



Österreichischer
Städtebund

Rathaus, 1082 Wien

Telefon +43 (0)1 4000 89980
Fax +43 (0)1 4000 7135
post@staedtebund.gv.at
www.staedtebund.gv.at

DVR 0656097 | ZVR 776697963

Unser Zeichen:
668/1371/2010 und 760/1370/2010

bearbeitet von:
Dfin Schwer DW 89989 |

elektronisch erreichbar:
stephanie.schwer@staedtebund.gv.at

Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

E-Mail: infra6@bmvit.gv.at

Wien, 17. Dezember 2010

**GZ. BMVIT-244.017/0024-II/ST7/2010;
Stellungnahme zum Entwurf eines
Bundesgesetzes mit dem das
Bundesgesetz über die linienmäßige
Beförderung von Personen mit
Kraftfahrzeugen (Kraftfahrliniengesetz -
KfllG), BGBl. I Nr. 203/1999,
geändert wird**

sowie

**GZ. BMVIT-239.597/0014-
V/INFRA6/2010
Stellungnahme zum Entwurf eines
Bundesgesetzes, mit dem das
Bundesgesetz über die Ordnung des
öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs
(Öffentlicher Personennah- und
Regionalverkehrsgesetz 1999 – ÖPNRV-
G 1999) geändert wird**

Allgemeines

Die Österreichischen Städte sind Aufgabenträger für den Öffentlichen Personennahverkehr. Gerade in den Städten als Ballungszentren besteht auf Grund der Konzentration der Verkehrsnachfrage und den damit verbundenen negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs (zunehmende Beeinträchtigung der Lebens- und Standortqualität, Überschreitung von umweltrelevanten Grenzwerten, Konflikte in der Nutzung der vorhandenen Verkehrsräume,... etc.) der größte Handlungsbedarf zur Lösung von Verkehrsproblemen sowie zur Verlagerung von Verkehrsmittelanteilen vom motorisierten Individualverkehr zu den Verkehrsarten des Umweltverbundes und damit auch zum Öffentlichen Verkehr.

Im Zusammenhang mit der geplanten Anpassung des ÖPNRV-G und des KfLG an die Verordnung (EG) 1370/2007 („PSO“) ergibt sich die Notwendigkeit, einen Rahmen zu schaffen, der es den Städten ermöglicht, die ihnen zugedachten Aufgaben nicht nur tragen zu müssen, sondern diesen auch tatsächlich nachkommen zu können. Die wesentlichsten Rahmenanforderungen dazu sind zusammengefasst:

- Verankerung der Städte als Aufgabenträger in ÖPNRV-G und KfLG
- Strukturreform hinsichtlich Zusammenarbeit der Aufgabenträgerebenen
- Sicherstellung einer faktischen Gestaltbarkeit des öffentlichen Verkehrssystems in den Städten als Aufgabenträger (Erteilung von Konzessionen)
- Sicherstellung einer verlässlichen Finanzierungsperspektive als unumgängliche Basis für Planungs- und Finanzierungssicherheit.

In den vorliegenden, nun zur Begutachtung versandten Entwürfen zum ÖPNRV-G und zum KfLG sind diesbezüglich leider keine ernsthaften Bestrebungen ersichtlich, die genannten Rahmenbedingungen wie oben angeführt zu schaffen oder zumindest wichtige Schritte dazu zu setzen. Vielmehr handelt es sich um eine äußerst minimalistisch-formale Anpassung der Gesetze an die mit 3.12.2009 in Kraft getretene VO (EG) 1370/07 („PSO“).

Die geplanten Novellen würden dennoch die Möglichkeit bieten, zumindest einige Schritte zu setzen, um nicht nur den Transparenzerfordernissen bei der Vergabe von Verkehrsleistungen zu entsprechen, sondern den Städten zumindest

ein Mindestmaß an Kompetenz einzuräumen, das für die Erfüllung ihrer Aufgabenträgerschaft als „örtlich zuständige Behörde“ im Sinne der PSO erforderlich ist.

Die Vorschläge des Österreichischen Städtebundes wurden auch bereits im Vorfeld der Erstellung beider Gesetze in Besprechungen mit dem BMVIT im Frühjahr 2010 eingebracht. Leider wurden diese bislang kaum bis gar nicht in die Gesetzesentwürfe integriert.

Im Folgenden werden jene Vorschläge für die Anpassung der zur Begutachtung ausgesandten Entwürfe zur Sicherstellung von städtischen Mindestanforderungen zusammen gefasst, die auch bei der geplanten Minimalanpassung möglich sein müssten.

Auf Grund der eng verflochtenen Zusammenhänge zwischen den beiden Gesetzesmaterien möchte der Städtebund seine Änderungs- und Ergänzungsvorschläge im Rahmen einer gemeinsamen Stellungnahme für das ÖPNRV-G und das KfLG einbringen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen

1. Abgrenzung von „kommerziellen“ und „nicht kommerziellen“ Leistungen

§ 3 Abs. 2 ÖPNRV-G

Die Abgrenzung von nicht kommerziellen und kommerziellen Verkehren (bisher in etwa „gemein- und eigenwirtschaftlich“) sowie die damit zusammenhängenden Erfordernisse in konzessionsrechtlichen und vergaberechtlichen Belangen waren bisher mit großen Rechtsunsicherheiten verbunden. Die Definition lt. Entwurf zum ÖPNRV-G § 3 bietet hier eine wichtige Grundlage.

Allerdings muss zur künftigen Beseitigung dieser Unsicherheit von vornherein klar sein, dass die Zahlungen für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (SLF) lt. dieser Definition als Ausgleichsleistung eingeordnet werden müssen. Mit dieser Definition/Interpretation steht und fällt letztendlich die integrierte Gestaltbarkeit des ÖPNRV durch die Aufgabenträger in Österreich, für den die öffentliche Hand den bei weiten überwiegenden Finanzierungsanteil in Form von unterschiedlichsten Ausgleichsleistungen trägt.

Jedenfalls muss für den Vollzug von ÖPNRV-G und KfLG die oben angeführte Einordnung der SLF als nicht-kommerziell gelten und darüber hinaus auch

gewährleistet sein, dass öffentlich (mit-) finanzierte (=nicht-kommerzielle) Verkehre nicht von kommerziellen Verkehren konkurrenziert werden dürfen.

Daher wird vorgeschlagen, im ÖPNRV-G eine klare Definition zu treffen. **Wir raten daher dringend an, im § 3 (2) ÖPNRV-G eine Ergänzung der Definition „Kommerzielle Verkehrsdienste“ um „... oder sonstige Zahlungsflüsse aus öffentlichen Mitteln“ vorzunehmen.**

Unklar bleibt weiterhin die Frage einer möglichen (wenn vielleicht auch nur in untergeordnetem Ausmaß zu erwartenden) Koexistenz von kommerziellen und nicht-kommerziellen Verkehren in der Praxis. Auf Basis der vorliegenden Gesetzesentwürfe würde hier ein großer Interpretationsspielraum für die Rechtsauslegung bestehen.

Insbesondere sollte klar gestellt werden, wann ein marktgerechter Ausgleich auch ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig ist bzw. wie ein solcher Ausgleich „auf der Grundlage einer Analyse der Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Verpflichtungen hätte,“ konkret zu bestimmen ist. Darüber hinaus wird angeregt, eine konkrete Definition von Ausgleichzahlungen und deren Tatbestandsvoraussetzungen aufzunehmen.

2. Klare Definition der Aufgabenträgerschaft der Städte sowie Schaffung der notwendigen Voraussetzung zur Aufgabenerfüllung

§§ 11, 12, 13 und 30a Abs. 2 ÖPNRV-G

§ 37 Abs. 3 KfLG

Die Städte tragen – entweder direkt aus dem Budget oder über Leistungen kommunaler Dienstleistungskonzerne, oft genug auch in einer Kombination beider Finanzierungsströme – die Hauptlast der Finanzierung der Stadtverkehre und sind somit zweifellos wichtige Aufgabenträger im ÖPNV im Sinne der PSO. Wie aus einer aktuellen Studie des KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) im Auftrag des Städtebundes hervorgeht, ist die Netto-Belastung der Städte (ohne Wien), also bereits unter Einrechnung der speziellen ÖV-Zuweisungen ex FAG, von 2005 bis 2009 um 50 % angestiegen. Sowohl bei Planung als auch bei Finanzierung und sind die Städte also bereits an der Grenze ihrer diesbezüglichen Möglichkeiten angelangt.

Vor diesem Hintergrund bleibt unverständlich, dass im ÖPNRV-G an den vagen Formulierungen der §§ 11 und 13 festgehalten wird, die pauschal die „Länder und Gemeinden“ als Aufgabenträger bezeichnen, aber nicht räumlich und nach Verkehrsarten differenzieren und damit Klarheit schaffen, welche Gebietskörperschaften „zuständige örtliche Behörden“ iSd Begriffsbestimmungen des Art 2 lit c der VO 1370/07 sind und entsprechend „befugt“ sind, in den Markt einzugreifen.

Wichtig ist deshalb, künftig die Aufgabenträgerschaft der Städte sowohl im ÖPNRV-G als auch im KfLG umfassend zu berücksichtigen. Die Erfüllung dieses bereits lange erhobenen Wunsches ist möglicherweise auch weiterhin nicht absehbar, da dies eine Reform des ÖPNRV verlangt, der neben den o.a. Punkten natürlich auch klare Regelungen für die Schnittstellen und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern („zuständige Behörden“) untereinander sowie mit den Aufsichtsbehörden sowie eine entsprechende Finanzierungssicherheit mit der entsprechenden Mittelausstattung zu Grunde liegen muss.

Erste Reformschritte, die Aufgabenträgerschaft der Städte erkennbar und wahrnehmbar zu verankern, könnten allerdings auch heute schon – in den vorliegenden Entwürfen – vorgenommen werden. Hierzu schlagen wir konkret folgende Modifizierungen vor:

- Die Stärkung der Rolle der Städte als Aufgabenträger (Umlegung der PSO-Definition als „zuständige Behörden“) durch **entsprechende Definitionen in den Entwürfen ÖPNRV-G §§ 11, 13 und 30a und KfLG § 37 (s.u.)**.
- Die Klärung des Verhältnisses zu den übrigen Aufgabenträgern, insbesondere den Ländern (inkl. Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften) sowie die Notwendigkeit, effizient mit deren zentralen Anlaufstellen zusammenzuarbeiten.

Auch kann z.B. lt. Entwurf ÖPNRV-G § 30a ein Besteller zwar Auskünfte beantragen, jedoch ist keine Verpflichtung zur Erteilung derselben verankert. Hier ergibt sich dringender Handlungsbedarf, und zwar bereits für die Planungsphase von ÖPNV-Maßnahmen, um wirtschaftlich sinnvolle Planungen erst zu ermöglichen.

Wir raten daher an, im § 30a (2) ÖPNRV-G die Verpflichtung für die einzurichtenden Clearing-Stellen zur Auskunftserteilung innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Beantragung zu verankern (auch bereits in der Planungsphase von ÖPNV-Projekten).

- Die Klärung des Verhältnisses zu den Aufsichtsbehörden/
Berücksichtigung der Planungsinteressen im Zuge der Vergabe von Konzessionen und Leistungen.

Gerade die großen Städte (Ballungszentren) betreiben selbst zum Teil intensive Planungen im Bereich des ÖPNV bzw. auch eigene Verkehrsunternehmen. Allerdings existieren die Städte laut § 37 KfLG des Entwurfs aber de facto nicht als Aufgabenträger (Planer, Besteller). Sie verbleiben vielmehr weiterhin im rechtsfreien Raum mit der einzigen Option, über den Umweg - und in voller Abhängigkeit von - der Landesverkehrsplanung ihre Aufgaben nicht klar geregelt, österreichweit sehr unterschiedlich und letztendlich ohne rechtliche Ansprüche erfüllen zu können.

Der Städtebund fordert daher in § 37 Abs. 3 KfLG eine Bestimmung, welche die Aufsichtsbehörden verpflichtet, neben den Zielen der Bundes- und Landesverkehrsplanung auch die konkreten Ziele der städtischen Planungen zu berücksichtigen.

- Die Zurverfügungstellung von Mitteln
Wie angeführt, ist derzeit eine ÖPNRV-Reform samt Schaffung von Planungs- und Finanzierungssicherheit (u.a. zum Vollzug der bestehenden umweltrechtlichen Vorgaben) nicht in unmittelbarer Aussicht. Als Mindestanforderung muss jedoch gewährleistet sein, dass neben allfälligen Zusatzmitteln jedenfalls die derzeit gewährten Zahlungen zumindest aufrecht bleiben. Aktuell wurde beispielsweise bereits eine Reduktion der bisher seitens des BMVIT gewährten Zuschüsse für ÖPNV-Zusatzleistungen an die Stadt Graz um EUR 126.000,- für das Jahr 2011 mitgeteilt.

Daher setzt sich der Österreichische Städtebund vehement für die Aufnahme eines neuen Passus in das ÖPNRV-G ein, demgemäß zumindest die bisher geleisteten Zuschüsse des

Bundes an die Aufgabenträger beibehalten und damit sicher gestellt werden.

Diese Dimension sollte auch in § 12 ÖPNRV-G beachtet werden, lt. dessen Entwurf aus der Reduzierung von Fahrplankilometern frei werdende Bundesmittel wie bisher für Maßnahmen im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr zur Verfügung stehen sollten.

Der Österreichische Städtebund drängt weiters darauf, dass der § 12 ÖPNRV-G dahingehend erweitert wird, dass frei werdende Bundesmittel sowohl im öffentlichen Schienennah- und Regionalverkehr als auch für Angebotsausweitungen im Kraftfahrlinienverkehr zur Verfügung gestellt werden können.

3. Konzessionsverfahren, Bestellung nicht kommerzieller Leistungen

§ 7 Abs. 1 Z 4 lit. d. KfLG

§ 33 KfLG

In Konzessionsverfahren, insbesondere auf Basis von Vergabeverfahren, ist aus Sicht der Städte auf folgende Punkte Rücksicht zu nehmen:

Bei den Ausschließungsgründen für die Erteilung einer Konzession gem. § 7 Abs 1 Z 4 lit. d des Entwurfs zum KfLG wird nur ein bereits laufendes wettbewerbliches Verfahren angeführt, nicht jedoch ein allfällig bereits bekannt gemachtes Verfahren in Form einer beabsichtigten Direktvergabe gem. Art. 5 PSO (was möglicherweise auf einen redaktionellen Fehler zurückzuführen ist). Für Städte mit eigenen Betreibern ist dies jedoch von besonderer Bedeutung.

Wir raten daher an, in § 7 Abs 1 Z 4 lit. d KfLG auch laufende Verfahren zur Direktvergabe gem. Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 als Ausschließungsgrund aufzunehmen.

Jedenfalls zu begrüßen ist allerdings der in § 7 Abs 1 Z 4 lit. d postulierte (wenngleich schwache) Vorrang von durch öDA (öffentlichen Dienstleistungsauftraggebern) bestellten Verkehren mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gegenüber allenfalls nach Verfahrensbeginn eingebrachten kommerziellen Konzessionsansuchen.

Im Sinne des Entwurfs zum KfLG, §2 Abs. 4-6 sind Festlegungen hinsichtlich Fristen getroffen. Eine starre Auslegung würde bedeuten, dass ein hohes Verzögerungsrisiko bei der Umsetzung von neuen Verkehren auf neuen Strecken bestehen würde, da als Grundlage für die Beantragung einer Konzessionserteilung „...eine Kopie des Verkehrsdienstvertrages anzuschließen“ ist.

Vor allem im Zusammenhang mit der Prüfung der straßentechnischen Eignung sowie der erforderlichen Festlegung von Haltestellen wäre es für die Besteller unzumutbar, sich erst nach Vorliegen des Verkehrsdienstvertrages bestätigen lassen zu können, ob eine geplante Strecke samt Haltestellen seitens der Aufsichtsbehörde genehmigungsfähig ist (Gefahr eines k.o.-Kriteriums nach bereits erfolgtem Vergabeverfahren!) Weiters ist anzumerken, dass zwischenzeitlich die Verfahrens- und Umsetzungszeiträume bereits sehr lange Zeit in Anspruch nehmen. Ein Antrag auf Feststellung der Straßeneignung soll nun – gegenüber ersten Entwürfen – erfreulicherweise gem. §13 (3) bereits vor Einleitung eines Vergabeverfahrens gestellt werden können. Nicht erfasst davon ist allerdings leider die Festlegung von Haltestellen – auch diese kann, wie Erfahrungen zeigen, ein „k.o.-Kriterium“ für Linienänderungen sein und sollte ebenfalls vor Durchführung eines Vergabeverfahrens beantragt werden können. **Wir schlagen daher eine Erweiterung des § 33 KfLG um die Aufnahme eines zusätzlichen Abs. 5 vor, damit die Festsetzung oder Verlegung von Haltestellen ebenfalls bereits vor Durchführung eines Vergabeverfahrens beantragt werden kann (analog zu geplanter Regelung für Straßeneignung gem. § 13).**

Generelle Anmerkungen

Negativ wird seitens des Städtebundes angemerkt, dass für den Bereich des speziellen Verkehrsvergaberechts – entgegen den Vorgaben der VO 1370/07 (Erw.grund 21, Art 5 Abs 7) kein Rechtsschutzsystem für Vergaben nach den speziellen Bestimmungen der Verordnung etabliert wird, womit bei allfälligen Streitigkeiten sowohl Aufgabenträger / Besteller als auch Verkehrsunternehmen auf den Zivilrechtsweg verwiesen sind, was wohl einer „wirksamen und raschen Überprüfung“ von Auftraggeberentscheidungen, wie sie durch die Vergabekontrolle iSd BVergG gegeben ist, entgegen steht.

Abschließend soll erneut darauf hingewiesen werden, dass seit der einstimmigen Entschliebung des Nationalrats vom Juli 1999 (anlässlich der Beschlussfassung des ÖPNRV-G) die Frage der angemessenen Lastenaufteilung bei der Finanzierung der ÖV-Infrastruktur insbesondere in Ballungsräumen noch immer ungeklärt ist. Aus der Sicht der Städte und ihrer Aufgabenträgerorganisationen gibt es hier noch immer erheblichen Handlungsbedarf, ist doch der 1999 fest gestellte Investitions-Stau seit damals erheblich größer geworden (siehe dazu die Ausführungen auf Seite 5).

Der Städtebund ersucht um Aufnahme der hiermit eingebrachten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge.

Mit freundlichen Grüßen,



OSR Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär