



30/SN-67/ME

RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

ZI 3432-01/92

An das

Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1017 Wien

STAMP: ENTZENT VON
51 -GE/19 C1
Datum: 22. SEP. 1992
Verf. 22. Sep. 1992

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes zur
Neuordnung der Rechtsverhältnisse
der ÖBB (Bundesbahngesetz 1991);
Stellungnahme - Nachtrag

St. Klausgraber

Der RH hat am 9. August 1991 eine Stellungnahme zum Entwurf über ein Bundesbahngesetz 1991 dem Präsidium des Nationalrates übermittelt (RHZI 2487-01/91).

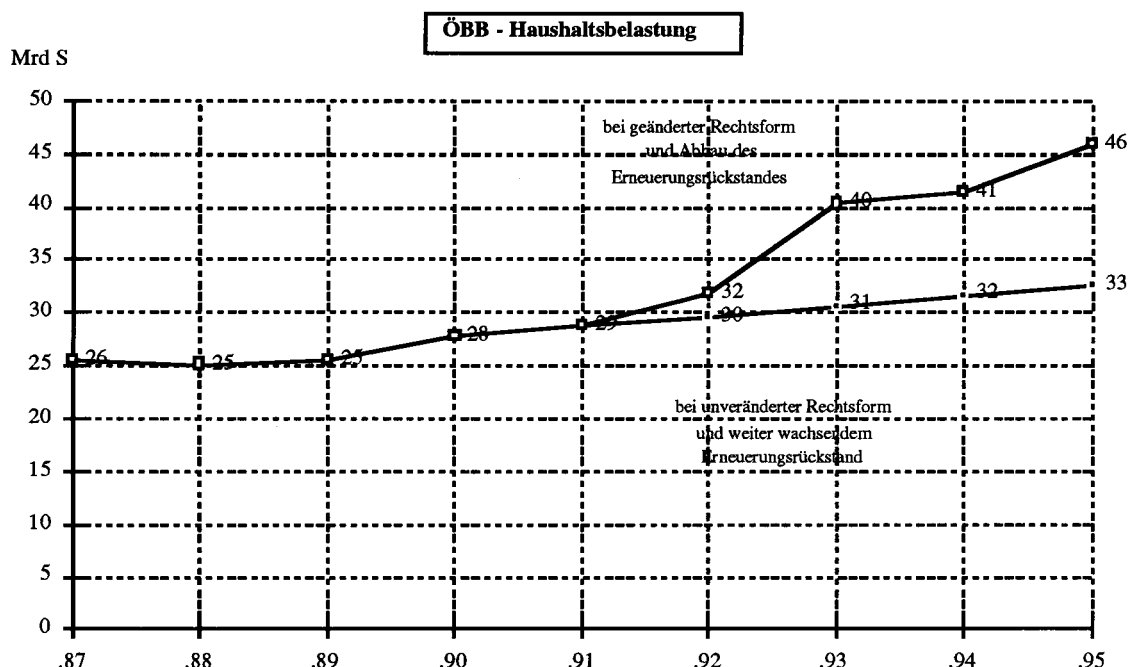
In seiner Sitzung am 19. November 1991 hat der Ministerrat den Entwurf zurückgestellt und einem geänderten Entwurf am 18. August 1992 zugestimmt.

Da im Zuge des seinerzeitigen Begutachtungsverfahrens noch keine finanziellen Auswirkungen gem § 14 Abs 1 BHG bekannt waren - betriebswirtschaftliche Untersuchungen waren erst eingeleitet worden - und eine neuerliche Begutachtung nicht mehr stattfand, sieht sich der RH veranlaßt, seine seit dem Vorjahr hinzugewonnenen Erkenntnisse zur Belastung des Bundeshaushaltes durch die ÖBB bekanntzugeben:

1 Entwicklung der Belastung des Bundeshaushaltes durch die ÖBB

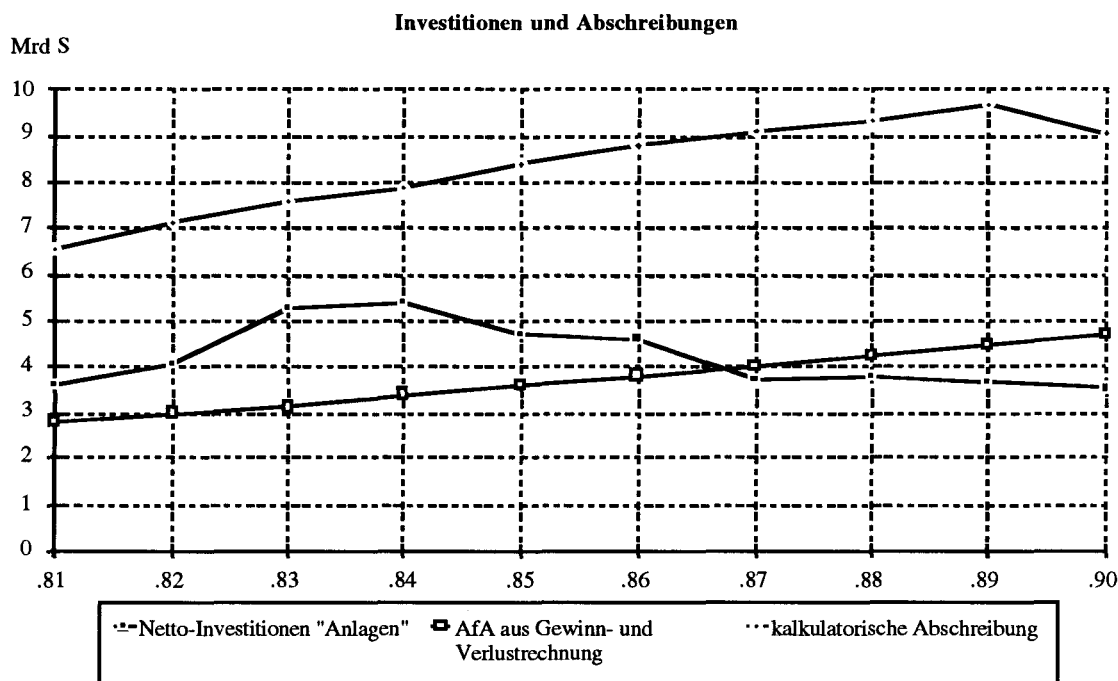
Anläßlich der Prüfung der Jahresrechnung 1991 der ÖBB war neuerlich eine Zunahme der Belastung des Bundeshaushaltes durch die ÖBB von rd 27,7 Mrd S (1990) auf rd 28,7 Mrd S (1991) (kassenmäßiger Betriebsabgang zuzüglich Abgeltungen für Tarife und Nebenbahnen sowie Ersatz für Pensionen) festzustellen.

Das folgende Schaubild gibt die Entwicklung der Bundesbelastung seit 1987 wieder. In einer Vorschau stellt es die von den ÖBB anlässlich der Bearbeitung des Gesetzesentwurfes vom Juni 1991 anstelle von Neuverschuldungen erwarteten Mehrbelastungen des Bundes dar:



Der vermeintlich höhere Anstieg der Haushaltsbelastung aufgrund der Neuordnung ergibt sich dadurch, daß die ÖBB bei der Ausgliederung ein weiteres Anwachsen des Erneuerungsrückstandes vermeiden müßten und daher gegen die Mitte des Jahrzehnts beginnen würden, die Erneuerungsrückstände verstärkt abzubauen. Der von den ÖBB mit etwas mehr als 100 Mrd S angesetzte Erneuerungsrückstand ist aus der jahrelang zu geringen Mittelzuweisung für Ersatzinvestitionen entstanden, was zu unwirtschaftlich teurer Instandhaltung führte. In den künftigen Jahren werden die unterlassenen Ersatzinvestitionen in der neuen Rechtsform nachzuholen sein, um eine wirtschaftliche Führung der Unternehmung zu ermöglichen. Bei der Weiterführung der gegenwärtigen Rechtsform fehlt im Schaubild noch ein solcher Ansatz, wodurch infolge einer ungenügenden finanziellen Ausstattung der Erneuerungsrückstand neuerlich steigen würde. Der RH hat in der Vergangenheit wiederholt auf die Erneuerungsrückstände hingewiesen. Ein weiteres Ansteigen gefährdet den gesetzlich aufgetragenen Betriebszweck und verhindert die Entwicklung zu einem modernen und leistungsfähigen Verkehrsmittel.

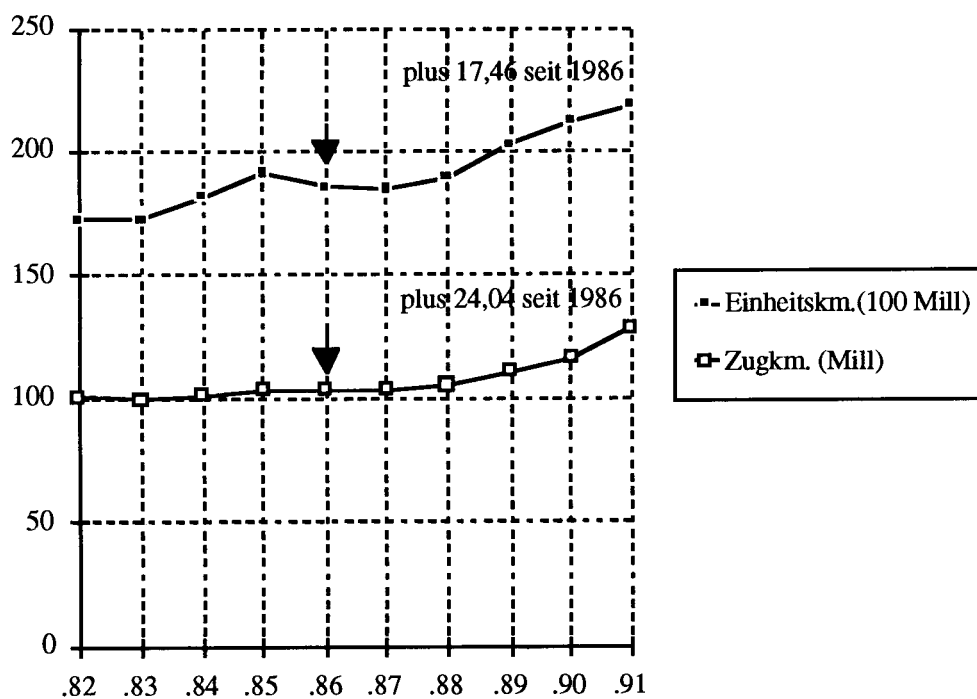
Die Ersatzinvestitionen könnten für die ÖBB zukunftsentscheidend sein. Die Anzeichen einer nahenden ernststen Betriebsbeeinträchtigung mehren sich: zuletzt auf dem Fahrleitungssektor, wo der Vorstand der ÖBB im Jahr 1991 zusätzlich Erneuerungsmittel bereitstellen mußte, oder beim Einsatz veralteter Triebfahrzeuge mit äußerst unwirtschaftlichem Erhaltungsaufwand. Nach Auffassung des RH ist auch bei Beibehaltung der bestehenden Rechtsform eine erhebliche Mehrbelastung für die Erneuerung zu erwarten, weil diese nicht beliebig aufschiebbar ist und sich die Entlastung durch den Neubau von Hochleistungsstrecken vorerst kaum auswirkt. Auch wenn für die genaue Festlegung der Höhe an Erneuerungsrückständen Unsicherheiten bestehen, läßt sich der Rückstau anhand des Zurückbleibens der Netto-Investitionen beim Ans 1/79313 "Anlagen" gegenüber den Abschreibungen verdeutlichen:



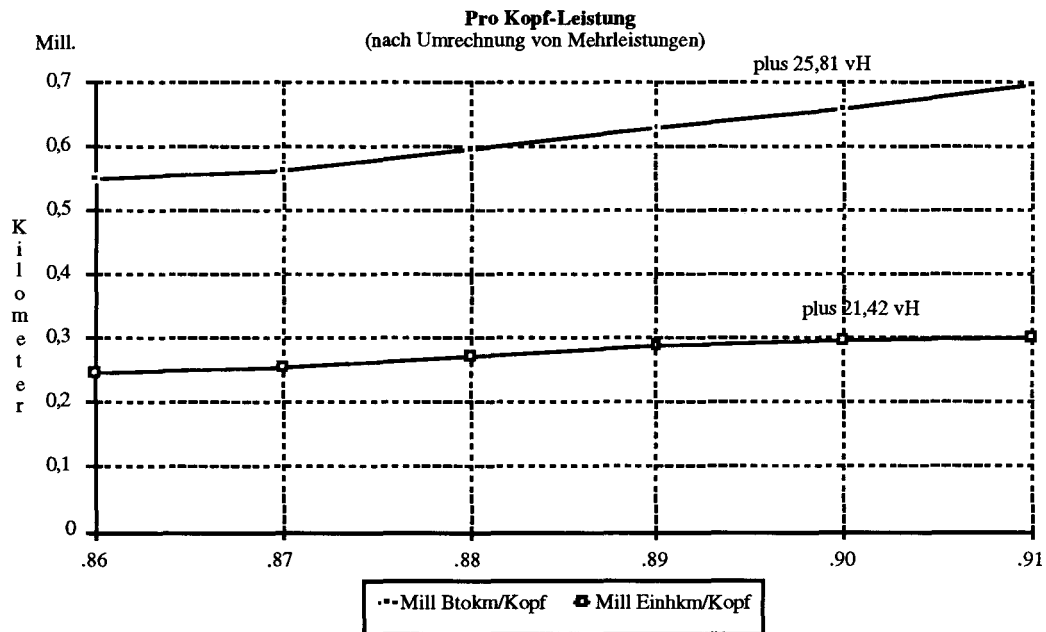
An diesem Beispiel zeigt sich, daß die ÖBB nur in den Jahren 1983 und 1984 den Ersatz verbrauchter Anlagen einigermaßen bedarfsgerecht finanzieren konnten.

Danach litt die Substanzerhaltung stark unter den Budgetrestriktionen sowie unter dem vermehrten Mittelbedarf für die vom Vorstand der ÖBB ab 1987 in Angriff genommene Produktionsausweitung, insb für den Neuen Austrotakt (NAT 91):

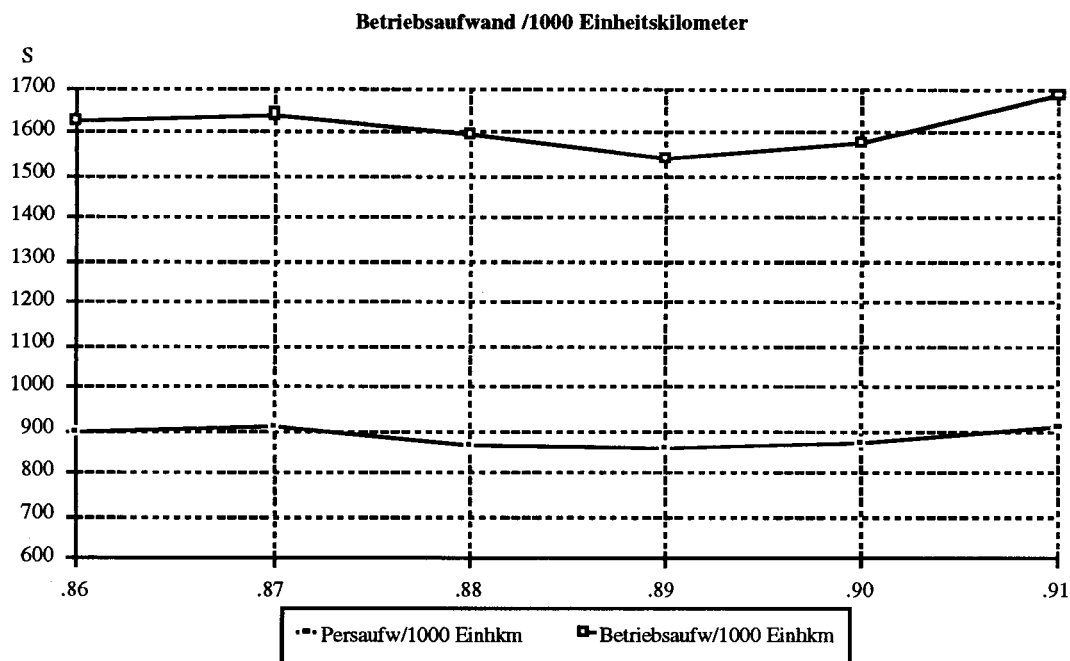
ÖBB Leistungsentwicklung



Die Leistungsausweitung war auch ausschlaggebend für den Anstieg der ÖBB-Aufwendungen. Obwohl die ÖBB die Produktivität ihres Personals seit 1986 um rd 26 vH (Bruttotonnenkilometer je Kopf) bzw um rd 21 vH (Einheitskilometer je Kopf) steigerten, vermochten sie damit die Kostenentwicklung nicht auszugleichen:



Die Kosten des Einheitskilometers erreichten daher im Jahr 1991 erneut ihren Höchststand:



Der Hauptgrund für die Zunahme der Haushaltsbelastung durch die ÖBB liegt darin, daß die ÖBB auf dem Markt keine kostendeckenden Preise erzielen können, solange sie gegenüber dem Straßenverkehr wettbewerbsverzerrende Belastungen zu tragen haben. Darüber hinaus fehlt es an straßenverkehrshemmenden Maßnahmen, um die Auslastung der ÖBB zu verbessern.

Ansonst vermögen nur planbare, strenge Einschränkungen des Leistungsauftrages, die aber im Widerspruch zur angestrebten Förderung des öffentlichen Verkehrs stünden, mittelfristig den Finanzbedarf der ÖBB wesentlich zu senken, wie durch zurückgenommene Zugleistungen oder eingestellte Nebenbahnen. Ein Investitionsstopp hingegen würde die Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB noch weiter verschlechtern.

Auch die Höhe der Investitionen für den Lärmschutz ist derzeit noch kaum abzuschätzen.

2 Die Auswirkungen eines neuen Bundesbahngesetzes

Der an sich begrüßenswerte Entwurf eines neuen Bundesbahngesetzes vermag an der weiteren Zunahme der Belastung des Bundeshaushaltes nichts zu ändern. Vielmehr dürfte eine "ausreichende Kapitalausstattung" eine mittelfristig erhebliche Mehrbelastung des Bundes auslösen. Die Mehrbelastung des Bundes könnte lediglich zeitlich hinausgeschoben werden, indem die ÖBB beträchtliche Neuverschuldungen eingingen und sie dem Bund verzögert in Form erhöhter Kosten für aufgetragene Leistungen in Rechnung stellen. Keinesfalls kann aber nach Ansicht des RH mit der Behandlung von Bewertungsfragen anlässlich der Vermögensübertragung das Finanzierungsproblem der ÖBB gelöst werden.

Ein Gesetzesbeschluß über den Entwurf allein vermag an der Belastung des Bundeshaushaltes durch die ÖBB schon deswegen wenig zu ändern, weil die Hauptbelastungen aus den nicht kostendeckenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen herrühren. Die Möglichkeiten der ÖBB, den Bundeshaushalt wesentlich zu entlasten, bleiben hingegen beschränkt. Untersucht man den Entwurf des neuen Bundesbahngesetzes hinsichtlich der Auswirkung auf die wichtigsten dieser Einflußgrößen, so ergibt sich folgendes Bild:

Investitionsfinanzierung: Das neue Bundesbahngesetz würde die Finanzierung auf dem Kapitalmarkt erleichtern. Im Vergleich zur Eigenfinanzierung mit Haushaltsmitteln kämen hohe Finanzierungskosten hinzu, welche die Rentabilität zum Teil in Frage stellen oder aber die Amortisationszeiten verlängern würden.

Einsparungen beim Personalaufwand: Eine Überleitungsbestimmung erlaubt mittelfristig keine nennenswerten Verbesserungen, weil die Unternehmung die Rechte und Pflichten gegenüber dem Personal weiterzuführen hat. Auch insoweit läßt der Entwurf durch den Übergang auf ein neues Personalrecht vorübergehend Mehrkosten erwarten. Inwieweit aufgrund des neuen Bundesbahngesetzes personalsparende Maßnahmen (Rationalisierungsinvestitionen) erleichtert würden, ist ebenso wie der Einfluß der Personalvertretung nur schwer abzuschätzen.

Wegfall der Jährlichkeit: Der RH hat wiederholt betriebswirtschaftliche Nachteile der Jährlichkeit des Budgets für die Unternehmung ÖBB aufgezeigt. Allerdings sind die Kostenkomponenten im Vergleich zu anderen nicht so hoch, daß bei Wegfall der Jährlichkeit eine erhebliche Entlastung des Bundeshaushaltes erwartet werden darf.

Übertragen von Leistungen, welche die ÖBB selbst nicht wirtschaftlich erbringen können, an Dritte: Dieser Weg ist beim "öffentlichen Schienenverkehr", der ua einen Grundbedarf sichern soll, nur beschränkt möglich und außerdem längerfristig zu sehen. Die plötzliche Umstrukturierung würde ebenfalls wegen der dem Gesetzesentwurf innewohnenden und einer Schienenverkehrsunternehmung eigentümlichen Kostenremanenz und Aufwandstarre (bspw tatsächlich unkündbares Personal, nicht marktgängige Anlagen usw) zu mittelfristig erheblichen Kostensteigerungen und damit weiteren Haushaltsmehrbelastungen führen. Da für manche Leistungen aus technischen und logistischen Gründen nur sehr wenige Anbieter in Frage kommen, wie bspw für die Triebfahrzeuginstandhaltung oder auch für die der Sicherungsanlagen, bestünde die Gefahr, nach Auslaufen einer eigenen Instandhaltung schließlich einem immer teurer werdenden Anbieter ausgeliefert zu sein.

Allgemein kaufmännisches und betriebswirtschaftliches Handeln: Die größten Teile der Aufwendungen der ÖBB würden auch künftig vom Ausmaß der nicht kostendeckenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen bestimmt sein, die aber vom Bund bestellt würden. Die Haupteinflußgröße betriebswirtschaftlichen Handelns, das Annehmen oder Ablehnen von Aufträgen je nach Kostendeckung, wird den ÖBB somit auch im neuen Gesetz versagt bleiben. Die ÖBB können lediglich den - betriebswirtschaftlichen - Kostenersatz begehren. Das ändert aber nichts an der Haushaltsbelastung im allgemeinen und erhöht diese sogar durch den Übergang von der Geldrechnung zur Kostenrechnung, weil die ÖBB ihre Abschreibungen zu Wiederbeschaffungswerten in Rechnung stellen werden müssen.

Hingegen könnten sich plötzliche bedeutsame Veränderungen, insb eine erhebliche Zurücknahme im Leistungsauftrag des Bundes infolge der beschriebenen Aufwandstarre bzw Kostenremanenz kaufmännisch und betriebswirtschaftlich besonders nachteilig auswirken. Höhere Aufwendungen müßten entweder auf den Bund überwältzt werden oder eine Neuverschuldung auslösen. Bei einer drohenden Überschuldung müßte aber schließlich doch wieder der Bund einspringen.

Zusammenfassend vermeint der RH, daß das neue Bundesbahngesetz allein nur eine sekundäre Maßnahme zu der laut Erläuterungen zum Gesetzesentwurf geplanten längerfristigen Entlastung des Bundeshaushaltes darstellt. Hingegen könnte der Bundeshaushalt entscheidend entlastet werden, wenn die wichtigsten Zielsetzungen des Österreichischen Gesamtverkehrskonzeptes 1991 (GVK-Ö 1991) umgesetzt würden. In erster Linie wäre den ÖBB vor allem zur Kostenwahrheit im Verkehr ("Leitlinie 5", S. 16 GVK-Ö 1991) zu verhelfen, bspw durch Internalisierung externer Kosten wie Unfallfolgen und Umweltschäden, wie dies auch

RECHNUNGSHOF, ZI 3432-01/92

- 9 -

einschlägigen Untersuchungen der letzten Jahre bereits entnommen werden kann (S. 59 GVK-Ö 1991).

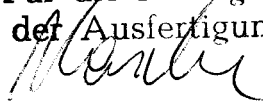
Dieser Nachtrag wurde auch dem BMV, dem BMF und dem BM für Föderalismus und Verwaltungsreform zur Kenntnis gebracht.

17. September 1992

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Monti', written over the printed text 'der Ausfertigung:'.