



R
—
H

Der
Rechnungshof

Präsidium des Nationalrates
Parlamentsgebäude
1017 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71-0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 3. Juni 2009
GZ 300.997/002-S4-2/09

Entwurf eines Bundesgesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, des Privatbahngesetzes 2004 und des Eisenbahngesetzes 1957

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Beilage übermittelt der Rechnungshof eine Ausfertigung seiner Stellungnahme zum gegenständlichen Entwurf.

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:
Blein
1 Beilage



**Der
Rechnungshof**

Gleichschrift

Bundesministerium für
Verkehr, Innovation
und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71-0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 3. Juni 2009
GZ 300.997/002-S4-2/09

Entwurf eines Bundesgesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, des Privatbahngesetzes 2004 und des Eisenbahngesetzes 1957

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit E-Mail vom 6. Mai 2009, Zl. BMVIT-210.559/0008-IV/SCH1/2009 erfolgte Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, des Privatbahngesetzes 2004 und des Eisenbahngesetzes 1957 und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1 ALLGEMEINES:

1.1 Konzernstruktur und Transparenz:

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht (unter anderem) Änderungen der ÖBB-Konzernstrukturen vor. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Eisenbahnwesen des Bundes erst vor wenigen Jahren durch das Bundesbahnstrukturgesetz 2003 - mit operativer Wirksamkeit ab 1. Jänner 2005 - rechtlich und finanziell neu geordnet wurde. Nach den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Konzernstrukturen in Richtung mehr Modernität und Flexibilität weiterentwickelt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern zu steigern und den aktuellen Erfordernissen des Verkehrsmarktes entsprechen zu können. Die Erläuterungen führen jedoch keine konkreten Gründe an, welche die beabsichtigte Änderung der Konzernstruktur zwingend erforderlich erscheinen lassen.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang daher darauf hin, dass die beabsichtigten Änderungen der Konzernstrukturen vier Jahre nach Wirksamwerden der Neuordnung und vor Ablauf des ursprünglichen Planungszeitraumes (2003 bis einschließlich 2010) erfolgen sollen (siehe zu diesem Planungszeitraum TZ 1 des Rechnungshofberichts „Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003“, Reihe Bund 2007/15), ohne die bisher im Zuge der Implementierung der Konzernstruktur hervorgekommenen Probleme zu lösen.

- Mit der beabsichtigten Novelle werden insbesondere keine Maßnahmen gesetzt, um die – vom Rechnungshof im Bericht „Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen“ (Reihe Bund 2004/6) und im Bericht zur Follow-up Überprüfung (Reihe Bund 2007/15) aufgezeigten – dem Bund drohenden Mehrkosten im Bereich der Pensionsleistungen von rund 1.200 Mill. EUR zu reduzieren.
- Die bisherigen, durch aktienrechtliche Instrumente nicht gedeckten Eingriffe der ÖBB-Holding AG in die laufenden Geschäfte der operativen Tochtergesellschaften werden durch die beabsichtigte Novelle nicht verhindert. Demnach kann die für unternehmerische Entscheidungen erforderliche Unabhängigkeit der einzelnen Gesellschaften auch weiterhin durch eine zentrale operative Steuerung gefährdet werden.
- Durch eine Fusionierung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG wird die bisher erlangte Transparenz der Mittelverwendung gefährdet.
- Im Hinblick auf die beabsichtigte Gründung von zwei Tochtergesellschaften für Bauangelegenheiten und die im Bereich der Infrastruktur vorgesehene Trennung in zwei gesonderte Zuschussverträge kommt es zu einer bloßen Verlagerung, aber zu keiner Lösung der bisher zwischen der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG bestandenen Schnittstellenproblematik.
- Eine – zumindest teilweise – Verlagerung des Verschubes zur Traktion unter dem Titel „Produktion“ ist geeignet, Intransparenzen zu verursachen und den Grundsatz der Kostenwahrheit in Frage zu stellen.
- Die Abgrenzung zwischen den beiden vorgesehenen, mit der ÖBB-Infrastruktur AG abzuschließenden Zuschussverträgen ist unklar geregelt. Es fehlt auch eine den Zuschussverträgen zugrunde zu legende mittelfristige Planung der Tätigkeit und der Rationalisierungsmaßnahmen.
- Da eine Genehmigung des Rahmenplans und des Geschäftsplans der ÖBB-Infra-

struktur AG nicht mehr vorgesehen ist, wird die Verpflichtung des Bundes zur Mittelbereitstellung ausgeweitet, wobei keine Einschränkung auf die bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung erforderlichen Zuschüsse erfolgt.

- Entgegen den Intentionen von Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße soll der mehrjährige Bestellrahmen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und die jährliche Berichterstattung an den Nationalrat entfallen.
- Die vorgesehene Vergabe von Baudienstleistungen an Tochtergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur ohne vorangehende Ausschreibung stellt die sparsame Verwendung öffentlicher Mittel in Frage. Auch im Falle der Vergabe ohne Ausschreibung müsste Transparenz gewährleistet und ein marktkonformes Verhalten sichergestellt sein.
- Die vorgesehene Aufteilung der Besorgung von Pensionsangelegenheiten auf die einzelnen Teilgesellschaften ist unzweckmäßig.
- Durch die geplante erweiterte Abgabenbefreiung auf Vertragspartner der ÖBB-Infrastruktur AG wird der Grundsatz der Kostenwahrheit beeinträchtigt.
- Die beabsichtigte Struktur des ÖBB-Konzerns wurde nicht auf ihre Maastricht-Konformität überprüft.
- Eine Änderung der Konzernstruktur vor Ablauf des ursprünglichen Planungszeitraums kann zum Wegfall eingetretener Synergieeffekte führen und beeinträchtigt die Transparenz.

Aus der Sicht des Rechnungshofs wäre anlässlich einer Reform jedenfalls sicherzustellen, dass

- den Konzerngesellschaften öffentliche Haushaltssmittel (vgl. hiezu insbesondere die in § 42 Abs. 1 und 2 des Entwurfs genannten Zuschussverträge) nur insoweit zugeführt werden, als diese bei Vorliegen einer sparsamen und wirtschaftlichen Geschäftsführung erforderlich werden,
- Leistungen innerhalb des ÖBB-Konzerns unter Beachtung des Prinzips der Kostenwahrheit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vergeben und erbracht werden,

- zur Erreichung des in den Erläuterungen genannten Ziels der Transparenz sichergestellt wird, dass insbesondere durch die Schaffung getrennter Verrechnungskreise für die Bereiche Betrieb/Bereitstellung, Verschub, Instandhaltung, Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Neubau eine klare nachvollziehbare Mittzuordnung und -abrechnung gewährleistet ist, sowie
- die Entwicklung der Zuschüsse des Staates nachvollziehbar bleibt und eine transparente Überleitung des bisherigen Systems der Gewährung eines Zuschusses durch den Bund (vgl. §§ 42 und 43 des derzeitigen Bundesbahngesetzes) zu einem allfälligen neuen Zuschussystem erfolgen kann.

1.2 Personalkosten:

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die beabsichtigte Novelle zum Bundesbahngesetz auch hinsichtlich der Pensions- und Personalangelegenheiten auf Änderungen der Konzernstruktur beschränkt, eine inhaltliche Reform des Dienst- und Pensionsrechts hingegen nicht vorgesehen ist. Den Empfehlungen des Rechnungshofes im Bericht „Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen“ (Reihe Bund 2004/6) und im Bericht zur Follow-Up-Überprüfung (Reihe Bund 2007/15), wonach die finanziellen Auswirkungen des pauschal gesetzlich festgelegten Nebengebührendurchschnittssatzes, nämlich

- die einschleifende Anhebung von 10 % auf 15 % der Pensionsbemessungsgrundlage,
- die einschleifende Anhebung der Zulagendeckelung von 10 % auf 12,5 % der Referenzgehaltsstufe VII(b)/8, sowie
- die fehlende Nachvollziehbarkeit des pauschalen Nebengebührendurchschnittssatzes zu tatsächlich pensionsrelevanten Zahlungen

zu prüfen wären und auf tatsächlich pensionsrelevante Zahlungsflüsse abzustellen wäre, wird auch weiterhin nicht Rechnung getragen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass alleine durch die fehlende Nachvollziehbarkeit des von den ÖBB im Jahr 2002 in die Gehaltsansätze einbezogenen Nebenbezugspauschales dem Bund Mehrkosten von rund 1.200 Mill. EUR drohen (siehe insbesondere TZ 19 und 24 sowie die Schlussbemerkung TZ 27 Abs. 2 und 3 des zitierten Berichtes sowie TZ 6 und TZ 7 sowie die Schlussbemerkung TZ 11 Abs. 1 und 2 der Follow-Up-Überprüfung). Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auch auf die TZ 6.28

der Broschüre Verwaltungsreform II, Reihe Positionen 2009/1, S. 69, sowie die Lfd. Nr. 292ff der in dieser Broschüre enthaltenen Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofs zur Verwaltungsreform hin.

2 ZU DEN VORGESCHLAGENEN GESETZESBESTIMMUNGEN IM EINZELNEN:

2.1 Zur Sicherstellung der Transparenz der eingesetzten Mittel und zu den Aufgaben der ÖBB-Holding AG (§§ 4 und 6 Bundesbahngesetz des Entwurfs):

Die Sicherstellung der Transparenz der eingesetzten öffentlichen Mittel ist nach den Erläuterungen eine wesentliche Zielsetzung der beabsichtigten Organisationsreform. Sie soll nunmehr in § 4 Abs. Z 2 Bundesbahngesetz ausdrücklich als Aufgabe der ÖBB-Holding AG angeführt werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Sicherstellung der Transparenz der Mittelverwendung eine wesentliche Aufgabe aller ÖBB-Gesellschaften sein und deshalb sämtlichen ÖBB-Gesellschaften zur Pflicht gemacht werden. Insofern sollten daher auch in den Tochtergesellschaften der ÖBB-Holding AG entsprechende Vorkehrungen zur Sicherung der Transparenz der Mittelverwendung geschaffen werden.

In der beabsichtigten Novelle sind derartige Vorkehrungen lediglich für die ÖBB-Personenverkehr AG vorgesehen. § 6 Bundesbahngesetz in der beabsichtigten Fassung sieht vor, dass die ÖBB-Personenverkehr AG „geeignete Strukturen zu schaffen (hat), die auf die Besonderheiten des Personenfern- und Personennahverkehrs Rücksicht nehmen“. Nach den Erläuterungen sollen hiezu jeweils getrennte Rechnungskreise geschaffen werden, um insbesondere die Mittel für gemeinwirtschaftliche Leistungen für den Nahverkehr genau verfolgen zu können.

Um dem Transparenzgebot Rechnung zu tragen, sollten getrennte Verrechnungskreise nicht nur für den Personenfern- und Personennahverkehr, sondern auch hinsichtlich der einzelnen von den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz erfassten Aufgabenbereiche, und zwar Instandhaltung, Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Neubau sowie hinsichtlich der Bereiche Betrieb/Bereitstellung und Verschub, eingerichtet werden. Des Weiteren sollten in den Zuschussverträgen Rationalisierungs- und Einsparungskriterien festgelegt und, was die Vertragserfüllung durch die ÖBB-Infrastruktur AG betrifft, ein jährlicher Soll/Ist-Vergleich vorgesehen werden.

In Bezug auf die Aufgabenstellung der ÖBB-Holding AG werden im Gesetzesentwurf (§ 4) die Gesamtkoordination der Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategien



GZ 300.997/002-S4-2/09

Seite 6 / 16

der Gesellschaften und die Sicherstellung der Transparenz der öffentlichen Mittel angeführt. Lediglich in den Erläuterungen wird ausgeführt, dass sich die „ÖBB-Holding AG auf die strategische Führung und die dazu erforderlichen Kernkompetenzen konzentriert“. Da die ÖBB-Holding AG als strategische Holding konzipiert ist (ist es) - unter Bedachtnahme auf europarechtliche Vorgaben im Eisenbahnrecht - ihre Hauptaufgabe, die strategische Ausrichtung des Gesamtkonzerns auszuarbeiten und verbindlich festzulegen sowie mittelfristige Strategiekonzepte zu erarbeiten, auf deren Grundlage sie in der Folge Koordinationsaufgaben wahrnehmen kann.

Sämtliche Tätigkeiten der Holding sollten jedoch unter strenger Beachtung des Aktiengesetzes erfolgen; die aktienrechtliche Verantwortlichkeit der Vorstände der operativen Aktiengesellschaften wäre in vollem Umfang zu wahren. Eine zentrale operative Steuerung von Seiten der ÖBB-Holding AG durch nicht-aktienrechtliche Instrumente, und zwar auf Grundlage des bisherigen § 4 Abs. 2 (nunmehr gleichlautend: §4 Abs. 3) Bundesbahngesetz, die auch nach Wahrnehmung des Rechnungshofes zu beobachten war, sollte in Hinkunft unterbleiben. Dies deshalb, weil die im Gemeinschaftsrecht und im Eisenbahnrecht vorgesehene erforderliche Unabhängigkeit der einzelnen Gesellschaften für rechtliche, organisatorische und unternehmerische Entscheidungen durch eine zentrale operative Steuerung gefährdet wird (siehe hiezu auch den Bericht des Rechnungshofs zur Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003, Reihe Bund 2007/15, TZ 14 sowie die Schlussbemerkungen TZ 26 Abs. 9).

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass in § 4 Bundesbahngesetz eine Verpflichtung der ÖBB-Holding AG aufgenommen werden sollte, wonach diese die strategische Ausrichtung des Konzerns festzulegen und mittelfristige Strategiekonzepte zu erarbeiten hätte, auf deren Grundlage sie in der Folge Koordinationsaufgaben wahrnehmen kann. Die Bestimmung des § 4 Abs. 3 Bundesbahngesetz (bisher: § 4 Abs. 2), die von der ÖBB-Holding AG zu - auch aktienrechtlich nicht unproblematischen - Eingriffen in die Geschäftsführung der operativen Aktiengesellschaften genutzt wurde, sollte auf taxativ umschriebene strategische Maßnahmen entsprechend der strategischen Ausrichtung eingeschränkt werden.

2.2 Änderung der Anteilsverhältnisse an der ÖBB-Technische Services-GmbH (§ 16 Abs. 2 Bundesbahngesetz des Entwurfs):

Was das Anteilsverhältnis an der ÖBB-Technische Services-GmbH betrifft, ermöglicht die beabsichtigte Gesetzesbestimmung (§ 16 Abs. 2 Bundesbahngesetz) verschiedenste Beteiligungsverhältnisse, darunter sogar eine Alleinbeteiligung der ÖBB-Holding AG. Auch aus den Erläuterungen, die sich lediglich auf eine höhere Flexibilität in der organisatorischen Zuordnung berufen, ist nicht erkennbar, welche konkreten Zielsetzungen mit

dem Entwurf verfolgt werden. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist nicht klargestellt, aus welchen Gründen nunmehr - abweichend von der bisherigen Rechtslage - die Möglichkeit der Anteilsvereinigung bei der ÖBB-Holding AG geschaffen werden soll.

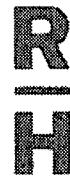
2.3 Beabsichtigte Änderungen der Konzernstruktur im Bereich der Infrastruktur (§§ 29a ff Bundesbahngesetz des Entwurfs):

Was die Eisenbahn-Infrastruktur anbelangt, sieht die beabsichtigte Novelle zum Bundesbahngesetz im Wesentlichen die Verschmelzung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG sowie die Gründung zweier Tochtergesellschaften für Baudienstleistungen bzw. für Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenplans vor. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die Beibehaltung der bisherigen Organisation erwogen werden, zumal diese erst zum 1. Jänner 2005 operativ wurde und sich gerade erst „eingespielt“ hat. Eine neuerliche Organisationsänderung, insbesondere durch Verschmelzung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, könnte eine durch die Trennung dieser Geschäftsbereiche gerade erst erlangte Transparenz in der Mittelverwendung beeinträchtigen. Die Erläuterungen enthalten auch keine Ausführungen dahingehend, ob die bisherige Struktur der Aufteilung der Geschäftsbereiche zu Intransparenzen bezüglich der Mittelflüsse geführt hätte, bzw. wie diese Intransparenzen durch die neu zu schaffende Struktur vermieden werden könnten.

Die bestehende Organisation ermöglicht nach Ansicht des Rechnungshofes eine relativ klare Trennung der Infrastruktur-Bereiche Betrieb und Bau und damit eine (weitgehend) transparente Mittelzuführung. Die in den Erläuterungen angesprochenen „Schnittstellenprobleme“ zwischen der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG könnten auf die unterschiedliche Beurteilung der Priorität von Baumaßnahmen (insbesondere von Ersatzinvestitionen unter Berücksichtigung zukünftiger Neubauten) und die Mittelknappheit im Bereich des Betriebes (einschließlich Instandhaltung) zurückzuführen sein. Derartige Probleme können durch die beabsichtigte Organisationsänderung alleine nicht gelöst werden.

Nach Ansicht des Rechnungshofs könnte insbesondere durch die im Entwurf vorgesehene Aufteilung der Fall eintreten, dass die Mittelverwendung insbesondere im Bereich der Abgrenzung der für Instandhaltung und Neubau erforderlichen Mittel weniger transparent wird. Im Übrigen hätte die vorgeschlagene Organisationsänderung zur Folge, dass im Infrastrukturbereich in Zukunft nicht bloß zwei Gesellschaften wie bisher, sondern insgesamt drei Gesellschaften tätig wären, nämlich die ÖBB-Infrastruktur AG und die zwei Tochtergesellschaften, wobei die Abrechnungsverhältnisse dieser Gesellschaften untereinander offen bleiben. Es sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass durch diese

GZ 300.997/002-S4-2/09



Seite 8 / 16

Konstruktion weder die Zahl der Leitungsfunktionen noch der interne Verrechnungsaufwand weiter ansteigen.

Zwar könnte die Verschmelzung der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der ÖBB-Infrastruktur Bau AG zur ÖBB-Infrastruktur AG zu einer verbesserten Koordination von Instandhaltungs- und reinen Baumaßnahmen führen, zumal dieser Bereich dann in die Verantwortlichkeit desselben Vorstandes fallen würden. Durch die vorgeschlagene Fassung von § 31 Abs. 2 (Aufteilung auf zwei Tochtergesellschaften für Bauvorhaben) und § 41 Abs. 2 (zwei getrennte Zuschussverträge, und zwar für den Betrieb der Schienenninfrastruktur einerseits und die Instandhaltung, die Planung und den Bau andererseits) würde es zu einer bloßen Verlagerung der angesprochenen Schnittstellenproblematik kommen.

Insbesondere die in § 31 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Aufteilung von Baumaßnahmen auf zwei Tochtergesellschaften, von welchen die eine Baudienstleistungen und die andere den Neu- und Ausbau zur Umsetzung von Rahmenplanprojekten übernehmen soll, löst bestehende Schnittstellen- und Abstimmungsprobleme nicht. Dies insbesondere im Hinblick darauf, dass der Rahmenplan nicht nur Neubauten, sondern auch Ausbau-, Instandhaltungs- und qualitätsverbessernde Projekte enthält, sodass eine klare Abgrenzung von Rahmenplanprojekten und (bloßen) Baudienstleistungen schwierig ist. Auch die Erläuterungen zum Entwurf (zu Z 13 und 14) schließen entsprechende künftige Abstimmungsprobleme nicht aus, zumal als Aufgabe der in § 31 Abs. 2 Z 1 vorgesehenen Tochtergesellschaft unter anderem „Erneuerung und Ausbau“ angeführt wird und als Aufgabe der in § 31 Abs. 2 Z 2 vorgesehenen Tochtergesellschaft nahezu derselbe Bereich, nämlich „Neu- und Ausbau“, genannt wird.

Nach Ansicht des Rechnungshofs wären - sollte an der beabsichtigten Strukturänderung festgehalten werden - die Aufgabenbereiche der beiden Tochtergesellschaften genau zu definieren, um eine Konkurrenzierung zu verhindern und die angestrebten Synergien erzielen zu können. Es sollte insbesondere klargestellt werden, welcher Tochtergesellschaft die in § 31 Abs. 3 Bundesbahngesetz angeführten sonstigen Infrastrukturmaßnahmen, für welche die Kostentragung durch Dritte sichergestellt ist, zuzuordnen sind.

2.4 Geplante Übertragung des Teilbetriebs Verschub oder von Teilen desselben an die ÖBB-Produktion GmbH (§ 34a Bundesbahngesetz und § 58 Eisenbahngesetz des Entwurfs):

Die Frage, wer nach dem Entwurf zur Erbringung der Verschubleistungen zuständig ist, bleibt offen. Sowohl die ÖBB-Infrastruktur AG als auch die ÖBB-Traktion GmbH „können“ Verschubleistungen anbieten. Eine (wenn auch nur subsidiäre) Verpflichtung,

diese Leistung anzubieten, wird nicht mehr normiert. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Verschub derzeit nicht kostendeckend erfolgt.

Nach Ansicht des Rechnungshofs könnte die beabsichtigte Zusammenführung (von Teilen) des Verschubes mit der Traktion Intransparenzen hinsichtlich der tatsächlich entstehenden und zu verrechnenden Kosten zur Folge haben. Damit würde ein der Struktur vor Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 gleichartiger Zustand geschaffen werden. Da die Mitwerber auf dem Markt für Schienenverkehrsdiestleistungen ÖBB-Verschubleistungen in Anspruch nehmen können bzw. müssen, sollte die Preisgestaltung wettbewerbsfreundlich erfolgen. Im Bereich der Verschubdienstleistungen sollte Kostenwahrheit hergestellt und ein diskriminierungsfreier Zugang sichergestellt werden. Es sollte daher eine eigene Gesellschaft mit Vollkostenverrechnung für Verschubdienstleistungen vorgesehen werden.

Eine Teilung des Verschubbereiches könnte allenfalls in der Weise realisiert werden, dass der Flächenverschub im Absatzbereich als eigene Gesellschaft unter Beachtung der Prinzipien der Kostenwahrheit und der Diskriminierungsfreiheit geführt wird, der Knotenverschub hingegen im Infrastructurbereich verbleibt.

Eine Subventionierung des Flächenverschubes erscheint auch problematisch, weil für Güterbeförderungsdienste in Hinkunft das allgemeine EU-Beihilfenregime gelten soll und die Verordnung (EWG) Nr. 1161/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs für Güterbeförderungsdienste nur mehr während eines Übergangszeitraums von drei Jahren gilt (siehe Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 sowie Punkte 11 und 36 der Erwägungsgründe).

Zusammenfassend ist der Rechnungshof daher der Ansicht, dass von der beabsichtigten Zusammenführung (von Teilen) des Verschubes mit der ÖBB-Traktion GmbH Abstand genommen werden sollte und der Tätigkeitsbereich des Verschubes von einer eigenen Konzerngesellschaft diskriminierungsfrei nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen unter Wahrung des Prinzips der Kostenwahrheit durchgeführt werden sollte.



2.5 Änderungen im Bereich der Finanzierungsverträge betr. Schieneninfrastruktur (§ 42 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfs):

Die vorgesehene Novelle zum Bundesbahngesetz sieht weiterhin zwei Finanzierungsverträge vor und zwar einen für den Bereich Bereitstellung/Betrieb (§ 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfs) und einen für den Bereich Bau (§ 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfs). Sie ordnet allerdings die Instandhaltung nicht mehr dem Bereich Betrieb, sondern dem Bereich Bau zu. Statt der bisherigen Trennung in Betrieb einschließlich Instandhaltung und Neubau auf der anderen Seite wird nunmehr eine Trennung in Betrieb ohne Instandhaltung auf der einen Seite und Instandhaltung und Neubau auf der anderen Seite vorgenommen. Damit wird eine neue Schnittstelle zwischen Bereitstellung und Instandhaltung geschaffen; die Frage ist, ob diese leichter zu administrieren ist als die bisherige Schnittstelle zwischen Instandhaltung (in der Verantwortung ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG) und Ersatzinvestition (in der Verantwortung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG).

Die gewählten Definitionen für die Inhalte der beiden Leistungsverträge werden auch in den Erläuterungen nicht näher dargelegt, sodass bestimmte Projekte wie etwa die Elektrifizierung von Strecken beiden Kategorien („Projekte für die laufende Verbesserung der Qualität...“ gemäß § 42 Abs. 4 Bundesbahngesetz in der beabsichtigten Fassung bzw. „Instandhaltung, Planung und Bau“ gemäß § 42 Abs. 2) zugeordnet werden können.

Überdies würden die Zuschüsse gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz der Finanzierung von Projekten beider (Bau-)Tochtergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur AG dienen. Bei einer allfälligen Reform wäre sicherzustellen, dass eine klare, nachvollziehbare Mittelzuordnung und -abrechnung für die Bereiche Betrieb und Bau, und zwar für die Teilbereiche Betrieb/Bereitstellung, Instandhaltung (einschließlich Inspektion und Wartung), Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Neubau gegeben ist und für diese Bereiche getrennte Verrechnungskreise vorgesehen werden. Insbesondere sollte eine eindeutige Zuordnung gemäß den besser aufeinander abzustimmenden Aufgaben der Tochtergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur AG erfolgen.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass eine - im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht vorgesehene - mittelfristige Planung des Mittelausstattung und der Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich wäre.

Des Weiteren muss gewährleistet sein, dass die Entwicklung der Zuschüsse des Bundes zum System Bahn nachvollziehbar bleibt, dass also eine transparente Überleitung der Systeme erfolgt. Wie bereits oben ausgeführt, sollten getrennte Verrechnungskreise für die einzelnen Teilaufgaben (insbesondere Instandhaltung, Neubau, Ausbau) eingerichtet

werden, die eine Zurechnung der Aufwendungen zum jeweils betroffenen Bereich sicherstellen. Ein Anspruch auf die Leistung von Zuschüssen sollte auch nur insoweit bestehen, als derartige Zuschüsse bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung und marktorientiertem Verhalten tatsächlich erforderlich sind.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass nach Ansicht des Rechnungshofs eine klare Abgrenzung der von den beiden Zuschussverträgen nach § 42 Abs. 1 und 2 Bundesbahngesetz erfassten Bereiche zu erfolgen hätte, für die einzelnen Teilaufgaben getrennte Verrechnungskreise zu führen wären und ein Anspruch auf Zuschüsse des Bundes nur soweit bestehen sollte, als diese bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung und marktorientiertem Verhalten tatsächlich erforderlich werden.

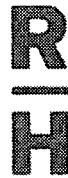
2.6 Verpflichtung zur Mittelbereitstellung gemäß § 47 Bundesbahngesetz:

Im bisherigen § 47 Bundesbahngesetz war eine Verpflichtung zur Mittelbereitstellung nur entsprechend dem genehmigten Geschäftsplan der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und entsprechend dem genehmigten Rahmenplan vorgesehen. Mit der beabsichtigten Novelle sollen diese Beschränkungen wegfallen, sodass die Pflicht des Bundes zur Bereitstellung von Mitteln an den ÖBB-Infrastruktur-Bereich deutlich ausgeweitet wird. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre eine Verpflichtung des Bundes zur Mittelbereitstellung jedenfalls nur insoweit vorzusehen, als diese Mittel für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung erforderlich sind. Durch diese Einschränkung könnte auch ein entsprechender zusätzlicher Anreiz für eine wirtschaftliche Betriebsführung geschaffen werden.

2.7 Entfall der mehrjährigen Bestellrahmen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der Berichterstattung an den Nationalrat (§§ 48f Bundesbahngesetz, § 3 Privatbahngesetz 2004):

In der beabsichtigten Novelle ist vorgesehen, dass der vom BMVIT festzulegende mehrjährige Bestellrahmen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (bisher in § 48 Bundesbahngesetz 2004 und § 3 Abs. 2 Privatbahngesetz 2004 vorgesehen) und die bisherige Pflicht zur jährlichen Berichterstattung an den Nationalrat (bisher in § 49 Bundesbahngesetz und § 3 Abs. 3 Privatbahngesetz vorgesehen) entfallen. Die Gründe für den Entfall dieser Regelungen werden in den Erläuterungen nicht nachvollziehbar dargelegt. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollten sowohl im Bundesbahngesetz als auch im Privatbahngesetz 2004 der mehrjährige Bestellrahmen und die Berichtspflicht an

GZ 300.997/002-S4-2/09



Seite 12 / 16

den Nationalrat beibehalten werden, um die für die parlamentarische Kontrolle erforderliche Transparenz der Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel sicherzustellen.

Der Entfall der jährlichen Berichterstattung steht überdies auch im Gegensatz zu Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1161/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates. Diese Bestimmung sieht nämlich die Veröffentlichung eines jährlichen Gesamtberichtes über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die ausgewählten Betreiber eines öffentlichen Dienstes sowie die diesen Betreibern zur Abgeltung gewährten Ausgleichsleistungen und ausschließlichen Rechte vor.

2.8 Vergabe von Leistungen an die Tochtergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur AG, Teilnahme an Aufsichtsratsitzungen (§§ 51a, 51b Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfs):

§ 51a Bundesbahngesetz in der Fassung der beabsichtigten Novelle sieht vor, dass das Bundesvergabegesetz 2006 auf die Vergabe von Leistungen, welche die ÖBB-Infrastruktur AG zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben an ihre 100%igen Töchter vergibt, nicht anwendbar ist. Die Nicht-Ausschreibung dieser Leistungen dürfte insoweit unproblematisch sein, als es sich um Inhouse-Vergaben handeln wird. Die Erläuterungen enthalten keine Ausführungen zur Frage, ob eine so weit formulierte generelle Ausnahme vom Bundesvergabegesetz dem EU-Vergaberecht entspricht. Im Übrigen wäre im Interesse der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel und des Transparenzgebots jedenfalls sicherzustellen, dass die Vergabe von Leistungen nach marktkonformen Grundsätzen erfolgt und die Tochtergesellschaften in marktkonformer Weise tätig werden, insbesondere ihre Leistungen zu marktkonformen Preisen erbringen.

§ 51b Bundesbahngesetz in der beabsichtigten Fassung berechtigt die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG), einen Bediensteten zu Aufsichtsratssitzungen der ÖBB-Infrastruktur AG zu entsenden, in denen in ihren Aufgabenbereich fallende Gegenstände behandelt werden. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte diese Befugnis der SCHIG wegen des gleichartigen Aufgabenbereichs auch auf die Aufsichtsräte der Tochtergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur AG ausgeweitet werden.

2.9 Änderungen im Bereich der Personal- und Pensionsangelegenheiten (Entfall der bisherigen §§ 19 bis 21 Bundesbahngesetz betr. die ÖBB-Dienstleistungs GmbH, § 52a Bundesbahngesetz des Entwurfs):

Gemäß § 52a Bundesbahngesetz in der vorgeschlagenen Fassung soll die administrative Durchführung der Pensionsangelegenheiten nach dem Bundesbahn-Pensionsgesetz nicht mehr zentral, sondern durch die jeweilige ÖBB-Gesellschaft, auf welche das Dienstverhältnis durch Betriebsübergang oder vertraglich übergegangen ist, erfolgen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Regelung, wonach jede Gesellschaft im Bereich der Pensionsangelegenheiten gleichartige Aufgaben besorgt, nicht zweckmäßig erscheint.

Die Gesellschaften sollten gesetzlich verpflichtet werden, die Pensionsangelegenheiten weiterhin gemeinsam von einer zentralen Stelle gegen ein marktkonformes Entgelt besorgen zu lassen. Der in den Erläuterungen enthaltene Hinweis, wonach unterstützende Service- und Dienstleistungen auch ohne gesetzliche Vorgabe nach konzerninterner Zweckmäßigkeit durch ein marktorientiertes Shared Service Center erbracht werden können, erscheint im Hinblick darauf, dass es sich um eine bloße Kann-Bestimmung handelt, nicht ausreichend. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist der vorgeschlagene § 52a Bundesbahngesetz auch deshalb mangelhaft, weil nicht hinreichend klar geregelt ist, welche Gesellschaft für welche ÖBB-Pensionisten zuständig ist. Unklarheiten könnten sich insbesondere dann ergeben, wenn der Dienstnehmer bereits vor der Umstrukturierung infolge des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 aus dem aktiven Dienst ausgeschieden ist.

2.10 Beabsichtigte Ausweitung der Abgabenbefreiung:

Durch die Novelle zum Bundesbahngesetz soll die der ÖBB-Infrastruktur AG gewährte Abgabenbefreiung „auf den jeweiligen Vertragspartner, soweit beide Vertragspartner Steuerschuldner wären“, ausgedehnt werden. Die Rechtfertigung für diese Abgabenbefreiung des Vertragspartners soll nach den Erläuterungen darin gelegen sein, dass nicht abgabenbefreite Verkäufer die Abgaben bei Grundstückserwerben der ÖBB-Infrastruktur AG auf den Kaufpreis aufschlagen würden, derartige Erwerbe jedoch im öffentlichen Interesse seien. Dazu ist jedoch anzumerken, dass der Grundsatz der Kostenwahrheit gegen eine diesbezügliche erweiterte Gebührenbefreiung spricht.

Im Übrigen lässt die im Entwurf gewählte Formulierung einen großen Interpretationsspielraum zu, insbesondere im Hinblick auf den betroffenen Personenkreis, die betrof-

fenen Abgaben und den Umfang der Befreiung. Die aus den Erläuterungen ableitbare Zielsetzung, Rechtsgeschäfte, an denen die ÖBB-Infrastruktur AG beteiligt ist, als solche von (Bundes)Abgaben (gemeint offenbar: von der Grunderwerbsteuer) zu befreien, kommt im Wortlaut der beabsichtigten Gesetzesbestimmung nicht klar zum Ausdruck. Durch die Ausweitung dieser Abgabenbefreiung in der vorgesehenen Form ist im Übrigen nicht sicher gestellt, dass die jeweiligen Vertragspartner die dadurch erzielten Kostenvorteile, etwa in Form reduzierter Preise, an die ÖBB-Infrastruktur AG weitergeben. Die Erreichung des Förderungszwecks, nämlich die Entlastung der ÖBB-Infrastruktur AG von öffentlichen (Bundes-)Abgaben, die einen Kostenfaktor darstellen würden, erscheint demnach nicht gewährleistet.

3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER BEABSICHTIGTEN NEUREGELUNG:

Was die finanziellen Auswirkungen der beabsichtigten Neuregelung anbelangt, wird in den Erläuterungen ausgeführt, dass die Gesetzesänderungen keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, aber die Gesamtwirtschaftlichkeit des ÖBB-Konzerns durch eine flexiblere Konzernstruktur gesteigert werde. Dadurch sei eine rationellere Betriebsführung möglich und die öffentlichen Zuschüsse würden kontinuierlich sinken. Die Erläuterungen bleiben damit in der Bewertung der finanziellen Auswirkungen sehr vage und lassen folgende wesentliche Fragen offen:

- Hinsichtlich der Rationalisierungspotentiale und eines allfälligen Sinkens der öffentlichen Zuschüsse:
Die Erläuterungen machen nicht deutlich, welche konkreten Problemstellungen das BMVIT zu diesem Änderungsvorschlag veranlassen und inwieweit die mit dem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen geeignet sind, eben diese Probleme zu be-seitigen. Es bleibt damit unklar, in welchen Bereichen konkret die in den Erläute- rungen angesprochenen Rationalisierungspotentiale entstehen sollen und in wel- cher finanziellen Größenordnung ein Absenken der öffentlichen Zuschüsse zu erwarten ist.
- Hinsichtlich der Maastricht-konformen Schuldenzurechnung:
Die Schulden eines Unternehmens sind nur dann nicht dem staatlichen Sektor zuzurechnen, wenn die laufenden Kosten des Unternehmens (Personal, Vor- leistungen, Abschreibungen) mindestens zu 50 % aus Umsätzen gedeckt werden können (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Aktuell werden die Verbindlichkeiten der ÖBB-Infrastruktur Bau AG (Konzern) von rund 13,3 Mrd. EUR nicht den Staatsschulden zugerechnet. Die Erläuterungen gehen mit

keinem Wort auf die Frage ein, welche Implikationen die neue Organisationsstruktur für die Zurechnung der Schulden der Gesellschaft hat bzw. haben kann.

- Hinsichtlich der Neugestaltung der Zuschussverträge:
Die Erläuterungen gehen nicht auf die Implikationen der Änderungen für die Finanzierung und die Finanzierungsinstrumente im Infrastructurbereich ein. Der Entwurf sieht eine Trennung der Instandhaltung vom Bereich Betrieb/Bereitstellung vor sowie künftige Zuschüsse zu diesen Aufwendungen zusammen mit dem Neubau. Darüber hinaus werden Verschubaufgaben (zumindestens teilweise) von der Infrastruktur in den Absatzbereich verschoben. Eine Fortführung der bisherigen Zuschussverträge gemäß den bisherigen §§ 42 und 43 Bundesbahngesetz ist damit im neuen Organisations- und Finanzierungsregime nicht möglich. Vielmehr müssen die Zuschüsse gemäß § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfes an den Bereich Betrieb/Bereitstellung infolge des Wegfalls der Aufgabe der Instandhaltung und des Wegfalls von Aufgaben des Verschubs deutlich geringer als bisher ausfallen.

Position:	Beträge in Mill. EUR
Zuschuss gem. § 42 BBahnG alt an ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG (2008)	1.014
Nach dem Gesetzesentwurf NICHT mehr enthalten:	
Instandhaltungsaufwand (2008) (davon Instandsetzung)	ca. 356 (ca. 141)
Nettoaufwand aus Verschub (2008)	ca. 270

Im Gegenzug werden die Zuschüsse gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfes an den Bereich Instandhaltung/Neubau unter Umständen höher ausfallen als die bisherigen Zuschüsse nach dem geltenden § 43 Bundesbahngesetz. Diese Folgewirkung der Änderung auf die Ausgestaltung der Zuschussverträge wurde in den Erläuterungen nicht angesprochen.

- Ausweitung der Mittelbereitstellungsverpflichtung des Bundes:
§ 47 Bundesbahngesetz schränkte bislang die Verpflichtung des Bundes zur Bereitstellung von Mitteln an den ÖBB-Infrastruktur Bereich ein. Die Verpflichtung zur Mittelbereitstellung war nur entsprechend dem genehmigten Geschäftsplan der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und entsprechend dem genehmigten Rahmenplan vorgesehen. Wie bereits oben ausgeführt, sollen diese Beschränkungen durch die gegenständliche Novelle wegfallen, sodass die Verpflichtung des Bundes zur Bereit-

GZ 300.997/002-S4-2/09



Seite 16 / 16

stellung von Mitteln an den ÖBB-Infrastruktur-Bereich ausgeweitet würde. Die finanziellen Implikationen dieser Ausweitung der Verpflichtung zur Mittelbereitstellung werden in den Erläuterungen nicht behandelt.

- Erweiterung der Abgabenbefreiung:

Die aus § 50 Bundesbahngesetz in der Fassung des Entwurfes (Abgabenbefreiung auch für die Vertragspartner der ÖBB-Infrastruktur AG) resultierenden Mindererinnahmen werden in den Erläuterungen nicht abgeschätzt.

Gemäß § 14 Abs. 1 BHG ist jedem Entwurf für ein Bundesgesetz eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus welcher unter anderem hervorzugehen hat, ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund verursachen wird (Z 1) und wie hoch die Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden (Z 2). Gemäß TZ 1.4.1 der aufgrund von § 14 Abs. 5 BHG erlassenen Richtlinie für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen wären die Ausgangsgrößen, Annahmen, Zwischenergebnisse, Bewertungen usw. so klar darzustellen, dass der Kalkulationsprozess bis hin zum Ergebnis vollständig transparent und nachvollziehbar wird.

Aus den dargelegten Gründen entsprechen die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen nicht den Anforderungen des zitierten § 14 BHG und den hierzu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.

Diese Stellungnahme wird u.e. dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Moser'.