereich durch ihre Organe (Rektor, Rektorat und Senat) weitgehend autonom¹⁰⁹, jedoch unterliegen sie nach §45 Universitätsgesetz der Rechtsaufsicht des

¹⁰⁴ vgl. <http://www.big.at/unternehmen/struktur/eigentuemer/>, abgerufen am 01.02.2009

¹⁰⁵ vgl. §3 BIG - Gesetz

¹⁰⁶ vgl. Mader, P., Kapitalgesellschaften, S.28

¹⁰⁷ vgl. Interview mit DI Gerald Mannel, durchgeführt am 16.12.2008

¹⁰⁸ vgl. Marx, G., Das Immobilienmanagement des Bundes, S.208

¹⁰⁹ vgl. Raschauer, B., Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz 350a

Bundes. Entscheidungen von Universitätsorganen, die im Widerspruch zu Gesetzen oder Verordnungen stehen können somit vom Bundesminister für Wissenschaft und Forschung mittels Bescheid aufgehoben werden.¹¹⁰

Auf Grund der gestärkten Rechtsstellung ist es den Universitäten nun auch erlaubt, Gesellschaften, Stiftungen und Vereine zu gründen.¹¹¹ Im Falle des Science Parks wurde diese Regelung ausgenutzt und seitens der JKU eine GmbH gegründet, die aus steuerrechtlichen Gründen (die Universität hat keine Vorsteuerabzugsberechtigung, weshalb die Mehrwertsteuer im Gegensatz zu einer GmbH einen Kostenfaktor darstellt) im Geschäftsverkehr mit der BIG, aber auch mit potenziellen Partnerunternehmen wesentlich flexibler und handlungsfähiger ist. Führungspositionen in dieser GmbH und in der Universität werden in Personalunion bekleidet.¹¹²

b) Budget

Die Finanzierung der Universitäten erfolgt aus Bundesmitteln, die Universitäten erhalten für eine jeweils 3jährige Periode ein Globalbudget, dass sich aus dem Grundbudget und dem formelgebundenen Budget (in der Höhe abhängig von den abzuschließenden Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Universität) zusammensetzt. Über dieses Globalbudget können die Universitäten frei verfügen, Einnahmen aus Drittmitteln (z.B. künftig Mieteinnahmen von eingemieteten Forschungsunternehmen im Science Park) fließen nicht in das Globalbudget ein und stehen zur gesonderten Verfügung.¹¹³ Da für die Errichtung neuer Infrastruktur im Globalbudget keine ausreichenden Mittel vorhanden sind, müssen hierfür Mittel aus besonderen Programmen des Bundes (z.B. Generalsanierungsprogramm für das Mechatronikgebäude) lukriert werden.

5.2.5.3 ASFINAG

Die Asfinag ist eine Aktiengesellschaft, die zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes steht. Unternehmensgegenstand ist Planung, Finanzierung, Bau, Erhaltung und Betrieb des österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetzes.¹¹⁴ Die ASFINAG erhält keine

¹¹⁰ vgl. §45 Universitätsgesetz

¹¹¹ vgl. §10 Universitätsgesetz

¹¹² vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

¹¹³ vgl. §12 Universitätsgesetz

¹¹⁴ vgl. <http://www.asfinag.at/index.php?idtopic=44>, abgerufen am 01.02.2009

Budgetmittel vom Bund, sie finanziert ihre Leistungen aus dem Verkauf der Autobahnvignette (Maut) und durch die Ausgabe von Anleihen.¹¹⁵ Der Schuldenstand des Unternehmens belief sich zum Stichtag 31.12.2007 auf ca. 11,9 Mrd. Euro.¹¹⁶

Beim Projekt Science Park spielt die ASFINAG lediglich eine untergeordnete Rolle bei der Errichtung der neuen Autobahnabfahrt Linz Auhof (*siehe Kapitel 5.2.2.3c*), weshalb hier nicht näher auf die Konzernstruktur eingegangen werden soll.

5.2.5.4 Öffentliche Akteure

Auf die Akteure der öffentlichen Hand, nämlich den Bund, das Land Oberösterreich und die Stadt Linz soll auf Grund der untergeordneten Rolle beim Projekt an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Die verfolgten Zielsetzungen dieser Akteure werden im Kapitel 5.2.3 näher dargestellt.

5.2.6 Projektbewertung

5.2.6.1 Öffentliche Bereitstellung

Dass es sich bei einer Universität um Infrastruktur im Sinne der Definition aus *Kapitel 3.1* handelt, steht wohl zweifelsfrei fest. Ob es sich dabei um ein öffentliches Gut handelt, ist in Zeiten von Studiengebühren eine berechtigte Fragestellung, die nun folgend beantwortet werden soll. Das Beispiel USA zeigt, dass Universitäten nicht überall vom Staat bereitgestellt werden.

Universitäten liefern für eine Volkswirtschaft zwei unterschiedliche Leistungen: Bildung und Grundlagenforschung. Dass es sich bei der Bildung um ein öffentliches Gut handelt, wird bei Anwendung der maßgeblichen Kriterien deutlich: zwar mindert ein zusätzliches Kind in einer Klasse die Qualität des Unterrichts (deshalb gibt es auch Beschränkungen hinsichtlich zulässiger Klassengrößen) und es besteht somit Rivalität im Konsum. Der Ausschluss nicht zahlungsbereiter Nutzer wird nach „Abschaffung“ der Studiengebühren und unter Berücksichtigung der finanziellen Förderung sozial schwächerer Studierender nicht derart exekutiert, dass man in Österreich (im Gegensatz zu den USA) von einem privaten Gut

¹¹⁵ vgl. <http://www.asfinag.at/index.php?idtopic=121>, abgerufen am 01.02.2009

¹¹⁶ vgl. Asfinag, Geschäftsbericht 2007, S.52

sprechen könnte. Bildung als öffentliches Gut ist daher das Ergebnis einer politischen Entscheidung.

Einen anderen Rechtfertigungsansatz könnte das Vorliegen von externen Effekten liefern. So wird argumentiert¹¹⁷, dass eine Gesellschaft, in der jeder lesen kann, besser funktioniert, als eine Gesellschaft von Analphabeten. Da diese Fähigkeit aber auch einen privaten Nutzen erzeugt, wird wohl ohnehin jedes Individuum nach einem höheren Bildungsstandard streben und Marktversagen liegt nicht vor.

Ein weiteres Argument für die staatliche Bereitstellung von Bildung ist die Gerechtigkeit. Das Beispiel USA zeigt, dass Privatschulen hauptsächlich einkommensstarken Schichten zu Gute kommen und die Chancen von Kindern einkommensschwacher Eltern eingeschränkt sind.

Neben der Bildung produziert eine Universität auch Grundlagenforschung. In diesem Bereich lässt sich die staatliche Bereitstellung vor allem auf Grund externer Effekte rechtfertigen.

5.2.6.2 Öffentliche Produktion

Im vorangegangenen Kapitel wurde festgestellt, dass eine Universität aus diversen Gründen vom Staat bereitgestellt werden sollte. Nun ist die Fragestellung zu analysieren, ob er sie auch selbst produzieren soll oder ob es sinnvoller wäre, die Errichtung durch einen Privaten durchführen zu lassen.

Dass die Universität nicht selbst als Bauherr auftritt erscheint sinnvoll, weil es nicht zum Aufgabenbereich einer Bildungseinrichtung gehört ein Gebäude zu bauen und auch die nötigen Kompetenzen und Kapazitäten nicht vorhanden sind. Dass die Errichtung eines Universitätsgebäudes durch die BIG erfolgt, ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben (die JKU hätte auch ein privates Unternehmen mit der Errichtung beauftragen können), auf Grund der Rahmenbedingungen jedoch vorgezeichnet. Da die BIG Eigentümerin der Freihalteflächen, die für die Universitätserweiterung vorgesehen sind, ist, bestehen für die JKU in der Praxis keine Alternativen zu einer Kooperation mit der BIG. Der Grundstein für diese Rahmenbedingungen wurde mit der Übertragung der Universitäts- und Bundesliegenschaften in das Eigentum der BIG geschaffen.

¹¹⁷ vgl. Stiglitz, J., Finanzwissenschaft, S.386ff

Die Produktion der Universitätsinfrastruktur wurde somit vom Bund ausgelagert (früher geschah die Verwaltung über die einzelnen Ministerien durch die Bundesgebäudeverwaltung), jedoch nicht privatisiert. In der gegebenen Situation besteht keine Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen Bauträgern und die JKU muss bei der Realisierung ihrer Ausbaupläne auf den Monopolisten BIG zurückgreifen. Die entstehenden Ineffizienzen sind aber nicht nur auf den mangelnden Wettbewerb zurückzuführen. Praktische Erfahrungen zeigen, dass Preisabsprachen der Bauwirtschaft bei öffentlichen Aufträgen möglicherweise noch stärker ausgeprägt sind als bei privaten Aufträgen, weil hier die Meinung vorherrschen könnte, dass ohnehin nicht so genau auf die Kosten geachtet wird.

Es gibt somit kein zwingendes (rechtliches) Erfordernis, dass Universitätsinfrastruktur von einer in öffentlichem Eigentum stehenden Gesellschaft produziert wird. In Deutschland hat sich bereits eine eigene Unternehmensbranche gebildet¹¹⁸, die den Universitäten – natürlich gegen eine Provision – den kompletten Bauservice bietet. Inwieweit diese Provision und die erhöhten Finanzierungskosten (kein AAA Rating für private Unternehmen im Gegensatz zur BIG) die Mehrkosten auf Grund mangelnden Wettbewerbes übersteigen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht festgestellt werden.

Aus systemischer Sicht nicht nachzuvollziehen (sehr wohl jedoch aus Sicht der JKU) ist die Entrichtung eines Baukostenzuschusses in Höhe von 50% der Errichtungskosten durch die JKU an die BIG. Da beide Rechtsträger AAA geratet sind und grundsätzlich zu gleichen Konditionen Fremdkapital aufnehmen können, scheint es im gegebenen System keinen Anlass zu geben die Baukosten de facto zu teilen. Dieser Baukostenzuschuss, auf den die JKU gedrängt hat, kann als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die BIG grundsätzlich zu höheren als marktmäßigen Preisen errichtet.

5.2.6.3 Ausgliederung der Gebäudeverwaltung des Bundes

Mit der Ausgliederung der Gebäudeverwaltung des Bundes an die BIG wurde ein Schritt in Richtung Marktgerechtigkeit und Effizienz getätigt, weil nun das Gut „Raum“ für öffentliche Einrichtungen nicht mehr unbegrenzt und kostenlos zur Verfügung steht und auch die öffentlichen Stellen zu Sparsamkeit und Effizienz motiviert werden. Dazu kommt, dass die Verbindlichkeiten der BIG nach Maastricht – Kriterien nicht budgetwirksam für den Bund

¹¹⁸ vgl. Interview mit Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009

werden. Nichtsdestotrotz bestehen in der BIG auf Grund ihrer historisch gewachsenen Strukturen noch Optimierungspotenziale.

Klar ist auch, dass die Verbindlichkeiten der BIG, die sich auf ca. 3,5 Milliarden Euro belaufen (davon ca. 2,5 Milliarden Euro in Form von Anleihen) hohe Zinszahlungen bedingen (im Jahr 2007 ca. 130 Millionen Euro), die sich zumindest mittelbar, nämlich in Form einer verringerten jährlichen Gewinnabfuhr, auf das Bundesbudget auswirken.¹¹⁹

5.2.6.4 Bewertung des Projektablaufs

Im Gegensatz zu den anderen österreichischen Universitäten hat die JKU eine Baufachabteilung eingerichtet, die von der BIG mit der Kontrolle beauftragt wurde. Die JKU ist daher nicht nur Auftraggeber, sondern auch Auftragnehmer der BIG. Die Kosten für diese Baubegleitungsstelle fließen somit über den Subauftrag in die Errichtungskosten des Science Parks. Im Sinne der Prinzipal – Agent – Theorie (*siehe Kapitel 3.3.2.4*) handelt es sich dabei um Screening – Kosten: Der Prinzipal JKU überprüft die Aktivitäten des Agenten BIG und wendet dafür Kontrollkosten auf. Dabei geht es vor allem um verborgene Informationen: auf Grund mangelnder Sachkenntnis kann die Leitungsebene der JKU die bautechnischen Handlungen der BIG zwar sehen, aber nicht beurteilen, inwiefern diese Auswirkungen auf den Projekterfolg haben. Die erforderliche Sachkenntnis wird durch die Baubegleitungsstelle eingebracht. Gemäß Auskunft der Projektbeteiligten bewährt sich dieses System sehr gut und die laufende Kontrolle führt zum gewünschten Projekterfolg.

Meines Erachtens wäre dieser Kontrollauftrag jedoch nicht zwingend durch eine universitätsinterne Stelle abzuwickeln. Inwiefern durch die Beauftragung eines Ziviltechnikers Kosten gespart werden können, hängt wohl vom Ausmaß und der Regelmäßigkeit von Bautätigkeiten an der Universität ab.

¹¹⁹ vgl. Bundesimmobiliengesellschaft, Konzernbericht 2007, S.42

5.2.6.5 Bewertungssystem

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung der im Rahmen dieser Arbeit gestellten Forschungsleitfragen, erfolgt an dieser Stelle noch eine verbale und quantitative Bewertung an Hand des in *Kapitel 5.1* erarbeiteten Schemas.

Tabelle 6: Science Park / Bewertungsmatrix

Bewertungsmatrix SCIENCE PARK				
#	Kriterium	Gewichtungs-faktor	Note	Note x Gewichtung
1	effizienter Einsatz öffentlicher Ressourcen	3	3	9
2	Maximierung positiver externer Effekte	3	1	3
3	Minimierung negativer externer Effekte	3	2	6
4	Bündelung der Ziele	2	4	8
5	Nachhaltigkeit	3	2	6
6	Förderung der politischen Kultur	1	2	2
7	Einhaltung gesetzlicher Vorschriften	2	1	2
8	Akzeptanz der Öffentlichkeit	2	1	2
9	Einhaltung Projekttermine	1	1	1
10	Einhaltung Projektbudget	2	1	2
11	Zielerreichung Qualitäten	2	1	2
	Summe	24		43
	Gesamtnote		1,8	

Quelle: Eigene Darstellung

- Zum effizienten Einsatz öffentlicher Ressourcen muss zunächst festgestellt werden, dass der BIG eine Monopolstellung zukommt und der Universität auf Grund der rechtlichen Rahmenbedingungen (BIG als Grundstückseigentümer) wenig Handlungs- und Verhandlungsspielraum bleibt. Mögliche Ineffizienzen auf Grund mangelnden Wettbewerbes sind die Folge. Positiv hervorgehoben kann jedoch die Ausgliederung der Gebäudeverwaltung des Bundes werden, die gegenüber der direkten Verwaltung durch das Ministerium einen enormen Schritt in Richtung Effizienz darstellt.
- Positive externe Effekte werden „sehr gut“ maximiert. Die Fachrichtungen Mechatronik und Kunststoffentwicklung, die in Oberösterreich künftig Leitindustrien sein sollen, profitieren sehr stark von der Errichtung des Science Parks. Dieser kann somit als wichtiger Impuls für die Forschung und die Industrie im gesamten Bundesland angesehen werden: einerseits durch die Grundlagenforschung direkt am Campus, andererseits durch die Ausbildung von hochqualifizierten Arbeitskräften für private Unternehmen.

- Minimierung negativer externer Effekte: Das zu erwartende erhöhte Verkehrsaufkommen soll über eine neue Autobahnanschlussstelle über die A7 abgeleitet werden. Eine Stärkung der öffentlichen Verkehrsanbindung (Straßenbahn) findet nicht statt.
- Eine Bündelung der Ziele findet nicht in ausreichendem Ausmaß statt. Die Universität als selbstständiger Rechtsträger hat keinen politischen Auftrag auch die externen Effekte zu berücksichtigen. Seitens des Bundes gibt es keine Vorgaben oder Richtlinien, wann ein Universitätsneubau Bundesmittel bekommt (zum Beispiel bei Maximierung positiver externer Effekte). Das Land Oberösterreich sieht diese Effekte sehr wohl, wirkt jedoch auf formeller Ebene (Finanzierung) nicht beim Projekt mit.
- Grundsätzlich kann die Etablierung von zukunftsorientierten Forschungseinrichtungen als sehr nachhaltig für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen werden. Abzüge in der Bewertung gibt es bei diesem Kriterium jedoch dafür, dass die Errichtung einer Autobahnanschlussstelle in ökologischer Hinsicht nicht als nachhaltig angesehen werden kann.
- Der Projektablauf und die relevanten Rechtshandlungen geschehen grundsätzlich auf transparente Weise. Über die Errichtung des Science Parks herrscht politischer Konsens unter den Parteien. Verbesserungspotenzial besteht hinsichtlich der formellen Einbindung des Landes Oberösterreich in Entscheidungsprozesse.
- Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften kann mit „sehr gut“ beurteilt werden. Alle betreffenden Aufträge wurden öffentlich ausgeschrieben. Die Bebauungsbestimmungen wurden in enger Kooperation mit der Planungsbehörde (Stadt Linz) im Zuge des Masterplanes erstellt.
- In der Öffentlichkeit herrscht vollste Akzeptanz über die Errichtung des Science Parks. Die zu erwartende Verkehrsproblematik in angrenzenden Wohnsiedlungen wird durch die Errichtung einer Autobahnanschlussstelle entschärft.
- Termine, Budget und festgelegte Qualitäten werden beim gegenständlichen Projekt „sehr gut“ eingehalten. Ausschlaggebend dürfte hier unter anderen die Einrichtung einer Baubegleitungsstelle seitens der JKU sein.

5.3 Bahnhof Wien Praterstern

5.3.1 Projektübersicht

Der Bahnhof Praterstern ist auf Grund seiner Anbindung an U-Bahn, Schnellbahn und Bus eine der wichtigsten Nahverkehrsdrehscheiben der Stadt Wien. Im Zuge der Bahnhofsoffensive, einem Qualitätsprogramm der ÖBB, das seit 1997 umgesetzt wird, wurden sowohl Bahnhofsgebäude als auch Gleisanlagen komplett modernisiert. Dazu kommt noch die damit einhergehende Neuorganisation und Neugestaltung des Bahnhofsvorplatzes und die Errichtung einer Station der U-Bahn Linie 2, die bis zum Ernst – Happel – Stadion verlängert wurde. Beim Projekt Praterstern handelt es sich daher um ein komplexes Projekt mit einer Vielzahl an Akteuren und Entscheidungsträgern. Es erscheint daher sinnvoll nicht von einem einzigen Projekt zu sprechen, sondern dieses in Teilprojekte zu gliedern:

Tabelle 7: Praterstern / Projektübersicht

Projekt: PRATERSTERN				
Teilprojekt	Bahnhofsumbau	Vorplatz	U - Bahn Ausbau	Gleisprojekt
Typ	Verkehrsmobilie mit Einkaufszentrum	Öffentlicher Platz mit Verkehrsinfrastruktur	Verkehrsinfrastruktur	Verkehrsinfrastruktur
Bauherr	ÖBB Infrastruktur Bau	Stadt Wien	Stadt Wien / Bund	ÖBB Infrastruktur Bau
Nutzung	ÖBB Betrieb, Shopping und Gastronomie	Wiener Linien und öffentlicher Platz	Wiener Linien	ÖBB Betrieb
Generalplaner	A. Wimmer	West: ARGE B. Podrecca / B.Edelmüller Ost: G. Mossburger	G. Mossburger	ÖBB Infrastruktur Bau
Bauvolumen	6.500m ²			
Kosten	ca. 26 Mio. €	über 30 Mio. €	k.A.	ca. 12 Mio. €
Realisierungszeitraum	2004 - 2008	2008 - 2009	2002 - 2008	2004 - 2009

Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus obiger Tabelle ersichtlich wird, treten beim gegenständlichen Projekt grundsätzlich zwei Akteure auf: die ÖBB und die Stadt Wien, die sich wiederum in eine Vielzahl an Abteilungen und Dienststellen aufteilen. Für das Gesamtprojekt existiert jedoch keine übergeordnete Planung, die Zusammenarbeit zwischen ÖBB und Stadt Wien verläuft auf einer kooperativen Ebene in nicht institutionalisierter Form.

Daneben existiert noch ein weiteres Immobilienprojekt der ÖBB am Praterstern, die auf einem eigenem Grundstück bis 2010 einen Büroturm mit 20.000m² Nutzfläche¹²⁰, in dem die ÖBB Infrastruktur Bau AG und die ÖBB Personenverkehr AG Räumlichkeiten finden werden, errichten wird. Dieses Gebäude ist aber nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Abbildung 10: Praterstern / Visualisierung Projektübersicht



Quelle Eigene Darstellung, Bildmaterial von: <http://www.wien.gv.at/verkehr/strassen/images/praterstern-gr.jpg>, abgerufen am 28.02.2009

5.3.2 Projektgenese und Ablauf

5.3.2.1 Ausgangslage

Die Geschichte des Pratersterns steht in engem Zusammenhang mit dem Wiener Nordbahnhof. Schon im 19. Jahrhundert verlief eine Verbindungslinie zwischen dem Nordbahnhof und dem Südbahnhof, die ja beide Kopfbahnhöfe waren, über den Praterstern, einen Platz, in den sternförmig mehrere Straßen mündeten. Das ehemals prunkvolle

¹²⁰ vgl. <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/375317/index.do?from=simarchiv>, abgerufen am 01.03.2009

Nordbahnhofgebäude wurde jedoch im zweiten Weltkrieg schwer zerstört und im Jahre 1965 schließlich gesprengt.

Der Bahnhof Praterstern in Hochlage – zuvor verliefen die Gleise in einem Bogen um den Praterstern – ging im Jahr 1959 als Schnellbahnstation in Betrieb, im Jahr 1981 wurde die Station der U-Bahn Linie 1 eröffnet.¹²¹

Von wem nun in den 1990er Jahren die Initiative für die Modernisierung des Pratersterns kam, lässt sich nicht eindeutig feststellen, weil es hier Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Teilprojekten gab.

Ein wesentlicher Impuls war die Ausgliederung der ÖBB aus dem Bundesbudget im Jahr 1994. Die zuvor bestehende Abhängigkeit aus dem Bundesbudget und damit verbunden das Fehlen von finanziellen Mitteln, hatte zu einem Investitionsstau geführt, weshalb der Bahnhof in einem heruntergekommenen Zustand war. Dazu kamen noch die veralteten und betriebstechnisch unvorteilhaften Gleisanlagen. Bereits seit den 1980er Jahren existierte ein Vertrag zwischen der Stadt Wien und den ÖBB, in dem der Ausbau der Schnellbahn und die Modernisierung des Gebäudes festgelegt wurden.¹²² Im Rahmen der 1997 beschlossenen Bahnhofsoffensive, die ein Investitionsvolumen von ca. 300 Mio. Euro umfasst, wurden beziehungsweise werden bis 2015 die 20 frequenzstärksten Bahnhöfe Österreichs modernisiert.¹²³ Gemäß Verkehrsprognosen werden im Jahr 2013 ca. 113.000 Fahrgäste den Bahnhof als Umsteigerelation nutzen. Als Abfahrts- und Zielbahnhof wird er ca. 12.900 Menschen dienen.¹²⁴ Der Bahnhof Praterstern fiel als erster Wiener Großbahnhof in dieses Programm.

Ein zweiter Schub für die Entwicklung des Areals, und dies wird vor allem von Vertretern der Stadt Wien betont¹²⁵, war sicherlich die Verlängerung der U-Bahn Linie 2 bis zum Ernst – Happel – Stadion, die wiederum vor allem durch die Veranstaltung der Fußballeuropameisterschaft 2008 einen Impuls erhielt. Dass das Bahnprojekts und das U-Bahn Projekt, die ja eigentlich unabhängig voneinander sind, gleichzeitig durchgeführt wurden, führte sicherlich zu Synergien in Planung und Bau.

¹²¹ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

¹²² vgl. Interview mit Ing. Christian Trummer, durchgeführt am 10.02.2009

¹²³ vgl. http://www.oebb.at/pv/de/Rund_ums_Reisen/Am_Bahnhof/Bahnhofsoffensive/index.jsp, abgerufen am 01.03.2009

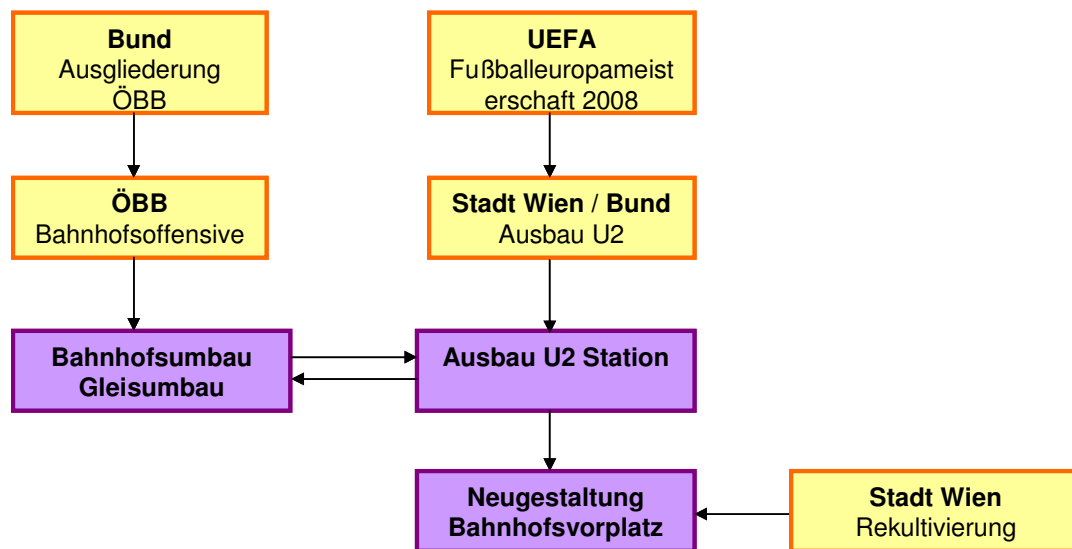
¹²⁴ vgl. Danbauer, D., Bahnhof Praterstern – Dynamisches Verkehrszentrum, S.42f

¹²⁵ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

Der Neuorganisation und Neugestaltung des Bahnhofsvorplatzes liegt schließlich die Überlegung zu Grunde, dass es durch den U-Bahn Ausbau zu umfangreichen Grabungsarbeiten kommen würde und somit für die Rekultivierung sowieso Kosten für die Stadt Wien entstehen würden. Diese wurde zum Anlass genommen für die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für den Bahnhofsvorplatz.

Die eben beschriebenen wesentlichen Impulse für die Projektentwicklung werden in der folgenden Graphik zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 11: Praterstern / Wesentliche Impulse für die Projektentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

Es sei abschließend noch darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Impulsen lediglich um die Anstöße für die Modernisierung des Pratersterns handelt, die wesentlichen Begründungen dafür werden im *Kapitel 5.3.3* erläutert.

5.3.2.2 Projektentwicklung

a) *Bahnhofsprojekt*

Im Jahr 2001 nahm das Projekt Praterstern konkrete Formen an. Seitens den ÖBB wurde ein Pflichtenheft erstellt, in dem gewisse Vorgaben, die der Bahnhof erfüllen muss, getroffen wurden: darin sind funktionale Erfordernisse ebenso erfasst wie die Festlegung, dass es auf Grund der Windverhältnisse zum Bau einer geschlossenen Halle kommen sollte. Weiters wurde darin das zur Verfügung stehende Budget dargelegt.

Auf Grundlage dieses Pflichtenheftes begann die Interessentensuche für die Durchführung der Generalplanerleistungen für die umfassende Modernisierung des Bahnhofs Praterstern. Dazu wurde von den ÖBB ein EU – weites zweistufiges Auswahlverfahren eingeleitet.

In der ersten Stufe wurden von insgesamt 18 Architektenteams die stadträumlichen Zusammenhänge und die Erschließung der Bahnhofshalle und anderer Gebäudeteile bearbeitet. 12 Teams wurden in die zweite Runde eingeladen, deren Sieger mit der Generalplanung beauftragt werden sollte.¹²⁶ Die Jury bestand aus Vertretern der Stadt Wien, des Bezirkes, den ÖBB, den Wiener Linien und aus unabhängigen Architekten. Die ÖBB entschieden sich schließlich für das Projekt von Albert Wimmer, obwohl in der Jury das Projekt von Boris Podrecca eine Mehrheit gefunden hatte.¹²⁷

b) Vorplatz

Für die Platzgestaltung am Praterstern wurde von der Stadt Wien ein Wettbewerb ausgelobt, der jene Flächen betraf, die nicht Wiederinstandsetzungsflächen im Rahmen des U2 – Ausbaus waren. Beauftragt wurde die ARGE Podrecca / Edelmüller. Seitens der Stadt Wien gab es kaum Planungsvorgaben, ein erster Entwurf der Architekten, der ein über den gesamten Platz gespanntes Dach vorsah, wurde jedoch, vor allem auf Grund zu hoher Erhaltungskosten abgelehnt. Das Dach wurde dann in Abstimmung mit den Wiener Linien an die erforderlichen Funktionalitäten wie Haltestellengrößen und Bahnsteiglängen angepasst. Auch der Anteil an Grünflächen wurde auf Wunsch der zuständigen Magistratsabteilungen entsprechend erhöht.¹²⁸

Die Abgrenzung zum Bahnhofsgebäude ist grundsätzlich klar, dennoch erwies sich die Abstimmung zwischen den Generalplanern als schwierig: Das Glasdach von Podrecca über der neuen Straßenbahnstation stand beziehungsweise steht nicht im Einklang mit der Fassadengestaltung von Wimmer.

¹²⁶ vgl. <http://www.oe-journal.at/Aktuelles/0102/chrarchiv07011401.htm>, abgerufen am 13.03.2009

¹²⁷ vgl.

http://www.baunetz.de/meldungen/Meldungen_Wettbewerb_fuer_Wiener_Nordbahnhof_entschieden_12293.html, abgerufen am 13.03.2009

¹²⁸ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

c) U-Bahn Projekt

Seitens der Wiener Linien wurde ein EU – weiter Architektenwettbewerb für die Gestaltung der insgesamt 11 Stationen auf der U2 – Verlängerungsstrecke ausgeschrieben, bei dem sich Architekt Mossburger durchsetzen konnte.¹²⁹

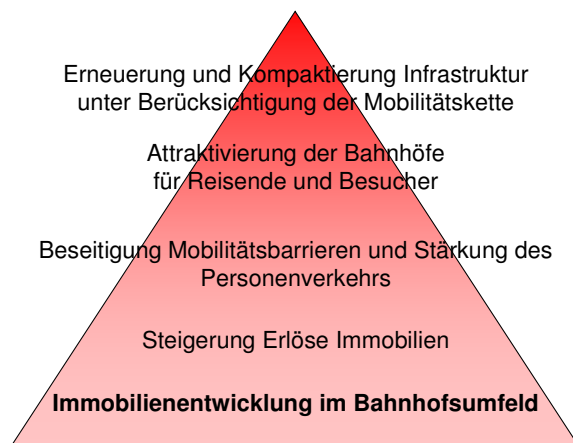
5.3.3 Zielsetzungen

Die Rollen der in der Projektentwicklung beteiligten Akteure wurden bereits im vorangegangenen Kapitel erörtert. An dieser Stelle werden die mit dem Ausbau verbundenen Zielsetzungen ebendieser zusammengefasst:

5.3.3.1 ÖBB

Seitens den ÖBB wurde im Rahmen der Bahnhofsoffensive eine Zielpyramide im Zusammenhang mit dem Neu- beziehungsweise Umbau von Bahnhöfen ausgearbeitet:¹³⁰

Abbildung 12: Praterstern / Zielpyramide ÖBB Bahnhofsoffensive



Quelle: DI Norbert Steiner, ÖBB Immobilienmanagement GmbH

- Als wichtigstes Ziel wird ein verkehrliches angesehen: die Stärkung der Mobilitätskette. Allein durch verbesserte Umsteigerelationen kann man zusätzliches öffentliches Verkehrsaufkommen in erheblichem Ausmaß generieren.

¹²⁹ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

¹³⁰ vgl. Interview mit DI Norbert Steiner, durchgeführt am 26.02.2009

- Baulich / gestalterische Zielsetzung: attraktives Gebäude, Präsentation der Marke ÖBB
- Soziales Ziel: Barrierefreiheit, kundenfreundliche Gestaltung und Installation von Serviceeinrichtungen (Infopoint und Gastronomie)
- Finanzielles Ziel: Einnahmen durch Geschäftsflächenvermietung, Werbeeinnahmen im Bahnhof
- Finanzielles Ziel: Einnahmen durch Immobilienentwicklung im Bahnhofsumfeld. Wert dieser Immobilien wird auf Grund des städtebaulichen Impulsprojekts erhöht.

5.3.3.2 Stadt Wien

- Aufwertung des städtischen Umfeldes durch attraktives Bahnhofsgebäude, Einkaufsmöglichkeiten, attraktive Platzsituation und verbesserte Erreichbarkeiten

5.3.3.3 Wiener Linien

- Ausbau des U-Bahn Netzes und damit einhergehend Erhöhung der innerstädtischen Erreichbarkeiten
- Zusätzliche Fahrgeldeinnahmen

5.3.4 Finanzierung

5.3.4.1 Bahnhofsgebäude

Hinsichtlich der Finanzierung des Bahnhofsgebäudes ist eine klare Abgrenzung zu treffen zwischen Schieneninfrastruktur und sonstigen Investitionen. Einrichtungen wie Gleise, Bahnsteige und Fahrkartenschalter werden für den Eisenbahnbetrieb und den Eisenbahnverkehr benötigt und werden deshalb als Infrastrukturmaßnahmen bezeichnet. Die daneben entstehenden Büro- und Geschäftsflächen sind keineswegs betriebsnotwendig und fallen somit in die Kategorie der sonstigen Investitionen. Als Trennlinie wurde die Geschäftsflächenfront herangezogen. Die Kosten für das Bahnhofsgebäude werden daher grundsätzlich aus zwei verschiedenen Töpfen getragen.¹³¹ Die innen liegende Mall am

¹³¹ vgl. §24 Bundesbahngesetz

Bahnhof Praterstern, die gleichzeitig Zugang zu den Geschäften, als auch zu den Bahnsteigen ist, wurde gemischt (das heißt aus beiden Töpfen) finanziert.

Sonstige Investitionen fallen in die Zuständigkeit der ÖBB Immobilienmanagement GmbH, die die erforderlichen Mittel vor allem in Form von Fremdkapital aufbringt. Die Refinanzierung dieser Kredite erfolgt über die Mieteinnahmen aus den Geschäfts- und Büroflächen und über Werbeeinnahmen, die in stark frequentierten Bereichen pro Quadratmeter Fassadenfläche deutlich höher sind als die Mieteinnahmen bezogen auf die Nutzfläche. Öffentliche Subventionen oder Fahrgeldeinnahmen werden für sonstige Investitionen nicht herangezogen, ebenso wenig gibt es eine Bundeshaftung für die aufgenommen Kredite.¹³² Man könnte also sagen, dass die ÖBB Immobilienmanagement hier zumindest ansatzweise wie ein privates Unternehmen agiert. (*vgl. jedoch die in Kapitel 4.1.2.1 erörterte Entscheidung des Bundesvergabeamtes*)

Infrastrukturmaßnahmen hingegen fallen in die Zuständigkeit der ÖBB Infrastruktur Bau AG. Diese hat einen 6jährigen Rahmenplan zu erstellen, der jährlich aktualisiert wird und jahresweise die geplanten Investitionen beinhaltet. Der Rahmenplan ist vom Verkehrsminister und vom Finanzminister zu genehmigen.¹³³

Über die Höhe der Mittelzuführung an die ÖBB durch den Bund wird jährlich in den Ministerien entschieden, der Großteil der Mittel wird in Form von Fremdkapital, für das der Bund die Haftung übernimmt und das deshalb zu besonders günstigen Konditionen gewährt wird, aufgenommen. Die Refinanzierung erfolgt über Transferzahlungen der ÖBB Betrieb AG. (*siehe Abbildung 14: Praterstern / Leistungsbeziehungen ÖBB*)

Beim Ausbau der Schnellbahn kommt noch das Spezifikum hinzu, dass hier Nahverkehrsverträge zwischen dem Bund und der Stadt Wien, die sich mit 20% der Kosten beteiligt, existieren.¹³⁴

¹³² vgl. Interview mit DI Norbert Steiner, durchgeführt am 26.02.2009

¹³³ vgl. §43 Bundesbahngesetz

¹³⁴ vgl. Interview mit Ing. Christian Trummer, durchgeführt am 10.02.2009

5.3.4.2 Gleisanlagen

Für die Modernisierung und den Ausbau der Gleisanlagen im Bahnhofsbereich und im Bereich zwischen Praterstern und Traisengasse kommt das im vorangehenden Kapitel bereits beschriebene Infrastrukturfinanzierungsmodell durch die ÖBB Infrastruktur Bau AG mit Bundeshaftung zur Anwendung.

5.3.4.3 Vorplatz

Die Kosten für die Neugestaltung und Umstrukturierung des Bahnhofsvorplatzes, die bei über 30 Millionen Euro liegen, werden grundsätzlich von der Stadt Wien getragen und sind bei den beiden federführenden Magistratsabteilungen, nämlich der MA28 (Straßenverwaltung und Straßenbau) und MA29 (Brückenbau und Grundbau) budgetiert.

Die ÖBB tragen einen sehr geringen Anteil für die Gestaltung eines schmalen Streifens entlang der Fassade des Bahnhofsgebäudes, der auf Grund der Bauarbeiten wieder instand gesetzt werden musste.

Einen schon größeren Beitrag leisten die Wiener Linien, nämlich die Kosten für die Gestaltung jener Bereiche, die auf Grund der Grabungsarbeiten ohnehin rekultiviert hätten werden müssen, wenn es keine neue Platzgestaltung gäbe.¹³⁵

5.3.4.4 U-Bahn

Der U-Bahn Ausbau und die Errichtung der Station am Praterstern wird auf vertraglicher Grundlage von der Stadt Wien gemeinsam mit dem Bund zu je 50% finanziert.

5.3.5 Akteure

5.3.5.1 ÖBB

a) Konzernstruktur

Bis zum Jahr 1992 waren die ÖBB als selbstständiger Wirtschaftskörper des Bundes organisiert und unterlagen somit der Bundesverwaltung. Auf Grundlage des Bundesbahngesetzes 1992 wurden die ÖBB zu einer Gesellschaft mit Rechtspersönlichkeit

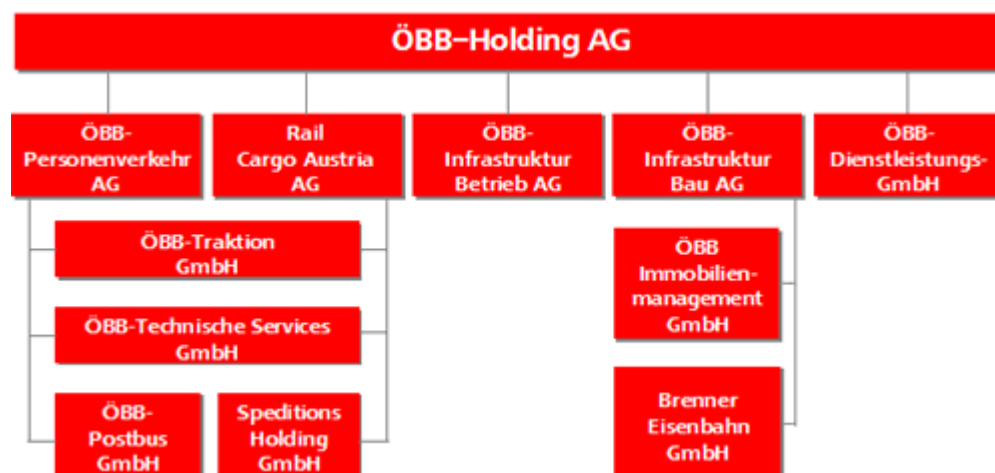
¹³⁵ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

(Mischform aus GmbH und AG) umgewandelt. Es bestand weiterhin ein allgemeines Weisungsrecht des Verkehrsministers.

Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und im Zusammenhang mit der österreichischen EU-Mitgliedschaft das Erfordernis des Netzzuganges für Dritte machten jedoch eine weitere Reform notwendig, die schließlich mit dem Bundesbahngesetz 2003 umgesetzt wurde.¹³⁶

Seit 1.1.2004 ist die ÖBB in Form eines Konzerns mit selbstständigen Teilgesellschaften strukturiert. Ziel der Reform war die Trennung zwischen Infrastruktur und Bahnbetrieb, die auf Grund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben notwendig geworden war. Die ÖBB Holding AG steht zu 100% im Eigentum des Bundes und ist die strategische Leitgesellschaft des Konzerns. Ihre Aufgabe ist neben der Ausübung der Anteilsrechte die einheitliche strategische Ausrichtung der ÖBB.

Abbildung 13: Praterstern / Struktur ÖBB Konzern



Quelle: <http://www.oebb.at/holding/de/Servicebox/OeBB-Konzern/Organisation/index.jsp>, abgerufen am 08.03.2009

Vereinfacht gesagt lässt sich die Aufgabenteilung der in obiger Graphik dargestellten Teilgesellschaften folgendermaßen¹³⁷ erklären: die Infrastruktur Bau AG ist zuständig für die Errichtung des Schienennetzes und der zum Eisenbahnbetrieb erforderlichen Anlagen, wie zum Beispiel Bahnhöfe. Diese muss sie der Infrastruktur Betrieb AG zur Verfügung stellen und erhält dafür vereinbarte Nutzungsentgelte. Aufgabe der Infrastruktur Betrieb AG ist es

¹³⁶ vgl. <http://www.oebb.at/de/Konzern/Geschichte/nach1945.pdf>, abgerufen am 08.03.2009

¹³⁷ vgl. Interview mit Ing. Christian Trummer, durchgeführt am 10.02.2009

bedarfsgerechte und sichere Schieneninfrastruktur bereitzustellen, zu betreiben und zu erhalten (Wartung, Inspektion, Instandsetzung).¹³⁸

Abbildung 14: Praterstern / Leistungsbeziehungen ÖBB

Quelle: Eigene Darstellung

Auf Grund ihrer Relevanz für diese Arbeit wird in den folgenden Kapiteln auf zwei dieser Teilgesellschaften näher eingegangen.

Die ÖBB Infrastruktur Bau AG ist zuständig für Planung, Bau und Finanzierung des Schienennetzes und der für den Eisenbahnbetrieb notwendigen Anlagen. Die finanziellen Mittel dazu kommen aus Transferleistungen von der Infrastruktur Betrieb AG und der Immobilienmanagement GmbH. Diese sind aber bei weitem nicht kostendeckend für kapitalintensive Investitionen im Infrastrukturbereich. Das Ausmaß an kurz- und langfristigen Fremdkapital liegt mit Stichtag 31.12.2007 bei rund 11 Milliarden Euro, die jährlichen Zinsaufwendungen liegen bei knapp 500 Millionen Euro.¹³⁹ Dabei fällt der eklatante Anstieg

¹³⁹vgl. ÖBB Infrastruktur Bau AG, Konzernabschluss zum 31.12.2007, S.4f

der Verbindlichkeiten ins Auge: im Jahr 2005, also zum Gründungszeitpunkt der Gesellschaft, lagen diese bei einem Wert von 6,4 Milliarden Euro. Um die Insolvenz der Gesellschaft zu verhindern wurden im Jahr 2008 50 und im Jahr 2009 100 Millionen Euro vom Bund zugeschossen. Im Jahr 2012 sollen es bereits über 400 Millionen sein.¹⁴⁰

Die Infrastruktur Bau AG ist Eigentümerin des gesamten Schienennetzes und der sonstigen Anlagen der ÖBB. Den Schulden steht somit Sachanlagevermögen im Wert von ca. 10,1 Milliarden Euro gegenüber.¹⁴¹

c) ÖBB Immobilienmanagement GmbH

Die ÖBB Immobilienmanagement GmbH ist eine 100%ige Tochter der ÖBB Infrastrukturbau AG und hat die bestmögliche Bewirtschaftung und Bewertung der nicht eisenbahnbetriebsnotwendigen Liegenschaften der ÖBB Infrastruktur Bau zur Aufgabe¹⁴². Sie ist also eine reine Dienstleistungsgesellschaft und nicht Eigentümerin von Immobilien. Das Leistungsspektrum umfasst neben der Vermietung, Verpachtung und dem Verkauf von Immobilien auch die Projektentwicklung von Bahnhöfen. Die erwirtschafteten Gewinne fließen an die Muttergesellschaft und dienen primär der Schuldentilgung. Das jährliche Erlösziel liegt bei ca. 200 Millionen Euro.

In die Kategorie der insgesamt über 26.000 nicht eisenbahnbetriebsnotwendigen Liegenschaften fallen neben vermietbaren Geschäfts- und Büroflächen auf Bahnhöfen und in sonstigen Gebäuden auch eine Reihe weiterer Immobilien, wie zum Beispiel Dienstwohnungen und Sport- und Kleingartenanlagen.¹⁴³

Dass es sich bei der Immobilienmanagement GmbH aber nicht um ein privates Unternehmen handelt, sondern um eine Gesellschaft, die öffentlichen Charakter hat und somit auch dem Vergaberecht unterliegt, wurde im Jahr 2008 vom Bundesvergabeamt festgestellt.¹⁴⁴ (*nähere Informationen im Kapitel 4.1.2.1*).

¹⁴⁰ vgl. <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/315529/index.do?from=suche.extern.google.at>, abgerufen am 08.03.2009

¹⁴¹ vgl. http://www.oebb.at/bau/de/Das_Unternehmen/index.jsp, abgerufen am 08.03.2009

¹⁴² vgl. §24 Bundesbahngesetz

¹⁴³ vgl. Interview mit DI Norbert Steiner, durchgeführt am 26.02.2009

¹⁴⁴ vgl. Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 03.03.2008, Geschäftszahl: N/0012-BVA/07/2008-33

5.3.5.2 Stadt Wien

Seitens der Stadt Wien ist bei einem derart komplexen Projekt wie dem Praterstern eine Vielzahl an Magistratsabteilungen beteiligt:¹⁴⁵

- MA 28 (Straßenverwaltung und Straßenbau): Errichtung der Ringfahrbahn, Pflasterungsarbeiten
- MA 29 (Brückenbau und Grundbau): konstruktiver Ingenieurbau für Glasdach, Pergola Platzumrandung
- MA 30 (Wien Kanal)
- MA 31 (Wasserwerke)
- MA 33 (Wien leuchtet): Beleuchtung
- MA 34 (Bau- und Gebäudemanagement): Errichtung eines Brunnens
- MA42 (Wiener Stadtgärten)
- MA 46 (Verkehrsorganisation und technische Verkehrsangelegenheiten)
- MA 48 (Abfallwirtschaft): Installation neuer Unterflurmüllbehälter
- MA 65 (Rechtliche Verkehrsangelegenheiten)
- MA 68 (Feuerwehr und Katastrophenschutz)
- Wien Energie

Zur Koordinierung der Magistratsabteilungen wurde von der Stadtbaudirektion ein Projektkoordinator eingesetzt, der neben der magistratsinternen Koordination auch die Abstimmung mit den ÖBB und den Wiener Linien zur Aufgabe hat.

Die mit dem Projekt Praterstern verfolgten Zielsetzungen der Stadt Wien werden im Kapitel 5.3.3 näher dargestellt.

5.3.5.3 Wiener Linien

Die Wiener Linien GmbH & CO KG stehen zu 100% im Eigentum der Wiener Stadtwerke. Dabei handelt es sich seit 1999 um eine Aktiengesellschaft, die aus der Gemeindeverwaltung ausgegliedert wurde. Alleiniger Eigentümer der Wiener Stadtwerke Holding AG ist die Stadt Wien. Neben den Wiener Linien sind in dieser Holding auch noch die Unternehmensbereiche

¹⁴⁵ vgl. Interview mit Ing. Anton Schön, durchgeführt am 20.02.2009

Wien Energie, Bestattung Wien sowie ein Beteiligungsmanagement mit einer Vielzahl an kommunalen Versorgungsunternehmen integriert.¹⁴⁶ Die Besetzung der Entscheidungsorgane ist dabei sowohl bei den Wiener Stadtwerken (Vorstand, Aufsichtsrat) als auch bei den Wiener Linien (Geschäftsführung) politisch beeinflusst.

Die Entscheidung zur Durchführung eines Großprojektes, wie es der Ausbau der U-Bahn ist, liegt nicht bei den Wiener Linien, sondern ist auf Grund der Finanzierungsnotwendigkeit (50% durch Stadt Wien, 50% auf Grund vertraglicher Vereinbarung durch Bund) von der Stadt Wien zu treffen. Dies geschieht auf höchster politischer Ebene durch die Stadtregierung: Bürgermeister, Verkehrstadtrat und Finanzstadtrat sind die maßgeblichen Entscheidungsträger.¹⁴⁷

5.3.6 Projektbewertung

5.3.6.1 Bahnhof

Bei der Bewertung des Bahnhofprojekts ist strikt zu trennen zwischen den eisenbahnbetriebsnotwendigen Gebäudeteilen (Bahnsteige, Infopoint,...) einerseits und den Geschäftsflächen im Bahnhofsgebäude andererseits. Während die erste Kategorie zweifelsfrei als Infrastruktur bezeichnet werden kann, ist dies bei einem Einkaufszentrum bei Anwendung der Definition aus *Kapitel 3.1* schon fraglich. Auf jeden Fall werden hier keine Vorleistungsprodukte hergestellt, die als Basis für die Produktion anderer Güter dienen.

Noch deutlicher zeigt sich das Erfordernis einer Differenzierung bei der Frage, ob es sich beim gegenständlichen Projekt um ein öffentliches Gut handelt. Dieser Trennung entspricht auch die Struktur der ÖBB, deren einzelne Teilgesellschaften unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. So handelt es sich bei der Schieneninfrastruktur um ein natürliches Monopol: durch eine zusätzliche Zugfahrt entstehen netzseitig keine zusätzlichen Kosten, deshalb ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, dass möglichst viele Fahrten durchgeführt werden und der gesamtwirtschaftliche Nutzen maximiert wird. Es handelt sich daher um ein unreines

¹⁴⁶ vgl. http://www.wienerstadtwerke.at/media/files/2009/organigramm%202008_10577.pdf, abgerufen am 13.03.2009

¹⁴⁷ vgl. http://derstandard.at/?url=/?id=1227287145573%26sap=2%26_pid=11387384, abgerufen am 13.03.2009

öffentliches Gut (Mautgut), weil Ausschließbarkeit gegeben ist, jedoch (bis zu einer gewissen Kapazitätsgrenze) keine Rivalität im Konsum besteht. Streng genommen ist bei einem Bahnhofsgebäude die Ausschließbarkeit nicht gegeben, weil nicht der Zutritt zum Bahnhof, sondern nur die Bahnfahrt kostenpflichtig ist. Da die eisenbahnbetriebsnotwendigen Teile eines Bahnhofs aber im Regelfall nur im Zusammenhang mit einer Zugfahrt genutzt werden, sind diese wohl als Teil des Schienennetzes zu betrachten. Die Bereitstellung durch die ÖBB Infrastruktur Bau mit staatlichen Haftungen bei der Finanzierung entspricht daher der volkswirtschaftlichen Theorie, wonach bei öffentlichen Gütern auf Grund von Marktversagen ein Staatseingriff erforderlich ist.

Gleiches ist für die U-Bahn festzustellen. Auch hier handelt es sich um ein Mautgut, dass über die Konstruktion „Wiener Linien“ (*siehe Kapitel 5.3.3.3*) von der Stadt Wien bereitgestellt wird.

Anders gestaltet sich die Situation bei den nicht eisenbahnbetriebsnotwendigen Teilen des Bahnhofs, nämlich den Geschäftsflächen. Hier sind Ausschließbarkeit und Rivalität im Konsum zu bejahen, weil Mieten zu bezahlen sind und nur eine begrenzte Zahl an Flächen zur Verfügung steht. Es handelt sich daher um ein privates Gut.

Es stellt sich nun die Frage, warum dieses Gut durch die ÖBB Infrastruktur Bau bereitgestellt wird. Auch wenn für die Finanzierung dieser Gebäudeteile keine staatlichen Haftungen in Anspruch genommen werden können und die Mieteinnahmen aus den Geschäftsflächen (und nicht staatliche Subventionen oder Fahrgeldeinnahmen) als Rückflüsse für die Zurückzahlung der aufgenommenen Kredite dienen, handelt es sich bei der ÖBB Infrastruktur Bau ebenso wie bei ihrer Tochter, der ÖBB Immobilienmanagement GmbH, wohl um öffentliche Unternehmen. Dies ist vor allem bei der Immobilienmanagement insofern strittig, als sie keine Staatsgelder bekommt und somit nahezu wie ein privates Unternehmen agiert. Nach Ansicht des Bundesvergabeamtes liegt hier aber ein öffentliches Unternehmen vor, weil keine Konkurrenzsituation auf dem Markt besteht.¹⁴⁸

¹⁴⁸ vgl. Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 03.03.2008, Geschäftszahl: N/0012-BVA/07/2008-33

Aus Sicht der ÖBB gibt es drei Gründe, die für die Bereitstellung des Einkaufszentrums durch die ÖBB sprechen:¹⁴⁹

1. Für den Umbau eines Bahnhofes, vor allem unter laufendem Betrieb, ist spezielles Know – How erforderlich: eisenbahntechnische und eisenbahnbetriebliche Erfordernisse, Umgang mit Pächtern,... Als Negativbeispiel kann hier der Bahnhof „Wien Mitte“ herangezogen werden, der privat entwickelt wird. Hier kam es aus diversen Gründen zu jahrzehntelangen Verzögerungen.
2. Langfristige Nutzungsflexibilität (auch hinsichtlich des Eisenbahnbetriebes) ist nicht gegeben, wenn die Immobilie verkauft wird oder sehr langfristige Konzessionsaufträge erteilt werden.
3. Erlöse aus Mieteinnahmen

Meines Erachtens sind diese Gründe aus Sicht der ÖBB zwar durchaus nachvollziehbar, ändern jedoch nichts an der Tatsache, dass hier ein Einkaufszentrum von einer zu 100% in staatlichem Eigentum stehenden Gesellschaft errichtet wird. Erlöse aus Mieteinnahmen sind aus gesamtstaatlicher Sicht nicht als Rechtfertigung anzusehen, weil diese durch Konzessionsverträge ebenso erzielt werden könnten. Es kann nicht die Aufgabe des Staates sein, durch den Bau von Einkaufszentren Gewinne zu lukrieren und damit Defizite aus anderen Bereichen abzudecken. Würde man in diese Richtung argumentieren, müsste der Staat jede sich ihm bietende Gelegenheit nutzen um Gewinne zu machen und auch andernorts Einkaufszentren bauen oder auch andere private Güter wie Lebensmittel oder Autos produzieren und gewinnbringend verkaufen.

Naturgemäß ergäbe sich bei privater Bereitstellung der Geschäftsflächen Abstimmungsbedarf mit den eisenbahnbetrieblichen Erfordernissen, der wohl vertraglich zu regeln wäre. So gibt es seitens der ÖBB Infrastruktur Bau zum Beispiel die Vorgabe, dass der beste Standort am Bahnhof (beim Eingang) immer für das Reisezentrum vorzusehen ist, obwohl sich hier die lukrativsten Geschäftsmieten ergäben. Dieser Abstimmungsbedarf ist jedoch auch mit der ÖBB Immobilienmanagement GmbH gegeben, weil ja auch diese einen Gewinnauftrag hat und deshalb die Topstandorte einer Vermietung zuführen will.

Der gesetzlich festgelegte Auftrag der wirtschaftlichen Verwertung an die ÖBB Immobilienmanagement ist unter diesen Aspekten aus volkswirtschaftlicher Sicht als ineffizient einzustufen.

¹⁴⁹ vgl. Interview mit DI Norbert Steiner, durchgeführt am 26.02.2009

5.3.6.2 Struktur ÖBB

Die seit der Strukturreform 2004 bestehende Organisationsform der ÖBB mit gesellschaftsrechtlicher Trennung von Infrastruktur und Absatz entspricht weitgehend den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts. Während es sich bei der Schieneninfrastruktur und bei den Bahnhöfen um Mautgüter handelt, die staatlich bereitzustellen sind (und deshalb auch nicht privatisiert werden sollten), sind der Personen- und Güterverkehr private Güter, weil hier nicht zahlungsbereite Nutzer ausgeschlossen werden können und gleichzeitig Rivalität im Konsum besteht. Das Strukturmodell sieht vor, dass künftig (in geringem Maße ist dies bereits jetzt verwirklicht) auch private Bahnunternehmen gegen Zahlung eines Nutzungsentgelts an die ÖBB Infrastruktur Betrieb AG das Schienennetz nutzen können und somit in ein Konkurrenzverhältnis zur ÖBB Personenverkehr AG und zur Rail Cargo Austria AG treten.

Diesen Gedanken zu Grunde legend wäre die Privatisierung des Absatzbereiches der ÖBB eine logische Konsequenz, weil die Bereitstellung wie bei anderen privaten Gütern durch den Markt am effizientesten erfolgen kann. Natürlich ergibt sich in diesem Fall Koordinationsbedarf hinsichtlich der Gestaltung des Fahrplanes und eventuell auch der Tarife.

Ein praktisches Beispiel, das die eben getätigten Aussagen bestätigt, ist Großbritannien. Die vollständige Privatisierung der Bahn (Infrastruktur und Absatz) im Jahr 1996 führte zu massiven Defiziten in der Instandhaltung des Schienennetzes durch das börsennotierte (und damit gewinnorientierte) Unternehmen „Railtrack“ und in weiterer Folge zu schweren Bahnunglücken. Railtrack konnte nur durch staatliche Subventionen vor dem Konkurs bewahrt werden. In der Zwischenzeit wurde die Infrastruktur vom nicht gewinnorientierten Unternehmen „Network Rail“ übernommen.¹⁵⁰

5.3.6.3 Bahnhofsvorplatz

Beim Bahnhofsvorplatz handelt es sich um ein reines öffentliches Gut, weil hier nicht zahlungsbereite Nutzer nicht ausgeschlossen werden können und auch keine Rivalität im Konsum besteht. Die Bereitstellung durch die Stadt Wien ist daher auf Grund des zu erwartenden Marktversagens eine probate Form.

¹⁵⁰ vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/986/349821/text/>, abgerufen am 14.03.2009

5.3.6.4 Koordination der Teilprojekte

Wie bereits erwähnt handelt es sich beim Praterstern um mehrere Teilprojekte, die nicht zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst wurden. Deshalb gab es keinen abgestimmten, für alle Projektbeteiligten maßgeblichen, öffentlichen Auftrag. Vielmehr verfolgte jeder Akteur seine eigenen Interessen, zu denen aber natürlich auch der Erfolg des Gesamtprojektes gehört. Aus dieser Situation ergaben sich im Projektablauf immer wieder Probleme, zum Beispiel ist die Gestaltung des Vordaches am Bahnhofsvorplatz nicht abgestimmt mit der Gestaltung der Fassade des Bahnhofsgebäudes. Dass die aneinandergrenzenden Bahnhofshallen von ÖBB und Wiener Linien durch eine Glaswand und Türen getrennt sind ist für den Nutzer nicht nachvollziehbar und kann nicht nur optisch als störend empfunden werden. Darüber hinaus hat eine derartige Trennung auch höhere Baukosten zur Folge, die mit einer besseren Abstimmung vermieden hätten werden können.

Der Informationsaustausch zwischen den Planern des Bahnhofsgebäudes und des Vorplatzes erfolgt lediglich in Form der Übermittlung von Protokollen. Im Sinne einer optimalen Projektentwicklung wäre ein verbesserter Informationsaustausch, beziehungsweise eventuell sogar ein gemeinsamer Masterplan für das gesamte Areal von Vorteil gewesen.

Eine klare Definition der Zielsetzungen, die mit dem Umbau erreicht werden sollten, gab es im Vorfeld nur seitens der ÖBB (*siehe Abbildung 12: Praterstern / Zielpyramide ÖBB Bahnhofsoffensive*), nicht jedoch seitens der Stadt Wien.

5.3.6.5 Bewertungssystem

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung der im Rahmen dieser Arbeit gestellten Forschungsleitfragen, erfolgt an dieser Stelle noch eine verbale und quantitative Bewertung an Hand des in *Kapitel 5.1* erarbeiteten Schemas.

Tabelle 8: Praterstern / Bewertungsmatrix

Bewertungsmatrix PRATERSTERN				
#	Kriterium	Gewichtungs-faktor	Note	Note x Gewichtung
1	effizienter Einsatz öffentlicher Ressourcen	3	2	6
2	Maximierung positiver externer Effekte	3	3	9
3	Minimierung negativer externer Effekte	3	3	9
4	Bündelung der Ziele	2	4	8
5	Nachhaltigkeit	3	1	3
6	Förderung der politischen Kultur	1	3	3
7	Einhaltung gesetzlicher Vorschriften	2	1	2
8	Akzeptanz der Öffentlichkeit	2	1	2
9	Einhaltung Projekttermine	1	2	2
10	Einhaltung Projektbudget	2	1	2
11	Zielerreichung Qualitäten	2	1	2
	Summe	24		48
	Gesamtnote		2,0	

Quelle: Eigene Darstellung

- Die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Ressourcen wird mit „gut“ bewertet. Die Notwendigkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel wurde festgestellt, jedoch wäre auch die zusätzliche Einbringung von privatem Kapital (hier sei besonders auf die Errichtung der Geschäftsflächen verwiesen) denkbar. Effizienzsteigerungen wären vor allem aber auch durch eine verbesserte Koordination der einzelnen Akteure möglich gewesen.
- Wesentlicher Impulsgeber und Entscheidungsträger bei diesem Projekt waren die ÖBB, ein Bundesunternehmen. Die externen Effekte (Aufwertung des gesamten Umfeldes) kommen hingegen vor allem der Stadt Wien zu Gute, die diese Effekte ohne ihr Zutun kassiert.
- Die Ziele wurden ÖBB intern im Rahmen der Bahnhofsoffensive klar definiert, seitens der Stadt Wien existiert eine derartige Zielpyramide nicht. Die Ziele der ÖBB sind ausschließlich verkehrlicher und wirtschaftlicher Natur und decken nicht den gesamten Effektraum ab. Das Fehlen eines gemeinsamen und umfassenden Zielsystems durch ÖBB und Stadt Wien kann als wesentliches Manko angesehen werden.

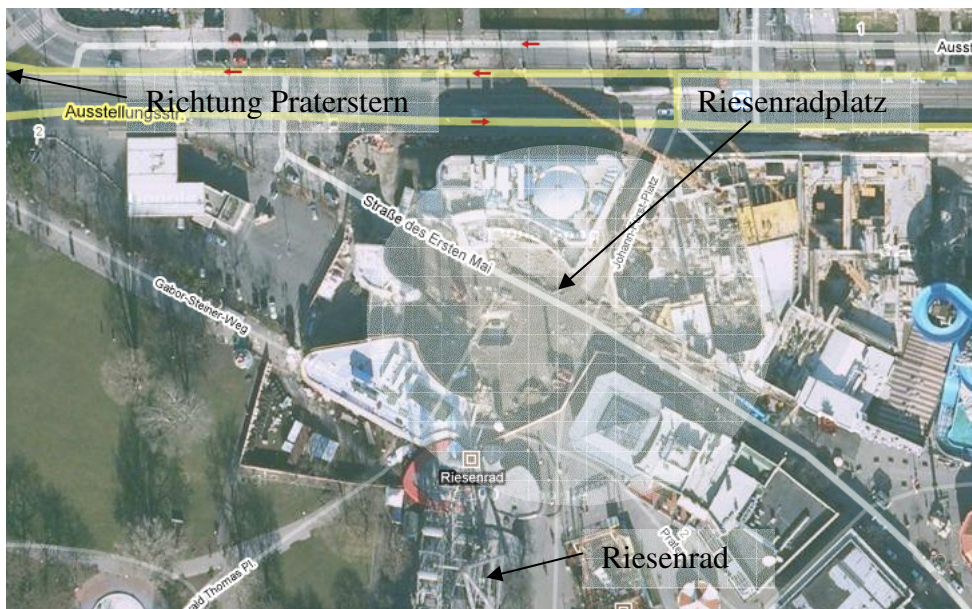
- Die Förderung des öffentlichen Verkehrs kann vor allem unter dem Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit mit „sehr gut“ beurteilt werden. Auch der sozialen Nachhaltigkeit wurde mit der Schaffung von behindertengerechten Zugangsmöglichkeiten zu den Bahnsteigen und sicher anmutenden Gängen Rechnung getragen.
- Der demokratischen politischen Kultur wurde durch die getätigte Öffentlichkeitsarbeit und die Abhaltung von Wettbewerben insgesamt Rechnung getragen, wenngleich es einen besseren Eindruck machen würde, wenn der von der Jury bestgereichte Teilnehmer auch den Auftrag bekommen hätte.
Hinsichtlich der Koordination der einzelnen Akteure besteht noch Verbesserungspotenzial.
- Die gesetzlichen Vorschriften wurden (im Gegensatz zum aktuellen Fall des Hauptbahnhofs Wien) beim Bahnhof Praterstern eingehalten.
- Nicht nur auf Grund guter Öffentlichkeitsarbeit (diverse Informationsplattformen) besteht in der Öffentlichkeit breiter Konsens über die Notwendigkeit zur Neugestaltung des Bahnhofs, sowie über den Ausbau der U-Bahn.
- Die Bahnhof und die U-Bahn Station konnten plangemäß und rechtzeitig vor der Fußballeuropameisterschaft im Juni 2008 fertig gestellt werden. Hinsichtlich der Gestaltung des Vorplatzes kam es gegenüber den ursprünglichen Plänen zu Terminverschiebungen.
- Informationen über im Laufe des Projektes entstandene Mehrkosten liegen nicht vor, deshalb ist die Einhaltung des Projektbudgets mit „sehr gut“ zu beurteilen.
- Die von der ÖBB in einem Pflichtenheft definierten und die in den Wettbewerben festgelegten Qualitäten wurden erreicht.

5.4 Riesenradplatz Wiener Prater

5.4.1 Projektübersicht

Beim Projekt Riesenradplatz im Wiener Prater handelt es sich um die Neugestaltung des Eingangsbereichs zum Wurstelprater im zweiten Wiener Gemeindebezirk. Der Platz liegt nur wenige Meter entfernt vom Verkehrsknotenpunkt Praterstern direkt zu Fuß des historischen Riesenrades, einer der bedeutendsten Touristenattraktionen der Stadt Wien.

Abbildung 15: Riesenradplatz / Umgebungsplan



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Kartenmaterial von maps.google.com

Der Riesenradplatz ist ein portalartiger Platz, um den kreisförmig Gebäude im Stil „Wien anno 1900“ angeordnet sind, die verschiedene gastronomische Einrichtungen (Restaurant, Eisdielen), Unterhaltungseinrichtungen (Flugsimulator, Diskothek) und Souvenirstände beherbergen. Es entspricht einem weltweit gängigen Konzept, an Eingängen zu Vergnügungsparks derartige Einrichtungen zu konzentrieren. Auf die Besonderheit, dass es sich beim Wiener Prater aber nicht um einen herkömmlichen Vergnügungspark handelt, wird im *Kapitel 5.4.6* noch näher eingegangen.

Die in den Medien häufig kritisierte architektonische Gestaltung der Gebäude (Nachahmung des Baustils um 1900 in Wien) ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Es sei jedoch festgestellt,

dass es sich bei einem Vergnügungspark immer auch um Kulisse handelt, die möglichst aufwändig wirken, gleichzeitig aber möglichst kostengünstig sein soll.

Tabelle 9: Riesenradplatz / Projektübersicht

Projekt: RIESENRADPLATZ	
Typ	Unterhaltung / Gastronomie
Bauherr	de jure: Immoconsult Leasinggesellschaft m.b.H., de facto: Riesenradplatz Errichtungs- GmbH
Nutzer	private Gastronomie- und Unterhaltungsbetriebe
Generalplaner	Explore 5D
Bauvolumen	16.000m ² Nutzfläche, dazu Platz
Kosten	59,7 Mio Euro Gesamtinvestitionskosten, 43 Mio Euro reine Baukosten
Realisierungszeitraum	2006 - 2008

Quelle: Eigene Darstellung

Die Neugestaltung des Riesenradplatzes wurde durch die Riesenradplatz Errichtungs- GmbH, einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft der Stadt Wien, abgewickelt. Die Finanzierung erfolgte über eine private Leasingbank.

5.4.2 Projektgenese und Ablauf

5.4.2.1 Ausgangslage

Nach der Zerstörung des Wurstelpraters im zweiten Weltkrieg wurde dieser hauptsächlich in Eigenregie und auf Kosten der Praterunternehmer wiederaufgebaut. Die Stadt Wien als Grundeigentümerin beschränkte sich auf eine verwaltende Rolle und die Erhaltung der Straßeninfrastruktur. Dies führte zu einer rechtlich sehr kleinteiligen Struktur: im Wurstelprater haben ca. 80 verschiedene Unternehmer Stände und andere Einrichtungen, die in Form von Superädifikaten errichtet sind. Die alten Mietverträge (das betrifft ca. 80% aller Mietverträge) mit dem Grundeigentümer sind historisch derart gestaltet, dass eine Kündigung durch die Stadt Wien nicht möglich ist und die Betriebe seit Jahrzehnten im Familienbesitz sind und weitergeführt werden. Die Einflussmöglichkeiten der Stadt Wien sind daher relativ gering, weil einem derart geschützten Mieter eine sehr starke Rechtsposition zukommt, die beinahe an die eines Eigentümers reicht.¹⁵¹

¹⁵¹ vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

Diese Kleinteiligkeit, verbunden mit einer Konkurrenzsituation der Praterunternehmer untereinander, führte dazu, dass eine Gesamtplanung beziehungsweise Koordination nicht stattfand und der Wurstelprater auf Grund fehlender Investitionen zunehmend an Attraktivität verlor.

5.4.2.2 Projektentwicklung

a) Projektinitiative

Ausgangspunkt für die Projektentwicklung im Eingangsbereich des Wurstelpraters war ein Grundsatzbeschluss im Wiener Gemeinderat im Jahr 2000 das gesamte Gebiet zwischen Praterstern und Praterstadion aufzuwerten. Dazu wurde ein städtebauliches Leitbild entwickelt, das den Neubau der Messe Wien, den U-Bahn Ausbau und grundsätzliche Vorgaben für die Flächenwidmungen (zum Beispiel Errichtung des Büroprojektes Viertel 2) im entsprechenden Areal umfasste.¹⁵²

Seitens der Stadt Wien wurde die Zielsetzung vorgegeben, aus dem Wurstelprater einen Vergnügungspark von internationalem Format zu machen. Zu diesem Zweck wurde eine eigene Gesellschaft, die Praterservice GmbH (zum damaligen Zeitpunkt noch Stadt Wien Marketing und Prater Service GmbH), gegründet. (*siehe Kapitel 5.4.5.1*)

b) Ideenfindungswettbewerb 2002

Ende 2002 wurde von der MA 21 ein öffentlicher Ideenfindungswettbewerb¹⁵³ für die Umgestaltung des Wurstelpraters ausgeschrieben. Untypisch dabei war, dass dieser Wettbewerb zwar für Privatpersonen und Unternehmen öffentlich war, gleichzeitig jedoch fünf Unternehmen geladen wurden, darunter auch die zwei späteren Siegerprojekte.

Vom Beurteilungsgremium, dem die Vizebürgermeisterin Grete Laska und der Planungsstadtrat DI Rudolf Schicker vorsäßen und dem hauptsächlich Beamte der Stadt Wien angehörten, wurden schließlich die Einreichungen der französischen Firma Imaginvest (Emanuel Mongon) für ein Gesamtkonzept des Wurstelpraters und die Firma Explore 5d für deren Gestaltungsvorschlag des Riesenradplatzes prämiert. Bei einer durch die MA 21

¹⁵² vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

¹⁵³ vgl. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/praterneu/index.htm>, abgerufen am 04.04.2009

durchgeführten Vorprüfung war der Beitrag von Imaginvest lediglich an vierter Stelle gereiht worden.¹⁵⁴

c) Masterplan Wurstelprater

In Folge des Ideenfindungswettbewerbes wurde die Firma Imaginvest von der heutigen Praterservice GmbH auf Ersuchen der Vizebürgermeisterin Grete Laska mit der Erstellung eines Masterplanes für die Umgestaltung des gesamten Wurstelpraters beauftragt. Die Fertigstellung sollte bis März 2004 erfolgen.

Auf Grund der oben bereits beschriebenen zersplitterten Rechtsverhältnisse gestaltete sich die Erstellung des Masterplanes insofern als schwierig, als die Praterunternehmer und deren individuelle Entwicklungsziele sehr stark eingebunden werden mussten. Das Ergebnis dieses Prozesses ist weniger ein herkömmliches Plandokument, sondern vor allem eine Sammlung von Daten und Analysen, sowie eine Liste mit rund 200 Projekten. Dieses wurde schließlich am 12.Juni 2006, also mehr als zwei Jahre später als ursprünglich vorgesehen, präsentiert.¹⁵⁵

d) Planungsphase

Im Oktober 2006 wurde schließlich die Firma Explore 5d mit der Erstellung einer Geschäfts- und Investitionsplanung für die Neugestaltung und Attraktivierung des Riesenradplatzes im Wiener Prater beauftragt.¹⁵⁶ Seitens der zuständigen Stadträtin und Vizebürgermeisterin Grete Laska gab es die Vorgabe, dass das Projekt bis zur Durchführung der Fußballeuropameisterschaft im Juni 2008 fertig gestellt sein müsste¹⁵⁷. Diese Investitions- und Geschäftsplanung wurde daher bereits im Jänner 2007 abgeschlossen mit dem Ergebnis, dass „...sich der Riesenradplatz durch bühnenbildnerische Maßnahmen in ein Stück Wien des *Fin de Siècle* des ausgehenden 19. Jahrhunderts...“ verwandeln sollte.¹⁵⁸

Parallel dazu wurde zu diesem Zweck die Projektgesellschaft Riesenradplatz Errichtungs-GmbH, eine hundertprozentige Tochter der Praterservice GmbH, gegründet.

¹⁵⁴ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA - K-8/06, S. 21ff

¹⁵⁵ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA - K-8/06, S. 35ff

¹⁵⁶ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 7f

¹⁵⁷ vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

¹⁵⁸ Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 8

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es durch den vorgegebenen Fertigstellungstermin zu enormen Zeitdruck gekommen ist. Dies wird besonders daran deutlich, dass zum Beispiel im Namen der Riesenradplatz Errichtungs GmbH bereits Verträge abgeschlossen wurden, noch bevor diese überhaupt gegründet, geschweige denn ins Firmenbuch eingetragen war. Dass die Planung zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgereift war lässt sich auch daran erkennen, dass es im Zuge der Detailplanung (sic!) zu einem Nutzflächenzuwachs von 4.100m² (das entspricht einer Erhöhung des Bauvolumens um ca. 30%) gekommen ist.¹⁵⁹

e) Bauphase

Am 22.Mai 2007, kurz nach der Erteilung der Baubewilligung durch die MA 37, wurden schließlich die Planungs- und Bauleistungen über eine Leasingkonstruktion (*siehe Kapitel 5.4.4*) mit der Immoconsult GmbH durch die Riesenradplatz Errichtungs GmbH an die Firma Explore 5d als Totalunternehmer vergeben. Die eigentlichen Bauleistungen wiederum wurden vom Totalunternehmer an diverse Subunternehmer vergeben.

Ein Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2006 fand nicht statt. Nach eingehender Prüfung kam das Kontrollamt der Stadt Wien zu dem Schluss, dass hier eine gesetzeswidrige Umgehung des BVergG 2006 stattgefunden hat (*näheres dazu siehe Kapitel 5.4.6.3*). Seitens der Stadt Wien wurde die freihändige Vergabe einerseits mit dem Zeitdruck und andererseits damit, dass ja nicht die Stadt selbst als Auftraggeber aufgetreten sei, gerechtfertigt.¹⁶⁰

Im Mai 2008 wurde der Vertrag zwischen Immoconsult und Explore 5d durch den Auftraggeber gekündigt, nachdem der Auftragnehmer den vertraglichen Vereinbarungen nicht nachgekommen war. Im Juni 2008 musste Explore 5d Insolvenz anmelden.

Seitens der Stadt Wien (Allparteienbeschluss im Wiener Gemeinderat) wurde daraufhin beschlossen die geschädigten Gläubiger (Subunternehmer des Totalunternehmers) mit einer Quote von 40% (das entspricht insgesamt 7,9 Millionen Euro) zu entschädigen, was auf

¹⁵⁹ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 10f

¹⁶⁰ vgl. <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/430109/index.do?from=suche.intern.portal>,
abgerufen am 04.04.2009

Grund der fehlenden rechtlichen Notwendigkeit vor allem auf den politischen und medialen Druck zurückzuführen ist.¹⁶¹

Im April 2008 fand schließlich die Teileröffnung des Riesenradplatzes statt und der Platz selbst wurde für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Innenausbau der Gebäude konnte hingegen nicht rechtzeitig bis zur Fußballeuropameisterschaft im Juni 2008 fertig gestellt werden.

5.4.3 Zielsetzungen

5.4.3.1 Stadt Wien

- Schaffung eines Vergnügungsparks von internationalem Format
- Aufwertung und Attraktivierung des Eingangsbereichs zum Wurstelprater
- Entwicklungsimpuls für den gesamten Wurstelprater durch den Einsatz von öffentlichen Mitteln: private Unternehmer sollen verstärktem Wettbewerb ausgesetzt und zu Investitionen bewogen werden (Schneeballeffekt)
- Jährliche Rendite von 4,5% – 5% für das eingesetzte Kapital am Riesenradplatz
- Steigerung der Einnahmen aus den Bestandverträgen durch Vereinbarung von Umsatzbeteiligungen

5.4.3.2 Praterunternehmer

- Individueller Gewinn und Bestehen im Konkurrenzkampf untereinander
- Beibehaltung der günstigen Bestandverträge mit der Stadt Wien

5.4.4 Finanzierung

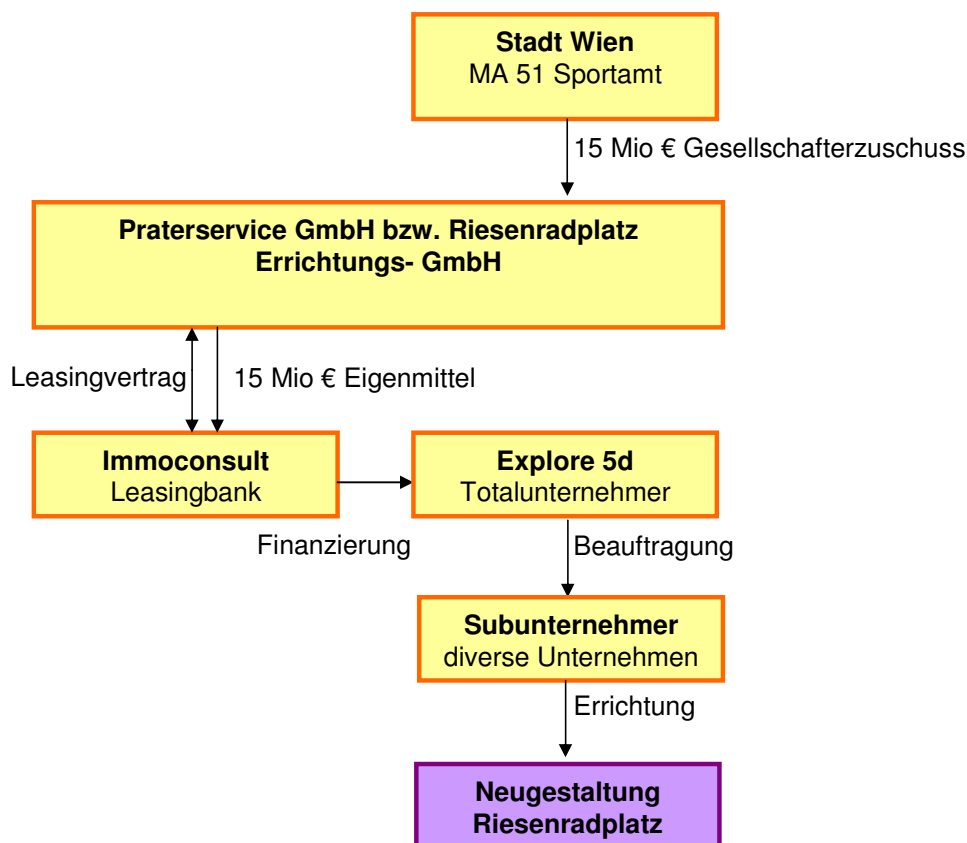
Gesondert von der Frage der Finanzierung stellt sich die Frage, ob es bei einem derartigen Projekt überhaupt gerechtfertigt ist öffentliche Mittel einzusetzen. Darauf wird im *Kapitel 5.4.6* näher eingegangen.

¹⁶¹ vgl. <http://derstandard.at/?url=/?id=1227288892734>, abgerufen am 04.04.2009

Die Finanzierung des Riesenradplatzes erfolgte über eine Leasingkonstruktion, bei der die Immoconsult Leasing- GmbH, ein Unternehmen der Volksbank Gruppe, mit der Riesenradplatz Errichtungs- GmbH in eine Vertragsbeziehung trat. Die Immoconsult ließ auf dem Grundstück der Stadt Wien auf Auftrag der Riesenradplatz Errichtungs- GmbH ein Superädifikat errichten und ist formal gesehen somit Eigentümer der gegenständlichen Gebäude.

Die Riesenradplatz Errichtungs- GmbH mietet die Räumlichkeiten von der Leasingbank an und vermietet sie weiter an die Gastronomie- und Unterhaltungsbetriebe. Durch diese Weitervermietungen sollen die Mittel für die Refinanzierung aufgebracht werden. Um die Leasingraten möglichst gering zu halten, brachte die Riesenradplatz Errichtungs- GmbH auch Eigenmittel im Wert von 15 Millionen Euro, verteilt über mehrere Jahre, ein. Diese wurden in Form eines Gesellschafterzuschusses mittels Gemeinderatsbeschluss von der Stadt Wien zur Verfügung gestellt.¹⁶²

Abbildung 16: Riesenradplatz / Finanzierung



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁶² vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

Diese Leasingkonstruktion wurde vom Kontrollamt der Stadt Wien ausdrücklich als wirtschaftlich befunden ¹⁶³. Die günstigen Leasingkonditionen für die Riesenradplatz Errichtungs- GmbH resultierten aus dem Naheverhältnis zur Stadt Wien und dem erhofften Imagegewinn der Leasinggesellschaft auf Grund der Öffentlichkeitswirksamkeit des Projektes. Seitens der Stadt Wien wurde keine Bürgschaft oder Garantie gegeben. Für die Errichtung der Gebäude zuständig war der Totalunternehmer Explore 5d, der somit nicht in Vertragsbeziehung mit der Stadt Wien oder einer ihrer Tochtergesellschaften stand, sondern nur mit der Immoconsult.

5.4.5 Akteure

5.4.5.1 Praterservice GmbH

Die Praterservice GmbH ist eine zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt Wien stehende Tochtergesellschaft der Stadt Wien, der zwei Gesellschaftszwecke zugewiesen wurden: einerseits die Verwaltung des Wurstelpraters und andererseits dessen Entwicklung. Sie agiert in Vertretung des Grundeigentümers (MA51 – Sportamt) formal selbstständig und weisungsfrei, ist jedoch der MA51 gegenüber berichtspflichtig. ¹⁶⁴

Die Beauftragung der Gesellschaft erfolgte im Oktober 2004 durch die MA51, die durch einen Gemeinderatsbeschluss dazu ermächtigt worden war, zeitlich begrenzt auf fünf Jahre plus Option auf weitere fünf Jahre. Historisch gesehen ging die Praterservice GmbH aus der Stadt Wien Marketing und Praterservice GmbH hervor, die wiederum durch die Fusion der Stadt Wien Marketing GmbH (vor allem zuständig für die Durchführung von Großevents, wie zum Beispiel Eislaufplatz vor dem Wiener Rathaus) mit der Praterverwaltungs- GmbH, einem Tochterunternehmen der Messebesitz- GmbH entstand. ¹⁶⁵

Die Verwaltung des Praters umfasst Tätigkeiten wie Reinigung von Straßen und Sanitäreinrichtungen, Besucherinformation und Gewährleistung von Sicherheit durch entsprechende Kontrolltätigkeiten. ¹⁶⁶ Dafür erhält die Gesellschaft jährlich ein fixes Entgelt von der Stadt Wien.

¹⁶³ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 13ff

¹⁶⁴ vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

¹⁶⁵ vgl. <http://www.wien-event.at/prater/geschichte.cmi>, abgerufen am 07.04.2009

¹⁶⁶ vgl. <http://www.praterservice.at/de/dasunternehmen/ueberuns>, abgerufen am 07.04.2009

Der zweite Gesellschaftszweck bezieht sich auf die Infrastrukturentwicklung und die sonstige Entwicklung auf Basis des Masterplanes. Damit ist neben Investitionen wie der Errichtung von Sanitäranlagen und dem Umbau von Straßen auch die Entwicklung des Riesenradplatzes umfasst. Für diesen Zweck wurde eine eigene Projektgesellschaft, die Riesenradplatz Errichtungs- GmbH, gegründet, die eine hundertprozentige Tochter der Praterservice GmbH ist und deren Geschäftsführerposition in Personalunion besetzt ist.

Auch für diesen Aufgabenbereich gibt es einen fixen jährlichen Budgetanteil von der Stadt Wien, allerdings sind diese Mittel als eine Art Treuhandvermögen zu sehen. Sollten die zur Verfügung gestellten Mittel am Ende der Beauftragungsperiode der Gesellschaft nicht verwendet worden sein, so sind diese an die Stadt Wien zurückzuführen. Bei Überschreitung der zur Verfügung gestellten Mittel ist Fremdkapital aufzunehmen. Mittels Gemeinderatsbeschluss wurde der Praterservice GmbH ein Gesellschafterzuschuss von 15 Millionen Euro, verteilt über mehrere Jahre, für diesen Geschäftszweck gewährt.¹⁶⁷

5.4.5.2 Stadt Wien

Die Stadt Wien spielt als Grundeigentümerin des Praters eine gewichtige Rolle beim gegenständlichen Projekt. Dabei fällt auf, dass die Verwaltung des Praters in der jüngsten Vergangenheit immer wieder strukturellen Änderungen unterlag, was ein Indiz dafür sein kann, dass bis dato keine befriedigende Lösung gefunden wurde:

Bis Ende der 1990er Jahre wurde der Wurstelprater direkt von der MA69 (Liegenschaftsmanagement) verwaltet, ehe eine Ausgliederung zuerst an den Wiener Wirtschaftsförderungsfonds und später an die Praterverwaltungs- GmbH stattfand. Zuständiger Stadtrat und somit maßgeblicher Entscheidungsträger war in dieser Phase der Stadtrat für Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke der Stadt Wien, namentlich Dr. Sepp Rieder.

Schließlich wurde die Verwaltung des Wurstelpraters an die MA51 (Sportamt) übertragen und fiel somit in die Geschäftsgruppe „Bildung, Jugend, Information und Sport“. Zuständige Stadträtin war von diesem Zeitpunkt an Grete Laska.¹⁶⁸ Eine Bewertung dieser Zuteilung erfolgt in *Kapitel 5.4.6.2*.

¹⁶⁷ vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

¹⁶⁸ vgl. Interview mit DI Sabine Gretner, durchgeführt am 25.03.2009

5.4.6 Projektbewertung

5.4.6.1 Öffentliche Bereitstellung

Nimmt man die Begriffsdefinition von Jochimsen (*siehe Kapitel 3.1*) als Kriterium, handelt es sich bei einer Unterhaltungsimmobilie wie dem Riesenradplatz nicht um Infrastruktur, da eine solche keinen Vorleistungscharakter für andere Wirtschaftsbereiche hat und nicht den Ausgleich der Entgelte für gleiche Faktorbeiträge bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen ermöglicht.

Folgt man jedoch dem umgangssprachlichen Sprachgebrauch, so handelt es sich beim Wurstelprater um eine touristische Infrastruktureinrichtung, deren Bedeutung für die Stadt Wien mit jährlich 4,2 Millionen¹⁶⁹ Besuchern (Einheimische und Touristen) immens ist.

Ungleich relevanter ist jedoch die Frage, inwiefern bei einem derartigen Projekt die Bereitstellung durch die öffentliche Hand erforderlich beziehungsweise gerechtfertigt ist. Daher ist zunächst abzuklären, ob der Riesenradplatz ein öffentliches Gut ist oder eine andere Form des Marktversagens vorliegt:

Zur Beantwortung dieser Frage muss eine Differenzierung zwischen dem Platz an sich und den angrenzenden Gebäuden getroffen werden. Da nicht zahlungsbereite Nutzer von der Nutzung eines Restaurants, einer Eisdielen oder eines Souvenirgeschäfts ganz klar ausgeschlossen werden können und gleichzeitig Rivalität im Konsum besteht (es steht keine unbegrenzte Anzahl an Sitzplätzen zur Verfügung) handelt es sich bei den Gebäuden am Riesenradplatz auf den ersten Blick um private Güter. Die Bereitstellung könnte daher, genauso wie bei tausenden anderen Restaurants in Österreich auch, effizient über den Markt erfolgen.

Hinsichtlich des Platzes stellt sich die Situation komplexer dar: dieser dient als Eingangsbereich für den Wurstelprater, der (auf Grund einer politischen Grundsatzentscheidung) für die Öffentlichkeit kostenlos zugänglich ist. Rivalität im Konsum ist, wenn auch in beschränktem Ausmaß, wohl zu bejahen, weshalb hier ein Allmendegut vorliegt und eine öffentliche Bereitstellung erforderlich ist. Zwar könnte man nun argumentieren, dass es sich beim Platz (und darauf befinden sich ja auch Sitzgelegenheiten für die angrenzenden Gastronomieeinrichtungen) um Zubehör zu den Gebäuden handelt und

¹⁶⁹ vgl. <http://www.wien-event.at/prater/geschichte.html>, abgerufen am 07.04.2009

dieser somit im Zuge der privaten Bereitstellung der Gebäude ebenso privat bereitgestellt werden könnte, jedoch ist meines Erachtens die „Eingangsfunktion“ zum Prater gegenüber dieser „Gastgartenfunktion“ nicht zu vernachlässigen und die Öffentlichkeit dieser Platzsituation unbedingt zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der Theorie der öffentlichen Güter wäre es daher *prima vista* zweckmäßig, dass die Errichtung des Eingangsplatzes von der öffentlichen Hand, und die angrenzenden Gebäude von privater Seite finanziert würden. Flächenwidmungs- und Bebauungsbestimmungen könnten hier die erforderlichen Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand sichern.

Bei genauerer Analyse kann man jedoch feststellen, dass beim gegenständlichen Projekt nicht nur Gebäude errichtet werden, sondern auf Grund der enormen touristischen Bedeutung des Praters auch ein positives Image produziert wird. Diese immateriellen Auswirkungen stellen sehr wohl ein öffentliches Gut dar, weil die Nutzung dieses guten Rufes nicht beschränkt werden kann (und natürlich auch nicht beschränkt werden soll) und gleichzeitig keine Rivalität im Konsum besteht. Es ist nämlich nicht denkbar, für das Abdrucken des Riesenrades (beziehungsweise des Riesenradplatzes) auf einer Postkarte eine Gebühr einzuheben oder gar Touristen für das Fotografieren bezahlen zu lassen.

Darüber hinausgehend stellt sich aber noch die Frage, ob nicht eine andere Form des Marktversagens in Form der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen auftritt, die eine öffentliche Bereitstellung des gesamten Riesenradplatzes rechtfertigt:

Die kleinteilige Struktur mit langfristigen, teils unkündbaren Mietverträgen setzt die Praterunternehmer in eine sehr starke Rechtsposition, die der eines Eigentümers nahe kommt. Die Ablöse der bestehenden Unternehmungen am Riesenradplatz wäre für einen privaten Investor daher mit nicht marktmäßigen Entschädigungskosten verbunden gewesen und das Projekt daher wohl nicht finanzierbar. Dazu kommt noch, dass es seitens der Stadt Wien einen Grundsatzbeschluss gab, im Wurstelprater keine Grundbucheintragungen zuzulassen. Ein privater Investor könnte somit weder eine grundbücherliche Sicherstellung, noch ein Baurecht oder gar Eigentum erlangen, was die Investition eines Millionenbetrages sehr riskant erscheinen lässt.

Die Stadt Wien war in der gegebenen Situation im Vergleich zu einem potenziellen privaten Investor insofern in einer besseren Verhandlungsposition gegenüber den Praterunternehmern, als sie als Grundeigentümerin und Bestandgeberin einen gewissen wirtschaftlichen Druck ausüben konnte (zwar nicht direkt über die Mietverträge, aber indirekt über Förderungen und Hilfestellungen bei diversen Verwaltungsangelegenheiten,...).

Der konkrete Ausweg aus dieser Situation sah so aus, dass die Mietverträge mit einigen Unternehmern finanziell abgelöst wurden (insgesamt wurden dafür 4,1 Millionen Euro¹⁷⁰ aufgewendet), und andere Unternehmer im Gegenzug für die Auflösung des Altmietvertrages Geschäftsflächen in den neuen Gebäuden vermietet bekamen.¹⁷¹

Man kann also in diesem Zusammenhang von einem Marktversagen auf Grund der rechtlichen Rahmenbedingungen sprechen, muss aber gleichzeitig festhalten, dass diese Rahmenbedingungen auf Grund diverser politischer Entscheidungen in den letzten Jahrzehnten von der Stadt Wien selbst geschaffen wurden. Dies wurde mittlerweile auch seitens der Stadt Wien erkannt und neue Mietverträge werden deshalb immer mit Kündigungsoption abgeschlossen.

Weiters wird als Ausweg aus diesen Rahmenbedingungen die Strategie verfolgt mit Einsatz öffentlicher Mittel im Wurstelprater einen Entwicklungsimpuls mit moderner Infrastruktur zu setzen und somit die anderen Praterunternehmer wirtschaftlich unter Druck zu setzen auch ihre Fahrgeschäfte und Gastronomieeinrichtungen (auf eigene Kosten) zu modernisieren. Dieser Ansatz scheint in der gegebenen Situation sinnvoll, wenngleich der Erfolg dieser Strategie von vielen, nicht von der öffentlichen Hand kontrollierbaren Faktoren abhängt und eine Aufwertung des Praters auf diese Weise nur in einem längeren Zeithorizont abzusehen ist.

Die Grundsatzentscheidung der Stadt Wien keine Grundbucheintragungen im Wurstelprater zuzulassen ist im Hinblick auf die derzeitige Problematik mit den unkündbaren Mietverträgen und der kleinteiligen Struktur verständlich, weil sich die Stadt somit zumindest ein Minimum an Einfluss sichern will. Jedoch wäre es meines Erachtens hier schon angebracht eine Unterscheidung zu treffen und Grundbucheintragungen nicht auch dann pauschal auszuschließen, wenn sie auf einen im öffentlichen Interesse liegenden Masterplan zurückzuführen sind.

¹⁷⁰ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 9

¹⁷¹ vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

5.4.6.2 Öffentliche Produktion

Der schon im vorangegangenen Kapitel dargestellte rechtliche Rahmen spielt auch eine Rolle bei der Klärung der Fragestellung, ob nicht nur die Bereitstellung, sondern auch die Produktion des Riesenradplatzes durch die öffentliche Hand gerechtfertigt ist.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass durch die formelle Auslagerung der Entwicklung des Wurstelpraters an die Praterservice GmbH die Produktion durch ein öffentliches Unternehmen erfolgt, dem dazu ein finanzieller Rahmen von 15 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wurde. Die restlichen Kosten sollten über die zu erwartenden Mieteinnahmen finanziert werden. Zu Beginn des Projektes (also vor allem vor den Kostensteigerungen auf Grund der Insolvenz des Totalunternehmers) wurde mit einer Kapitalrendite von 4,5% bis 5% kalkuliert.¹⁷² Diese erscheint meines Erachtens auf Grund der vorhandenen Risiken (Altmietverträge) zwar nicht hoch, jedoch im akzeptablen Bereich.

Der wesentliche Entscheidungsgrund für die öffentliche Produktion war jedoch nicht die Gewinnabsicht (die zu erwartende Rendite war nur ein angenehmer Nebeneffekt), sondern die Tatsache, dass man auf Grund der partikularen Interessenslagen der Praterunternehmer am Standort, deren Mietverträge praktisch unkündbar sind, nur schwer einen privaten Investor gefunden hätte, weil die Risiken zu groß und keine grundbücherlichen Sicherstellungen zulässig wären. Dies gilt sowohl für professionelle Projektentwickler, als auch für diejenigen Praterunternehmer, die bereits am Standort waren.

Zusammenfassend kann man daher feststellen, dass die Handlungsspielräume für private Investoren durch die Stadt Wien selbst eingeschränkt wurden, indem per Grundsatzbeschluss im Wurstelprater Eintragungen im Grundbuch untersagt wurden. Gleichzeitig sind die Handlungsspielräume für öffentliche oder private Projektentwickler auch beschränkt durch die Altmietverträge. In dieser Situation scheint die gegebene Leasingkonstruktion, bei der die öffentliche Hand das volle unternehmerische Risiko trägt und der private Partner nur als Kapitalgeber agiert, als sinnvoll und wirtschaftlich. Dies wurde auch vom Kontrollamt der Stadt Wien festgestellt.¹⁷³

¹⁷² vgl. Interview mit Mag. Georg Wurz, durchgeführt am 01.04.2009

¹⁷³ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 10ff

Zu hinterfragen ist jedoch meines Erachtens die Geschäftseinteilung des Magistrates Wien. Warum die Verwaltung des Wurstelpraters durch die MA 51 (Sportamt) vorgenommen wird, erscheint nur schwer argumentierbar zu sein. Zwar besteht hier durchaus eine Wissensbasis auf Grund von diversen Großveranstaltungen in Wien (zum Beispiel Eislaufen am Rathausplatz), die von der MA 51 organisiert wurden. Jedoch erscheint mir eine Zuteilung an die Stadtplanung überlegenswert, zumal das Projekt Riesenradplatz nicht ein temporär beschränktes Event ist. Auch wenn es sich bei einem Vergnügungspark natürlich nicht um klassischen Städtebau handelt, sind dennoch Erfahrungswerte und Know - How aus dem Bau- und Immobilienwesen von immenser Bedeutung.

5.4.6.3 Auftragsvergabe an Explore 5d

Die Auftragsvergabe an Explore 5d stellt in den heimischen Medien einen wesentlichen Kritikpunkt am Projekt Riesenradplatz dar. Vom Kontrollamt der Stadt Wien¹⁷⁴ wurde auf Basis einer Entscheidung des Bundesvergabeamtes¹⁷⁵ festgestellt, dass es sich bei der Riesenradplatz Errichtungs- GmbH um einen öffentlichen Auftraggeber handle, weil diese zu dem Zweck gegründet worden sei im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben zu erfüllen, zumindest teilrechtsfähig sei und überwiegend von einem öffentlichen Auftraggeber (Stadt Wien) finanziert werde. Aus diesem Grund wären die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes anzuwenden gewesen.

Die Rechtsansicht der Praterservice GmbH kein öffentlicher Auftraggeber zu sein, weil es keine begünstigten Kredite oder Steuerbefreiungen gegeben habe, erscheint in diesem Lichte – auch wenn die Entscheidung des Bundesvergabeamtes erst zu einem späteren Zeitpunkt publik wurde – nicht haltbar und ist wohl nur durch den enormen Zeitdruck auf Grund der politischen Vorgaben zu erklären, denn ein gesetzeskonformes Vergabeverfahren hätte einen Fertigstellungstermin vor der Fußball-Europameisterschaft verunmöglicht. Dass diese im Juni 2008 stattfindet, wurde jedoch nicht erst im November 2006 (Zeitpunkt des Planungsbeginns und der Beauftragung durch die Stadt Wien) bekannt, sondern bereits im Dezember 2002.¹⁷⁶

¹⁷⁴ vgl. Kontrollamt der Stadt Wien, KA – K-20/07, S. 22ff

¹⁷⁵ vgl. Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 03.03.2008, Geschäftszahl: N/0012-BVA/07/2008-33

¹⁷⁶ vgl. http://www.oefb.at/show_berichtdetail.php?ber_id=4281&fpid=448, abgerufen am 14.04.2009

5.4.6.4 Ausgleich Explore 5d

Im Zuge der Insolvenz des Totalunternehmers Explore 5d wurde vom Wiener Gemeinderat mittels Allparteienbeschluss entschieden die geschädigten Subunternehmer aus öffentlichen Mitteln mit einer Quote von 40% zu entschädigen. Dadurch entstanden für die Stadt Wien zusätzliche Kosten vom 7,9 Millionen Euro.¹⁷⁷ Begründet wurde dieser Zuschuss mit dem Naheverhältnis der Explore 5d zur Stadt Wien, wenngleich keine Vertragsverhältnisse zwischen den Subunternehmern und der Stadt Wien bestanden.

Meines Erachtens stellt dieses Vorgehen eine nicht gerechtfertigte Zuwendung dar. Die Deckung der Ausgleichsquote eines privaten Unternehmens mit öffentlichen Mitteln stellt – wenngleich sie unter großem medialen Druck geschah – eine Subvention dar, die dazu führen kann, dass sich im Rahmen anderer Ausgleichsverfahren (dabei spielt es keine Rolle, ob die Stadt Wien, stadtnahe Unternehmen oder private Unternehmen als Auftraggeber auftreten) Gläubiger ungleich behandelt fühlen könnten. Es ist daher davon auszugehen, dass diese Subventionszahlung eine Präjudizwirkung entfaltet und die Stadt Wien künftig in arge finanzielle Bedrängnis gebracht werden könnte.

¹⁷⁷ http://derstandard.at/?url=/?id=1237229319402%26sap=2%26_pid=12585977, abgerufen am 17.04.2009

5.4.6.5 Bewertungssystem

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung der im Rahmen dieser Arbeit gestellten Forschungsleitfragen, erfolgt an dieser Stelle noch eine verbale und quantitative Bewertung an Hand des in *Kapitel 5.1* erarbeiteten Schemas.

Tabelle 10: Riesenradplatz / Bewertungsmatrix

Bewertungsmatrix RIESENRADPLATZ				
#	Kriterium	Gewichtungs-faktor	Note	Note x Gewichtung
1	effizienter Einsatz öffentlicher Ressourcen	3	3	9
2	Maximierung positiver externer Effekte	3	2	6
3	Minimierung negativer externer Effekte	3	2	6
4	Bündelung der Ziele	2	2	4
5	Nachhaltigkeit	3	2	6
6	Förderung der politischen Kultur	1	5	5
7	Einhaltung gesetzlicher Vorschriften	2	5	10
8	Akzeptanz der Öffentlichkeit	2	3	6
9	Einhaltung Projekttermine	1	3	3
10	Einhaltung Projektbudget	2	5	10
11	Zielerreichung Qualitäten	2	2	4
	Summe	24		69
	Gesamtnote		2,9	

Quelle: Eigene Darstellung

- Die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Ressourcen wird mit „befriedigend“ beurteilt, weil die ursprünglichen Intentionen mit öffentlichem Kapital einen Entwicklungsimpuls zu setzen und das Leasingmodell mit Einbringung von privatem Kapital als sehr effizient bezeichnet werden können, es jedoch im Projektablauf aus diversen Gründen zu massiven Ineffizienzen gekommen ist.
- Ob die gewünschten positiven externen Effekte (wirtschaftlicher Druck auf andere Praterunternehmer zu investieren und zu kooperieren) tatsächlich eintreten, wird erst in einigen Jahren mit Gewissheit feststehen. Die Argumentationskette erscheint jedoch logisch, weshalb eine gute Benotung angemessen ist.
- Bündelung der Ziele: Der politische Auftrag an die Praterservice GmbH ist nicht rein auf Gewinnmaximierung gerichtet, sondern stellt die Entwicklung des Wurstelpraters in den Vordergrund. Eine verbesserte Zielbündelung hinsichtlich der stadtplanerischen Aspekte könnte durch eine Umstrukturierung der Geschäftseinteilung des Magistrates Wien erfolgen (Stadtplanungsabteilung als grundverwaltende Dienststelle für den Wurstelprater).

- Zur Thematik Nachhaltigkeit kann positiv hervorgehoben werden, dass durch den Einsatz von öffentlichem Kapital ökonomische und sozialstrukturelle Probleme auf Grund der Überwindung der schwierigen rechtlichen Rahmenbedingungen (Altmietverträge, kaum Kooperationsbereitschaft der Praterunternehmer) gemindert werden konnten.
- Die Förderung der demokratischen politischen Kultur muss bei diesem Projekt mit „nicht genügend“ beurteilt werden. Zwar wurde versucht die Praterunternehmer als Betroffene in Entscheidungsprozesse einzubinden, jedoch wird dieser positive Aspekt von einem hohen Maß an Intransparenz im gesamten Projektablauf überdeckt. Dabei ist nicht nur an das fehlende Verfahren bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen zu denken, sondern auch an teils undemokratisch anscheinende Entscheidungen von Politikern. Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel im Internet, geschieht im Gegensatz zu anderen Projekten der Stadt Wien (die von der Stadtentwicklungsabteilung gemanagt werden) nur in geringem Ausmaß.
- Die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften ist ein wesentlicher Kritikpunkt am Projekt Riesenradplatz. Ein gesetzlich vorgesehenes Vergabeverfahren wurde wegen Zeitdrucks nicht durchgeführt. Auch die im Flächenwidmungsplan festgelegten Bauhöhen wurden teils massiv überschritten, ohne eine (zeitintensive) Ausnahmeregelung nach §69 Wiener Bauordnung zu erwirken. Die Widmung als „temporäre Bauten“ scheint angesichts der technischen Ausgestaltung (Stahlbetonfundamente) als fragwürdig.
- Dass das Areal einer Aufwertung unterzogen wurde wird in der Öffentlichkeit zweifelsfrei als positiv beurteilt, die Art der Fassadenarchitektur ist jedoch polarisierend. Während namhafte Architekten, denen in der öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Rolle zukommt, zum Beispiel davon sprechen, dass der „...*Riesenradplatz peinlich für Wien ist...*“¹⁷⁸, scheint sich bei den Nutzern – und hier vor allem bei den ausländischen Touristen – eine gewisse Akzeptanz eingestellt zu haben.

Neben der architektonischen Gestaltung trägt auch die negative Berichterstattung in den Medien im Zusammenhang mit diversen wirtschaftlichen und rechtlichen Problemen zur öffentlichen Inakzeptanz bei.

¹⁷⁸ www.prater.at/DownloadFile.php?PressId=1021239, abgerufen am 23.04.2009

- Obwohl der von der Politik vorgegebene Fertigstellungstermin vor der Fußballeuropameisterschaft im Juni 2008 als äußerst ambitioniert zu bewerten ist, konnte dieser zumindest teilweise (Teileröffnung im April 2008) eingehalten werden. Dies erfolgte jedoch zu Lasten der Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen.
- Das Projektbudget konnte auf Grund diverser nachträglicher Sonderwünsche durch die Politik, sowie auf Grund der Mehrkosten durch die Insolvenz des Totalunternehmers Explore 5d nicht eingehalten werden.
- Die angestrebten Projektqualitäten konnten im Großen und Ganzen, wenngleich mit finanziellem Mehraufwand und erst nach dem geplanten Fertigstellungstermin, erreicht werden.

6 Resümee und Handlungsempfehlungen

Eine eingehende Bewertung der einzelnen Fallbeispiele erfolgte bereits in den einzelnen Kapiteln. An dieser Stelle soll nicht mehr auf Details eingegangen, sondern ein allgemeines Resümee gezogen und Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden.

Eine Erkenntnis dieser Arbeit ist, dass zwischen der Bereitstellung und der Produktion von öffentlicher Infrastruktur eine deutliche Unterscheidung gemacht werden muss. Während bei allen drei analysierten Fallbeispielen unter Anwendung der am Anfang dieser Arbeit erörterten theoretischen Grundlagen die öffentliche Bereitstellung (zumindest zu großen Teilen) gerechtfertigt ist, ergibt sich hinsichtlich der öffentlichen Produktion ein anderes Bild. Diese wurde durch die Gründung von öffentlichen Unternehmen beziehungsweise durch die Anerkennung deren rechtlicher Selbstständigkeit in den vergangenen Jahren zwar durchaus aus der staatlichen Verwaltung ausgelagert, was einen wichtigen Schritt in Richtung Marktmäßigkeit und Effizienz bedeutet. Dennoch stehen diese Gesellschaften zum Teil auch im operativen Tagesgeschäft sehr stark unter politischer Einflussnahme, was zu Ineffizienzen beim Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln und Ressourcen führen kann.

Die externen Effekte bei öffentlichen Infrastrukturprojekten sind den beteiligten Akteuren zumeist durchaus bewusst. Eine gezielte Steuerung dieser Effekte geschieht aber nur sporadisch, weil oft kompetenzrechtliche Schwierigkeiten im Raum stehen. So gesehen kümmert sich zum Beispiel das Ministerium für Wissenschaft und Forschung wenig um die lokalen Auswirkungen eines Universitätsneubaus. Eine zentrale Definition des öffentlichen Interesses, das sowohl gesamtstaatliche als auch lokale Interessen umfasst, findet somit nicht statt.

Tabelle 11: Zusammenfassende Bewertung der Fallbeispiele

	Science Park	Praterstern	Riesenradplatz
Form der Bereitstellung	öffentliche Bereitstellung gerechtfertigt: Marktversagen bei Bildung als öffentlichem Gut auf Grund politischer Entscheidung, bei Grundlagenforschung auf Grund externer Effekte, dazu Gerechtigkeitsaspekt	öffentliche Bereitstellung nur teilweise gerechtfertigt: Marktversagen bei Verkehrsinfrastruktur und öffentlichem Platz als öffentlichen Gütern, Einkaufszentrum ist hingegen privates Gut	öffentliche Bereitstellung grundsätzlich gerechtfertigt: öffentliches Gut liegt teilweise vor, Marktversagen auf Grund rechtlicher Rahmenbedingungen, die von der Stadt selbst geschaffen wurden
Form der Produktion	Monopolstellung der BIG (Grundbesitzverhältnisse) kann effizienzbeschränkende Wirkungen haben	Öffentliche Produktion der Verkehrsinfrastruktur auf Grund von vorhandenem Know - How sinnvoll, jedoch Errichtung eines Einkaufszentrums keine öffentliche Aufgabe	bei gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen ist nur Produktion auf öffentliches Risiko möglich
öffentliches Interesse und Auftrag	Gewinnauftrag an BIG berücksichtigt nicht externe Effekte	Verkehrsauftrag an ÖBB Infrastruktur Bau ist gut, Gewinnauftrag an ÖBB Immobilienmanagement berücksichtigt nicht externe Effekte	umfassender Entwicklungsauftrag der Stadt Wien (und nicht nur reiner Gewinnauftrag) ist positiv hervorzuheben
Organisationsstruktur	Baufachabteilung der Universität als Screening Maßnahme gegen hidden information ist positiv zu beurteilen	teilweise Optimierungspotenzial bei Abstimmung der Teilprojekte gegeben	Leasingkonstruktion mit privatem Kapitaleinsatz grundsätzlich effizient, Geschäftseinteilung des Magistrates möglicherweise verbesserungsfähig
interne Struktur der Akteure	Selbstständigkeit der Universität und Ausgliederung der Gebäudeverwaltung des Bundes als positive Schritte zu Effizienz und Marktmäßigkeit	ÖBB Gliederung in Teilgesellschaften als erster Schritt zu Marktmäßigkeit und Effizienz, Privatisierung des Absatzbereiches als nächster Schritt noch ausständig	Ausgliederung der Praterentwicklung in GmbH ist sinnvoll, jedoch starke politische Einflußnahme in operatives Geschäft weiterhin vorhanden
Ressourceneinsatz	möglicherweise ineffizient auf Grund Monopolstellung der BIG	ist effizient	Ineffizienzen auf Grund diverser im Projektablauf auftretender Probleme (z.B. Insolvenz Totalunternehmer)
Vergabevorschriften	Vorgaben wurden eingehalten	Vorgaben wurden eingehalten	wurden vor allem wegen Zeitdruck nicht eingehalten
Bewertung gemäß Schulnotensystem¹⁷⁹	1,8	2,0	2,9

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁷⁹ zur Berechnung der Noten: siehe Projektbewertungskapitel (Kapitel 5.2.6.5, 5.3.6.5 und 5.4.6.5)

Als Ergebnis dieser Arbeit können somit folgende Handlungsempfehlungen für die Politik und für Projektentwickler bei künftigen Infrastrukturprojekten ausgesprochen werden, die nicht nur den Projektablauf an sich, sondern auch die strukturellen Rahmenbedingungen betreffen:

Das Erfordernis von öffentlicher Bereitstellung bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Infrastruktur durch ein öffentliches Unternehmen produziert werden muss (*siehe Kapitel 3.3.1.2*). Effizienzsteigerungen könnten einerseits durch den vermehrten Einsatz von privatem Kapital in Form von Public – Private - Partnership Modellen, andererseits aber auch durch verstärkten Wettbewerb und einem Aufbrechen der Monopolstellung der öffentlichen Unternehmen erreicht werden. Die Rolle der Politik sollte sich dabei auf das Setzen von Rahmenbedingungen und Projektvorgaben beschränken. Einflussnahmen in das Tagesgeschäft führen zu erheblicher Planungsunsicherheit und erschweren einen effizienten Projektablauf.

Bei Infrastrukturprojekten in der analysierten Größenordnung handelt es sich um komplexe Gebilde mit einer Vielzahl an Akteuren. Umso wichtiger erscheint es, einen klaren politischen Auftrag zu formulieren, der die öffentlichen Interessen verfolgt und auch externe Effekte berücksichtigt. Hier besteht einerseits Optimierungspotenzial bei der Koordination zwischen Bundeseinrichtungen beziehungsweise dem Bund nahe stehenden Einrichtungen (zum Beispiel Ministerien, Bundesunternehmen, Universität,...) und föderalen Einrichtungen (Gemeinden, Landesregierung, Nahverkehrsunternehmen,...), die teilweise unterschiedliche Richtungen verfolgen. Andererseits könnten aber auch gewisse politische Aufträge an öffentliche Unternehmen, die gesetzlich festgeschrieben sind, insofern verbessert werden, als sie von reinen Gewinnaufträgen hin zu umfassenderen Entwicklungsaufträgen gewandelt werden sollten. Es ist nämlich unter Berücksichtigung der relevanten volkswirtschaftstheoretischen Grundlagen nicht ersichtlich, warum es alleinige Aufgabe eines öffentlichen Unternehmens ist Gewinne zu machen und diese an den Staat abzuführen. Private Leistungserbringung und staatliche Einnahmen über Konzessionsmodelle erschienen hier durchaus probat.

Ein weiterer Baustein für ein effizientes Projekt ist die Etablierung von Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Projektziele. Die dafür aufzuwendenden „Screening Kosten“ (im Sinne der Prinzipal – Agent – Theorie) sind bei großen Infrastrukturprojekten im Vergleich zum zu

erwartenden Nutzen durchaus argumentierbar. Nur so lässt sich die Umsetzung der öffentlichen Interessen gewährleisten. Ob diese Kontrolle durch den öffentlichen Auftraggeber selbst wahrgenommen werden sollte (man denke an die Baubegleitungsstelle der JKU Linz [*siehe Kapitel 5.2.2.3c*])) erscheint unter dem Gesichtspunkt der Effizienz fraglich. Eine Ausgliederung an eine externe Kontrollinstanz wäre in einigen Fällen wohl kostensparender.

Gleichzeitig muss auch die Wirksamkeit dieser Kontrollmechanismen sichergestellt werden. So sollten zum Beispiel Prüfberichte von unabhängigen Kontrollinstanzen (Kontrollamt der Stadt Wien) Sanktionswirkungen, die über die Generierung von medialem Druck hinausgehen, entfalten. Hier könnte man die Androhung eines Projektstopps bei Nichteinhaltung gewisser Kriterien andeuten, von der eine massive Präventivwirkung zu erwarten wäre. Dazu bedarf es der Schaffung der rechtlichen Handlungsspielräume durch die Politik.

7 Zusammenfassung

Die Produktion und die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur in Österreich war in den vergangenen Jahren einem starken Wandel unterworfen. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass die direkte Leistungserbringung durch die staatliche Verwaltung einerseits zu Ineffizienzen führen kann und außerdem, vor allem in Hinblick auf die zu erfüllenden Maastricht – Kriterien, ein hohes Maß an Staatsverschuldung mit sich bringt. Deshalb wurden und werden immer häufiger öffentliche Unternehmen beziehungsweise öffentliche Projektgesellschaften, die mehr oder weniger stark unter politischem Einfluss stehen, mit dieser Staatsaufgabe betraut.

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wurden anhand der relevanten volkswirtschaftlichen Theorien insgesamt drei österreichische Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Bildung, Verkehr und Unterhaltung im Hinblick auf den effizienten Einsatz öffentlicher Ressourcen und die Umsetzung der öffentlichen Interessen analysiert. Dabei konnte festgestellt werden, dass durch den Einsatz öffentlicher Finanzmittel neben den projektbezogenen Effekten auch wesentliche positive externe Effekte erzeugt werden können: Entwicklungsimpulse für ganze Stadtteile und Unternehmensbranchen spielen dabei eine wichtige Rolle. Optimierungspotenzial besteht hier insofern, als durch umfassende politische Aufträge an öffentliche Unternehmen diese externen Effekte bewusst gesteuert und weiter forciert werden sollten.

Weiters geht aus dieser Arbeit hervor, dass zwischen der Produktion und der Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur strikt zu unterscheiden ist. Während die öffentliche Bereitstellung, die nichts anders bedeutet, als dass der Staat dafür zu sorgen hat, dass das betreffende Gut den Bürgern tatsächlich zu Verfügung steht, bei allen drei analysierten Projekten gerechtfertigt erscheint, ergibt sich hinsichtlich der öffentlichen Produktion dieser Güter ein anderes Bild. Öffentliche Bereitstellung bedeutet nicht zwangsläufig, dass ein Gut durch öffentliche Unternehmen hergestellt werden muss. Verstärkter Wettbewerb durch Einbindung privater Unternehmen, sowie die Einbringung von privatem Kapital in Form von Public – Private – Partnership Modellen, könnten in gewissen Situationen einen weiteren Schritt in Richtung Markteffizienz darstellen.

8 Verzeichnisse

8.1 Quellenverzeichnis

8.1.1 Literatur

Autobahn- und Schnellstraßen – Finanzierungsaktiengesellschaft (Asfinag), 2007, Geschäftsbericht 2007, Wien

Bauer, L., 2008, Europäisches und österreichisches Vergaberecht, Lehrveranstaltungsunterlage, Wien, abgerufen unter http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatsrecht/inst_staatsrecht_thienel/KU_Europ%C3%A4isches_%C3%B6sterreichisches_Vergaberecht.pdf

Blankart, C., 1994, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München

Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), 2007, Konzernbericht 2007

Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), 2007, Presseinformation vom 11.05.2007: Baubeginn für Science Park der Johannes Kepler Universität Linz, abgerufen unter http://www.big.at/fileadmin/user_upload/Content/Media/08-Presse/01-Presseinformation/2007/PresstextSciencePark.pdf am 21.01.2009

Danbauer, D., 2008, Bahnhof Praterstern – Dynamisches Verkehrszentrum, in: Österreichische Bauzeitung, 23.05.2008

Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J., 2007, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7.Auflage, München

JKU Linz, 2005, Information zur Pressekonferenz vom 01.07.2005: „Startschuss für Science Park: Linzer Universität präsentiert Siegerprojekt des Architektenwettbewerbes“, abgerufen unter

http://www.jku.at/JKU_Site/JKU/news/content/e178/e1145/e1218/e2445/footerelmts2453/PK-Unterlage.pdf am 08.01.2009

Jochimsen, R., 1966, Theorie der Infrastruktur, Tübingen

Karas, O., 2005, Die Vergaberichtlinien aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Sachs, O., (Hrsg.), Schwerpunkte II zum BVergG 2006, Wien

Kontrollamt der Stadt Wien, 2006, KA - K-8/06, Stadt Wien Marketing und Praterservice GmbH, Prüfung der Vergabe sowie der Vertragserfüllung des Vertrages zwischen dem Magistrat der Stadt Wien und der Firma "Imaginvest" zur Entwicklung des Wiener Wurstelpraters, abgerufen unter <http://www.kontrollamt.wien.at/berichte/2006/lang/2-12-KA-IV-K-8-6.pdf> am 04.04.2009

Kontrollamt der Stadt Wien, 2008, KA - K-20/07, Prater Service GmbH, Prüfung der Errichtung des neuen Riesenradplatzes in bau-, vergabe- und vertragstechnischer Hinsicht, abgerufen unter <http://www.kontrollamt.wien.at/ausschuss/02/02-05-KA-V-K-20-7.pdf> am 04.04.2009

Kropik, A. / Mille, A. / Sachs, M., 2006, Das Vergaberecht in Österreich

Mader, P., 2006, Kapitalgesellschaften, Wien

Mankiw, N., 2001, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2.Auflage, aus dem Englischen übertragen von Adolf Wagner, Stuttgart

Marx, G., 2008, Das Immobilienmanagement des Bundes, Wien

Musgrave, R. / Musgrave, P. / Kullmer, L., 1994, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1.Band, 6. Auflage, Tübingen

ÖBB Infrastruktur Bau AG, Konzernabschluss zum 31.12.2007, abgerufen unter [http://www.oebb.at/bau/de/Servicebalken/Investor Information/Konzernabschluss 2007.pdf](http://www.oebb.at/bau/de/Servicebalken/Investor%20Information/Konzernabschluss%202007.pdf) am 08.03.2009

Picot, A. / Dietl, H. / Franck, E., 1997, Organisation – Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart

Raschauer, B., 2003, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Wien

Sachs, M., 2005, Schwerpunkte II zum BVergG 2006 – Von der Idee zur nationalen Umsetzung , Wien

Stiglitz, J., 2000, Finanzwissenschaften, 2.Auflage, ins Deutsche übertragen und teilweise auf Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland eingerichtet von Bruno Schönfelder, München

Wiegand, D., 2008, Projektentwicklung, Vorlesungsunterlagen SS2008, LVA Nr. 270.081, TU Wien

Wieland, B., 2007, Infrastruktur, in: Schöller / Canzler / Knie, Handbuch Verkehrspolitik, S.376 – S-.404

Wurm, F., 2005, Public Private Partnership bei Bau und Betrieb von Einrichtungen der Wissenschaft, Vortragsunterlage, Mannheim, abgerufen am 28.01.2009 unter https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/agfortbildung/20605_wurm.pdf

8.1.2 Internet

maps.google.com | Online Luftbilder

www.asfinag.at | Internetportal der Autobahnen- und Schnellstraßen – Finanzierungsaktiengesellschaft

- <http://www.asfinag.at/index.php?idtopic=44>, abgerufen am 01.02.2009
- <http://www.asfinag.at/index.php?idtopic=121>, abgerufen am 01.02.2009

www.baunetz.de | Baubranchespezifischer Online Nachrichtendienst

- http://www.baunetz.de/meldungen/Meldungen_Wettbewerb_fuer_Wiener_Nordbahnhof_entschieden_12293.html, abgerufen am 13.03.2009

www.big.at | Internetportal der Bundesimmobiliengesellschaft

- <http://www.big.at/unternehmen/geschichte/>, abgerufen am 01.02.2009
- <http://www.big.at/unternehmen/struktur/eigentuemer/>, abgerufen am 01.02.2009

www.derstandard.at | Internetportal der Tageszeitung „Der Standard“

- http://derstandard.at/?url=/?id=1227287145573%26sap=2%26_pid=11387384, abgerufen am 13.03.2009
- <http://derstandard.at/?url=/?id=1227288892734>, abgerufen am 04.04.2009
- http://derstandard.at/?url=/?id=1237229319402%26sap=2%26_pid=12585977, abgerufen am 17.04.2009

www.diepresse.com | Internetportal der Tageszeitung „Die Presse“

- http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/379531/index.do?from=suche.extern_google.at, abgerufen am 04.03.2009
- <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/375317/index.do?from=simarchiv>
- http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/315529/index.do?from=suche.extern_google.at, abgerufen am 08.03.2009
- http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/430109/index.do?from=suche.intern_portal, abgerufen am 04.04.2009

www.jku.at | Internetportal der Johannes Kepler Universität Linz

- <http://www.jku.at/content/e362/e669/e2717/>, abgerufen am 21.01.2009
- <http://www.jku.at/content/e362/e470/>, abgerufen am 21.01.2009
- <http://www.jku.at/content/e362/e470/e2948/>, abgerufen am 21.01.2009
- <http://www.jku.at/content/e362/e449/e658/e661?apath=e178/e7517/e7522/e8287>, abgerufen am 28.1.2009

www.linz.at | Internetportal der Stadt Linz

- http://www.linz.at/presse/2006/200610_12741.asp, abgerufen am 27.01.2009

www.oebb.at | Internetportal der Österreichischen Bundesbahnen

- http://www.oebb.at/pv/de/Rund_ums_Reisen/Am_Bahnhof/Bahnhofsoffensive/index.jsp, abgerufen am 01.03.2009
- <http://www.oebb.at/holding/de/Servicebox/OeBB-Konzern/Organisation/index.jsp>, abgerufen am 08.03.2009
- <http://www.oebb.at/de/Konzern/Geschichte/nach1945.pdf>, abgerufen am 08.03.2009
- http://www.oebb.at/bau/de/Das_Unternehmen/index.jsp, abgerufen am 08.03.2009
- http://www.oebb.at/bau/de/Das_Unternehmen/index.jsp, abgerufen am 08.03.2009

www.oefb.at | Internetportal des Österreichischen Fußballbundes

- http://www.oefb.at/show_berichtdetail.php?ber_id=4281&fpid=448, abgerufen am 14.04.2009

www.oe-journal.at | Österreichischer Online Nachrichtendienst

- <http://www.oe-journal.at/Aktuelles/0102/chrarchiv07011401.htm>, abgerufen am 13.03.2009

www.prater.at | Internetportal des Wiener Praterverbandes

- www.prater.at/DownloadFile.php?PressId=1021239, abgerufen am 23.04.2009

www.praterservice.at | Internetportal der Praterservice GmbH

- <http://www.praterservice.at/de/dasunternehmen/ueberuns>, abgerufen am 07.04.2009

www.wien-event.at | Internetportal der Stadt Wien Marketing GmbH

- <http://www.wien-event.at/prater/geschichte.html>, abgerufen am 07.04.2009

www.wien.gv.at | Internetportal der Stadt Wien

- <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/praterneu/index.htm>, abgerufen am 04.04.2009
- <http://www.wien.gv.at/verkehr/strassen/images/praterstern-gr.jpg>, abgerufen am 28.02.2009

www.wienerstadtwerke.at | Internetportal der Wiener Stadtwerke

- http://www.wienerstadtwerke.at/media/files/2009/organigramm%202008_10577.pdf, abgerufen am 13.03.2009

www.sueddeutsche.de | Internetportal der Tageszeitung „Süddeutsche“

- <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/986/349821/text/>, abgerufen am 14.03.2009

8.1.3 Interviews

DI Sabine Gretner, am 25.03.2009 in 1080 Wien, Grüner Klub im Rathaus

Abgeordnete zum Wiener Gemeinderat und Planungssprecherin der Wiener Grünen

DI Gerhard Mannel, durchgeführt am 16.12.2008 in 4020 Linz, Prunerstraße 5

Projektleiter der BIG für das Projekt Science Park

Ing. Anton Schön, am 20.02.2009 in 1030 Wien, Modecenterstraße 14 / Block C

Projektkoordinator der Stadt Wien für das Projekt Praterstern

DI Norbert Steiner, am 26.02.2009 in 1100 Wien, Clemens-Holzmeister-Straße 6

Prokurist der ÖBB Immobilienmanagement GmbH, zuständig für Projektentwicklung
Bahnhofsoffensive; Leiter der Bahnhofsoffensive

Ing. Christian Trummer, am 10.02.2009 in 1120 Wien, Vivenotgasse 10

Projektleiter der ÖBB Infrastruktur Bau AG für das Projekt Praterstern

Dr. Franz Wurm, durchgeführt am 16.01.2009 in 4040 Linz, Altenberger Straße 69

Vizerektor der JKU Linz, zuständig für Finanz- und Ressourcenmanagement

Mag. Georg Wurz, am 01.04.2009 in 1020 Wien, Prater 123

Geschäftsführer der Riesenradplatz Errichtungs- GmbH und der Praterservice GmbH

8.1.4 Rechtsquellen

Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung und die Verfügung über bundeseigene Liegenschaften einschließlich Mietwohngebäuden (BIG-Gesetz), idF. BGBl. I / Nr. 71/2003

Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), idF. BGBl. I Nr. 134/2008

Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006), idF. BGBl. II Nr. 326/2008

Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 03.03.2008, Geschäftszahl: N/0012-BVA/07/2008-33

Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 2003), idF. BGBl. I Nr. 24/2007

8.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Reine und unreine öffentliche Güter	16
Abbildung 2: Ökonomisches Grundmodell der Bürokratie	29
Abbildung 3: Ziel- und Effektraum einer Projektentwicklung	40
Abbildung 4: Science Park / Lage am Universitätscampus	43
Abbildung 5: Science Park / Umgebungsplan.....	45
Abbildung 6: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Masterplan	47
Abbildung 7: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Wettbewerb.....	48
Abbildung 8: Science Park / Organisationsstruktur Projektphase Planung und Bau.....	49
Abbildung 9: Science Park / Finanzierung.....	54
Abbildung 10: Praterstern / Visualisierung Projektübersicht.....	66
Abbildung 11: Praterstern / Wesentliche Impulse für die Projektentwicklung.....	68
Abbildung 12: Praterstern / Zielpyramide ÖBB Bahnhofsoffensive	70
Abbildung 13: Praterstern / Struktur ÖBB Konzern	74
Abbildung 14: Praterstern / Leistungsbeziehungen ÖBB	75
Abbildung 15: Riesenradplatz / Umgebungsplan.....	85
Abbildung 16: Riesenradplatz / Finanzierung.....	91

8.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Öffentliche Güter	15
Tabelle 2: Entscheidungsmatrix bei einem Allmendegut	22
Tabelle 3: Übersicht Fallbeispiele.....	38
Tabelle 4: Bewertungsmatrix für öffentliche Infrastrukturprojekte	39
Tabelle 5: Science Park / Projektübersicht.....	42
Tabelle 6: Science Park / Bewertungsmatrix	63
Tabelle 7: Praterstern / Projektübersicht	65
Tabelle 8: Praterstern / Bewertungsmatrix.....	83
Tabelle 9: Riesenradplatz / Projektübersicht.....	86
Tabelle 10: Riesenradplatz / Bewertungsmatrix	100
Tabelle 11: Zusammenfassende Bewertung der Fallbeispiele	104

8.4 Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASFINAG	Autobahn- und Schnellstraßenfinanzierungs- und Errichtungsgesellschaft
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BVergG	Bundesvergabegesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
JKU	Johannes – Kepler – Universität
MA	Magistratsabteilung
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen

9 Anhang: Interviewleitfaden

Als Grundlage für die insgesamt sieben persönlichen Interviews (*detaillierte Auflistung in Kapitel 8.1.3*) diene ein Gesprächsleitfaden, der an dieser Stelle dargestellt werden soll. Damit sollten die Gespräche in eine bestimmte Richtung gelenkt und die Schwerpunkte meines Erkenntnisinteresses abgedeckt werden. Im Zuge der Interviews ergaben sich natürlich auch neue Ansätze und Überlegungen, die den Umfang des Leitfadens überstiegen. Die einzelnen Interviews dauerten zwischen 30 und 60 Minuten.

Gesprächsleitfaden

1. Projektüberblick

- Können Sie einen kurzen Projektüberblick geben? Um welche Art von Projekt handelt es sich?

2. Akteure

- Wer sind die beteiligten Akteure und was sind deren Zielsetzungen?
- Wie und von wem ist der politische Auftrag definiert?
- Welche Leistungen erbringen die einzelnen Akteure im Projektablauf und wie sind ihre Entscheidungskompetenzen sowohl auf strategischer, als auch auf operativer Ebene strukturiert?

3. Projektentwicklung

- Welche Nutzung bestand am gegenständlichen Areal vor Projektbeginn?
- Wer sind / waren die Eigentümer und die Nutzer des Projektgebietes?
- Von wem ging die Initiative zur Projektentwicklung aus und warum gerade an diesem Standort?
- Welche Planungsschritte wurden von wem gesetzt? Wurden Standort- und Machbarkeitsanalysen durchgeführt?
- Wie sahen die öffentlichen Interessen in welcher Projektphase aus und wie wurden diese artikuliert?
- Gab es Förderungen durch die öffentliche Hand?
- In welchem Zeitraum erfolgte die Projektentwicklung
- Welche Formen von Spezialwissen war für die Realisierung dieses Projektes notwendig und von wem wurde dieses eingebracht?

4. Bewertung

- Inwiefern kam es in welcher Planungsphase zu Konfliktsituationen?
- Mit welchen Mechanismen kontrolliert die öffentliche Hand die Umsetzung ihrer Interessen?
- Warum wurden beim gegenständlichen Projekt öffentliche Finanzmittel eingesetzt?