



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

Reihe BUND 2017/9

Reihe BURGENLAND 2017/1

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2017/1

Reihe WIEN 2017/2



Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	10
Kenndaten	21
Prüfungsablauf und –gegenstand	22
Verkehrsverbund Ost-Region	22
Leistungsangebot	25
Verkehrspolitische Vorgaben	25
Wirkungsziele	33
Entwicklung des Verkehrsangebots – Planungsprozess	38
Gender- und Diversitätsaspekte in der Verkehrsplanung	44
Umfang des Verkehrsangebots	47
Nachfrage	49
Finanzierung des ÖPNRV	51
Beiträge der öffentlichen Hand	51
Finanzierungsbeiträge der Fahrgäste	65
Tarifreform	76
Beauftragung der Leistungen	80
Beauftragung und wettbewerbliche Ausschreibung der Personenverkehre im VOR und VVNB	80

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Qualität der Busverkehrsleistungen	88
Qualitätsvorgaben	88
Qualitätskontrolle	90
Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft	91
Unternehmensgegenstand – Aufgaben	91
Laufender Geschäftsbetrieb – Aufgabenerfüllung	92
Ressourcenausstattung	111
Verwaltungsaufwand	115
Wirtschaftliche Lage	117
Schlussempfehlungen	120
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	127

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Leistungsdaten von VOR und VVNB im Jahr 2014 _____	24
Tabelle 2:	Wirkungsziele des Bundes mit Bezug zur VOR GmbH _____	33
Tabelle 3:	Übersicht Wirkungsziele Wien (Auszug) _____	37
Tabelle 4:	Entwicklung ausgewählter Leitkriterien des Masterplans Verkehr Wien _____	45
Tabelle 5:	Verkehrsangebot im VOR und VVNB _____	48
Tabelle 6:	Anzahl der Fahrgäste (Fahrten) in VOR und VVNB nach Verkehrsträgern _____	49
Tabelle 7:	Entwicklung der Fahrgäste (Fahrten) in VOR und VVNB nach Kundengruppen _____	50
Tabelle 8:	Vertragliche Grundlagen der Finanzierung der VOR GmbH ____	52
Tabelle 9:	ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – VOR GmbH _____	56
Tabelle 10:	ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand VOR GmbH – nach Gebietskörperschaften _____	57
Tabelle 11:	ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – außerhalb VOR GmbH ____	58
Tabelle 12:	ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – Gesamtübersicht Ostregion _____	59
Tabelle 13:	Außerordentliche Gesellschafternachsüsse mit unklar definierten Verwendungszwecken _____	63
Tabelle 14:	Vergleich Ticketpreise mit Stand 1. Juli 2014 _____	66
Tabelle 15:	Vergleich der Entwicklung Ticketpreise Kernzone 100 Wien – Verbraucherpreisindex (VPI 2010) _____	68
Tabelle 16:	Erlöse durch Fahrscheinverkäufe (Verbundtickets) in VOR und VVNB _____	69

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 17:	Beiträge zur Finanzierung des ÖPNRV in der Ostregion im Jahr 2014 – Überblick _____	72
Tabelle 18:	Anträge auf Schüler-Lehrlings-Freifahrt (2010 und 2011), Jugendtickets und TOP-Jugendtickets (ab 2012) in VOR und VVNB _____	75
Tabelle 19:	Meilensteine der Tarifreform der VOR GmbH _____	78
Tabelle 20:	Ausschreibung der Busverkehrsleistungen – finanzielle Auswirkungen _____	88
Tabelle 21:	Qualitätsvorgaben für Busverkehre nach Ausschreibung _____	89
Tabelle 22:	Zahlungen der VOR GmbH an ein privates Unternehmen _____	93
Tabelle 23:	Kundenkontakte im Service Center und Call Center (2014) _____	100
Tabelle 24:	Anzahl der Beschäftigten und Personalaufwand der VOR GmbH _____	111
Tabelle 25:	Anzahl der Beschäftigten der VOR GmbH nach Geschlecht _____	113
Tabelle 26:	Anteil an Frauen in Leitungspositionen der VOR GmbH _____	114
Tabelle 27:	Anzahl der Teilzeitbeschäftigten der VOR GmbH _____	115
Tabelle 28:	Verwaltungsaufwand der VOR GmbH _____	116
Tabelle 29:	Jahresabschlüsse der VOR GmbH _____	118

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Lage des Verkehrsverbunds Ost-Region (VOR) und des Verkehrsverbunds Niederösterreich Burgenland (VVNB) _____	23
Abbildung 2:	Planungsparameter für den öffentlichen Verkehr am Beispiel Südraum Wien – Wohnbevölkerung, Schulstandorte und Umsteigepunkte _____	39
Abbildung 3:	ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand im Jahr 2014 _____	60
Abbildung 4:	Ausschreibungsregionen im VOR und VVNB _____	82
Abbildung 5:	Beispiele für die Darstellung des höherrangigen Schienenverkehrsangebots im Großraum Wien _____	104

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ADTV	Ab- und Durchtarifierungsverlust(e)
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.g.F.
CO ₂	Kohlendioxid
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGT	Ergebnis(se) der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
etc.	et cetera
exkl.	exklusive
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IGV	Interessensgemeinschaft österreichischer Verkehrsverbünde
IT	Informationstechnologie
ITS	Intelligent Transport Systems (Vienna Region)
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angaben verfügbar
KG	Kommanditgesellschaft
km	Kilometer
MA	Magistratsabteilung
m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Nr.	Nummer
ÖPNRV	Öffentlicher Personennah– und Regionalverkehr
ÖPNRV–G 1999	Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah– und Regionalverkehrs 1999, BGBl. I Nr. 204/1999 i.d.g.F.
ÖV	öffentlicher Verkehr
PGO	Planungsgemeinschaft Ost
PSO–Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße vom 23. Oktober 2007 (Public Service Obligation)
Raaberbahn AG	Győr–Sopron–Ebenfurti Vasut Reszvenytársaság (ehemals Raab–Oedenburg–Ebenfurter Eisenbahn Aktiengesellschaft)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SBV	Verkehrsverbund Südburgenland
SCHIG	Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH
SLF	Schüler– und Lehrlingsfreifahrt
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VDV	Verkehrsdienstvertrag
vgl.	vergleiche
VPI	Verbraucherpreisindex
VO	Verordnung
VOR	Verkehrsverbund Ost–Region
VOR GmbH	Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.
VVNB	Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie der Länder Burgenland und Niederösterreich sowie der Bundeshauptstadt Wien

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

Die Verkehrsverbünde Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) und Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland (VVNB) traten in wesentlichen Bereichen in der Öffentlichkeit getrennt voneinander auf und boten unterschiedliche Tarifsysteme an, obwohl sie bereits seit dem Jahr 2002 unter der gemeinsamen organisatorischen Führung der VOR GmbH standen. Die Generalversammlung der VOR GmbH hatte bereits im Jahr 2008 eine Zusammenführung der unterschiedlichen Tarifsysteme beauftragt. Diese Tarifreform war bis zum Ende des Jahres 2015 noch nicht umgesetzt. In den Jahren 2010 bis 2014 flossen insgesamt rd. 2,9 Mio. EUR für Managementleistungen für den VVNB an ein privates Unternehmen.

Die bestehenden Vertragsgrundlagen für die Finanzierung der VOR GmbH waren weitgehend veraltet. Die in den Grund- und Finanzierungsverträgen vereinbarten Wertanpassungsmechanismen wurden infolge neuer Tarifangebote den tatsächlichen Wertanpassungserfordernissen nicht gerecht.

Der Anteil der über die VOR GmbH abgewickelten Mittel betrug im Jahr 2014 mit einem Volumen von rd. 291 Mio. EUR weniger als ein Drittel (rd. 30,3 %) des gesamten öffentlichen Mitteleinsatzes für den öffentlichen Personenverkehr in der Ostregion (rd. 961 Mio. EUR). Eine entsprechende Gesamtübersicht fehlte.

In den Jahren 2010 bis 2014 stieg das Verkehrsangebot im VOR und im VVNB um rd. 8 %. Die Verkehrsunternehmen verzeichneten um rd. 41 % mehr Fahrgäste. Die Erlöse aus Ticketverkäufen stiegen hingegen nur um rd. 7 % (inflationsbereinigt). Die Beiträge der öffentlichen Hand zur Finanzierung des ÖPNRV erhöhten sich im gleichen Zeitraum um rd. 10 % (inflationsbereinigt).

Die Aufteilung der Mehreinnahmen aus den Jugendtickets und TOP–Jugendtickets im Rahmen der Einnahmenaufteilung war strittig.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Bei den Busverkehrsleistungen vergab die VOR GmbH bisher sechs von insgesamt 20 Ausschreibungsregionen in wettbewerblichen Verfahren. Die erste Phase der wettbewerblichen Vergabe wirkte sich überwiegend positiv auf das Preis-Leistungsverhältnis aus.

Die VOR GmbH vergab in den Jahren 2010 bis 2014 an ein privates Unternehmen IT-Beratungsleistungen im Gesamtumfang von rd. 490.000 EUR exkl. USt direkt ohne wettbewerbliches Verfahren. Die Einzelbeauftragungen lagen unter dem Schwellenwert für eine Direktvergabe, eine Schätzung des gesamten Auftragsvolumens vor der ersten Auftragsvergabe unterblieb jedoch.

Die VOR GmbH wies Jahresfehlbeträge in der Größenordnung von jährlich rd. 6,70 Mio. EUR aus, die durch Gesellschafterzuschüsse ausgeglichen wurden.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. (**VOR GmbH**) bei der Bereitstellung von öffentlichen Personen-Verkehrsdienstleistungen in den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien mit Schwerpunkten auf

- dem Zusammenwirken der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien in der VOR GmbH,
- der Entwicklung des Verkehrsangebots,
- der Gestaltung der Tarife,
- der Finanzierung des Verkehrsangebots und
- des Fortschritts bei der Ausschreibung der Busverkehrsdienstleistungen.

Die Prüfung umfasste den Zeitraum 2010 bis 2014. (TZ 1)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der Verkehrsverbund Ost-Region

Der Verkehrsverbund Ost-Region (**VOR**) bestand seit dem Jahr 1984 und war der erste Verkehrsverbund österreichweit. Er umfasste Wien und Teile der Länder Burgenland und Niederösterreich im Umraum von Wien. Die Versorgung der übrigen Fläche der Länder Burgenland und Niederösterreich mit öffentlichem Personenverkehr wurde über den Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland (**VVNB**) und den Verkehrsverbund Südburgenland (**SBV**) abgewickelt (zur leichteren Lesbarkeit in der Folge als VVNB zusammengefasst). (TZ 2)

Die Verkehrsverbünde VOR und VVNB standen bereits seit dem Jahr 2002 unter der gemeinsamen organisatorischen Führung der VOR GmbH. Diese plante den Verkehr verbundgrenzenübergreifend. Der VOR und der VVNB traten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in der Öffentlichkeit noch immer getrennt voneinander auf und boten zwei unterschiedliche Tarifsysteme mit voneinander verschiedenen Tarifniveaus an, was wenig kundenfreundlich war. (TZ 2)

Leistungsangebot

Verkehrspolitische Vorgaben

Die VOR GmbH führte nach der Ausschreibung der Busverkehre keine regelmäßigen Fahrgastzählungen durch. Damit lagen keine Informationen zur tatsächlichen Auslastung der Busse für den Vergleich mit der von der Landesverkehrsreferentenkonferenz beschlossenen Mindestauslastung vor. (TZ 3)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien entwickelten ein gemeinsames Verständnis zur Rolle der Planungsabteilungen der Länder, der Planungsgemeinschaft Ost und der VOR GmbH. Die von den Ländern in der Nah- und Regionalverkehrsstrategie Ostregion beschlossene Informationspflicht der Länder und Gemeinden gegenüber der VOR GmbH betreffend die Planung von verkehrserzeugenden Strukturen war nicht umgesetzt. (TZ 3)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien definierten in den aktuellen Landesverkehrskonzepten keine gemeinsamen, quantifizierten Verlagerungsziele in Bezug auf Pendlerinnen bzw. Pendler. Gemäß der Strategiepapiere Wiens war zur Erreichung von Verhaltensänderungen im Verkehr in Wien auch eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens im Umland notwendig. Sowohl Niederösterreich als auch Wien sahen eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern im eigenen Land, aber Ansatzpunkte im Bereich des jeweils anderen Landes. Die letzte vollständige Erhebung der Modal-Split-Anteile auf den Einfahrtskorridoren nach Wien stammte aus den Jahren 2008 bis 2010. (TZ 3)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Wirkungsziele

Die im Zusammenhang mit der VOR GmbH stehenden Wirkungsziele des Bundes wiesen grundsätzlich in die richtige Richtung. Die Mittel der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt stellten einen wichtigen Beitrag für die Finanzierung öffentlicher Personenverkehrsleistungen dar und unterstützten damit auch die Wirkungsziele des BMVIT. (TZ 4)

Der Indikator des BMVIT zur Messung des Wirkungsziels Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern berücksichtigte nur die Schienenverkehrsleistung der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft. Die bloße Anzahl beauftragter Studien ließ keine Aussagen über die konkrete Wirkung des Mitteleinsatzes in Bezug auf die Gendergerechtigkeit und die Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu Verkehrsdienstleistungen zu. (TZ 4)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien verfügten bislang über keine unmittelbar mit dem jeweiligen Budget verknüpften Wirkungsziele. Die mit dem Einsatz öffentlicher Mittel angestrebten Ziele waren in den jeweiligen Landesverkehrskonzepten dargelegt. Während sich das Burgenland und Niederösterreich auf qualitative Beschreibungen der angestrebten Ziele beschränkten, enthielten die Wirkungsziele der Stadt Wien überwiegend quantifizierte Zielwerte. (TZ 5)

Entwicklung des Verkehrsangebots – Planungsprozess

Der Planungsprozess der VOR GmbH unter Einbeziehung der betroffenen Gemeinden und Städte und der Planungsabteilungen und Mobilitätsmanagements der Länder war grundsätzlich zweckmäßig. Die VOR GmbH konsultierte im Vorfeld einer Ausschreibung nicht die Planungsabteilungen der Länder für eine finale Abstimmung der mit Stakeholdern (z.B. Städte, Gemeinden) akkordierten Planung. Die Planungsabteilungen der Länder konnten deshalb ihrer Rolle als die für die strategische Steuerung verantwortlichen Stellen nicht ausreichend nachkommen. (TZ 6)

Die Magistratsabteilung der Stadt Wien für Stadtentwicklung und Stadtplanung (MA 18) verfügte über keine Analysen, welche Auswirkungen durch die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 und die Einführung des TOP-Jugendtickets im Jahr 2012 auf die Nachfrage im öffentlichen Verkehr in Wien erwartet bzw. welche Nachfrageveränderungen tatsächlich bewirkt wurden. Die VOR GmbH erhielt von der MA 18 keine quantifizierte Informationen darüber, wie sich die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung sowie die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 auf die Nachfrage im öffentlichen Verkehr auswirken könnten. Damit kam die MA 18 ihrer in der Nah- und Regionalverkehrsstrategie Ostregion festgelegten Informationspflicht gegenüber der VOR GmbH nicht nach. Die

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



VOR GmbH verfügte nicht über die notwendigen Informationen, um auf eine erhöhte Nachfrage durch Pendlerinnen und Pendler reagieren zu können. (TZ 6)

Gender- und Diversitätsaspekte in der Verkehrsplanung

Die Verkehrskonzepte der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien waren hinsichtlich der generellen Gender-Ziele vergleichbar, unterschieden sich jedoch in Bezug auf die Parameter zur Messung der Zielerreichung deutlich. Nur der Masterplan Verkehr Wien wies konkrete Indikatoren auf, die eine Evaluierung der Zielerreichung der Geschlechtergerechtigkeit ermöglichten. (TZ 7)

Eine von der VOR GmbH und vom Land Niederösterreich durchgeführte Evaluierung des Verkehrsangebots Wachau hinsichtlich genderrelevanter Aspekte war positiv zu werten. (TZ 7)

Die durchgängige Forderung von barrierefreien Bussen im Rahmen der Ausschreibung der regionalen Busverkehre war positiv zu werten, weil durch ihre Realisierung sowohl in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen als auch Personen mit Kleinkindern das Verkehrsangebot des VOR und des VVNB gleichberechtigt nutzen können. (TZ 7)

Umfang des Verkehrsangebots

Die VOR GmbH hatte keine Kenntnis über den Umfang des Verkehrsaufkommens im Schienenverkehr in ihrem Verbundgebiet. Die Bedienhäufigkeit im VOR und im VVNB lag unter jener im Verkehrsverbund Salzburg und über jener im Verkehrsverbund Kärnten. Dies lag daran, dass die Zahlen auch ländliche Regionen im Burgenland und in Niederösterreich einschlossen und nicht den Wiener Stadtverkehr berücksichtigten. (TZ 8)

Nachfrage

In den Jahren 2010 bis 2014 stieg die Anzahl der Fahrgäste im VOR und im VVNB mit rd. 41 % stark an. Der Fahrgastzuwachs insbesondere in der Kernzone 100 in Wien war ein Zeichen dafür, dass neben der Qualität des Angebots auch begleitende Maßnahmen, wie die Tarifgestaltung, und raumplanerische Maßnahmen, wie z.B. die Ausweitung der Kurzparkzonen in Wien, die Nachfrage nachhaltig beeinflussen. Durch den mit rd. 48 % vergleichsweise hohen Anteil an Pendlerinnen bzw. Pendlern waren grundsätzlich gute Voraussetzungen dafür gegeben, dass Einnahmen aus Ticketverkäufen maßgeblich zur Finanzierung des ÖPNRV beitragen. (TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Finanzierung des ÖPNRV

Beiträge der öffentlichen Hand

Die bestehenden Vertragsgrundlagen für die Finanzierung der VOR GmbH waren weitgehend veraltet. Sie bildeten weder die aktuelle organisatorische noch die territoriale Struktur des von der VOR GmbH verwalteten Gebiets in adäquater Weise ab. Die in den Grund- und Finanzierungsverträgen vereinbarten Wertanpassungsmechanismen für die Ab- und Durchtarifierungsverluste waren infolge neuer Angebots- und Ticketstrukturen ungeeignet, den tatsächlichen Wertanpassungserfordernissen gerecht zu werden. In der Grundsatzvereinbarung 2002 und im Betreuungsübereinkommen 2003 fehlte eine Wertanpassung für das Entgelt für die Managementleistungen der VOR GmbH. (TZ 10)

In der Periode 2010 bis 2014 konnte der Anteil der über die VOR GmbH abgewickelten Mittel für den öffentlichen Personenverkehr in der Ostregion – durch die Umstellung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt und durch die Abwicklung der Zusatzbestellungen im Schienenverkehr über die VOR GmbH – nahezu verdoppelt werden (von 15,3 % auf 30,3 %). Trotz dieser Steigerung betrug dieser Anteil mit einem Volumen von rd. 291 Mio. EUR weniger als ein Drittel des gesamten öffentlichen Mitteleinsatzes für den öffentlichen Personenverkehr in der Ostregion (rd. 961 Mio. EUR). Eine entsprechende Gesamtübersicht auf Bundesebene (BMVIT, BMFJ) fehlte. (TZ 11)

Bei der Einforderung von Gesellschafter-Nachschüssen bestanden Transparenzdefizite insbesondere hinsichtlich Zahlungsgrund und Verwendungszweck. (TZ 12)

Die gesetzliche Verankerung von Meldepflichten hinsichtlich der den öffentlichen Verkehr betreffenden Ausgleichsleistungen und Zahlungsflüsse nicht kommerzieller Verkehrsleistungen (Verkehrsdienste, die gänzlich oder teilweise durch Ausgleichszahlungen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden) war zwar positiv. Es fehlte jedoch eine detaillierte Festlegung von Art, Umfang und Struktur der erwarteten Meldedaten, die für eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung des öffentlichen Mitteleinsatzes unabdingbar ist. (TZ 13)

Finanzierungsbeiträge der Fahrgäste

Das Management des VOR und des VVNB war bereits im Jahr 2002 zusammengelegt worden. Bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung fand aber keine Zusammenführung der unterschiedlichen Tarifsysteeme statt, obwohl dies bereits seit dem Jahr 2008 geplant gewesen war. (TZ 14)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Trotz mehrmaliger Beratungen in der Generalversammlung und im Tarifausschuss führte die VOR GmbH keine Bestimmung ein, die eine regelmäßige Tarifierhöhung ermöglichte. Durch die gesunkenen Preise für Monats- und Jahreskarten in der Kernzone 100 in Wien und durch das über mehrere Jahre zum gleichen Preis angebotene TOP-Jugendticket mussten die jährlich steigenden Aufwendungen für die Verkehrsdienstleistungen zunehmend durch die öffentliche Hand ausgeglichen werden. (TZ 15)

Die Pendlerinnen bzw. Pendler repräsentierten in der Ostregion im Jahr 2014 rd. 48 % aller Fahrgäste und rd. 54 % der Erlöse aus Fahrscheinverkäufen und waren damit die bedeutendste Kundengruppe. Die Kundengruppe der Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge war im Jahr 2014 in der Ostregion mit einem Anteil von rd. 22 % aller Fahrgäste und rd. 3 % der Erlöse aus Jugend- und TOP-Jugendtickets vergleichsweise von geringerer Bedeutung. (TZ 16)

Die VOR GmbH hatte keine Informationen dazu, wie viele Fahrgäste in ihrem Verbundgebiet in Zügen mit Haustariftickets (Fahrkarten, die nur für das jeweilige Verkehrsunternehmen, nicht aber für andere Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund gelten) der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen fuhrten und welche Erlöse aus Haustariftickets für das Eisenbahnverkehrsunternehmen resultierten. Sie hatte damit keine Gesamtübersicht darüber, wie groß die Nachfrage auf den jeweiligen Relationen im Verbundgebiet insgesamt war. Der VOR GmbH fehlte damit eine wesentliche Steuerungsgröße. Die von den Ländern einzurichtende Transparenzstelle gemäß § 30a ÖPNRV-G 1999 soll laut einer Vorgabe des BMVIT in Zukunft Haustarifeinnahmen und Verbundtarifeinnahmen getrennt ausweisen. (TZ 16)

Das Verkehrsangebot stieg in der Ostregion in den Jahren 2010 bis 2014 um rd. 8 % an. Die Verkehrsunternehmen konnten um rd. 41 % mehr Fahrgäste verzeichnen. Dies führte aber nur zu einer vergleichsweise bescheidenen Steigerung der Erlöse durch Fahrscheinverkäufe von inflationsbereinigt rd. 7 %. Die Beiträge der öffentlichen Hand zur Finanzierung des ÖPNRV stiegen im gleichen Zeitraum inflationsbereinigt jedoch um rd. 10 % an. (TZ 16)

Der Beitrag der Fahrgäste zum gesamten Mitteleinsatz für den ÖPNRV war in der Ostregion mit rd. 37 % – selbst ohne Berücksichtigung der Haustarif-Ticketeinnahmen – höher als vergleichsweise in Kärnten (rd. 12 % mit Haustarifen) und in Salzburg (rd. 33 % mit Haustarifen). (TZ 17)

Die VOR GmbH entwickelte gemeinsam mit den betroffenen Verkehrsunternehmen ein funktionierendes System zur Aufteilung der Einnahmen aus den Einzelkarten und Zeitkarten und wandte es auch an. Die vom BMVIT der VOR GmbH zur Verfügung gestellten Mittel für die Ab- und Durchtarifierungsverluste reichten auf-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



grund der ungeeigneten Wertanpassungsregelung nicht mehr aus, um den Verkehrsunternehmen den vertraglich zugesicherten Ausgleich der Ab- und Durchtarifizierungsverluste¹ zu bezahlen. (TZ 18)

Die Umstellung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt im VOR und im VVNB auf Jugendtickets und TOP-Jugendtickets war grundsätzlich positiv, weil sie mit einer Vereinfachung der Administration und der Nutzung verbunden war. Die Verkehrsunternehmen konnten sich jedoch nicht auf eine Aufteilung der Mehreinnahmen aus den Jugendtickets und TOP-Jugendtickets einigen. (TZ 19)

Fast acht Jahre nach ihrer Beauftragung durch die Generalversammlung der VOR GmbH war die Tarifreform noch immer nicht umgesetzt. Erst Ende des Jahres 2012 richtete die VOR GmbH eine adäquate Projektstruktur mit einem Lenkungsausschuss ein. Zu den im Wirtschaftsplan 2011 der VOR GmbH für die Tarifreform budgetierten Ausgaben von 4,5 Mio. EUR lag keine Detailkalkulation vor. Bis Ende 2014 – also vier Jahre später – waren erst 950.000 EUR verbraucht. (TZ 20)

Beauftragung der Leistungen

Beauftragung und wettbewerbliche Ausschreibung der Personenverkehre im VOR und VVNB

Die VOR GmbH schloss im Jahr 2012 mit zwei Unternehmen Zusatzverträge zu den Kooperationsverträgen ab, in welchen lukrative Buslinien – im Gegensatz zu allen anderen Busverkehren – nach dem Nettoprinzip beauftragt wurden. Damit verblieben die Fahrscheineinnahmen, aber auch das Einnahmenrisiko bei den beiden Busunternehmen. Die Anstrengungen der VOR GmbH, alle Busverkehrsleistungen bis zum Jahr 2019 in einem wettbewerblichen Verfahren auszuschreiben, waren bislang erfolgreich. (TZ 21)

Die Dauer des unter Ausschluss des Wettbewerbs abgeschlossenen Vertrags zwischen dem Land Burgenland und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft für den Schienenverkehr verstieß gegen Bestimmungen der Europäischen Union. (TZ 22)

Durch die Ausschreibung von Verkehrsleistungen in wettbewerblichen Verfahren konnten die öffentlichen Mittel bislang effektiver eingesetzt werden. So konnte bei gleichem finanziellen Mitteleinsatz eine höhere Qualität bestellt werden. Zumindest die erste Phase der wettbewerblichen Vergabe von öffentlichen Busverkehrs-

¹ Der Abtarifizierungsverlust ist jener Einnahmenentgang, der Verkehrsunternehmen durch die Ausgabe ermäßigter Verbundtickets entsteht. Der Durchtarifizierungsverlust ist jener Einnahmenentgang, der den Verkehrsunternehmen aufgrund der degressiven Tarifgestaltung nach Entfernung entsteht. Um den Fahrgästen bei Benützung mehrerer Verkehrsmittel die höheren Preise für die Anfangskilometer nur einmal zu berechnen, wird ein durchgehender Tarif von der Einstiegs- bis zur Ausstiegsstelle berechnet, und zwar so, als ob die gesamte Distanz mit einem Verkehrsmittel zurückgelegt würde.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



leistungen wirkte sich bislang positiv auf das Preis-Leistungsverhältnis für die VOR GmbH aus, weil die Kosten pro km im Vergleich zu vorher gesenkt, die Qualitätsanforderungen jedoch erhöht werden konnten. (TZ 23)

Qualität der Busverkehrsleistungen

Qualitätsvorgaben

Die alten Bruttoverträge für Busverkehre der VOR GmbH enthielten keine Qualitätsstandards und sahen keine Pönalen vor. Die neuen Bruttoverträge waren im Hinblick auf die enthaltenen Qualitätsstandards und Pönalen zweckmäßig. Sie sahen jedoch keine Regelungen bei Verfrühungen (Abfahrten vor fahrplanmäßiger Abfahrtszeit) der Busse vor. (TZ 24)

Bei einem nur geringfügig gestiegenen Personalstand führte der zuständige Bereich der VOR GmbH sowohl die bisherigen Fahrscheinkontrollen als auch die neu hinzugekommenen Qualitätskontrollen durch. Die Höhe der eingehobenen Pönalen war im Verhältnis zur erbrachten Verkehrsleistung gering. Das könnte auf ein hohes Niveau der erbrachten Verkehrsdienstleistungen, aber auch auf eine zu geringe Kontrolldichte hindeuten. (TZ 25)

Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft

Unternehmensgegenstand – Aufgaben

Der VOR GmbH kamen laut Gesellschaftsvertrag als Aufgaben u.a. die Planung des verbundspezifischen Verkehrsangebots, das verbundspezifische Abrechnungswesen, die Abstimmung und Umsetzung des Verbundtarifs, Öffentlichkeitsarbeit und Kundenmanagement, die Gestaltung und Beschaffung der Fahrausweise, die Einnahmenaufteilung, die Feststellung und Auszahlung des jährlichen Ab- und Durchtarifierungsverlusts, die Bestellung und Koordination von Verkehrsdienstleistungen, die Festlegung und Kontrolle von Qualitätskriterien und die Abwicklung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt zu. (TZ 26)

Laufender Geschäftsbetrieb – Aufgabenerfüllung

Die VOR GmbH reduzierte die Zahlungen an ein privates Unternehmen für Managementleistungen für den VVNB erst ab dem Jahr 2013, obwohl die VOR GmbH die regionalen Buslinien im Gebiet des VVNB bereits ab Mitte 2012 bestellte. Insgesamt flossen im überprüften Zeitraum rd. 2,9 Mio. EUR an dieses Unternehmen. Die Angemessenheit der Zahlungen der VOR GmbH an das Unternehmen für die erbrachten Leistungen war mangels aussagekräftiger Unterlagen nicht nachvoll-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



ziehbar. Die Leistungen des Unternehmens hätten bereits ab Mitte 2012 zur Gänze auch von der VOR GmbH erbracht werden können. Der getrennte Webauftritt des VOR und des VVNB trug bei den Kundinnen bzw. Kunden zur Verwirrung bei, weil die Fusion von VOR und VVNB und die Aufgabenteilung zwischen VOR GmbH und dem Unternehmen nicht klar zum Ausdruck kamen. (TZ 27)

Die Bemühungen der VOR GmbH, ein privates Schienenverkehrsunternehmen in den VOR und den VVNB zu integrieren, waren positiv, weil dies im Interesse der Fahrgäste lag. Die von diesem privaten Unternehmen eingehobenen Preisaufschläge auf Verbundtickets liefen der Verbundidee entgegen. Die Ankündigung des Unternehmens, die Einhebung von Zuschlägen auszuweiten, wertete die VOR GmbH als einseitigen Austritt des Unternehmens aus dem VOR und VVNB. Damit war dessen Angebot nicht mehr mit Verbundfahrtscheinen nutzbar. (TZ 28)

Die Tarifexklusivität im VOR und VVNB war nicht schriftlich definiert und nicht für alle Unternehmen verbindlich geregelt. So war z.B. nicht festgelegt, für welche Vertriebswege sie galt oder ob sie auch Aufschläge ausschloss. Auch die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft bot zur Zeit der Gebarungsüberprüfung online Tickets an, die günstiger als der Verbundtarif waren. (TZ 28)

Im Bereich der Rechtsberatungsleistungen für die Ausschreibungen der Busverkehre wurde der im Bundesvergabegesetz 2006 bestimmte Schwellenwert von 100.000 EUR exkl. USt überschritten: einerseits bei einer einzelnen Beauftragung; andererseits betrug die Gesamtsumme der Beratungshonorare der Rechtsanwaltskanzlei in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 700.000 EUR exkl. USt. Die VOR GmbH wusste – auch auf der Grundlage des Ausschreibungsplans bis 2019 –, dass Rechtsberatungsleistungen über einen längeren Zeitraum für Ausschreibungsverfahren eingekauft werden würden. Vor diesem Hintergrund hätte die VOR GmbH die rechtlichen Beratungsleistungen für die geplanten Ausschreibungsverfahren wettbewerblich vergeben sollen. (TZ 29)

Für die IT–Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Tarifreform schätzte die VOR GmbH vor der ersten Beauftragung von zwei Unternehmen nicht das Gesamtauftragsvolumen, wie es laut Bundesvergabegesetz 2006 verpflichtend vorgesehen wäre. Angesichts eines gesamten Auftragsvolumens von rd. 490.000 EUR bzw. 155.000 EUR exkl. USt für miteinander in Zusammenhang stehende Leistungen war der Verzicht auf eine Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren nicht nachvollziehbar. (TZ 29)

Die aktuelle Kundenfrequenz im Service Center der VOR GmbH war gering. In Anbetracht der Mietkosten (4.000 EUR pro Monat inkl. USt) rechtfertigte die Anzahl der Kundenkontakte (im Durchschnitt 60 Kundinnen bzw. Kunden pro Tag) nicht

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



dessen Weiterbestand. Vielmehr könnten die über das Service Center abgewickelten Leistungen auch über andere Kanäle innerhalb und außerhalb der VOR GmbH – vom Kundenservice der VOR GmbH, der VOR-Webseite und den Verkehrsunternehmen – erbracht werden. (TZ 30)

Die VOR GmbH verfügte über ein professionelles, regelmäßig zertifiziertes Call Center mit einer standardisierten Erfassung aller Anrufe. Die VOR GmbH bot die Leistungen des Call Centers auch extern an und lukrierte daraus Erlöse (im Jahr 2014 15.514 EUR exkl. USt). (TZ 31)

Zur Darstellung des höherrangigen Schienenverkehrsangebots im Raum Wien existierten unterschiedliche Kartendarstellungen, die das mit einem Kernzonen-Fahrschein des VOR nutzbare Angebot in unterschiedlicher Art und Weise darstellten. Eine gemeinsame Darstellung des U-Bahn- und S-Bahn-Schienennetzes wäre im Interesse der Fahrgäste gelegen und könnte zu einer optimierten Nutzung des hochrangigen Verkehrsangebots beitragen. (TZ 32)

Die ursprünglich durchgeführte Kundenzufriedenheitsanalyse war ein umfassendes Instrument zur Kundenkommunikation und zur Motivation der Verkehrsunternehmen, es wären aber neue Formen zur Messung der Kundenzufriedenheit zu entwickeln. Die von der VOR GmbH angestrebte Evaluierung der Ausschreibungsregionen war in Anbetracht der von der VOR GmbH angestrebten Dauer zwischen Betriebsbeginn und Befragung überfällig. (TZ 33)

Die Kundinnen bzw. Kunden richteten eine im Vergleich zu anderen Verkehrsverbünden hohe Anzahl von Beschwerden an die VOR GmbH. Es gab keine Anhaltspunkte für eine unterdurchschnittliche Qualität der Leistungserbringung. Die Anzahl der Beschwerden war auch als Zeichen eines gut eingeführten und daher von den Kundinnen bzw. Kunden in Anspruch genommenen Beschwerdemanagements zu werten. Die VOR GmbH verfügte nicht über Kenntnisse zu den bei den Verkehrsunternehmen eingehenden Beschwerden. Damit fehlte ihr eine wichtige Rückmeldung zur Qualität der Leistungserbringung. (TZ 34)

Es war zweckmäßig, dass die VOR GmbH innerstädtische Verkehrsleistungen gemeinsam mit den damit zusammenhängenden regionalen Verkehrsverbindungen plante und ausschrieb. Die VOR GmbH wendete kein Kostenrechnungssystem an, mit dem sie die für die Ausschreibung und Bestellung von Stadtverkehren aufgewendeten Ressourcen gesondert erfassen und in weiterer Folge der betreffenden Gebietskörperschaft in Rechnung stellen konnte. (TZ 35)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Ressourcenausstattung

Der Personalaufwand je Beschäftigten der VOR GmbH war angemessen. Die Personalkosten wurden nicht einzelnen Kostenstellen des Unternehmens zugeordnet, obwohl geeignete Systeme dafür vorhanden waren. Eine permanente Auslastung der 18 Beschäftigten des Unternehmensbereichs ITS Vienna Region war nach Fertigstellung dieser Graphenintegrationsplattform nicht sichergestellt. (TZ 36)

Der Frauenanteil in der VOR GmbH stieg im überprüften Zeitraum zwar an. In höher qualifizierten Positionen und in Führungspositionen waren Frauen jedoch nach wie vor unterrepräsentiert. (TZ 37)

Der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten in der VOR GmbH war im Interesse der Belegschaft und gemeinsam mit dem hohen Anteil an Mitarbeitern mit Väterkarenz bzw. Väterteilzeit ein Indiz für die Verwirklichung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen. (TZ 38)

Verwaltungsaufwand

Im überprüften Zeitraum stiegen die Beratungskosten der VOR GmbH um rd. 51 % an. Aufgrund der Kosten von externen Beratungsleistungen wären vorrangig interne Ressourcen einzusetzen und bei der Abwägung zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe jedenfalls entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen. Das Kostenrechnungssystem wurde bei der VOR GmbH unzureichend genutzt. (TZ 39)

Wirtschaftliche Lage

Die operativen Erlöse der VOR GmbH reichten über den gesamten überprüften Zeitraum nicht aus, die Aufwendungen der Gesellschaft abzudecken. (TZ 40)

Die Organe der VOR GmbH legten dem Aufsichtsrat und der Generalversammlung ab dem Jahr 2012 keine Soll-Ist-Vergleiche über die laufende Geschäftsgebarung vor. (TZ 41)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Kenndaten

VOR und VVNB						
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs BGBl. I Nr. 204/1999 (ÖPNRV–G 1999) i.d.g.F. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße vom 23. Oktober 2007 (PSO–Verordnung)					
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. Platz–km					in %
Verkehrsangebot ¹	44.291	k.A.	45.735	47.157	47.746	7,8
	in Mio. Fahrgäste					
Fahrgäste	928,17	964,43	1.162,84	1.243,13	1.306,23	40,7
	in Mio. EUR					
Finanzierung des ÖPNRV	803,92	845,24	834,88	960,52	960,84	19,5
Beiträge der Fahrgäste ²	473,80	492,66	518,56	527,75	551,70	16,4
VOR GmbH						
Eigentümer	Land Burgenland (12 %), Land Niederösterreich (44 %), Land Wien (44 %)					
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	Anzahl in VBÄ					in %
Beschäftigte	72,29	76,67	85,55	92,67	96,37	33,3
	in Mio. EUR					
Finanzielle Lage						
Summe Erlöse	83,51	93,48	155,49	211,96	229,70	175,1
Summe Aufwendungen	91,02	100,39	162,31	217,67	236,40	159,7
davon						
<i>Verwaltungsaufwand</i>	9,50	9,69	10,69	11,63	11,87	25,0
Betriebsergebnis	-7,52	-6,91	-6,84	-5,69	-6,71	10,8 ⁴
Finanzergebnis	0,03	0,06	0,03	0,04	0,02	-33,3
EGT	-7,48	-6,84	-6,80	-5,66	-6,70	10,4 ⁴
Steuern ³	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Jahresfehlbetrag	-7,49	-6,84	-6,80	-5,66	-6,70	10,5 ⁴
Auflösung von Kapitalrücklagen	7,49	6,84	6,80	5,66	6,70	-10,5
Bilanzergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Schiene VVNB; für das Jahr 2011 keine Angaben verfügbar² ohne Haustarifeinnahmen Schienenverkehrsunternehmen³ Körperschaftssteuer in der Höhe zwischen 1.437 EUR und 1.750 EUR⁴ Veränderung im Sinne einer Ergebnisverbesserung

Quellen: VOR GmbH; Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien; BMVIT; BMFI; SCHIG; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis November 2015 die Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. (**VOR GmbH**). Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der VOR GmbH bei der Bereitstellung von öffentlichen Personen–Verkehrsdienstleistungen im Verbundgebiet, den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien.

Folgende Schwerpunkte standen im Vordergrund:

- das Zusammenwirken der drei Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien in der VOR GmbH,
- die Entwicklung des Verkehrsangebots,
- die Gestaltung der Tarife und die Auswirkung diverser Tarifreformen,
- die Finanzierung des Verkehrsangebots und
- der Fortschritt bei der Ausschreibung der Busverkehrsdienstleistungen im Verbundgebiet und dadurch gegebenenfalls erzielte Einsparungseffekte.

Die Prüfung umfasste den Zeitraum 2010 bis 2014.

Zu dem im August 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die VOR GmbH im Oktober 2016 sowie die Länder Burgenland, Niederösterreich, Wien und das BMVIT im November 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2016.

Verkehrsverbund Ost–Region

2.1 Der Verkehrsverbund Ost–Region (**VOR**) bestand seit dem Jahr 1984 und war der erste Verkehrsverbund österreichweit. Er umfasste Wien und Teile der Länder Burgenland und Niederösterreich im Umraum von Wien. Die Versorgung der übrigen Fläche der Länder Burgenland und Niederösterreich mit öffentlichem Verkehr (**ÖV**) wurde über den Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland (**VVNB**) und den Verkehrsverbund Südburgenland (**SBV**) abgewickelt. Im Interesse der leichteren Lesbarkeit werden VVNB und SBV in der Folge als VVNB zusammengefasst.

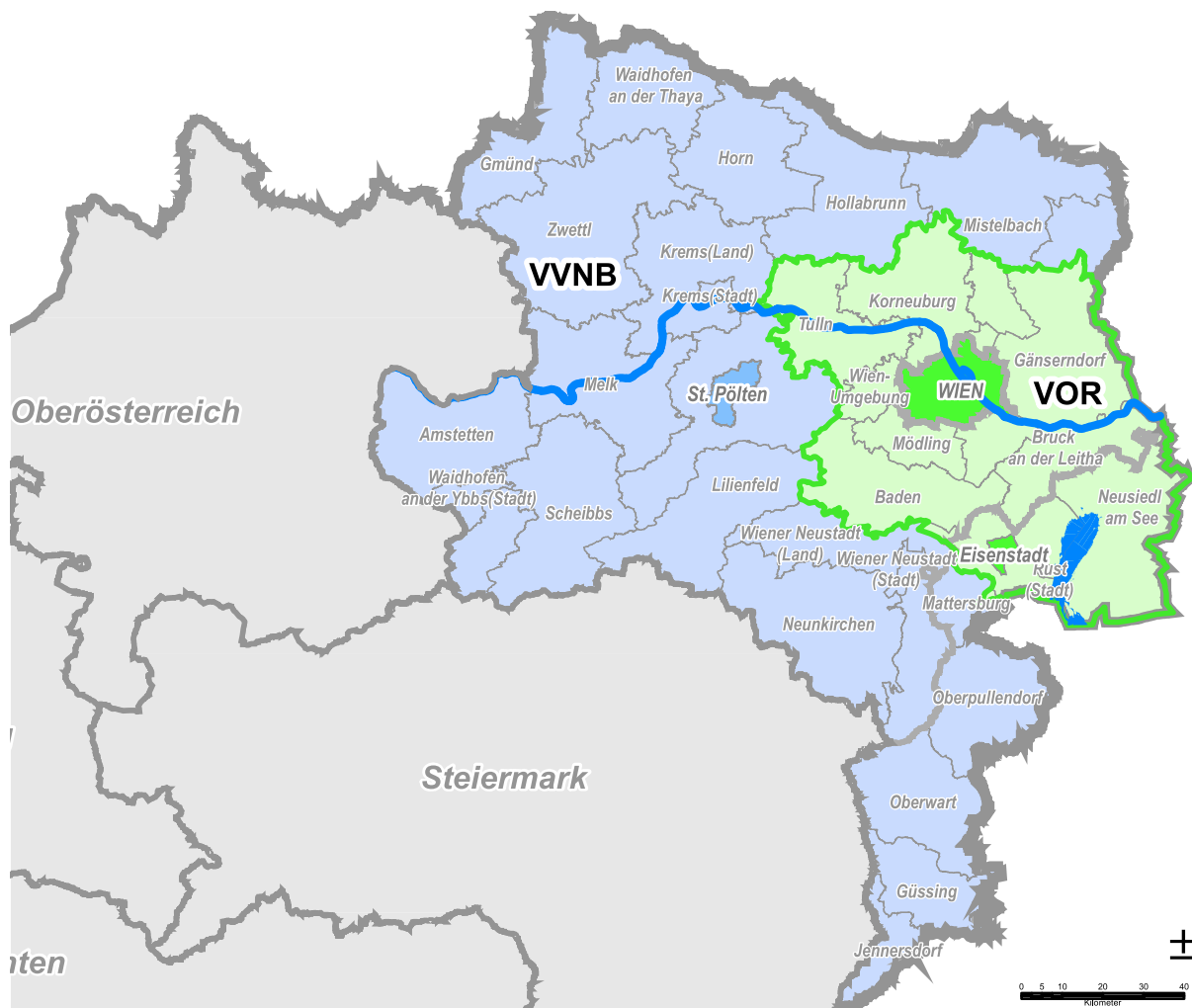
Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Seit dem Jahr 2002 war das Verbundmanagement des VOR und des VVNB organisatorisch unter der Leitung der VOR GmbH zusammengeschlossen. Die VOR GmbH bestellte ab dem Jahr 2012 auch die regionalen Busverkehre im Gebiet des VVNB. Seitdem umfassten VOR und VVNB gemeinsam 41 Verkehrsunternehmen im Bahn- und Busbereich und waren mit 745 erschlossenen Gemeinden und rd. 2,58 Mio. versorgten Einwohnerinnen bzw. Einwohnern der größte der sieben österreichischen Verkehrsverbünde.

Abbildung 1: Lage des Verkehrsverbunds Ost-Region (VOR) und des Verkehrsverbunds Niederösterreich Burgenland (VVNB)



Quelle: VOR GmbH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Gemäß § 14 Abs. 1 ÖPNRV-G 1999 orientiert sich der räumliche Geltungsbereich eines Verkehrsverbundes an den jeweiligen Fahrgastströmen und kann auch ein Bundesländer- oder Staatsgrenzen-übergreifendes Gebiet umfassen. In der Ostregion bestanden der VOR (grüner Bereich in Abbildung 1) und der VVNB (blauer Bereich in Abbildung 1), die beide bundesländerübergreifend waren (VOR: drei Länder, VVNB: 2 Länder).

Tabelle 1: Vergleich der Leistungsdaten von VOR und VVNB im Jahr 2014

	VOR	VVNB
	Anzahl	
an den ÖV angebundene Gemeinden	296	449
	Anzahl in Mio.	
Fahrgäste ¹	999,79	20,49
	in Mio. EUR	
Erlöse aus Ticketverkäufen ²	504,51	31,50
	in EUR/Fahrt	
Durchschnittserlös je beförderter Person	0,50	1,54
	in Mio. Fahrzeug-km	
Busverkehrsleistung	25,42	37,50

¹ ohne Schülerinnen und Schüler sowie Lehrlinge – nicht getrennt dem VOR bzw. VVNB zuordenbar

² ohne Mittel für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt

Quellen: VOR GmbH; RH

Die Tabelle zeigt, dass die Verkehrsunternehmen im VOR im Jahr 2014 um den Faktor 49 mehr Fahrgäste beförderten als im VVNB. Demgegenüber erschloss der VVNB eine größere Anzahl an Gemeinden und in seinem Gebiet erbrachten die Verkehrsunternehmen eine höhere Busverkehrsleistung zur Erschließung weniger dicht besiedelter Gebiete. Der Durchschnittserlös je beförderter Person war im VOR aufgrund einer größeren Anzahl von günstigen Zeitkarten deutlich geringer als im VVNB.

Die Planung der Verkehrsleistungen erfolgte verbundgrenzenübergreifend durch die VOR GmbH. Der Vertrieb der Jahreskarten des VVNB sowie die Aufteilung der Fahrscheineinnahmen des VVNB erfolgten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über ein privates Unternehmen. Nach außen traten die beiden Verbünde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Herbst 2015) in Teilbereichen getrennt voneinander auf (siehe [TZ 27](#)). Dies zeigte sich insbesondere in unterschiedlichen Tarifsystemen und Tarifniveaus (siehe [TZ 14](#)).

2.2

Der RH hob hervor, dass die Verkehrsverbünde VOR und VVNB bereits seit dem Jahr 2002 unter der gemeinsamen organisatorischen Führung der VOR GmbH stan-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



den und diese den Verkehr verbundgrenzenübergreifend plante. Er kritisierte, dass der VOR und der VVNB zur Zeit der Gebarungsprüfung in der Öffentlichkeit noch immer getrennt voneinander auftraten und zwei unterschiedliche Tarifsyste-me mit voneinander verschiedenen Tarifniveaus anboten, was wenig kunden-freundlich war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in **TZ 14**.

2.3

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei mit 6. Juli 2016 ein neues Tarifsyste-m für die gesamte Ostregion umgesetzt; beide Tarifsyste-me seien zu einem System vereinheitlicht worden. Damit seien wesentliche Vorteile im Sinne der Fahr-gäste umgesetzt worden, wie eine einheitliche Tarifgestaltung für Bahn und Bus oder auch einheitliche Ermäßigungskategorien für die gesamte Ostregion.

Leistungsangebot

Verkehrspolitische Vorgaben

3.1

(1) Eine Arbeitsgruppe – unter Mitwirkung des BMVIT und aller Verkehrsverbünde – erarbeitete österreichweite Mindestbedienstandards für die Versorgung von Siedlungskernen mit öffentlichem Verkehr (**ÖV-Mindestbedienstandards**). Die Ar-beitsgruppe klassifizierte die Siedlungskerne nach ihrer Größe und legte mit den Raumplanungsabteilungen der jeweiligen Länder regionale und überregionale Zen-tren sowie Schulzentren fest.² Für Siedlungskerne ab 251 Einwohnern empfahl die Arbeitsgruppe eine ÖV-Anbindung zum nächstgelegenen regionalen und überregi-onalen Zentrum sowie Schulzentrum im Ausmaß von mindestens vier Kurspaaren (in jede Fahr-richtung vier Busse) pro Werktag.³ Die Arbeitsgruppe empfahl, das Mindestangebot ab einer Mindestnachfrage in der Höhe einer 10 %igen Auslastung der angebotenen Sitzplätze zur Verfügung zu stellen.

Auf Basis der Fahrplandaten 2014 nahm die Arbeitsgruppe einen Soll-Ist-Vergleich vor. Demnach würde die Einführung der ÖV-Mindestbedienstandards z.B. an schul-freien Werktagen im Burgenland einen Verbesserungsbedarf bei 31 Siedlungsker-nen und in Niederösterreich bei 112 Siedlungskernen mit sich bringen.⁴ Von einer

² Regionale und überregionale Zentren sowie Schulzentren wurden basierend auf dem Projekt der Österrei-chischen Raumordnungskonferenz „Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich 2005“ definiert. Diese Liste war Ausgangspunkt für die Festlegung der regionalen und überregionalen Zentren zur Festlegung von Soll-Standards für den öffentlichen Regionalverkehr.

³ Für Siedlungskerne ab 501 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern empfahl die Arbeitsgruppe eine ÖV-Anbin-dung mit sechs Kurspaaren pro Tag, für Siedlungskerne ab 1.001 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern acht Kurspaare pro Tag und für Siedlungskerne ab 2.501 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern 13 Kurspaare pro Tag.

⁴ Dieser Verbesserungsbedarf entspricht in Burgenland 18 % der Siedlungskerne ab 251 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern und in Niederösterreich 13 % der Siedlungskerne ab 251 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Umsetzung der ÖV-Mindestbedienstandards würden im Burgenland rd. 13.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner und in Niederösterreich rd. 45.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner profitieren.

Bei der VOR GmbH lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Ergebnisse von Fahrgastzählungen hinsichtlich einer Mindestnachfrage vor. Die Landesverkehrsreferentenkonferenz fasste im April 2014 den Beschluss, die vorgeschlagenen ÖV-Mindestbedienstandards bis zum Jahr 2019 umzusetzen. Weiters enthielt der Beschluss eine Verpflichtung der Länder, die ÖV-Mindestbedienstandards als Grundlage für die Planungen des öffentlichen Personennah- und -regionalverkehrs (**ÖPNRV**) in die Landesmobilitätskonzepte aufzunehmen.

(2) Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien und die VOR GmbH kamen im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost (**PGO**) überein, eine gemeinsame „Nah- und Regionalverkehrsstrategie Ostregion“ (**NRSO**) zu entwickeln. In dieser im Jahr 2012 erstellten Strategie definierten sie ein Maßnahmenprogramm, das bei der Planung von verkehrserzeugenden Strukturen (z.B. Schulstandorte, Einkaufszentren, öffentliche Einrichtungen, neue Wohngebiete) eine Informationspflicht der Länder und Gemeinden gegenüber der VOR GmbH vorsah.

Im Rahmen dieser Informationspflicht sollte der VOR GmbH die Möglichkeit eingeräumt werden, zu der wirtschaftlich vertretbaren ÖV-Erschließung derartiger Standorte Stellung zu nehmen. Die Umsetzung dieser Maßnahme war für den Zeitraum 2013 bis 2015 geplant. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war sie nicht umgesetzt und auch nicht in Umsetzung begriffen.

(3) Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien kamen im Rahmen der Überarbeitung ihrer Landesverkehrskonzepte⁵ überein, in allen drei Konzepten ein gemeinsames Kapitel mit gemeinsamen strategischen Eckpunkten zu verankern. Die Länder verständigten sich in diesem gemeinsamen Kapitel u.a. auf

- die Einhaltung der ÖV-Mindestbedienstandards und eine Ergänzung der Linienverkehre durch Mikro-ÖV-Systeme,⁶
- ein neues, kundenorientiertes und einfaches Tarifsysteem (Tarifreform),

⁵ Landesverkehrsstrategie Burgenland 2014, Mobilitätskonzept NÖ 2030+ aus dem Jahr 2015, Fachkonzept Mobilität in Wien aus dem Jahr 2014

⁶ z.B. Anrufsammeltaxi

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- eine Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Ländern und der VOR GmbH sowie einen regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch über Initiativen im eigenen Wirkungsbereich, die sich auch auf die Verkehrsströme in den anderen Ländern auswirken (z.B. Parkraumbewirtschaftung, Veränderungen des Ticketpreises für die Kernzone 100 in Wien) und
- ein gemeinsames Rollenverständnis über
 - a) die Planungsabteilungen der Länder als die für die strategische Steuerung und Priorisierung von konkreten Projekten Verantwortlichen,
 - b) die Planungsgemeinschaft Ost, welche die strategische Planung organisatorisch unterstützt, und
 - c) die VOR GmbH als die für die operative ÖV-Planung zuständige Stelle.

(4) Das Land Burgenland definierte im „Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002“ sehr allgemein gehaltene, nicht quantifizierte verkehrspolitische Zielsetzungen wie „Die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft sind bestmöglich zu befriedigen.“ oder „Der finanzielle Gesamtaufwand [...] im ÖV ist zu optimieren.“

Im Jahr 2014 beschloss die Burgenländische Landesregierung die „Landesverkehrsstrategie Burgenland 2014“. Diese enthielt wesentlich konkretere Zielvorgaben für den ÖV, wie beispielsweise die Verankerung der ÖV-Mindestbedienstandards.

(5) Das Land Niederösterreich definierte in der „NÖ Strategie Verkehr 2010“ die VOR GmbH als jene Stelle, die im Auftrag des Landes das Verkehrsangebot des regionalen Schienen- und Busverkehrs koordiniert. Weiters setzte sich das Land Niederösterreich das Ziel, die Organisation der Verkehrsverbünde neu zu gestalten⁷ und ein einheitliches Tarifsystem in der gesamten Ostregion umzusetzen. Im Jahr 2012 legte Niederösterreich in der „Strategie Öffentlicher Verkehr in NÖ“ u.a. die Stärkung von Hauptverkehrsachsen, die Definition von Qualitätsmaßstäben für Ausschreibungen im Busverkehr und die Rolle der Mobilitätszentralen bei der Planung des ÖV-Angebots als Schwerpunkte fest. Im Juni 2015 beschloss der Niederösterreichische Landtag das „Mobilitätskonzept Niederösterreich 2030+“, in dem konkrete raumplanerische Zielvorgaben, wie die Erreichbarkeit der urbanen Zentren mit ÖV, die ÖV-Angebotsqualität auf den Hauptverkehrsachsen, die Umsetzung der österreichweiten ÖV-Mindestbedienstandards, die Orientierung der Siedlungsentwicklung an ÖV-Knoten und der Ausbau von Park-and-Ride-Anlagen zur Erhöhung des ÖV-Anteils in den Verkehrsachsen (insbesondere der Pendlerbeziehungen) enthalten waren.

⁷ Zusammenlegung des VOR und der regionalen Verbünde des VVNB

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die letzte vollständige Erhebung der Modal-Split-Anteile (Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger) auf den Einfahrtskorridoren nach Wien stammte aus den Jahren 2008 bis 2010. Im Jahr 2014 wurde der Modal-Split in den nördlichen Einfahrtskorridoren Wiens erhoben und ein leichter Anstieg des ÖV-Anteils festgestellt.⁸

Im „Mobilitätskonzept NÖ 2030+“ legte das Land Niederösterreich fest, dass auf Buslinien mit weniger als 40 Fahrgästen pro Tag auf dem schwächsten Abschnitt diese Linie auf ein bedarfsorientiertes Angebot (Anrufsammeltaxi, Mikro-ÖV) umgestellt werden kann. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung waren für die bereits ausgeschriebenen Busverkehre noch keine Fahrgastzählungen durchgeführt worden. Damit war nicht bekannt, ob Buslinien mit weniger als 40 Fahrgästen pro Tag auf dem schwächsten Abschnitt dieser Linie verkehrten.

(6) Die Stadt Wien definierte im „Masterplan Verkehr 2003 – Evaluierung 2013“ quantifizierte Zielsetzungen die Entwicklung des ÖV betreffend. Das Hauptziel bezog sich auf eine Verkehrsverlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf Verkehrsarten des Umweltverbunds⁹ (ÖV, Rad, Fußgänger). Der Masterplan sah Modal-Split-Ziele für den stadtgrenzenüberschreitenden Verkehr¹⁰ vor und stellte Entwicklungsbedarf bei der Erhebung der stadtgrenzenüberschreitenden Verkehrsströme fest. Wien betonte im Masterplan Verkehr für die Entwicklung des ÖV wichtige Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die Senkung der Preise für Jahreskarten, die Einführung einer Parkraumbewirtschaftung in bestimmten Teilen Wiens und den Ausbau des ÖV insbesondere in Stadtrandgebieten und im Umland.

Im Jahr 2014 beschloss der Wiener Gemeinderat den „Stadtentwicklungsplan 2025“. Dieser enthielt das „Fachkonzept Mobilität“, in dem verkehrsspezifische Zielsetzungen konkretisiert waren. Das Fachkonzept Mobilität bezog die Modal-Split-Ziele nur noch auf den Binnenverkehr (Fahrten innerhalb Wiens) und nicht mehr auf Ein- bzw. Auspendlerinnen und -pendler, weil

- die Datenerhebung schwierig sei,
- Wien nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern habe und
- Verhaltensänderungen im Verkehr nur durch Veränderung des Mobilitätsverhaltens auch im Umland erreichbar seien.

⁸ Einfahrtskorridore von St. Pölten bis Gänserndorf: 2008 bis 2010: 23 % ÖV-Anteil; 2014: 26 % ÖV-Anteil

⁹ Modal-Split Anteil des ÖV: 2001: 34 %; 2006: 35 %; 2012: 39 %; Ziel 2020: 40

¹⁰ Modal-Split Anteil des ÖV im stadtgrenzenüberschreitenden Verkehr an Werktagen: 2010: 21 %, Ziel 2020: 45 %

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Es seien neue Formen der Erhebung notwendig, um die Entwicklung des Gesamt-Modal-Split und damit auch der Pendlerinnen bzw. Pendler verfolgen zu können.

Im Wiener Regierungsübereinkommen 2015 bis 2020 bekräftigten die Koalitionspartner die Zielsetzung, im Binnenverkehr 80 % der Wege mit Verkehrsmitteln des Umweltverbunds abzuwickeln. Weiters verständigten sie sich darauf,

- eine ÖV-Halbjahreskarte für die Kernzone 100 einzuführen,
- den Tarif der Jahreskarte für die Kernzone 100 bis zum Jahr 2020 nicht zu erhöhen und
- die bestehenden Gremien und Instrumente zu stärken, um den stadtgrenzenüberschreitenden Verkehr stärker auf den Umweltverbund zu verlagern.

Dafür sei die Abstimmung mit den Ländern Burgenland und Niederösterreich erforderlich. Die Koalitionspartner gaben der Magistratsabteilung für Stadtentwicklung und Stadtplanung (**MA 18**) und der WIENER LINIEN GmbH & Co KG vor, die strategische und operative Gestaltung des öffentlichen Verkehrs intensiver abzustimmen und dazu eine ständige Steuerungsgruppe einzurichten.

3.2

Der RH kritisierte, dass die VOR GmbH nach der Ausschreibung der Busverkehre keine regelmäßigen Fahrgastzählungen durchführte. Damit lagen keine Informationen zur tatsächlichen Auslastung der Busse im Vergleich zur von der Landesverkehrsreferentenkonferenz beschlossenen Mindestauslastung von zehn Prozent der angebotenen Sitzplätze vor.

Der RH empfahl der VOR GmbH, nach der Inbetriebnahme neuer Busverkehre Fahrgastzählungen durchzuführen und auf Basis dieser Zählungen zu evaluieren, ob die von den Eigentümern vorgegebenen Mindestauslastungen erreicht werden. Im Bedarfsfall wäre das Verkehrsangebot an die Nachfrage anzupassen.

Der RH hob das gemeinsame Verständnis der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien zur Rolle der Planungsabteilungen der Länder, der Planungsgemeinschaft Ost und der VOR GmbH positiv hervor. Er kritisierte jedoch, dass die Länder die in der Nah- und Regionalverkehrsstrategie Ostregion beschlossene Informationspflicht der Länder und Gemeinden gegenüber der VOR GmbH bei der Planung von verkehrserzeugenden Strukturen nicht umsetzten.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien, zu definieren, ab welcher Größenordnung eines Planungsvorhabens wesentliche, neu induzierte Verkehre zu erwarten sind (z.B. Anzahl der Bevölkerung bei neu gewidmeten Wohngebieten, Anzahl der Schülerinnen bzw. Schüler bei neuen Schulstandorten, Verkaufsfläche bei neuen Einkaufszentren, Anzahl der Arbeitsplätze bei neuen Gewerbegebieten). In der Folge wäre den Gemeinden in ihrem Wirkungsbereich bei der Planung von wesentlichen verkehrserzeugenden Strukturen eine verpflichtende Konsultation der VOR GmbH vorzuschreiben. Im Rahmen dieser Informationspflicht sollte der VOR GmbH die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden, ob die ÖV-Erschließung des geplanten Standorts wirtschaftlich vertretbar ist.

Der RH kritisierte, dass die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien in den aktuellen Landesverkehrskonzepten keine gemeinsamen, quantifizierten Verlagerungsziele in Bezug auf Pendlerinnen bzw. Pendler von und nach Wien definiert hatten. Er betonte, dass gemäß der Strategiepapiere Wiens zur Erreichung von Verhaltensänderungen im Verkehr in Wien auch eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens im Umland notwendig ist. Der RH wies darauf hin, dass sowohl Niederösterreich als auch Wien nur eingeschränkte eigene Einflussmöglichkeiten auf die Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern sahen. Diese läge ihrer Ansicht nach vor allem im Bereich des jeweils anderen Landes. Der RH merkte an, dass die letzte vollständige Erhebung der Modal-Split-Anteile auf den Einfahrtskorridoren nach Wien aus den Jahren 2008 bis 2010 stammte.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien, in einer bundesländerübergreifenden Strategie gemeinsame, quantifizierte Ziele für die Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen und Pendlern nach und von Wien auszuarbeiten und eine handhabbare Form für die Erhebung der Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern sicherzustellen. Aufbauend auf den pendlerspezifischen Zielen wären gemeinsame raumplanerische Maßnahmen, wie z.B. eine Parkraumbewirtschaftung oder die Errichtung von Park-and-Ride-Anlagen, zur Erreichung der gesteckten Ziele zu entwerfen und umzusetzen.

3.3

Zur Informationspflicht der Gemeinden gegenüber der VOR GmbH hielt das Land Burgenland in seiner Stellungnahme fest, dass es als Aufsichtsbehörde für die Änderung des Flächenwidmungsplans durch die Gemeinden in den dem Gemeinderatsbeschluss vorgelagerten Konsultationsprozess aktiv eingebunden sei. In diesem Stadium lege das Land fest, welche Stellen und Sachverständigen befasst würden. Wenn wesentliche verkehrserzeugende Strukturen in der Planung enthalten seien, werde die in der gleichen Abteilung wie die Raumplanung angesiedelte Gesamtverkehrskoordination befasst. Diese nehme die Abstimmung mit der VOR GmbH vor – entweder im Rahmen des dreiwöchentlich stattfindenden Planungs-Jour fixe oder im direkten Weg. Diese unbürokratische Vorgehensweise habe sich als effizient und zweckmäßig

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



erwiesen. Die Empfehlung des RH, zu definieren, ab welcher Größenordnung eines Planungsvorhabens wesentliche neu induzierte Verkehre zu erwarten sind und daher eine Befassung der VOR GmbH erfolgen sollte, werde gerne aufgegriffen und in die gemeinsamen Gremien mit Wien und Niederösterreich eingebracht. Im Hinblick auf die Entwicklung gemeinsamer Ziele für Pendlerinnen bzw. Pendler und die Erhebung der Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern würden durch die aktuelle Tarifreform der VOR GmbH erstmals linienbezogene Fahrgastdaten aus den Ticketverkäufen und damit noch genauere Aussagen zur Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen und Pendlern ableitbar sein. In Projekten der Planungsgemeinschaft Ost – wie zuletzt den „Entwicklungspotentialen an Bahnhöfen“ oder der „Wirtschaftsanalyse Ostregion“ – würden raumplanerische Maßnahmen zur Ein- und Auspendel-Thematik aufgezeigt. Durch Einbindung des neuen Zahlenmaterials der VOR GmbH würden in den nächsten Jahren neue und noch klarere, verkehrsbezogene Aussagen dazu getroffen werden können.

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen zu den Fahrgastzählungen mit, dass im Rahmen der Ausschreibungen des Regionalbusverkehrs seit Herbst 2014 der Einbau von automatischen Fahrgastzählgeräten verlangt würde. Damit könne ganzjährig die Anzahl der Fahrgäste nach Linie, nach Kursen und nach Wochentagen ermittelt werden. Erste Ergebnisse lägen vor und würden einer Evaluierung unterzogen, die dann eine Grundlage für das weitere Leistungsangebot und den Nachweis der Mindestauslastung bilden würden.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich zur Informationspflicht der Gemeinden gebe es bereits einen gemeinsamen Informations- und Abstimmungsprozess bei Widmungsfragen. In diesem Prozess werde zukünftig gemäß der Empfehlung des RH verstärkt auf Projekte, die neue Verkehre induzieren, Rücksicht genommen und die VOR GmbH entsprechend eingebunden und informiert. Betreffend die länderübergreifenden Ziele für Pendlerinnen bzw. Pendler sei die Ostregion hinsichtlich ihrer Struktur äußerst vielschichtig und umfasse alle Raumtypen von dichten Ballungsräumen bis hin zu peripheren Räumen. Modal Split-Ziele müssten diesen unterschiedlichsten Typen Rechnung tragen. Einheitliche Ziele seien daher weder für die gesamte Region noch für die Länder noch für einzelne Mobilitätsgruppen (z.B. Pendlerinnen bzw. Pendler) festlegbar. Im Sinne der Festlegungen der Nah- und Regionalverkehrsstrategie der Ost-Region würden jedoch sehr wohl Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung des Modal Splits in Richtung Umweltverbund zwischen den Ländern gemeinsam mit der VOR GmbH diskutiert und abgestimmt. Die Pendlererhebung würde auch in Zukunft in ähnlicher Form weitergeführt werden, um die gesetzten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effektivität quantifizierbar machen zu können. Würden sich aufgrund der Inbetriebnahme großer Infrastrukturprojekte grundlegend geänderte Rahmenbedingungen ergeben, würden die drei Ländern gemeinsam Zwischenevaluierungen beauftragen. Die Quantifizierung der Wirkung erfolge in den

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



fünffährigen Mobilitätserhebungen, sodass Änderungen des Mobilitätsverhaltens ablesbar seien und darauf reagiert werden könne.

Laut Stellungnahme der Stadt Wien zur Definition der Größenordnung eines Planungsvorhabens im Rahmen der Informationspflicht seien in einer Großstadt wie Wien die Einflüsse einzelner Projekte auf die Gesamtverkehrsströme oft sehr gering. Gleichzeitig fänden Entwicklungen nur in seltenen Fällen derart statt, dass sie in Form von großen Maßnahmenbündeln für Modellierungen und Wirkungsabschätzungen abbildbar seien. Vielmehr sei es effektiver und über viele Jahre bewährt, wesentliche Entwicklungen und Projekte aufgrund der Fachexpertise auszuwählen und in der Folge vertiefte Untersuchungen anzustellen. Die Ergebnisse würden dann mit weiteren betroffenen Institutionen geteilt.

Die Stadt Wien teile die Empfehlung des RH, gemeinsame, quantifizierte Ziele für die Verkehrsmittelwahl der Ein- bzw. Auspendlerinnen und -pendler festzulegen. Im Fachkonzept Mobilität Wien werde als Lösung ein Ansatz ähnlich dem Schweizer Erhebungs- und Berechnungsmodell des Modal Split vorgeschlagen. Dabei würden sich aufgrund des bundesländerübergreifenden Charakters auch Fragen hinsichtlich der Mitverantwortung des Bundes stellen.

3.4

Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich in Bezug auf die länderübergreifenden Modal-Split-Ziele für Pendlerinnen und Pendler, dass sich die Vorgabe des Landes im Rahmen des „Mobilitätskonzept NÖ 2030+“, Buslinien mit weniger als 40 Fahrgästen pro Tag auf dem schwächsten Abschnitt auf ein bedarfsorientiertes Angebot (Anrufsammeltaxi, Mikro-ÖV) umzustellen, dezidiert auf periphere Räume bezog und damit auf die angeführten unterschiedlichen Raumtypen in der Ostregion Rücksicht nahm. Im Rahmen einer Verkehrszählung (Kordonerhebung Wien) wurden die Modal-Split-Anteile auf den Einfahrtskorridoren nach Wien zu bestimmten Zeiten erfasst. Damit war die Verkehrsmittelwahl einzelner Mobilitätsgruppen (z.B. Pendlerinnen bzw. Pendler) ersichtlich. Auf dieser Basis wären Zielsetzungen für bestimmte Korridore und bestimmte Mobilitätsgruppen ableitbar. Der RH betonte allerdings, dass die letzte vollständige Kordonerhebung aus den Jahren 2008 bis 2010 stammt und damit bereits sechs bis acht Jahre alt war.

Der RH entgegnete der Stadt Wien hinsichtlich der Informationspflicht an die VOR GmbH, dass die Stadt im überprüften Zeitraum Maßnahmen getroffen hatte, die großen Einfluss auf die Gesamtverkehrsströme in der gesamten Ostregion entfalteten, wie z.B. die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung oder die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100. In Bezug auf die Stellungnahme der Stadt Wien, wonach die Ergebnisse von Wirkungsabschätzungen „mit weiteren betroffenen Institutionen geteilt“ würden, verwies der RH auf seine Ausführungen in

TZ 6.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Wirkungsziele

Wirkungsziele auf Ebene des Bundes

- 4.1** (1) Auf der Grundlage von Art. 51 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**) hat jedes Ressort gemäß Wirkungsorientierung-VO¹¹ bis zu fünf Wirkungsziele in Bezug auf die erwünschten Wirkungen zu formulieren, die mit den eingesetzten budgetären Ressourcen kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Die über die VOR GmbH abgewickelten Mittel des Bundes umfassten insbesondere die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (BMFJ, UG 25, Mittel des Familienlastenausgleichsfonds) sowie die Bundesanteile der Abgeltung der Ab- und Durchtarifierungsverluste und der Verwaltungskosten (beide BMVIT, UG 41). Der Mitteleinsatz des Bundes mit unmittelbarem Bezug zur Mittelverwendung der VOR GmbH berührte dabei folgende Wirkungsziele:

Tabelle 2: Wirkungsziele des Bundes mit Bezug zur VOR GmbH

Wirkungsziel	Maßnahmen ¹	Indikator ¹
UG 25, Wirkungsziel 1 Lasten- und Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten	Bereitstellung von finanziellen Transferleistungen	25.1.1 Die Finanzierungsfähigkeit des FLAF erhalten (Schuldenstand in Mrd. EUR) Ist 2014: -3,0 Ziel 2016: ≤3,0 25.1.2 FLAF jährlicher Überschuss (in Mio. EUR) Ist 2014: 380,4 Ziel 2016: >300,0
UG 41, Wirkungsziel 2 Sicherung der Mobilität von Menschen, Gütern und Informationen unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit	Erarbeitung verkehrspolitischer Rahmenbedingungen Abschluss von Zuschuss- und Verkehrsdienstverträgen sowie Verträgen über das mittelfristige Investitionsprogramm für Privatbahnen	41.2.1 erbrachte Personenkilometer im Schienenpersonenverkehr im Bereich der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft (in Mrd. Personenkilometer) Ist 2014: 10,67 Ziel 2016: 10,60
UG 41, Wirkungsziel 3 Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der Mobilität sowie eines gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu allen Verkehrsdienstleistungen	Durchführung von spezifischen Genderanalysen, insbesondere in den Bereichen Verkehrssicherheit und Mobilität	41.3.1 Anzahl durchgeführter Genderanalysen Ist 2014: 7 Ziel 2016: ≥9

¹ Der RH betrachtete dabei nur jene Maßnahmen und Indikatoren, die unmittelbaren Bezug zum Prüfungsgegenstand aufwiesen.

Quellen: BMF; BMVIT; BMFJ; RH

¹¹ § 4; BGBl. II Nr. 244/2011 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Das Wirkungsziel der UG 25 (BMFJ) bezog sich u.a. auf die Aufwendungen des Familienlastenausgleichsfonds, die auch die Abgeltungen für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt beinhalteten.

Die Wirkungsziele des BMVIT (UG 41) zielten u.a. auf die Bereitstellung einer adäquaten Mobilität sowie auf Gender- und Gleichstellungsaspekte ab. Der Indikator für das Wirkungsziel 2 der UG 41 berücksichtigte ausschließlich die Verkehrsleistung der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, während die Personenbeförderung durch weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie im ÖPNRV allgemein nicht mitabgedeckt war. Die Gender- und Gleichstellungsziele sollten durch die vorgegebene Anzahl an durchgeführten Genderanalysen erreicht werden.

4.2

Der RH anerkannte, dass die im Zusammenhang mit der VOR GmbH stehenden Wirkungsziele des BMVIT grundsätzlich in die richtige Richtung wiesen. Er wies darauf hin, dass die Mittel der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt einen wichtigen Beitrag für die Finanzierung öffentlicher Personenverkehrsleistungen darstellten. Damit unterstützten sie auch die Erreichung des Wirkungsziels 2 der UG 41 des BMVIT.

Der RH bemängelte, dass der Indikator des BMVIT zur Messung des Wirkungsziels Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern nur die Schienenverkehrsleistung der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft berücksichtigte, wogegen die Verkehrsleistungen weiterer Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie die Personenbeförderung mit Linienbussen außer Betracht blieb. Ebenso merkte der RH kritisch an, dass die bloße Anzahl beauftragter Studien keine Aussagen über die konkrete Wirkung des Mitteleinsatzes in Bezug auf die Gendergerechtigkeit und die Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu Verkehrsdienstleistungen zuließ.

Der RH empfahl dem BMVIT, seine Indikatoren zur Messung der Wirkungsziele weiterzuentwickeln. Dabei sollten insbesondere auch die nicht durch die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft sowie die durch Busse erbrachten Verkehrsleistungen in die Betrachtung einfließen. Zudem wäre ein aussagekräftiger Indikator für die Erreichung des Wirkungsziels 3 der UG 41 (Sicherstellung der Gendergerechtigkeit) zu entwickeln, der die tatsächliche Wirkung von Gender- und Gleichstellungszielen konkret messbar macht. Mit anderen Ressorts (insbesondere dem BMFJ – Wirkungsziel 1 der UG 25) wäre hinsichtlich der Wirkungsorientierung ein entsprechender Abstimmungsprozess einzuleiten.

4.3

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Anerkennung der Wirkungsziele im Bundeshaushalt durch den RH begrüße. Der Indikator im Bereich Schienenpersonenverkehr sei gewählt worden, weil hier eine unmittelbare Bundeszuständigkeit gegeben sei und damit auch das Handeln des Bundes im Hinblick auf Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Effizienz beurteilt werden könne. Eine Wahl von

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Indikatoren, auf die der Bund kaum Einfluss nehmen könne, werde als nicht zweckmäßig beurteilt. Die Personenkilometer der ÖBB-Personenverkehr AG würden österreichweit mit einheitlichen Methoden erhoben. Der Bund sei auch für die Infrastruktur der ÖBB-Infrastruktur AG zuständig. Die Sinnhaftigkeit dieser Infrastrukturmaßnahmen könne auch mit diesem Indikator beurteilt werden. Die ÖBB-Personenverkehr AG erbringe rd. 90 % der gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsdienste in Österreich. Eine Ausweitung auf Nachfragezahlen der Privatbahnen würde einen unverhältnismäßigen Mehraufwand bedeuten.

Bei der wirkungsorientierten Haushaltsverwaltung sei eine Beschränkung der Wirkungsziele auf maximal fünf je Untergliederung vorgesehen. Das Wirkungsziel Gendergerechtigkeit könne daher nicht in jedem Aufgabengebiet abgebildet werden. Der RH vermische hier die Indikatoren zur Erreichung des Wirkungsziels 3 der UG 41 („Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der Mobilität sowie eines gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu allen Verkehrsdienstleistungen“), das gleichzeitig auch Genderziel sei, mit jenen des Wirkungsziels 2 („Sicherung der Mobilität von Menschen, Gütern und Informationen unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit“). Das Wirkungsziel 3 wirke horizontal auf allen Ebenen der UG 41. Zur Entwicklung konkreter Indikatoren sei der Aufbau einer fundierten genderdisaggregierten Wissensbasis essentiell. Hierfür seien bereits einige vertiefende Genderstudien durchgeführt worden, um überhaupt auf Datenmaterial zu Genderaspekten in der Mobilität aufbauen zu können. Die Empfehlung des RH zur Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren sei bereits aufgegriffen und die Ausarbeitung eines Indikatorensets mit besonderem Fokus auf die Mobilität in die Wege geleitet worden.

Der Anmerkung des RH betreffend eine Abstimmung mit anderen Ressorts stehe grundsätzlich nichts entgegen. Es sei jedoch zu bedenken, dass die einzelnen Ressorts aufgrund des Bundesministeriengesetzes andere Aufgaben haben und sich daher auch individuelle Wirkungsziele ergeben können.

4.4

Der RH konnte der Argumentation des BMVIT zum Indikator im Bereich Schienenpersonenverkehr folgen, gab aber ungeachtet dessen zu bedenken, dass der gewählte Indikator die Entwicklung bei anderen Schienenverkehrsunternehmen und im Kraftfahrlinienverkehr ausblendete. Die künftigen Meldungen gemäß §§ 30a bis 30c ÖPNRV-G würden dem BMVIT die Möglichkeit bieten, den aktuellen Indikator hinsichtlich seiner Aussagekraft weiterzuentwickeln.

Der RH wies die Vermutung des BMVIT, er habe die Wirkungsziele 2 und 3 der UG 41 vermischt, entschieden zurück. Die Kritik des RH bezog sich vielmehr auf die Tatsache, dass die bloße Anzahl der durchgeführten Genderanalysen nur bedingt geeignet war, die Wirkung der zur „Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Mobilität sowie eines gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu allen Verkehrsdienstleistungen“ gesetzten Maßnahmen zu messen. Umso mehr begrüßte der RH, dass das BMVIT die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren bereits aufgegriffen und die Ausarbeitung eines Indikatorensets mit besonderem Fokus auf die Mobilität in die Wege geleitet habe.

Wirkungsziele auf Ebene der Länder

5.1

(1) Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien hatten im Gegensatz zum Bund (und anders als z.B. die Steiermark) eine wirkungsorientierte Haushaltsführung nicht eingeführt. Die in den Landesverkehrskonzepten festgelegten Wirkungsziele wiesen daher auch keinen unmittelbaren Bezug und keine direkte Verknüpfung zu den Landesbudgets auf.

(2) Das Land Burgenland beschränkte sich in seiner „Landesverkehrsstrategie Burgenland 2014“ auf die qualitative Beschreibung seiner Wirkungsziele. Als Erfolgskontrolle sah die Gesamtverkehrsstrategie Burgenland einen Evaluierungszyklus von fünf Jahren vor.

(3) Das Land Niederösterreich legte seine Wirkungsziele im Mobilitätskonzept Niederösterreich 2030+ dar. Nach Ansicht der Verfasser waren dessen längerfristige Wirkungen schwer abzuschätzen, weil die Wirkungen von Schwerpunkten und Maßnahmen nicht isoliert betrachtet werden könnten und synergetisch wirksam würden. Auch würden sich die übergeordneten Rahmenbedingungen ebenso wie das Verhalten der Bevölkerung über längere Zeiträume ändern. Die erwarteten Wirkungen des Mobilitätskonzepts wurden folglich nur qualitativ beschrieben. Die Zielerreichung sollte alle fünf Jahre auf qualitativer, aber auch quantitativer Ebene evaluiert werden. Grundlagen dafür sollten Mobilitätsbefragungen und das niederösterreichische Emissionsmodell bilden.

(4) Die Stadt Wien legte ihre Wirkungsziele im Fachkonzept Mobilität „Step 2025“ fest. Diese beinhalteten neben qualitativ beschriebenen Zielzuständen auch quantifizierte Zielwerte:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 3: Übersicht Wirkungsziele Wien (Auszug)

Der Anteil der Wiener Bevölkerung, der täglich 30 Minuten aktiv Bewegung in der Alltagsmobilität macht, steigt von 23 % 2013 auf 30 % im Jahr 2025.
Der Anteil der Versorgungs-, Begleit- und Freizeitwege, die zu Fuß oder mit dem Rad erledigt werden, steigt von 38,8 % im Jahr 2013 auf 45 % im Jahr 2025.
Der Modal Split der Wiener ändert sich, ausgehend vom Verhältnis 72:28 im Jahr 2013, bis 2025 auf 80 % im Umweltverbund und 20 % im motorisierten Individualverkehr.
Die CO ₂ -Emissionen des Verkehrs im Wiener Straßennetz (gemäß EMIKAT ¹ -Definition) sinken um rd. 20 % von rd. 2,1 Mio. t/Jahr (2010) bis 2025 auf rd. 1,7 Mio. t/Jahr.
Bis zum Jahr 2025 soll in 80 % der Haushalte ein Fahrrad verfügbar sein, und 40 % der Bevölkerung sollen eine Leihradstation in maximal 300 Metern Entfernung erreichen können.
Bis zum Jahr 2025 sollen 50 % der Bevölkerung einen Carsharing-Standort in maximal 500 Metern Entfernung erreichen können.
Die Anzahl der Verkehrstoten und der verkehrsbedingten Verletzten sinkt weiter.

¹ EMIKAT ist ein Datenmanagementsystem zur Erstellung von Luftschadstoffemissionskatastern und Energiekatastern.

Quellen: Stadt Wien; RH

Das Fachkonzept Mobilität „Step 2025“ enthielt überdies eine umfassende Indikatorenliste (z.B. Anteil der Wiener Bevölkerung mit Carsharing-Angeboten in maximal 500 m Entfernung), die den jeweils aktuell verfügbaren Ausgangswerten Zielwerte bis zum Jahr 2025 entgegenstellte und die Messbarkeit der Wirkungsziele unterstützen sollte.

5.2

Der RH wies darauf hin, dass die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien bislang über keine unmittelbar mit dem jeweiligen Budget verknüpften Wirkungsziele verfügten. Er anerkannte, dass die mit dem Einsatz öffentlicher Mittel angestrebten Ziele in den jeweiligen Landesverkehrskonzepten dargelegt waren. Hinsichtlich Qualität und Verbindlichkeit der Wirkungsziele zeigten sich Unterschiede. Während sich das Burgenland und Niederösterreich auf qualitative Beschreibungen der angestrebten Ziele beschränkten, enthielt der überwiegende Teil der Wirkungsziele der Stadt Wien quantifizierte Zielwerte, die überdies durch eine erweiterte Indikatorenliste ergänzt waren.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Niederösterreich, in Zukunft die mit dem Mitteleinsatz angestrebten Wirkungen im ÖPNRV mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zu unterlegen.

5.3

Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe es eine wirkungsorientierte Haushaltsführung (noch) nicht eingeführt. Die in der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland festgelegten Wirkungsziele würden daher keinen unmittelbaren Bezug und keine direkte Verknüpfung zum Landesbudget aufweisen. Dennoch sei festzuhalten, dass in der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland quantifizierbare Zielsetzungen enthalten seien. Dies sei insbesondere für die Zielsetzungen hinsichtlich

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



gemeindeübergreifender Pendlerverkehre, Radnutzung, Mikro-ÖV und hinsichtlich des Anteils erneuerbarer Energien der Fall. Im Rahmen der Implementierung der wirkungsorientierten Haushaltsführung werde eine Aufnahme weiterer steuerungsrelevanter Kennzahlen zu prüfen sein.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich definiere das niederösterreichische Landesmobilitätskonzept aus mehreren Gründen keine quantifizierbaren Wirkungsziele. Einerseits würde der Schwerpunkt in diesem Konzept bewusst auf quantifizierbare Angebotsqualitäten im öffentlichen Verkehr gelegt. Andererseits seien Änderungen im Mobilitätsverhalten nicht nur von Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich der Länder abhängig, sondern auch in hohem Ausmaß von Zielen und Maßnahmen Dritter beeinflusst, wie z.B. der Bestellung von rd. 90 % des Schienenangebots in der Ostregion durch den Bund oder der Parkraumbewirtschaftung in Wien. Die Quantifizierung der Wirkung erfolge in den fünfjährigen Mobilitätshebungen, im Rahmen derer Änderungen des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung abzulesen seien und darauf reagiert werden könne. Es seien auch Wirkungsziele in anderen Fachstrategien definiert worden, die in das Mobilitätskonzept eingeflossen seien, wie etwa in der Elektromobilitätsstrategie sowie im Klima- und Energieprogramm des Landes Niederösterreich oder auch im Park-and-Ride-Ausbauprogramm.

5.4

Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass der Erfolg vieler, von der öffentlichen Hand gestalteter und finanzierter Bereiche von externen Parametern beeinflusst wird. Dies kann die Gebietskörperschaften aber nicht davon befreien, für ihre Handlungen Wirkungsziele und Indikatoren zu definieren. Der hohe Einsatz öffentlicher Mittel für den ÖPNRV rechtfertigt nach Ansicht des RH die Festlegung von Wirkungszielen und Indikatoren, weil diese eine wesentliche Voraussetzung für eine Erfolgsmessung darstellen.

Entwicklung des Verkehrsangebots – Planungsprozess

6.1

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien definierten in ihren Landesverkehrskonzepten die VOR GmbH als jene Stelle, deren Aufgabe die operative ÖV-Planung ist. Die VOR GmbH teilte das Verbundgebiet in 20 Ausschreibungsregionen und plante das Verkehrsangebot jeweils im Vorfeld einer Ausschreibung neu. Die Verbundgrenzen zwischen VOR und VVNB spielten bei der Planung von Verkehren keine Rolle mehr.

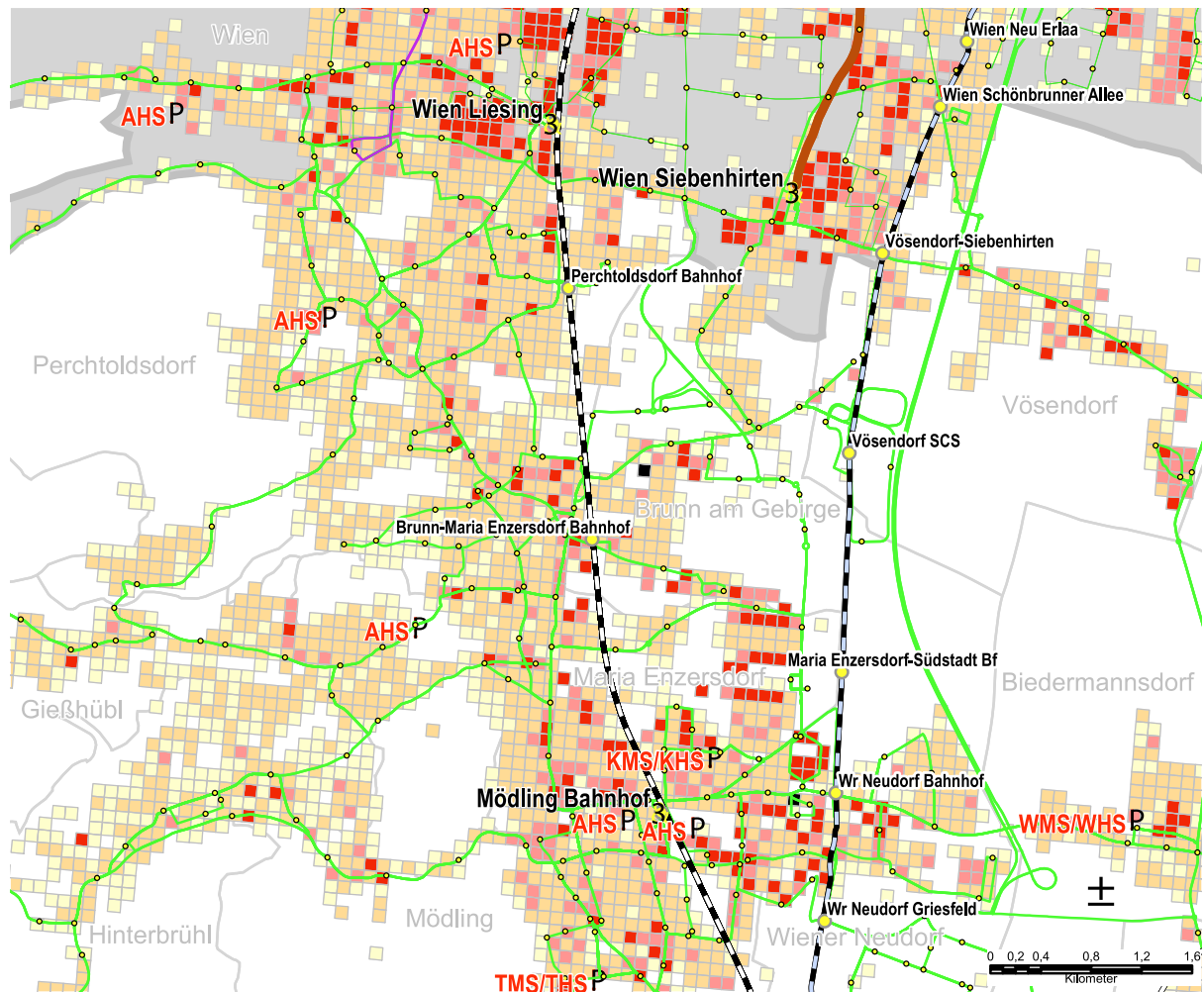
Die folgende Abbildung zeigt die für den öffentlichen Verkehr relevanten Planungsparameter beispielhaft für einen Teilbereich im VOR.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



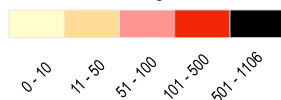
Abbildung 2: Planungsparameter für den öffentlichen Verkehr am Beispiel Südraum Wien – Wohnbevölkerung, Schulstandorte und Umsteigepunkte



Legende:

- P** wichtiger Schulstandort
 • Bushaltestelle
3 wichtiger Umsteigepunkt
 • Bahnhof

Wohnbevölkerung



- Bahnlinie
 — WLB
 — U-Bahn
 — Straßenbahn
 — Stadtbus
 — Regionalbus

- AHS ... Allgemein bildende höhere Schule
 KMS/KHS ... kooperative Mittelschule, kooperative höhere Schule
 TMS/THS ... technische mittlere/höhere Schule
 WLB ... Wiener Lokalbahn
 WMS/WHS ... wirtschaftliche mittlere/höhere Schule

Quelle: VOR GmbH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die Grundlage für neue Verkehrsplanungen stellten Siedlungskerne sowie wichtige Schulstandorte und regionale bzw. überregionale Zentren dar. Vor Beginn der Planungen beauftragte die VOR GmbH Fahrgasterhebungen für die betreffende Region. Im Bedarfsfall stimmte sie sich mit benachbarten Verkehrsverbünden (Steiermark bzw. Oberösterreich) ab. Im Zuge des Planungsprozesses beriet die VOR GmbH das ÖV-Angebot mit den betroffenen Gemeinden und Städten, den Planungsabteilungen der Länder sowie den Mobilitätsmanagements (Mobilitätszentralen, Stadt-Umland-Managements) der Länder.

Zwischen den konkreten Planungen für bestimmte Ausschreibungen sprach die VOR GmbH regelmäßig mit dem BMVIT (Grundangebot Schiene, Bestellerförderung), dem BMFJ (Schüler- und Lehrlingsfreifahrt), der Plattform Regionalverkehr der Planungsgemeinschaft Ost, den Verkehrsunternehmen (z.B. WIENER LINIEN GmbH & Co KG, ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, Raaberbahn AG, Niederösterreichische Verkehrsorganisationsgesellschaft m.b.H. NÖVOG, Busunternehmen) und Infrastrukturunternehmen (ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft). Inhalte der Abstimmungsrunden waren die Koordinierung der Fahrpläne für Bus und Bahn, die Gestaltung von Umsteigebahnhöfen, Informationen zu Ausschreibungsregionen, die Abstimmung der Öffentlichkeitsarbeit und eine koordinierte Erstellung von Studien.

Es gab Hinweise darauf, dass am Ende des Planungsprozesses keine institutionalisierte abschließende Abstimmung des Planungsergebnisses mit den Planungsabteilungen der Länder bestand, weshalb diese ihrer Rolle als für die strategische Steuerung und Priorisierung von konkreten Projekten verantwortliche Stellen nicht ausreichend nachkommen konnten.

Mit der WIENER LINIEN GmbH & Co KG bestand die Vereinbarung, dass die VOR GmbH jene Busverkehre plant und bestellt, die vom Umland über die Stadtgrenze nach Wien verlaufen und im städtischen Bereich möglichst rasch an ein höherrangiges Verkehrsmittel (U-Bahn, S-Bahn) anbinden. Den innerstädtischen öffentlichen Verkehr in Wien (U-Bahn, Straßenbahn und Bus) plante die MA 18 gemeinsam mit der WIENER LINIEN GmbH & Co KG.

Die MA 18 ließ im Jahr 2013 mögliche Auswirkungen verschiedener verkehrsplanerischer Maßnahmen¹² durch eine Expertengruppe abschätzen. Diese stellte fest, dass durch die starke Zunahme der Nachfrage in Wien einzelne Abschnitte des ÖV-Netzes überlastet waren. Darüber, in welcher Form auf diese Überlastung zu reagieren sei, bestand in der Expertengruppe kein Konsens.

¹² z.B. Attraktivierung der S-Bahn, (Um-)Bau der U-Bahnlinien U2 und U5, Beschleunigungen im Straßennetz

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Im Jahr 2012 veröffentlichte die MA 18 „Entscheidungsgrundlagen für die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in Wien“, in denen sie für die von der Ausweitung der Kurzparkzonen in den Jahren 2012 und 2013 betroffenen Bezirke abschätzte, welche Verlagerungswirkung vom motorisierten Individualverkehr auf andere Verkehrsmittel (darunter auch den ÖV) durch diese Maßnahme zu erwarten waren. Diese Abschätzungen waren der VOR GmbH nicht bekannt. Eine Evaluierung zu den Auswirkungen der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung im Auftrag der MA 18 kam im Jahr 2014 zu dem Schluss, dass der Verlagerungseffekt zu anderen Verkehrsmitteln „etwas stärker als ursprünglich erwartet“ ausgefallen sei, dass dafür aber „keine quantitativen Belege wegen fehlender Verkehrsverhaltenserhebungen“ bestünden.

Die MA 18 konnte im Zuge der Gebärungsüberprüfung dem RH keine Analysen dazu vorlegen, welche Auswirkungen durch die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 und durch die Einführung des TOP-Jugendtickets im Jahr 2012 auf die Nachfrage im ÖV in Wien erwartet wurden bzw. welche Nachfrageveränderungen diese Maßnahmen tatsächlich bewirkten.

Die VOR GmbH erhielt von der MA 18 keine quantifizierte Informationen darüber, wie sich wesentliche verkehrs- bzw. raumplanerischen Maßnahmen in Wien¹³ auf die Nachfrage im ÖV auswirken könnten. Sie verfügte damit nicht über die notwendigen Informationen, um beispielsweise bei der Planung und Beauftragung von Busverkehren im Südraum Wiens zeitgerecht auf eine erhöhte Nachfrage durch Pendlerinnen bzw. Pendler reagieren zu können.

6.2

Der RH erachtete den Planungsprozess der VOR GmbH unter Einbeziehung der betroffenen Gemeinden und Städte und der Planungsabteilungen und Mobilitätsmanagements der Länder als grundsätzlich zweckmäßig.

Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die VOR GmbH im Zuge der Planung des Verkehrsangebots im Vorfeld einer Ausschreibung nicht die Planungsabteilungen der Länder für eine finale Abstimmung der mit den Gemeinden und anderen Stakeholdern akkordierten Planung konsultierte. Die Planungsabteilungen der Länder konnten deshalb ihrer Rolle – als für die strategische Steuerung und Priorisierung von konkreten Projekten verantwortliche Stellen – nicht ausreichend nachkommen.

¹³ z.B. Ausweitung der Kurzparkzonen in den Jahren 2012 und 2013 und Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 im Jahr 2012

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl der VOR GmbH, am Ende des Planungsprozesses zu einem Verkehrsangebot in einer Region die betroffenen Planungsabteilungen der Länder (sowie allenfalls weitere relevante Fachabteilungen) zu konsultieren und die geplanten Verkehrsdienstleistungen von diesen bestätigen zu lassen.

Der RH kritisierte weiters, dass die MA 18 im Zuge der Gebärungsüberprüfung dem RH keine Analysen dazu vorlegen konnte, welche Auswirkungen durch die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 und die Einführung des TOP–Jugendtickets im Jahr 2012 auf die Nachfrage im ÖV in Wien zu erwarten waren bzw. welche Nachfrageveränderungen diese Maßnahmen tatsächlich bewirkten.

Er kritisierte ferner, dass die VOR GmbH von der MA 18 keine quantifizierten Informationen darüber erhielt, wie sich die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in Wien in den Jahren 2012 und 2013 auf die Nachfrage im ÖV auswirken könnte. Damit kam die MA 18 ihrer in der Nah– und Regionalverkehrsstrategie Ostregion festgeschriebenen Informationspflicht gegenüber der VOR GmbH nicht nach.

Der RH empfahl den Planungsabteilungen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien und dabei insbesondere der MA 18, die Auswirkungen der Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich auf den öffentlichen Verkehr abzuschätzen und diese Information der VOR GmbH zur Verfügung zu stellen.

6.3

Laut Stellungnahme der VOR GmbH würden im Rahmen der regelmäßigen Jours fixes mit den Ländervertretern die Planungen zu den Verkehrsdienstleistungen sowohl in den Ausschreibungsregionen als auch in den einzelnen Gemeinden vorgestellt und final abgestimmt – hinsichtlich der Fahrplangestaltung und finanzieller Aspekte. Bei diesen Jours fixes würden auch die Erkenntnisse aus den diversen Gemeindeinformationen eingebracht, welche im Rahmen von Ausschreibungsprojekten der VOR GmbH durchgeführt würden.

Zu den Planungs– und Datengrundlagen für die Ausschreibung Südraum hielt die VOR GmbH fest, dass umfangreiche Zählungen und Befragungen auf allen Regionalbuslinien im Binnen– und im Stadtgrenzen überschreitenden Verkehr durchgeführt und als Grundlage für das künftige Liniennetz herangezogen worden seien. Alternativszenarien für die von Netzänderungen betroffenen Fahrgäste seien aufgezeigt worden. Ein Planungsgrundsatz der VOR GmbH – die Anbindung der Regionalbusse an die U–Bahn oder S–Bahn auf Wiener Stadtgebiet möglichst nahe der Stadtgrenze – konnte durch die Ergebnisse der Befragung bestätigt werden.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden Abstimmungen sowohl zu finanziellen als auch angebotsmäßigen Aspekten im Bereich Bus und Schiene derzeit nicht in eigenen Abstimmungsrunden, sondern im Rahmen der regelmäßi-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



gen Jours fixes mit Vertretern der VOR GmbH und den jeweiligen Ländern durchgeführt. Die Abstimmungen würden derzeit mündlich erfolgen.

Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die „Entscheidungsgrundlagen für die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in Wien“, in der die möglichen Wirkungen der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung auf die Nachfrage im öffentlichen Verkehr abgeschätzt wurden, seit 16. Februar 2012 im Internet veröffentlicht seien. Mit den Verkehrsplanungsabteilungen der Länder Niederösterreich und Burgenland, der VOR GmbH und den Verkehrsunternehmen fanden formelle und informelle Kontakte statt. Die vom RH dargelegte Informationspflicht der MA 18 gegenüber der VOR GmbH sei aus Sicht Wiens nicht gegeben. Die „Nah- und Regionalverkehrsstrategie Ostregion“ schlage lediglich vor, eine Informationspflicht der Länder und Gemeinden anzustreben, die sich jedoch nur auf die Standortwahl bei öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Bezirks- und Gemeindebehörden mit Kundenverkehr) beziehe. Aus der Sicht Wiens sei es nicht zweckmäßig, Abschätzungen über die verkehrlichen Wirkungen von Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich durchzuführen.

6.4

Der RH teilte der VOR GmbH mit, dass er die Planungen zu den Verkehrsdienstleistungen unter Einbeziehung der Vertreter der Länder und Gemeinden im Rahmen von Jours fixes als grundsätzlich positiv erachtete. Er stellte jedoch klar, dass die VOR GmbH nicht die Planungsabteilungen der Länder für eine finale Abstimmung der Planung konsultierte. Die Planungsabteilungen der Länder konnten deshalb ihrer Rolle als verantwortliche Stellen für die strategische Steuerung und Priorisierung von konkreten Projekten nicht ausreichend nachkommen. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, am Ende des Planungsprozesses zum Verkehrsangebot einer Region die betroffenen Planungsabteilungen der Länder (sowie allenfalls weitere relevante Fachabteilungen) zu konsultieren und die geplanten Verkehrsdienstleistungen von diesen bestätigen zu lassen.

Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass die VOR GmbH von der MA 18 keine quantifizierten Informationen darüber erhielt, wie sich die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in Wien auf die Nachfrage im öffentlichen Verkehr auswirken könnte. Die MA 18 konnte im Zuge der Gebarungsüberprüfung dem RH auch keine Analysen dazu vorlegen, welche Auswirkungen durch die Preissenkung der Jahreskarte für die Kernzone 100 im Jahr 2012 auf die Nachfrage im öffentlichen Verkehr in Wien zu erwarten waren bzw. welche Nachfrageveränderungen diese Maßnahmen tatsächlich bewirkten. Aus Sicht des RH entfalteten diese Maßnahmen wesentlich stärkere Wirkungen auf den öffentlichen Verkehr als die Standortwahl einzelner öffentlicher Einrichtungen (wie z.B. Schulen) und wären damit umso mehr der VOR GmbH als Planungsgrundlage zur Verfügung zu stellen gewesen. Der RH betonte, dass sich die PGO als eine gemeinsame Organisation der Länder Burgenland,

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Niederösterreich und Wien zur Abstimmung und Vorbereitung raumplanerisch relevanter Fragen in der Ostregion definierte und sich Wien und insbesondere die MA 18 – nach Ansicht des RH – nicht von gemeinsamen strategischen Zielsetzungen der PGO distanzieren sollte. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, die Auswirkungen der Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich auf den öffentlichen Verkehr abzuschätzen und diese Information der VOR GmbH aktiv zur Verfügung zu stellen.

Gender- und Diversitätsaspekte in der Verkehrsplanung

7.1 (1) Die Verkehrskonzepte der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien befassten sich in unterschiedlicher Detailliertheit mit dem Genderthema.

Die Gesamtverkehrsstrategie Burgenland aus dem Jahr 2014 stellte dar, dass das ÖPNRV-Angebot im Burgenland vorrangig auf Pendlerinnen bzw. Pendler und Schülerinnen bzw. Schüler abgestimmt war und entlang der Hauptachsen laufend ausgebaut wurde. Entlang der Nebenachsen waren flexible Arbeitszeiten und der steigende Anteil an Teilzeitbeschäftigungen schwieriger abzudecken. Frauen und Männer mit unbezahlten Betreuungsaufgaben absolvierten komplexe, über den Tag verteilte Wegekettens außerhalb der Morgen- und Abendspitzen. Die Bedürfnisse dieser Gruppen könnten laut der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland über flexible Verkehrsangebote wie Mikro-ÖV-Systeme abgedeckt werden.

Ein ausdrückliches Ziel der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland war es, die Mobilitätsbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen gleichberechtigt zu befriedigen, wobei besonderes Augenmerk auf Kinder, ältere Menschen und mobilitätseingeschränkte Personen gelegt wurde. Daher wäre bei Fahrzeugen, Infrastrukturanlagen und Informationssystemen die Barrierefreiheit zu berücksichtigen. Quantifizierte Ziele zu Gender- und Diversitätsaspekten und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung fehlten.

Die NÖ Strategie Verkehr aus dem Jahr 2010 nannte als eines ihrer Ziele, bei der Planung und Gestaltung des ÖPNRV-Angebots die Bedürfnisse der Fahrgäste, insbesondere der Frauen, Kinder, Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen und der älteren Menschen zu berücksichtigen. Bei einer Beurteilung der Maßnahmenbereiche im Rahmen der Strategieerstellung wurden diese auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen bewertet. Die dabei betrachteten Kriterien waren die Förderung der Erreichbarkeit mit dem öffentlichen und nicht motorisierten Verkehr, die Sicherheit im öffentlichen Raum, die Berücksichtigung von Haus- und Familienarbeit und die Ansprüche von Kindern, Jugendlichen, alten Menschen und Behinderten.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Auch in Niederösterreich fehlten quantifizierte Ziele zu Gender- und Diversitätsaspekten und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.

Bereits der Masterplan Verkehr Wien aus dem Jahr 2003 enthielt Daten zum unterschiedlichen Mobilitätsverhalten von Männern und Frauen; Frauen nutzten den Umweltverbund (ÖV, Rad, Fußgänger) intensiver als Männer. Zu den Zielen des Masterplans zählten u.a. eine Verbesserung der Mobilitätschancen für Menschen mit erschwerten Mobilitätsbedingungen und die Angleichung des Mobilitätsverhaltens der Männer an das stadtverträglichere Verkehrsverhalten der Frauen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Indikatoren zu den genannten Zielen und die Entwicklung der Indikatoren über die Zeit.

Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Leitkriterien des Masterplans Verkehr Wien

	Ziel 2020	Ist 2001	Ist 2006	Ist 2011
	in %			
geschlechtsspezifischer Anteil am Umweltverbund	Frauen und Männer: 75,0	Frauen: 71,0 Männer: 56,0	Frauen: 72,0 Männer: 59,0	Frauen: 76,0 Männer: 66,0
Niederflurfahrzeuge bei Straßenbahnen und Bussen	70,0 (bis 2010)	47,6	62,0	71,4
Ausstattung der Stationen von U-Bahnen und Unterflur-Straßenbahnen mit Aufzügen	100,0 (bis 2010)	94,0	100,0	100,0

Quellen: Stadt Wien; RH

(2) Im Rahmen des Planungsprozesses zu den Busverkehren veranstaltete die VOR GmbH mehrere Gemeinde-Info-Runden, bei denen Beschäftigte der VOR GmbH den jeweiligen Planungsstand mit Betroffenen diskutierten. Diese Runden standen grundsätzlich allen Betroffenen offen und auch Frauen konnten in diesem Forum ihre Bedürfnisse an den VOR herantragen.

Die VOR GmbH beauftragte gemeinsam mit dem Land Niederösterreich im Jahr 2011 eine „Evaluierung des Mobilitätskonzepts Wachau 2010plus mit besonderer Berücksichtigung der Chancengleichheit im Alltagsverkehr“.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



(3) Barrierefreiheit ist ein wesentliches Kriterium bei der Beförderung von Menschen mit Behinderungen, Eltern mit Kleinkindern und älteren Menschen und damit ein Diversitätsaspekt.¹⁴ Die VOR GmbH forderte ab der Ausschreibung der Busverkehre im Tullnerfeld im Jahr 2012 bei allen Verfahren überwiegend Low Entry- oder Niederflurbusse, die barrierefrei im Sinne des Bundes-Behinderten-gleichstellungsgesetzes waren und ein Mehrzweckabteil aufwiesen, das z.B. die Mitnahme eines Rollstuhls oder eines Kinderwagens ermöglicht.¹⁵

7.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass die Verkehrskonzepte der Länder hinsichtlich der generellen Gender- und Diversitätsziele vergleichbar waren, sich in Bezug auf die Parameter zur Messung der Zielerreichung aber deutlich unterschieden. Der RH erachtete es als positiv, dass der Masterplan Verkehr Wien konkrete Indikatoren aufwies, die eine Evaluierung der Zielerreichung ermöglichten, und dass deren Entwicklung regelmäßig überprüft wurde. Er wies kritisch darauf hin, dass in den Landesverkehrskonzepten des Burgenlands und des Landes Niederösterreich quantitative Indikatoren mit Zielwerten fehlten.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Niederösterreich, die in ihren Verkehrskonzepten festgelegten Ziele in Bezug auf ein gendergerechtes und für alle Bevölkerungsgruppen zugängliches Verkehrsangebot mit quantifizierten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu ergänzen und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren.

(2) Der RH wertete die von der VOR GmbH gemeinsam mit dem Land Niederösterreich durchgeführte Evaluierung des Verkehrsangebots Wachau hinsichtlich genderrelevanter Aspekte grundsätzlich als einen positiven ersten Schritt.

Er empfahl der VOR GmbH, die Untersuchung genderrelevanter Aspekte fortzuführen. So könnte die VOR GmbH bei der geplanten Evaluierung des Verkehrsangebots nach der Ausschreibung der regionalen Busverkehre die Befragungen der Fahrgäste u.a. getrennt nach Geschlechtern auswerten, um so eine Rückmeldung zur Gendergerechtigkeit des Verkehrsangebots zu erhalten und gegebenenfalls gegensteuern zu können.

(3) Der RH wertete die durchgängige Forderung von barrierefreien Bussen im Rahmen der Ausschreibung der regionalen Busverkehre als positiv, weil dadurch sowohl in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen als auch Personen mit Kleinkindern das Verkehrsangebot des VOR und des VVNB gleichberechtigt nutzen können.

¹⁴ Diversitäts-Management strebt die Verhinderung der Diskriminierung von Minderheiten, z.B. von Menschen mit Behinderung, und die Berücksichtigung der Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen — z.B. älterer Menschen oder Familien — an („Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe Positionen des RH, 2016/2).

¹⁵ Generell ausgenommen waren lediglich Standardlinienbusse für eine Übergangsfrist von maximal sieben Monaten ab Auftragserteilung, Ersatzbusse, in manchen Regionen reine Schulbusse und Autobahnkurse.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



7.3

Die VOR GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, im Rahmen der Verkehrsbefragungen und –zählungen die Fragebögen künftig um genderrelevante Aspekte zu ergänzen und entsprechend auszuwerten.

Hinsichtlich der Gendergerechtigkeit des Verkehrsangebots sei laut Stellungnahme des Landes Burgenland eigens eine genderorientierte Mobilitätserhebung durchgeführt worden; als Ergebnis seien die für Gender Mainstreaming relevanten Themenbereiche und Maßnahmen in der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland dargestellt worden.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden im Rahmen von Gender Budgeting sukzessive alle Voranschlagsstellen einbezogen, wobei „Verkehrsverbünde“ und „Nahverkehr“ zu den ersten diesbezüglich analysierten und mit Zielen und Maßnahmen versehenen Ansätzen zählten. Dieser Prozess werde laufend weitergeführt. In diesem Zusammenhang sei die VOR GmbH bereits angewiesen worden, alle Verkehrserhebungen so durchzuführen, dass eine gendergerechte Analyse erfolgen könne. Die Anmerkung des RH zum Einsatz von barrierefreien Bussen werde zur Kenntnis genommen und die diesbezügliche Umstellung der Busflotte weiterhin verfolgt.

7.4

Der RH stimmte dem Land Burgenland zu, dass in der Gesamtverkehrsstrategie eine Darstellung der Ist-Situation von Frauen und Männern mit Betreuungsaufgaben und Maßnahmen zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Mobilität enthalten waren. Quantifizierte Indikatoren zur Messung der Zielerreichung fehlten jedoch, weswegen der RH seine Empfehlung bekräftigte, die Landesverkehrsstrategie um solche zu ergänzen und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren.

Umfang des Verkehrsangebots

8.1

Im Bereich des VOR und des VVNB waren im Jahr 2014 881 Bus- und Bahn-Linien mit einer Gesamtlänge von rd. 18.000 Kilometern im Auftrag der VOR GmbH unterwegs. Das Angebot im öffentlichen Verkehr in der Ostregion entwickelte sich im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 5: Verkehrsangebot im VOR und VVNB

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. Platz-km					in %
ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft (im VOR)	21.913	21.100	22.485	23.593	23.667	8,0
WIENER LINIEN GmbH & Co KG	17.903	18.692	18.833	19.122	19.628	9,6
Aktiengesellschaft der Wiener Lokal- bahnen	508	522	526	525	527	3,7
Raaberbahn AG	269	272	277	324	292	8,6
Regionalbusse (im VOR)	1.859	1.822	1.778	1.786	1.817	-2,3
Bahn (im VVNB)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	–
Regionalbusse (im VVNB)	1.839	k.A.	1.836	1.807	1.815	-1,3
Summe	44.291	k.A.	45.735	47.157	47.746	7,8

Quellen: VOR GmbH; RH

Der Umfang des öffentlichen Verkehrs stieg im Zeitraum 2010 bis 2014 um rd. 8 % an, wobei der Busverkehr im ländlichen Raum leicht rückläufig war (-1 % bis -2 %) und sich das Angebot bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen um rd. 8 % bis 9 % und bei der WIENER LINIEN GmbH & Co KG um rd. 10 % vergrößerte.

Die Bedienhäufigkeit an einer durchschnittlichen Linie im Busverkehr des VOR und VVNB (exkl. Wiener Stadtverkehr) betrug im Jahr 2014 rd. 11,6 Fahrzeuge pro Tag in beide Richtungen.¹⁶ Das bedeutet, dass einem Fahrgast an einer beliebigen Haltestelle im Durchschnitt jeden Tag rd. 11,6 Fahrtmöglichkeiten in beide Fahrtrichtungen zur Verfügung standen.

Die Bedienhäufigkeit im Busverkehr war im Jahr 2012 im Verkehrsverbund Salzburg mit durchschnittlich 22,7 Bussen pro Tag in beide Richtungen höher und im Verkehrsverbund Kärnten mit durchschnittlich 9,4 Bussen pro Tag in beide Richtungen niedriger als im Gebiet des VOR und des VVNB.¹⁷

Für den Schienenverkehr konnte die VOR GmbH keine Zahlen zum Verkehrsaufkommen im Gebiet des VVNB (weder Platz- noch Zug-Kilometer) vorlegen.

8.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die VOR GmbH keine Kenntnis über den gesamten Umfang des Verkehrsaufkommens im Schienenverkehr in ihrem Verbundgebiet hatte.

¹⁶ Bedienhäufigkeit je Tag an einer durchschnittlichen Bus-Linie im Jahr 2014: 62,92 Mio. Fahrzeug-km/14.893 km Länge des Verkehrsnetzes Bus/365 Tage = 11,57 Busse pro Tag in beide Richtungen

¹⁷ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl der VOR GmbH, Daten zum Umfang des Schienenverkehrsaufkommens zu erheben, um eine Gesamtübersicht über das im Verbundgebiet vorhandene ÖV-Angebot zu erlangen und das Schienenverkehrsangebot planen zu können.

Der RH wies darauf hin, dass die Bedienhäufigkeit im VOR und im VVNB unter jener im Verkehrsverbund Salzburg und über jener im Verkehrsverbund Kärnten lag. Dies lag seiner Ansicht nach daran, dass die Zahlen auch ländliche Regionen im Burgenland und in Niederösterreich einschlossen und nicht den Wiener Stadtverkehr berücksichtigten.

8.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich würden die fehlenden Daten im Schienenbereich daher rühren, dass bis zur Vereinheitlichung der Tarifsysteme von VOR und VVNB für die Einnahmenaufteilung im VOR das Platzkilometerangebot der Verkehrsunternehmen ein wesentlicher Bestandteil war. Im VVNB habe die Einnahmenaufteilung jedoch nicht auf diesen Grundlagen aufgebaut. Daher seien keine entsprechenden einheitlichen Daten für VOR und VVNB vorhanden gewesen. Mit der nunmehr erfolgten Vereinheitlichung der Tarifsysteme sei die Schaffung einer einheitlichen Datenbasis für die gesamte Ostregion möglich.

Laut Stellungnahme des BMVIT habe es – heruntergebrochen auf die einzelnen Verkehrsleistungen – sowohl Kenntnis über jede einzelne über die SCHIG mbH bestellte Verkehrsleistung als auch über die regelmäßigen Fahrgastzählungen. Diese Zählungen würden auch die Grundlage für die Erhebung der Personenkilometer für den Indikator des Wirkungszieles 2 (siehe [TZ 4](#)) bilden.

Nachfrage

9.1

Die Anzahl der in der Ostregion mit öffentlichen Verkehrsmitteln beförderten Fahrgäste entwickelte sich im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 6: Anzahl der Fahrgäste (Fahrten) in VOR und VVNB nach Verkehrsträgern

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	Anzahl in Mio.					in %
Schiene	77,44	79,54	83,20	85,90	88,43	14,2
WIENER LINIEN GmbH & Co KG	721,17	756,65	837,22	908,19	960,51	33,2
Regionalbusse	28,79	29,62	30,25	30,22	30,06	4,4
Bereinigung um Mehrfachnutzungen ¹	-46,98	-49,44	-52,42	-55,64	-58,72	25,0
Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge ²	147,76	148,06	264,59	274,46	285,94	93,5
Summe	928,17	964,43	1.162,84	1.243,13	1.306,23	40,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

¹ Fahrgäste, die auf einer Wegstrecke mehrere Verkehrsmittel benutzen und deshalb mehrfach gezählt wurden.

² Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge nicht einzelnen Verkehrsmitteln zuordenbar

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Im überprüften Zeitraum stieg die Anzahl der Fahrgäste in der Ostregion um rd. 41 % auf rd. 1,3 Mrd. Fahrgäste im Jahr 2014 an. Neben den Schülerinnen bzw. Schülern und Lehrlingen, die von der Einführung des TOP-Jugendtickets (siehe [TZ 19](#)) profitierten, war der stärkste Fahrgastzuwachs bei der WIENER LINIEN GmbH & Co KG (+33 %) zu verzeichnen. Die Steigerung der Fahrgäste war vor allem auf einen Zuwachs in den Jahren 2012 und 2013 zurückzuführen. In diesen Jahren wurden in Wien die Kurzparkzonen ausgeweitet und der Preis der Jahreskarte der Kernzone 100 deutlich gesenkt.

Die VOR GmbH kannte bei den beförderten Personen in Zugverbindungen lediglich die Anzahl jener Personen, die mit Verbundtickets unterwegs waren. Sie hatte keine Informationen dazu, wie viele Fahrgäste in ihrem Verbundgebiet in Zügen mit Haustariftickets der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen fuhren. Ihr fehlte damit eine Gesamtübersicht, wie groß die Nachfrage auf den jeweiligen Relationen im Verbundgebiet insgesamt war.

Die in der Ostregion verkehrenden Fahrgäste entfielen auf folgende Kundengruppen:

Tabelle 7: Entwicklung der Fahrgäste (Fahrten) in VOR und VVNB nach Kundengruppen

	2010	2011	2012	2013	2014	Anteil im Jahr 2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. Fahrgästen					in %	
Gelegenheitsfahrgäste (Einzelkarten, kurzfristige Zeitkarten)	116,11	118,28	113,87	102,80	100,38	7,7	-13,5
Inhaberinnen bzw. Inhaber längerfristiger Zeitkarten (Pendlerinnen bzw. Pendler)	434,90	457,94	515,66	576,02	622,95	47,7	43,2
Kinder, Studierende, Seniorinnen bzw. Senioren	229,41	240,15	268,72	289,85	296,95	22,7	29,4
Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge	147,76	148,06	264,59	274,46	285,94	21,9	93,5
Fahrgäste VOR+VVNB gesamt	928,17	964,43	1.162,84	1.243,13	1.306,23	100,0	40,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

Die zahlenmäßig stärkste Kundengruppe in der Ostregion waren mit rd. 48 % aller Fahrgäste die Pendlerinnen bzw. Pendler. Sie waren damit in der Ostregion wesentlich stärker vertreten als vergleichsweise in den Verkehrsverbünden in Kärnten (13 %) und Salzburg (23 %).¹⁸ Die in Kärnten und Salzburg dominierende Kunden-

¹⁸ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



gruppe der Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge (Kärnten: 68 %, Salzburg: 50 %) war in der Ostregion mit rd. 22 % vergleichsweise von geringerer Bedeutung.

9.2

Der RH wies auf den starken Anstieg der Fahrgäste im VOR und VVNB in den Jahren 2010 bis 2014 hin. Der Fahrgastzuwachs insbesondere in der Kernzone 100 in Wien war nach Ansicht des RH ein Zeichen dafür, dass neben der Qualität des Angebots auch begleitende Maßnahmen, wie die Tarifgestaltung und raumplanerische Maßnahmen, wie z.B. die Ausweitung der Kurzparkzonen in Wien, die Nachfrage nachhaltig beeinflussten.

Der RH merkte an, dass durch den vergleichsweise hohen Anteil an Pendlerinnen bzw. Pendlern grundsätzlich gute Voraussetzungen dafür gegeben waren, dass Einnahmen aus Ticketverkäufen zur Finanzierung des ÖPNRV maßgeblich beitragen.

9.3

Das Land Niederösterreich nahm in seiner Stellungnahme die Anmerkung des RH zum vergleichsweise hohen Anteil an Pendlerinnen bzw. Pendlern im VOR und deren Beitrag zur Finanzierung des ÖPNRV zur Kenntnis.

Finanzierung des ÖPNRV

Beiträge der öffentlichen Hand

Vertragliche Grundlagen der Verbundfinanzierung

10.1

(1) Das vertragliche Fundament der Finanzierung der VOR GmbH bildeten im Wesentlichen die in der folgenden Tabelle angeführten Dokumente:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

**Tabelle 8: Vertragliche Grundlagen der Finanzierung der VOR GmbH**

Dokument	Vertragspartner	Regelungsgegenstand
Gesellschaftsvertrag (2002)	Land Burgenland, Land Niederösterreich, Land Wien	Nicht durch Erträge gedeckte Aufwendungen der VOR GmbH werden durch von den Gesellschaftern zu leistende Gesellschaftszuschüsse ausgeglichen.
Grund- und Finanzierungsvertrag VOR (1984)	Bund (BMVIT, BMF), Land Burgenland, Land Niederösterreich, Land Wien	Bestimmungen zur Tragung der Ab- und Durchtarifierungsverluste ¹ sowie der Kosten des Verbundmanagements bleiben weiterhin formal aufrecht, obwohl sich der Bund im Jahr 2002 als Gesellschafter aus der VOR GmbH zurückzog und VOR sowie VVNB im Jahr 2002 ein gemeinsames Verbundmanagement beschlossen.
Grund- und Finanzierungsverträge VVNB: – Verkehrsverbund Nördliches Weinviertel (NWV, 1993) – Verkehrsverbund Waldviertel (WVV, 1993), – Verkehrsverbund Niederösterreich Zentral/ Mostviertel (ZMV, 1993) – Verkehrsverbund Niederösterreich Süd/Burgenland Mitte (NBV, 1993) – Verkehrsverbund Südburgenland (SBV, 1996)	Bund (BMVIT), Land Niederösterreich und/oder Land Burgenland	Bestimmungen zur Tragung der Ab- und Durchtarifierungsverluste sowie der Kosten des Verbundmanagements bleiben weiterhin formal aufrecht, obwohl VOR und VVNB 2002 ein gemeinsames Verbundmanagement beschlossen.
Grundsatzvereinbarung (2002)	Bund (BMVIT), Land Burgenland, Land Niederösterreich, Land Wien	Der Bund bestellt Verkehrsverbund-Managementleistungen für VVNB und SBV bei der VOR GmbH und leistet für das Management von VOR und VVNB jährlich eine Pauschale von 1,4 Mio. EUR (ohne Wertsicherung) und für die Ab- und Durchtarifierungsverluste einen für das Jahr 2002 festgelegten Betrag, der einer Wertsicherung unterliegt.
Betreuungsübereinkommen (2003)	Bund (BMVIT), VOR GmbH	Festlegung der Managementaufgaben der VOR GmbH und der jährlichen Pauschale von 1,4 Mio. EUR
Verträge zur Durchführung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (SLF)	Bund (BMWFJ, nunmehr BMFJ), VOR GmbH	Die SLF erfolgt aus dem Familienausgleichsfonds (BMFJ). In den Jahren 2010 und 2011 flossen nur jene SLF-Mittel über die VOR GmbH, die das VOR-Gebiet betrafen. SLF-Mittel, die den VVNB betrafen oder direkt mit Verkehrsunternehmen abgerechnet wurden, waren dabei nicht enthalten. Ab dem Jahr 2012 erfolgte die Integration der regionalen Buslinien des VVNB in den VOR, womit auch die anteiligen SLF-Mittel an die VOR GmbH flossen. Direktabrechnungen mit einzelnen Verkehrsunternehmen blieben davon unberührt. Ab dem Schuljahr 2012/2013 erfolgte eine grundlegende Umstellung der Auszahlungsmodalitäten auf Basis neuer vertraglicher Regelungen („SLF-neu“). Die Auszahlungen der SLF-Mittel erfolgten als Pauschalabgeltungen, die ausschließlich über die VOR GmbH abgewickelt wurden. Die Höhe der Pauschalabgeltungen basierte im Wesentlichen auf dem Zahlungsvolumen (abzüglich der Selbstbehalte) des Schuljahres 2010/2011. Die Wertsicherung für die Folgejahre berücksichtigte den Verbraucherpreisindex und die Entwicklung der Schülerinnen- bzw. Schüler- und Lehrlingsanzahl.

¹ Der Abtarifierungsverlust ist jener Einnahmenentgang, der Verkehrsunternehmen durch die Ausgabe ermäßigter Verbundtickets entsteht. Der Durchtarifierungsverlust ist jener Einnahmenentgang, der den Verkehrsunternehmen aufgrund der degressiven Tarifgestaltung nach Entfernung entsteht. Um den Fahrgästen bei Benützung mehrerer Verkehrsmittel die höheren Preise für die Anfangskilometer nur einmal zu berechnen, wird ein durchgehender Tarif von der Einstiegs- bis zur Ausstiegsstelle berechnet, und zwar so, als ob die gesamte Distanz mit einem Verkehrsmittel zurückgelegt würde.

Quellen: VOR GmbH; BMVIT; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die Grund- und Finanzierungsverträge für den VOR und die regionalen Verkehrsverbünde des VVNB waren weiterhin aufrecht, obwohl bereits seit dem Jahr 2002 beide Verkehrsverbünde von der VOR GmbH verwaltet wurden.

(2) Die Grundsatzvereinbarung aus dem Jahr 2002 sah für die Abgeltung der Ab- und Durchtarifierungsverluste einen Wertanpassungsmechanismus vor, der zu 50 % auf Veränderungen der Anzahl verkaufter Fahrausweise, gewichtet nach Fahrausweisgattungen unter der Annahme statisch festgelegter Bewertungsfaktoren,¹⁹ aufbaute. Die Bewertungsfaktoren entsprachen nicht der tatsächlichen Nutzungshäufigkeit. Weder die VOR GmbH noch das BMVIT konnten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung die Beweggründe für die damalige Festlegung der Bewertungsfaktoren rekonstruieren.

Weitere Einflussgrößen für die Wertanpassung waren Veränderungen im Kraftfahrlinien-Regelbeförderungspreis (30 %) sowie Veränderungen der Platzkilometer²⁰ (20 %).

Eine Änderung des Abgeltungsbetrags erfolgte immer erst dann, wenn die Anpassungsparameter insgesamt die Überschreitung eines Schwellenwerts in Höhe von 3,75 % des Abgeltungsbetrags bewirkten.

Durch deutliche Preisminderungen bei der Jahreskarte für die Kernzone 100 in Wien Mitte 2012 (siehe [TZ 16](#)) und die Schaffung neuer Angebots- und Ticketkategorien (insbesondere TOP-Jugendticket und Jugendticket, siehe [TZ 19](#)) im Herbst 2012 kam es zu einem starken Wechsel von Einzelfahrscheinen, Wochen- und Monatskarten zu Jahreskarten. Die historisch festgelegte Wertsicherungsregelung geriet zunehmend in Schieflage, weil sie die Nachfrageentwicklung nicht mehr korrekt abzubilden vermochte und für Zeitkarten eine zu geringe Nutzung bzw. eine zu geringe Anzahl an Fahrten ergab. Nach Berechnungen der VOR GmbH belief sich die für den VOR und VVNB erwachsende Unterdeckung infolge nicht adäquater Wertanpassungen auf insgesamt rd. 6,1 Mio. EUR (kumulierte Betrachtung bis Ende des Jahres 2013).

(3) Bei den anderen österreichischen Verkehrsverbünden wurden die Grund- und Finanzierungsverträge später abgeschlossen und bereits fortschrittlichere Wertanpassungsmechanismen vereinbart. Diese berücksichtigten je zur Hälfte den Verbraucherpreisindex und die konkrete Nachfrageentwicklung auf Basis der Ticketerlöse. Die VOR GmbH schlug dem BMVIT einen mit dem Verkehrsverbund Steiermark

¹⁹ Einzelkarten: Faktor 1; kurzfristige Zeitkarten bis hin zur Wochenkarte: Faktor 1 Monatskarten: Faktor 4,33; Jahreskarten: Faktor 12 * 4,33

²⁰ mit Ausnahme jener Platzkilometer, die auf Basis des ÖPNRV-G 1999 durch Zusatzbestellungen des Bundes beauftragt wurden

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



vergleichbaren Wertanpassungsmechanismus²¹ vor. Die Entscheidung hinsichtlich eines neuen Grund- und Finanzierungsvertrags sowie eines neuen, geeigneteren Wertanpassungsmechanismus war bis Mitte Dezember 2015 offen.

10.2

Der RH bemängelte, dass die bestehenden Vertragsgrundlagen für die Finanzierung der VOR GmbH weitgehend veraltet waren. Sie bildeten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder die aktuelle organisatorische noch die territoriale Struktur des von der VOR GmbH verwalteten Gebiets in adäquater Weise ab. Die in den Grund- und Finanzierungsverträgen vereinbarten Wertanpassungsmechanismen für die Ab- und Durchtarifierungsverluste waren infolge neuer Angebots- und Ticketstrukturen ungeeignet, den tatsächlichen Wertanpassungserfordernissen gerecht zu werden. Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Grundsatzvereinbarung 2002 und im Betreuungsübereinkommen 2003 eine Wertanpassung für das Verbundmanagement-Entgelt für die VOR GmbH gänzlich fehlte.

Der RH empfahl dem BMVIT und der VOR GmbH, ehestmöglich einen neuen Grund- und Finanzierungsvertrag abzuschließen, um eine Rechtsbereinigung herbeizuführen und die nachhaltige Finanzierung der VOR GmbH zu unterstützen. Dieser Vertrag sollte die aktuellen Verbundstrukturen der Ostregion widerspiegeln und die derzeit mittels Grundsatzvereinbarung und Betreuungsübereinkommen gesondert geregelte Abgeltung für administrative Aufwendungen der VOR GmbH einschließen. Ebenso sollte die neue Regelung Wertanpassungsmechanismen für die Ab- und Durchtarifierungsverluste und das Verbundmanagement-Entgelt beinhalten, die sowohl Veränderungen des Verbraucherpreisindex als auch eine adäquate Nachfragekomponente enthalten.

10.3

Die VOR GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass neben der im Jahr 2012 erfolgten Absenkung des Preises für die Jahreskarte in Wien auf 365 EUR und der Einführung des Top-Jugendtickets eine Reihe weiterer Maßnahmen die Überwanderung hin zur Jahreskarte mitbeeinflusst hätten, wie z.B. die Inbetriebnahme der neuen Westbahnstrecke St. Pölten – Wien mit einer Fahrzeitverkürzung von 45 auf 25 Minuten, das zusätzliche Leistungsangebot auf der Strecke Wien – St. Pölten u.a. durch die Betriebsaufnahme eines Privatunternehmens und hohe Treibstoffkosten. Alle Empfehlungen des RH fänden Eingang in die derzeit laufenden Verhandlungen mit dem BMVIT.

Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, auf die VOR GmbH einzuwirken, die Empfehlungen des RH bei den laufenden Verhandlungen mit dem Bund zu neuen Vertragsgrundlagen zu berücksichtigen.

²¹ 50 % Verbraucherpreisindex, 50 % relative Veränderung der Nachfrage; dabei waren die Verkehrsverbund-einnahmen, bereinigt um Tarifierhöhungen, maßgebend.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Organisationsstruktur des VOR im Jahr 2002 an jene der anderen österreichischen Verkehrsverbünde angeglichen worden. Das BMVIT sei als Gesellschafter aus der VOR GmbH ausgestiegen. Dies und die weitere Bundesfinanzierung sei in einer Grundsatzvereinbarung geregelt worden. In § 2 dieser Grundsatzvereinbarung sei bereits eine Wertsicherungsregelung enthalten gewesen, die eine Nachfrage- und eine Teuerungskomponente beinhalte. In § 7 sei der Abschluss eines neuen Grund- und Finanzierungsvertrags in Aussicht gestellt worden. Beginnend mit dem Jahr 2003 seien mit allen österreichischen Verbünden neue Grund- und Finanzierungsverträge abgeschlossen worden. In der Ostregion sei seitens der Länder die Zustimmung zu einem neuen Grund- und Finanzierungsvertrag von der Einführung des neuen Tarfsystems abhängig gemacht worden, weil die finanziellen Auswirkungen damals noch nicht abschätzbar gewesen seien. Im VVNB sei daraufhin ein Beschluss im Lenkungsausschuss herbeigeführt worden, der den Finanzierungsbeitrag des Bundes geregelt habe. Die Arbeiten am Tarfsystem hätten sich gegenüber der ursprünglichen Planung des VOR aufgrund der hohen technischen und finanziellen Herausforderungen verzögert. Die fehlenden Mittel für den Ab- und Durchtarifierungsverlust seien nicht nur durch eine Wertsicherungsregelungsanpassung des Bundes im VOR und VVNB begründet – diese habe sich ähnlich wie bei den anderen österreichischen Verbünden entwickelt –, sondern vielmehr durch die Einführung des TOP-Jugendtickets und der 365-EUR-Jahreskarte für Wien im Jahr 2012, wodurch eine Verwanderung hin zu Zeitkarten erfolgt sei. Damit habe die bestehende Wertsicherung nicht mehr die tatsächliche Kostenentwicklung abgebildet. Nach Einführung des neuen Tarfsystems für die gesamte Ostregion im Juli 2016 seien die Vertragsverhandlungen für den neuen Grund- und Finanzierungsvertrag umgehend wieder aufgenommen worden, womit die Wertsicherungsregelungen österreichweit vereinheitlicht werden können. Es sei geplant, den neuen Grund- und Finanzierungsvertrag bis Ende 2016 abzuschließen.

10.4

Die Ausführungen des BMVIT unterstrichen die Kritik des RH, derzufolge die in den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geltenden Grund- und Finanzierungsverträgen vereinbarten Wertanpassungsmechanismen für die Ab- und Durchtarifierungsverluste infolge neuer Angebots- und Ticketstrukturen ungeeignet waren, den tatsächlichen Wertanpassungserfordernissen gerecht zu werden. Der RH sah daher die vom BMVIT bis Ende 2016 in Aussicht gestellte Neuregelung des Grund- und Finanzierungsvertrags als wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung des VOR.

11.1

(1) Im Wirkungsbereich des Verkehrsverbunds Ost-Region trugen die Gebietskörperschaften (Bund, Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien, Gemeinden bzw. Stadtgemeinden) in unterschiedlichem Ausmaß zur Finanzierung der Aufgaben der VOR GmbH bei.

(2) In der folgenden Tabelle stellte der RH jene Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaften, die zur Deckung des Verwaltungsaufwands der VOR GmbH und der

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



von ihr beauftragten Verkehrsleistungen beitrugen, zusammen. Nicht inkludiert sind dabei jene Stadtverkehre, die nicht über die VOR GmbH beauftragt und mit eigenen Verkehrsbetrieben abgewickelt wurden,²² sowie Beiträge zur Errichtung und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur.

Tabelle 9: ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – VOR GmbH

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Beiträge für Verbundmanagement und öffentliche Verkehrsleistungen						
Betreuungsübereinkommen Bund	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	0,0
Gesellschafterzuschüsse und –nachsüsse (inkl. Nachschüsse für den Kraftfahrlinienbereich)						
Wien	2,56	3,86	3,07	2,65	2,28	-10,9
Niederösterreich	2,83	6,08	3,09	2,68	2,48	-12,4
Burgenland	0,68	1,76	0,76	0,79	0,60	-11,8
Summe Gesellschafterzuschüsse und –nachsüsse	6,07	11,70	6,92	6,12	5,36	-11,7
davon						
ITS	1,89	1,47	1,98	1,81	1,21	-36,0
Abgeltung Ab- und Durchtarifierungsverluste (ADTV)						
Bund	29,39	28,50	27,85	30,00	25,06	-14,7
Wien	10,24	10,28	10,01	10,92	11,06	8,0
Niederösterreich	17,24	17,82	17,95	21,52	22,24	29,0
Burgenland	4,83	3,49	3,90	3,97	3,94	-18,4
Summe ADTV	61,70	60,09	59,71	66,41	62,30	1,0
Verbundzuschüsse für Verkehrsdienstbestellungen						
VDV Wien ÖBB	0,00	0,00	0,00	9,69	9,90	–
VDV Niederösterreich ÖBB	0,00	1,13	0,00	30,90	32,23	–
VDV Niederösterreich NÖVOG¹	0,00	0,00	0,00	10,01	10,31	–
VDV Burgenland Raaberbahn AG	0,00	0,00	0,00	3,31	3,39	–
VDV Niederösterreich regionale Kraftfahrlinien	0,00	0,00	0,00	16,14	16,51	–
VDV Burgenland regionale Kraftfahrlinien	0,00	0,00	0,00	0,23	0,90	–
Summe Verbundzuschüsse	0,00	1,13	0,00	70,27	73,24	–
Schüler– und Lehrlingsfreifahrt über VOR GmbH (Mittel des FLAF; Bund)						
Schüler– und Lehrlingsfreifahrt	41,02	39,87	90,49	129,29	136,32	232,3
Sonstiges						
Zusatzbestellungen Städte und Gemeinden (kumuliert)	4,86	4,88	4,93	6,61	7,02	44,4
Bestellerförderung gem. §§ 24, 26 ÖPNRV–G 1999 (ge- mischt finanziert)	3,37	3,26	2,93	0,71	0,70	-79,2
Abgeltung Semestertickets²	3,44	3,44	2,04	4,75	3,30	-4,1
Abgeltung Studentenmonatskarten³	1,13	1,16	1,20	1,44	1,47	30,1
Summe Sonstiges	12,80	12,74	11,10	13,51	12,49	-2,4
Summe Beiträge der öffentlichen Hand über VOR GmbH	122,99	126,93	169,62	287,01	291,11	136,7

Rundungsdifferenzen möglich

ITS: Intelligent Transport Systems Vienna Region

¹ inkl. Wieselbus

² Durchläufer Bund an WIENER LINIEN GmbH & Co KG (Abrechnung über VOR GmbH)

³ nur über die VOR GmbH abgerechnete Beträge

Quellen: VOR GmbH; RH

²² Stadt Wien sowie Stadtverkehre Wiener Neustadt und Waidhofen an der Ybbs

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Eine näherungsweise Zuordnung der geleisteten Beiträge zu den einzelnen Gebietskörperschaften zeigte folgende Entwicklung:

Tabelle 10: ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand VOR GmbH – nach Gebietskörperschaften

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Bund	76,38	74,37	122,98	166,88	167,55	119,4
Wien	12,80	14,14	13,08	23,26	23,24	81,6
Niederösterreich	20,07	25,03	21,04	81,25	83,77	317,4
Burgenland	5,51	5,25	4,66	8,30	8,83	60,3
Städte und Gemeinden inkl. Bestellerförderung	8,23	8,14	7,86	7,32	7,72	-6,2
Summe	122,99	126,93	169,62	287,01	291,11	136,7

Quellen: VOR GmbH; RH

Die über die VOR GmbH abgewickelten Beiträge der öffentlichen Hand beliefen sich im Jahr 2014 auf insgesamt rd. 291 Mio. EUR. Sie wuchsen damit gegenüber dem Jahr 2010 um 137 % an (siehe auch Tabelle 12). Die Steigerungen waren darauf zurückzuführen, dass ab dem Jahr 2012 auch die regionalen Kraftfahrlinien des VVNB und ab dem Jahr 2013 die gesamte Schüler- und Lehrlingsfreifahrt über die VOR GmbH abgewickelt wurden (Steigerung des Bundesbeitrags in den Jahren 2012 und 2013). Hinzu kam, dass die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien die VOR GmbH beginnend ab dem Jahr 2013 mit der Bestellung des Zusatzangebots von Verkehrsdienstleistungen im Schienenpersonenverkehr beauftragten (Steigerung der Zuschüsse der Länder im Jahr 2013).

(3) In der folgenden Tabelle zeigt der RH größenordnungsmäßig jene Beiträge der öffentlichen Hand, die dem öffentlichen Verkehr in der Ostregion zufließen, aber nicht über die VOR GmbH abgerechnet wurden.²³ Dies waren insbesondere

- die Beiträge des Bundes zur Sicherstellung des Grundangebots Schiene gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999, die im Wege von Verkehrsdienstverträgen über die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH beauftragt wurden²⁴,

²³ Nicht einbezogen wurden Beiträge für die Errichtung und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Kosten für die Stadtverkehre der Städte Wiener Neustadt und Waidhofen an der Ybbs, die über eigene Verkehrsunternehmen verfügten.

²⁴ Für die Bestellung und Finanzierung eines Grundangebots im Schienenpersonenverkehr zeichnete gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999 der Bund verantwortlich. Den Bestellungen lagen Verkehrsdienstverträge zugrunde, welche die SCHIG im Auftrag des Bundes beginnend ab Februar 2011 mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen abschloss. Sie regelten rückwirkend ab Anfang 2010 die Leistungen des Grundangebots Schiene hinsichtlich Umfang, Fahrplan, Qualität der Leistungserbringung und des dafür zu leistenden Entgelts.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- jene Beiträge des Bundes aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (SLF), die nicht über die VOR GmbH abgerechnet wurden,
- der jährliche Betriebskostenzuschuss der Stadt Wien an die WIENER LINIEN GmbH & Co KG sowie
- Zahlungsverpflichtungen der Gesellschafter Burgenland, Niederösterreich und Wien an Verkehrsunternehmen, die auf Basis von diversen Altverträgen fortbestanden.

Tabelle 11: ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – außerhalb VOR GmbH

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Beiträge für öffentliche Verkehrsleistungen ¹						
Bund						
Grundangebot Schiene (Basis VDV zwischen SCHIG und Verkehrsunternehmen)						
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft; Nah–und Regionalverkehr Ostregion	253,11	262,25	294,72	301,79	307,65	21,5
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft; Fernverkehr Ostregion; anteilig	14,28	14,99	13,57	13,36	13,61	-4,7
Raaberbahn AG	4,56	4,68	4,76	5,20	5,30	16,2
Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen (WLB)	11,46	11,75	11,98	12,21	12,46	8,7
NÖVOG ²	2,89	2,96	3,02	3,08	3,12	8,0
Summe Grundangebot Schiene	286,30	296,63	328,05	335,64	342,14	19,5
SLF außer VOR GmbH; Bund (FLAF–Mittel lt. Meldung BMFJ)						
Bereich VVNB	51,83	52,19	0,00	0,00	0,00	-100,0
Direktzahlungen an Verkehrsunternehmen	37,83	37,51	38,65	0,00	0,00	-100,0
Summe SLF abseits VOR GmbH	89,66	89,70	38,65	0,00	0,00	-100,0
Summe Bund	375,96	386,33	366,70	335,64	342,14	-9,0
Wien						
Betriebskostenzuschuss an die WIENER LINIEN GmbH & Co KG	261,38	289,80	280,43	331,94	321,16	22,9
VDV (alt) ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft	6,98	6,98	6,98	0,00	0,00	-100,0
Abgeltung Fahrzeuge ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft (Altvertrag)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,0
Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen (VDV1 + 2)	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,0
Summe Wien	269,58	298,00	288,63	333,16	322,38	19,6
Niederösterreich						
VDV (alt) ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft	25,27	24,32	0,27	0,00	0,00	-100,0
Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen (VDV1 + 2)	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,0
Verkehrsdienstbestellungen Busse	3,08	3,40	1,58	0,08	0,00	-100,0
Summe Niederösterreich	28,56	27,93	2,06	0,29	0,21	-99,3
Burgenland						
VDV (alt) ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft	3,20	3,31	4,70	4,37	5,00	56,3
VDV (alt) Raaberbahn AG	0,54	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0
Verkehrsdienstbestellungen Busse	3,09	2,74	3,17	0,05	0,00	-100,0
Summe Burgenland	6,83	6,05	7,87	4,42	5,00	-26,8
Summe Beiträge der öffentlichen Hand außerhalb VOR GmbH	680,93	718,31	665,26	673,51	669,73	-1,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Beiträge für die Errichtung und Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur² NÖVOG – Niederösterreichische Verkehrsorganisationsgesellschaft m.b.H.

Quellen: BMVIT; BMFJ; Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die Gebietskörperschaften investierten im Jahr 2014 abseits der VOR GmbH rd. 670 Mio. EUR in den öffentlichen Personenverkehr der Ostregion²⁵.

(4) In der folgenden Tabelle fasst der RH die für den öffentlichen Personenverkehr in der Ostregion insgesamt geflossenen öffentlichen Mittel überblicksmäßig zusammen:

Tabelle 12: ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand – Gesamtübersicht Ostregion

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Beiträge für öffentliche Verkehrsleistungen ¹						
VOR GmbH	122,99	126,93	169,62	287,01	291,11	136,7
außerhalb VOR GmbH	680,93	718,31	665,26	673,51	669,73	−1,6
Summe	803,92	845,24	834,88	960,52	960,84	19,5
	in %					in %-Punkten
Anteil der über die VOR GmbH abgerechneten Leistungen	15,3	15,0	20,3	29,9	30,3	15,0

¹ ohne Beiträge für die Errichtung und Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur

Quellen: BMVIT; Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien; RH

Insgesamt flossen im Jahr 2014 in der Ostregion rd. 961 Mio. EUR der öffentlichen Hand in die Verwaltung und Bestellung öffentlicher Verkehrsleistungen. Der Betrag wuchs gegenüber dem Jahr 2010 (rd. 804 Mio. EUR) um rd. 20 % an. Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass im Bereich des Verkehrsverbunds von den insgesamt von der öffentlichen Hand in Verwaltung und Leistungserbringung öffentlicher Verkehrsleistungen geflossenen Mitteln rd. 30 % unmittelbar über die VOR GmbH abgewickelt wurden. Der Anteil verdoppelte sich nahezu gegenüber dem Vergleichswert des Jahres 2010.

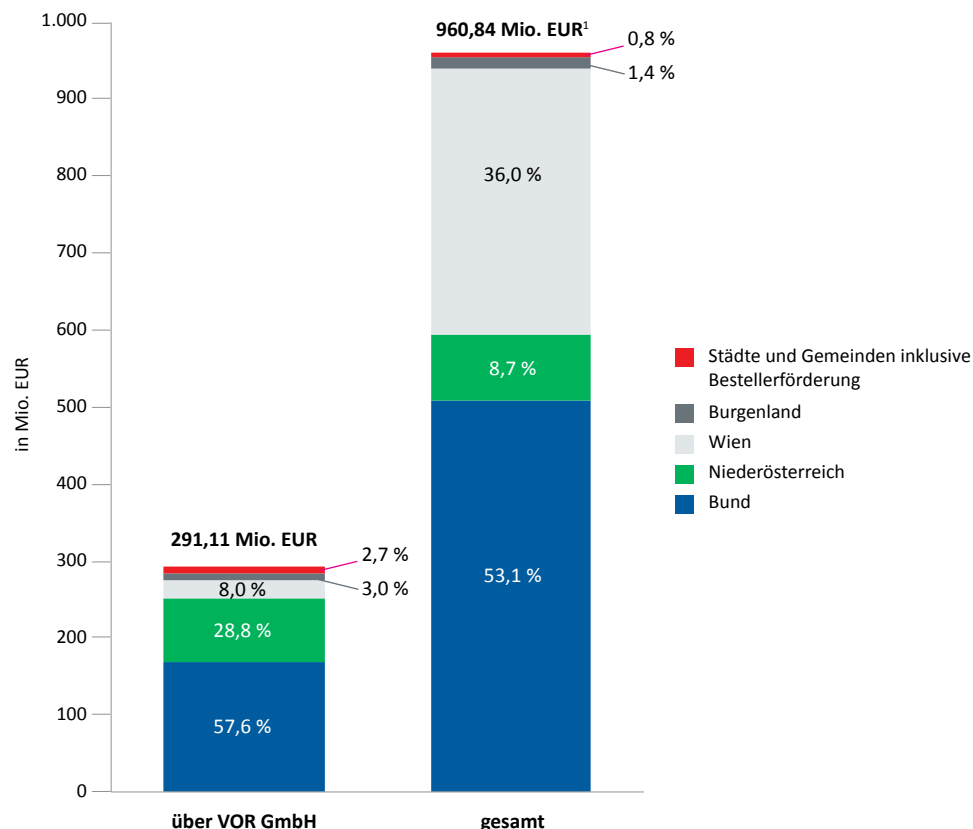
²⁵ ohne Beiträge für die Errichtung und Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Abbildung 3: ÖV-Beiträge der öffentlichen Hand im Jahr 2014



Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Kosten der niederösterreichischen Städte mit eigenen Verkehrsunternehmen (Wiener Neustadt und Waidhofen an der Ybbs) sowie ohne Kosten allfälliger Mikro-ÖV-Systeme, die nicht über die VOR GmbH abgerechnet wurden

Quellen: Basisdaten: VOR GmbH; BMFJ; Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien; Darstellung: RH

Eine wie in den Tabellen 9 und 11 dargestellte Übersicht über die in den öffentlichen Verkehr der Ostregion fließenden Mittel fehlte auf Ebene des Bundes.

11.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Jahr 2014 mit einem Volumen von rd. 291 Mio. EUR weniger als ein Drittel (rd. 30 %) des gesamten öffentlichen Mitteleinsatzes für den öffentlichen Personenverkehr in der Ostregion (rd. 961 Mio. EUR) über die VOR GmbH liefen. Damit fehlten seiner Ansicht nach auf Ebene des Bundes (BMVIT, BMF) eine Gesamtübersicht über den Mitteleinsatz und damit eine entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlage für verkehrspolitische Maßnahmen und für eine gesamthafte Steuerung. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung in **TZ 13**.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH anerkannte jedoch, dass in der Periode 2010 bis 2014 der Anteil der über die VOR GmbH abgewickelten Mittel für den öffentlichen Personenverkehr durch die Umstellung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt und die Abwicklung der Zusatzbestellungen im Schienenverkehr über die VOR GmbH nahezu verdoppelt werden konnte (von 15 % auf 30 %).

11.3

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden sich die Feststellungen des RH vorwiegend an den Bund richten. Die Bestellungen des Landes im öffentlichen Verkehr würden mittlerweile zum größten Teil im Rahmen der VOR GmbH abgewickelt.

Das BMVIT merkte in seiner Stellungnahme an, dass es sich bei den seitens des BMVIT geleisteten Zahlungen nicht um exakte Abrechnungsbeträge, sondern um die in den jeweiligen Jahren geleisteten Akontozahlungen handle. Dadurch sei die dargestellte Schwankungsbreite der Beträge erklärbar. Die in Tabelle 9 vom RH ausgewiesenen Beträge für die Abgeltung der Ab- und Durchtarifierungsverluste, die Bestellerförderung sowie die Abgeltungen für Semestertickets und Studentenmonatskarten seien für das BMVIT nicht nachvollziehbar und zu hinterfragen. Aus Sicht des BMVIT sei unklar, welche Beträge in Tabelle 10 dem Bund zugerechnet worden seien. Eine Darstellung der Mittelflüsse des BMVIT an den VOR fehle – entgegen der Behauptungen des RH – jedenfalls nicht, sondern sei selbstverständlich vorhanden.

11.4

Der RH stellte gegenüber dem BMVIT klar, dass er dem Bund im Wesentlichen folgende Zahlungsblöcke zuordnete, in der Absicht, eine größenordnungsmäßige Gesamtübersicht der Mittelflüsse im ÖPNRV der Ostregion zu geben (Tabelle 10):

- Betreuungsübereinkommen Bund;
- Abgeltung von Ab- und Durchtarifierungsverlusten;
- Schüler- und Lehrlingsfreifahrt;
- Abgeltung von Semestertickets und Studentenmonatskarten.

Die Daten fußten auf Meldungen der VOR GmbH bzw. hinsichtlich der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt auf Daten des BMF.

Die vom BMVIT wahrgenommenen Differenzen bei den Abgeltungen für Ab- und Durchtarifierungsverluste im Jahr 2014 (2015 war in Tabelle 9 nicht dargestellt) waren nach Ansicht des RH auf Unterschiede zwischen Akontierung und Endabrechnung zurückzuführen. Bei der Bestellerförderung sowie bei den Semestertickets

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



und Studentenmonatskarten fußen die Werte auf Datenzuordnungen der VOR GmbH. Die zu Tage getretenen Unschärfen unterstreichen die Wichtigkeit systematischer Meldungen zu den Zahlungsflüssen, wie sie in Anwendung der §§ 30a bis 30c ÖPNRV-G frühestens 2017 zu erwarten sein werden.

Im Übrigen hatte der RH nicht das Fehlen einer Darstellung der Mittelflüsse des BMVIT an den VOR kritisiert, sondern vielmehr eine Gesamtübersicht über den Mitteleinsatz des Bundes für den ÖPNRV in der Ostregion vermisst (z.B. BMVIT, BMFJ), um eine entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlage für verkehrspolitische Maßnahmen und für eine gesamthafte Steuerung zu erlangen.

Gesellschafterzuschüsse und Gesellschafternachsüsse

12.1

(1) Zum Ausgleich der nicht durch eigene Erträge gedeckten Aufwendungen für den Geschäftsbetrieb (insbesondere Personal und sonstige Verwaltungskosten) leisteten die Gesellschafter der VOR GmbH jährlich Zuschüsse zur Verlustabdeckung (Gesellschafterzuschüsse). Die Festlegung der Höhe der Gesellschafterzuschüsse erfolgte auf Basis der jährlichen Wirtschaftspläne und der Beschlussfassung in der Generalversammlung.

Die Gesellschafter leisteten die Gesellschafterzuschüsse in der Regel entsprechend ihrer Anteile an der VOR GmbH (Niederösterreich 44 %, Wien 44 %, Burgenland 12 %).

Bei den Gesellschafterzuschüssen auf der Grundlage außerordentlicher Wirtschaftspläne (z.B. Tarifreform und Unternehmensbereich Intelligent Transport Systems Vienna Region (ITS) – siehe [TZ 35](#)) gelangten mitunter andere Finanzierungsschlüssel zur Anwendung, die weitgehend nachvollziehbar waren. Die Anweisung der Gesellschafterzuschüsse erfolgte im Wege quartalsweiser Vorauszahlungen.

(2) Sofern es unterjährig absehbar war, mit den erzielten Erlösen und den Gesellschafterzuschüssen die laufenden Aufwendungen nicht ausreichend bedecken zu können, forderte die VOR GmbH von ihren Gesellschaftern Nachschüsse ein (Gesellschafternachsüsse). Die Mitteleinforderungen erfolgten im Rahmen außerordentlicher Generalversammlungsbeschlüsse.

Bei den Gesellschafternachsüssen zeigten sich folgende Transparenzmängel:

- Der geplante Verwendungszweck war mitunter diffus beschrieben und damit nicht hinreichend nachvollziehbar (z.B. „für weiterführende Bearbeitungen im Interesse des Landes“). Die folgende Tabelle zeigt den Umfang der außerordentlichen Gesellschafternachsüsse mit unklar definierten Verwendungszwecken:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 13: Außerordentliche Gesellschafternachsüsse mit unklar definierten Verwendungszwecken

	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR (gerundet)				
Wien	–	63.404	35.221	14.179	46.600
Niederösterreich	482.004	277.986	273.500	40.565	109.500
Burgenland	71.898	2.803	68.570	–	–
Summe	553.902	344.193	377.291	54.744	156.100

Quellen: VOR GmbH; RH

- Die Nachschüsse wurden in der Regel für verschiedene Aufgabenzwecke verwendet (z.B. für allgemeine Verwaltung und ITS); in der Zahlungsanforderung unterblieb eine Gliederung nach geplanten Verwendungszwecken, wie dies bei den ordentlichen Gesellschafterzuschüssen obligatorisch war.
- Die Höhe der Nachschüsse wich vom üblichen Verteilungsschlüssel für Gesellschafterzuschüsse ab und wurde in der Regel individuell mit den einzelnen Gesellschaftern verhandelt, ohne die Gründe für die Angemessenheit der Nachschusshöhe in den Generalversammlungsbeschlüssen in nachvollziehbarer Form anzuführen.

12.2

Der RH bemängelte die festgestellten Sorgfalts- und Transparenzdefizite bei der Einforderung von Gesellschafternachsüssen.

Der RH empfahl der VOR GmbH, bei der Beschlussfassung und Einforderung allfällig notwendiger Gesellschafternachsüsse die gleiche Sorgfalt und die gleichen Transparenzgrundsätze anzuwenden wie bei der Beschlussfassung ordentlicher und außerordentlicher Gesellschafterzuschüsse auf Basis der jährlichen Wirtschaftspläne.

12.3

Die VOR GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, den Empfehlungen des RH zu folgen.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es die VOR GmbH auffordern, den Empfehlungen des RH zu folgen.

Monitoring und Meldepflichten

13.1

Weder das BMVIT noch die VOR GmbH verfügten über eine vollständige Übersicht hinsichtlich aller für die Ostregion maßgeblichen Finanzierungsbeiträge bzw. eingesetzten öffentlichen Mittel. Bislang unterblieb eine österreichweite, strukturierte Erfassung der Beiträge der öffentlichen Hand für den öffentlichen Personenverkehr.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Damit fehlten wesentliche Voraussetzungen, um den Einsatz öffentlicher Mittel auf Ebene aller Gebietskörperschaften effizient und wirkungsorientiert zu steuern.

Gemäß der letzten Novelle des ÖPNRV-G 1999²⁶ Ende 2015 haben die Länder für sämtliche in ihren örtlichen Wirkungsbereich fallenden, nicht kommerziellen Verkehrsdienste²⁷ eine entsprechende Stelle zu benennen, die sämtliche für diese Verkehrsdienste anfallenden Ausgleichszahlungen und Zahlungsflüsse erfasst und transparent darstellt.

Ferner haben die Länder dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie spätestens ab dem Jahr 2016 einen jährlichen Bericht über die entsprechenden Zahlungsflüsse zur Verfügung zu stellen, der jeweils bis spätestens 30. Juni des Folgejahres zu übermitteln ist. Das ÖPNRV-G 1999 ließ jedoch offen, in welchem Umfang und in welcher Struktur die Daten zu melden sind, ob und welche ergänzenden Daten zusätzlich zu den Zahlungsflüssen zu melden sind (z.B. erbrachte Verkehrsleistungen, Fahrgastentwicklung oder die Höhe der Haustarifeinnahmen der am Verkehrsverbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen), um Ab- und Überwanderungseffekte rechtzeitig zu erkennen.

13.2

Der RH anerkannte zwar die gesetzliche Verankerung von Meldepflichten hinsichtlich der den öffentlichen Verkehr betreffenden Ausgleichsleistungen und Zahlungsflüsse öffentlicher Mittel, wies jedoch nachdrücklich darauf hin, dass eine detaillierte Festlegung von Art, Umfang und Struktur der erwarteten Meldedaten fehlte. Diese war aus Sicht des RH für eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung des öffentlichen Mitteleinsatzes unabdingbar.

Der RH empfahl dem BMVIT, gemeinsam mit den Ländern und den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften, Art, Umfang und Struktur der Meldedaten verbindlich festzulegen, um eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung des öffentlichen Mitteleinsatzes zu gewährleisten. Dazu wären etwa neben den Zahlungsflüssen aller Gebietskörperschaften auch Meldepflichten z.B. hinsichtlich

- der erbrachten Verkehrsleistung,
- der Fahrgastentwicklung sowie
- der Haustarifeinnahmen der am Verbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen

zu verankern.

²⁶ BGBl. I Nr. 204/1999, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 59/2015

²⁷ Verkehrsdienste, die gänzlich oder teilweise durch Ausgleichszahlungen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



13.3

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei von den Ländern der Ostregion die VOR GmbH als Stelle zur Erfassung und transparenten Darstellung der Daten von Verkehrsdiensten nominiert worden. Ein Prozess zur Festlegung und Vorgabe der zu liefernden Daten sei bereits begonnen worden.

Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Mitgliedstaaten der EU aufgrund der PSO-Verordnung²⁸ dazu angehalten seien, die nationalen Bestimmungen im Einklang zu den EU-rechtlichen Vorgaben anzupassen. Das BMVIT habe umgehend eine darauf abzielende Novelle zum ÖPNRV-G 1999 vorbereitet, die noch im Herbst des Jahres 2010 dem allgemeinen Begutachtungsverfahren unterzogen worden sei. In der Novelle sei auch eine Transparenzdatenstelle vorgesehen gewesen, um die vom RH geforderte Gesamtübersicht über den Mitteleinsatz des öffentlichen Personenverkehrs zu erlangen. Unter den zahlreichen Akteuren habe es jedoch gerade anfänglich teilweise konträre Auffassungen zu diesem Entwurf gegeben. Das BMVIT habe daher zur Erzielung eines rechtskonformen Konsenses zahlreiche Einzelgespräche geführt, wobei die verschiedenen Vorstellungen teilweise unter Einbeziehung des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts abzuklären gewesen seien. Die Novelle des ÖPNRV-G 1999 sei schließlich am 28. Mai 2015 in Kraft getreten. Mit der Novelle sei eine entsprechende gesetzliche Grundlage zur Ermittlung des Mitteleinsatzes geschaffen worden.

Finanzierungsbeiträge der Fahrgäste

Tarifstruktur

14.1

Im Bereich des VOR und VVNB bestanden im überprüften Zeitraum unterschiedliche Tarifstrukturen und Tarifbestimmungen, obwohl das Management des VOR und des VVNB bereits im Jahr 2002 zusammengelegt worden war.

In der folgenden Tabelle sind ausgewählte Tarife für die Kernzone (VOR: Wien, VVNB: als Beispiel Wiener Neustadt), eine mittlere Weglänge und eine größere Weglänge dargestellt.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße vom 23. Oktober 2007 (Public Service Obligation)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 14: Vergleich Ticketpreise mit Stand 1. Juli 2014

Ticketkategorie	VOR	VVNB	Abweichung
	in EUR		in %
Kernzone (VOR: Wien, VVNB: als Beispiel Wiener Neustadt ¹)			
Einzelkarte	2,20	2,10	-4,6
Tageskarte	–	4,20	–
Wochenkarte	16,20	11,90	-26,5
Monatskarte	48,20	36,70	-23,9
Jahreskarte ³	365,00 ²	367,00 ²	0,6
Mittlere Weglänge (VOR: drei Außenzonen mit Bahn, VVNB: Streckenlänge 31 bis 35 km)			
Einzelkarte	6,60 (3*2,20)	7,00	6,1
Tageskarte	–	14,00	–
Wochenkarte	23,90	27,10	13,4
Monatskarte	84,60	99,00	17,0
Jahreskarte ³	846,00 ²	990,00 ²	17,0
Größere Weglänge (VOR: sieben Außenzonen mit Bahn, VVNB: Streckenlänge 71 bis 80 km)			
Einzelkarte	15,40 (7*2,20)	15,00	-2,6
Tageskarte	–	30,00	–
Wochenkarte	35,90	38,30	6,7
Monatskarte	127,00	140,90	10,9
Jahreskarte ³	1.227,00 ²	1.409,00 ²	14,8

¹ im VVNB gibt es acht Stadtverkehre mit teilweise unterschiedlichen Tarifen² Preis bei jährlicher Vorauszahlung, bei monatlicher Abbuchung 10 EUR Zuschlag³ Ticketpreis Jahreskarten: Stand 1. August 2014

Quellen: VOR GmbH; RH

Die in der Tabelle gegenübergestellten Tarife waren insofern nicht direkt vergleichbar, als das System des VOR auf Zonen aufbaute, wogegen der VVNB Tarife auf Kilometerbasis berechnete. Durch die unterschiedlichen Berechnungsarten war die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Fahrscheinpreise für den Fahrgast, der in beiden Tarifgebieten unterwegs war, eingeschränkt. Würde für die in Tabelle 14 dargestellten Distanzen in den Außenzonen des VOR ein Bus statt der Bahn verwendet, kämen nochmals abweichende Tarife zur Anwendung.

Aufgrund der differierenden Berechnungsgrundlagen der beiden Systeme kamen für identische Strecken unterschiedliche Tarife zur Anwendung. So kostete eine Einzelfahrt von Wiener Neustadt (VVNB Gebiet) nach Baden (VOR Gebiet) mit dem VOR-Tarif 4,40 EUR und mit dem VVNB-Tarif 5,20 EUR. (Mit dem Haustarif der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft kostete ein Einzelfahrschein für diese Strecke 5,30 EUR.)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Weitere Unterschiede bei den Tarifen bestanden im Bereich der Fahrkarten für Pensionistinnen bzw. Pensionisten und Studierende:

- Preisreduktionen für Pensionistinnen bzw. Pensionisten bestanden nur im VVNB und in Wien (Kernzone 100), nicht aber im VOR.
- Für Studierende mit Hauptwohnsitz in Wien kostete eine Semesterkarte für Wien (Kernzone 100) 75 EUR. Für Studierende mit Hauptwohnsitz im Burgenland oder in Niederösterreich kostete dieselbe Karte 150 EUR (diese konnten jedoch um einen Zuschuss des Landes ansuchen).

14.2

Der RH bemängelte, dass trotz der Zusammenlegung des Managements des VOR und des VVNB im Jahr 2002 bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung keine Zusammenführung der unterschiedlichen Tarifsysteeme stattfand, obwohl dies bereits seit dem Jahr 2008 geplant gewesen war (siehe [TZ 20](#)).

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Zusammenführung der beiden unterschiedlichen Tarifsysteeme möglichst bald umzusetzen, um die Transparenz der Tarife für die Fahrgäste zu erhöhen.

14.3

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass seit 6. Juli 2016 ein neues, einheitliches Tarifsysteem für die gesamte Ostregion Realität sei. Damit seien wesentliche Vorteile im Sinne der Fahrgäste umsetzbar (z.B. eine einheitliche Senioren- und Behindertenermäßigung für die gesamte Ostregion oder eine einfachere Tarifgestaltung).

Tarifniveau

15.1

Im Bereich des VOR und VVNB fanden keine regelmäßigen Tarifanpassungen nach vorgegebenen Regeln statt. Obwohl diese Problematik sowohl in der Generalversammlung als auch im Tarifausschuss mehrfach behandelt worden war, trat bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung keine derartige Regelung in Kraft. Im Gegensatz dazu bestanden beispielsweise bei den Verkehrsverbünden in Salzburg und Kärnten diesbezügliche Bestimmungen.²⁹

In der folgenden Tabelle ist die Kostenentwicklung verschiedener Fahrkartentypen am Beispiel der Kernzone 100 in Wien im Vergleich zum Verbraucherpreisindex dargestellt.

²⁹ Gebärungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 25)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.


Tabelle 15: Vergleich der Entwicklung Ticketpreise Kernzone 100 Wien – Verbraucherpreisindex (VPI 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	Indexwert					in %
VPI 2010	100	103,3	105,8	107,9	109,7	9,7
	in EUR					
Einzelkarte	1,80	1,80	2,00	2,10	2,20	22,2
Wochenkarte	14,00	14,00	15,00	15,80	16,20	15,7
Monatskarte	49,50	49,50	45,00	47,00	48,20	-2,6
Jahreskarte	458,00	458,00	365,00	365,00	365,00	-20,3

Quellen: VOR GmbH; RH

Der Preis von Einzelkarten stieg im überprüften Zeitraum im Vergleich zum Verbraucherpreisindex um mehr als das Doppelte an, während Monats- und Jahreskarten deutlich billiger wurden. Im Wiener Regierungsübereinkommen 2015 war festgehalten, dass der Preis der Jahreskarte Wien bis zum Jahr 2020 weiterhin unverändert 365 EUR betragen soll.

Die letzte Erhöhung der VOR-Ticketpreise fand im Juli 2014 statt. Zum Jahresende 2015 gab die VOR GmbH eine geplante Erhöhung der Ticketpreise mit Februar 2016 bekannt.

Das seit September 2012 erhältliche TOP-Jugendticket für den VOR und VVNB kostete 60 EUR. Eine Erhöhung dieses Preises fand seit Einführung des Tickets vor mehr als drei Jahren nicht statt. Vergleichbare Jugendtickets in den Ländern Salzburg und Kärnten kosteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 96 EUR pro Jahr³⁰ und waren damit um mehr als 50 % teurer, obwohl das Verkehrsangebot in diesen beiden Ländern wesentlich geringer war als jenes des VOR und VVNB.

15.2

Der RH wies darauf hin, dass trotz mehrmaliger Beratungen in der Generalversammlung und im Tarifausschuss bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, anders als in anderen Verkehrsverbünden, keine Bestimmung für eine regelmäßige Tarifierhöhung von der VOR GmbH eingeführt worden war. Durch die gesunkenen Preise für Monats- und Jahreskarten in der Kernzone 100 in Wien und durch das über mehrere Jahre zum gleichen Preis angebotene TOP-Jugendticket mussten die jährlich steigenden Aufwendungen für die Verkehrsdienstleistungen zunehmend durch die öffentliche Hand ausgeglichen werden; die öffentlichen Zuschüsse stiegen im überprüften Zeitraum stärker (um 19,5 %, siehe [TZ 11](#)) als die Einnahmen aus Ticketverkäufen (um 16,4 %, siehe [TZ 16](#)).

³⁰ laut Website des Salzburger Verkehrsverbunds bzw. des Kärntner Verkehrsverbunds

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



15.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei die automatische Tarifierung in den vorherigen Tarifsyste-men (VOR, VVNB) aufgrund unterschiedlicher Regelungen in den jeweiligen Verträgen massiv erschwert gewesen. Die Tarifautomatik sei bereits intensiv diskutiert worden. Nach Vereinheitlichung des Tarifsystems mit Juli 2016 seien dafür neue Voraussetzungen geschaffen worden.

Erlöse aus den Ticketverkäufen

16.1

(1) Die Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen in der Ostregion (VOR und VVNB) entwickelten sich im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 16: Erlöse durch Fahrscheinverkäufe (Verbundtickets) in VOR und VVNB

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Einzelfahrkarten	102,52	105,06	108,72	105,71	108,27	5,6
kurzfristige Zeitkarten	52,76	53,48	54,64	50,93	52,53	-0,4
Summe Gelegenheitsfahrgäste	155,28	158,54	163,36	156,64	160,80	3,6
Summe längerfristige Zeitkarten (Pendlerinnen bzw. Pendler)	248,09	260,65	266,46	278,68	296,07	19,3
Studierende	18,55	19,84	21,36	22,64	23,27	25,4
Seniorinnen bzw. Senioren (Mobilpass)	38,10	39,43	45,00	48,65	50,78	33,3
Kinder	8,22	8,70	8,01	5,96	5,09	-38,1
Summe Studierende, Seniorinnen bzw. Senioren, Kinder	64,87	67,97	74,37	77,25	79,14	22,0
Summe Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge	5,56	5,50	14,37	15,18	15,69	182,0
gesamt	473,80	492,66	518,56	527,75	551,70	16,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

Im Durchschnitt über alle Fahrkartenkategorien stiegen die Erlöse durch Fahrscheinverkäufe im überprüften Zeitraum um rd. 16 % auf rd. 551,70 Mio. EUR im Jahr 2014. Die Einnahmen aus Zeitkarten stiegen aufgrund der verstärkten Verkäufe der – um rd. 20 %³¹ verbilligten – Jahreskarte für die Kernzone 100 um rd. 19 % an. Einzelfahrscheine wurden im überprüften Zeitraum um rd. 22 %³² teurer und brachten um rd. 6 % mehr Erlöse. Bei den Kindern und Jugendlichen kam es

³¹ Jahreskarte Kernzone 100: 2010: 458 EUR → 2014: 365 EUR = rd. -20 %

³² Vollpreis 1 Zone: 2010: 1,80 EUR → 2014: 2,20 EUR = rd. +22 %

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



ab dem Jahr 2012 zu einem verstärkten Erwerb der im Jahr 2012 eingeführten TOP-Jugendtickets für Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge.

(2) Die VOR GmbH kannte bei den Erlösen durch Fahrscheinverkäufe im Fall von Schienenverbindungen lediglich die Erlöse aus Verbundtickets und hatte keine Informationen dazu, wie viele Fahrgäste mit Haustariftickets der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen fuhren und welche Erlöse daraus resultierten. Sie hatte damit keine Gesamtübersicht, welche Erlöse durch Fahrscheinverkäufe auf den jeweiligen Relationen im Verbundgebiet insgesamt erwirtschaftet wurden.

(3) Der Vergleich der Entwicklung des Verkehrsangebots, der Fahrgäste und der Erlöse durch Fahrscheineinnahmen ergab folgendes Bild:

In den Jahren 2010 bis 2014

- stieg das Verkehrsangebot in der Ostregion um rd. 8 % (siehe Tabelle 5),
- verzeichneten die Verkehrsunternehmen um rd. 41 % mehr Fahrgäste (siehe Tabelle 6),
- stiegen die Erlöse nominell um rd. 16 % (siehe Tabelle 16) bzw. inflationsbereinigt um rd. 7 % und
- stiegen die Beiträge der öffentlichen Hand zur Finanzierung des ÖPNRV nominell um rd. 20 % und inflationsbereinigt um 10 % an (siehe Tabelle 12).

16.2

Der RH hob die vergleichsweise hohe Bedeutung der Kundengruppe der Pendlerinnen bzw. Pendler (Inhaberinnen bzw. Inhaber längerfristiger Zeitkarten) in der Ostregion hervor; sie repräsentierten im Jahr 2014 rd. 48 % aller Fahrgäste und rd. 54 % der Erlöse aus Fahrscheinverkäufen. Die Kundengruppe der Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge war im Jahr 2014 in der Ostregion mit einem Anteil von rd. 22 % aller Fahrgäste und rd. 3 % der Erlöse aus Jugend- und TOP-Jugendtickets vergleichsweise von geringerer Bedeutung.

Der RH kritisierte, dass die VOR GmbH keine Informationen dazu hatte, wie viele Fahrgäste in ihrem Verbundgebiet in Zügen mit Haustariftickets der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen fuhren und welche Erlöse aus Haustariftickets resultierten. Sie hatte damit keine Gesamtübersicht, wie groß die Nachfrage auf den jeweiligen Relationen im Verbundgebiet insgesamt war. Der VOR GmbH fehlte damit eine wesentliche Steuerungsgröße. Der RH hob hervor, dass die Transparenzstelle gemäß ÖPNRV-G 1999 laut einer Vorgabe des BMVIT in Zukunft Haustarifeinnahmen und Verbundtarifeinnahmen getrennt ausweisen soll.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl der VOR GmbH, die Meldung der Fahrgastzahlen mit Haustarifen und der daraus resultierenden Erlöse an die VOR GmbH in den Verkehrsdienstverträgen mit allen Verkehrsunternehmen in VOR und VVNB zu verankern. Dies wäre aus Sicht des RH notwendig, um Informationen zur Nachfrageentwicklung, Entscheidungsgrundlagen für die Planung zukünftiger Verkehrsangebote und Steuerungsparameter für die Optimierung des öffentlichen Mitteleinsatzes zu gewinnen.

Der RH betonte, dass das Verkehrsangebot in der Ostregion in den Jahren 2010 bis 2014 um rd. 8 % stieg, die Verkehrsunternehmen um rd. 41 % mehr Fahrgäste verzeichnen konnten, dies aber nur zu einer vergleichsweise bescheidenen Steigerung der Erlöse durch Fahrscheinverkäufe von inflationsbereinigt rd. 7 % führte. Die Beiträge der öffentlichen Hand zur Finanzierung des ÖPNRV stiegen im gleichen Zeitraum inflationsbereinigt um rd. 10 % an.

16.3

Die VOR GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlungen des RH im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei den neuen Verkehrsdienstverträgen umsetzen zu wollen.

Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, bei der VOR GmbH auf eine Umsetzung der Empfehlungen hinzuwirken.

Laut Stellungnahme des BMVIT sei im Zusammenhang mit der Transparenzdatenstelle (siehe auch [TZ 13](#)) bereits ein Formblatt erstellt worden, mit dem die künftige Datenerhebung der Ausgleichszahlungen für den ÖPNV zu erfolgen hätte, und das mit den Ländern, den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften und dem Österreichischen Städtebund diskutiert worden sei. Dabei erfolge auch eine getrennte Ausweisung von Haustarifeinnahmen und Verbundtarifeinnahmen. Aufbauend auf dieses Ergebnis sei der gemäß § 30b ÖPNRV-G 1999 zu erstellende Bericht erstmals für das Kalenderjahr 2016 bis spätestens 30. Juni 2017 an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu übermitteln. Durch dieses bundesgesetzlich festgelegte Erfordernis werde einer langjährigen Forderung des RH entsprochen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Finanzierung des ÖPNRV – Zusammenfassende Übersicht

17.1 Die Finanzierung des ÖPNRV insgesamt stellte sich im Jahr 2014 wie folgt dar:

Tabelle 17: Beiträge zur Finanzierung des ÖPNRV in der Ostregion im Jahr 2014 – Überblick

	in Mio. EUR	in %
Beiträge für öffentliche Verkehrsleistungen über VOR GmbH	291,11	19,2
Beiträge für öffentliche Verkehrsleistungen außerhalb VOR GmbH	669,73	44,3
Erlöse durch Fahrscheinverkäufe ¹	551,70	36,5
Gesamtkosten des ÖPNRV in der Ostregion	1.512,54	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Erlöse der Stadtverkehre Wiener Neustadt und Waidhofen an der Ybbs und ohne Erlöse aus Verkäufen von Haustariftickets der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Quellen: VOR GmbH; Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien; BMVIT; SCHIG; RH

Die Erlöse durch Fahrscheinverkäufe von Verbundtickets in der Ostregion betrugen im Jahr 2014 rd. 551,70 Mio. EUR. Diese Zahl beinhaltete nicht die Einnahmen aus Haustariftickets der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sieht man von den Erlösen aus Haustariftickets und aus den Stadtverkehren in Wiener Neustadt und Waidhofen an der Ybbs ab, flossen im Jahr 2014 rd. 1,5 Mrd. EUR in die Finanzierung der öffentlichen Verkehre in der Ostregion. Die Fahrgäste leisteten durch Fahrscheinverkäufe einen Beitrag von rd. 37 % der anfallenden Kosten. Die öffentliche Hand finanzierte mit rd. 961 Mio. EUR die restlichen rd. 63 % der anfallenden Kosten aus Steuergeldern.

17.2 Der RH wies darauf hin, dass der Beitrag der Fahrgäste zum gesamten Mitteleinsatz für den ÖPNRV in der Ostregion mit rd. 37 % selbst ohne Berücksichtigung der Haustarif-Ticketeinnahmen höher war als vergleichsweise in Kärnten (rd. 12 % mit Haustarifen) und in Salzburg (rd. 33 % mit Haustarifen)³³. Bei Berücksichtigung der Einnahmen aus Haustarif-Tickets wäre der Beitrag der Fahrgäste am gesamten Mitteleinsatz noch höher. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung hinsichtlich der Meldepflicht von Haustarifeinnahmen in **TZ 13**.

³³ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Verbundinterne Abrechnung der Ticketerlöse – Einnahmenaufteilung

18.1

(1) Ziel der Einnahmenaufteilung war es, die Einnahmen aus Verbundtickets in Abhängigkeit von der tatsächlichen Nutzung durch die Fahrgäste auf die Verkehrsunternehmen zu verteilen und den Verkehrsunternehmen die Ab- und Durchtarifizierungsverluste abzugelten.

(2) Der im VOR geltende Einnahmenaufteilungsvertrag wurde im Jahr 1984 zwischen der VOR GmbH, der WIENER LINIEN GmbH & Co KG (1984: Wiener Stadtwerke–Verkehrsbetriebe), der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft (1984: Österreichische Bundesbahnen) und der Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen abgeschlossen und im Jahr 1988 bei der Erweiterung des VOR um die lokalen Buslinien und die Raaberbahn AG durch eine Präambel ergänzt. Ab Juli 2012 bestellte die VOR GmbH auch die Busdienstleistungen im Bereich des VVNB. Bis zur Zusammenführung der Tarife des VOR und des VVNB berechnete weiterhin ein privates Unternehmen die Einnahmenaufteilung für den VVNB.

Die Aufteilung der Einnahmen aus Zeit- und Einzelkarten erfolgte im überprüften Zeitraum einvernehmlich. Problematisch entwickelte sich die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel für die Ab- und Durchtarifizierungsverluste. Durch die vertraglich vereinbarte Wertanpassung reichten diese nicht aus, um die den Verkehrsunternehmen laut Einnahmenaufteilungsvertrag zustehenden Beträge bereitzustellen. Die VOR GmbH quantifizierte den seit Einführung der Jahreskarte für die Kernzone 100 um 365 EUR im Mai 2012 bis Ende 2013 aufsummierten Fehlbetrag mit 6,1 Mio. EUR. Aufgrund der Finanzierungslücke konnten die Ab- und Durchtarifizierungsverluste ab Dezember 2014 nicht mehr in der vertraglich vereinbarten Höhe ausbezahlt werden.

18.2

Der RH hielt fest, dass die VOR GmbH gemeinsam mit den betroffenen Verkehrsunternehmen ein funktionierendes System zur Aufteilung der Einnahmen aus den Einzelkarten und Zeitkarten entwickelte und auch anwandte. Er wies kritisch darauf hin, dass die vom BMVIT zur Verfügung gestellten Mittel für die Ab- und Durchtarifizierungsverluste aufgrund der ungeeigneten Wertanpassungsregelung nicht mehr ausreichten, um den Ausgleich der Ab- und Durchtarifizierungsverluste, der den Verkehrsunternehmen vertraglich zugesichert wurde, zu bezahlen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in [TZ 10](#).

19.1

(1) Die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt wurde im VOR und im VVNB bis zum Schuljahr 2011/2012 wie folgt abgewickelt und abgerechnet: Für die Freifahrt zwischen Wohnort und Schulstandort bzw. Lehrstelle mussten die Antragsteller Wohnort, Ausbildungsort und benutzte Verkehrsmittel angeben. Die Einnahmenaufteilung erfolgte auf Basis der in den Anträgen angegebenen Relationen. Durch die Antrag-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



stellung waren der VOR GmbH und den Verkehrsunternehmen die von den Schülerinnen bzw. Schülern und Lehrlingen genutzten Relationen bekannt.

(2) Um den administrativen Aufwand bei der Bearbeitung und Prüfung der Anträge zu reduzieren und um die Jugend verstärkt für den ÖPNRV zu gewinnen, bot die VOR GmbH ab dem Schuljahr 2012/2013 zwei neue Zeitkarten für Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge an.

- Ohne formellen Antrag war ein Jugendticket erhältlich, das für die Fahrt zwischen Wohnort und Schulstandort bzw. Arbeitsstätte berechnete und in Kombination mit einem Schüler-, Lehrlings- oder Berufsschulenausweis, auf dem der Wohn- und Ausbildungsort vermerkt waren, gültig war.
- Erhältlich war weiters das TOP-Jugendticket, eine Jahres-Netzkarte für das Burgenland, Niederösterreich und Wien (Gebiet des VOR und VVNB) um 60 EUR pro Jahr.

(3) Durch Umstellung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt auf das Jugendticket und das TOP-Jugendticket verfügten die VOR GmbH und die Verkehrsunternehmen über keine Informationen zu den von den Schülerinnen bzw. Schülern und Lehrlingen genutzten Relationen. Eine relationsbezogene Einnahmenaufteilung war damit nicht mehr möglich. Die VOR GmbH und die Verkehrsunternehmen beschlossen daher, die vor Einführung der neuen Tickets für Schülerinnen bzw. Schüler und Lehrlinge durchgeführte Einnahmenaufteilung fortzuschreiben.

Durch die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten – im Gegensatz zu vorher konnten alle Schülerinnen bzw. Schüler unabhängig von der Entfernung Wohnort – Schule TOP-Jugendtickets erwerben – und durch den Wechsel vom Schüler-Lehrlings-Freifahrt-Ticket zum TOP-Jugendticket ergaben sich Mehrerlöse in der Höhe von jährlich rd. 9 Mio. EUR bis 10 Mio. EUR, denen Verluste durch den Entfall von Verbundfahrtscheinen und eventuell auch von Haustariftickets gegenüberstanden. Die Mehrerlöse waren – unter Berücksichtigung der bei den Verkehrsunternehmen aufgetretenen Verluste – aufzuteilen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 18: Anträge auf Schüler-Lehrlings-Freifahrt (2010 und 2011), Jugendtickets und TOP-Jugendtickets (ab 2012) in VOR und VVNB

	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl				
Anträge Schüler-Lehrlings-Freifahrt bzw. Jugendtickets	283.904	280.427	93.918	73.569	87.457
TOP-Jugendtickets	0	0	223.963	245.429	249.756
Summe	283.904	280.427	317.881	318.998	337.213

Quellen: VOR GmbH; RH

Für das erste Jahr nach Einführung der neuen Ticketformen vereinbarten die VOR GmbH und die Verkehrsunternehmen eine Aufteilung der Mehreinnahmen auf die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, die WIENER LINIEN GmbH & Co KG und die VOR GmbH im Verhältnis 70 : 20 : 10 und strebten den Abschluss eines Vertrags über die weitere Vorgehensweise bis Ende des Jahres 2012 an. Die Beteiligten konnten sich im Tarifausschuss jedoch nicht auf die Verteilung der Mehreinnahmen (nach Erlösentgang bzw. tatsächlicher Nutzung des Verkehrsangebots) in den Folgejahren und die dafür erforderlichen Nachweise einigen.

(4) Ein Anlauf zur Untersuchung des tatsächlichen Nutzungsverhaltens der Jugendlichen war im Jahr 2014 die Befragung von rd. 6.000 TOP-Jugendticket-Nutzerinnen und -Nutzern, die das Ticket über den Online-Shop der WIENER LINIEN GmbH & Co KG erworben hatten. Die Befragung ergab eine Aufteilung der Mehrerlöse auf die WIENER LINIEN GmbH & Co KG, die VOR GmbH und die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft im Verhältnis 65,6 : 10,0 : 24,4.

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft anerkannte dieses Ergebnis nicht, u.a. weil

- nur das Nutzungsverhalten jener Jugendlichen erfasst wurde, die das Ticket über den Webshop der WIENER LINIEN GmbH & Co KG erworben hatten,
- die Studie wenig Auskunft über das Fahrverhalten außerhalb der Schulzeiten gab und
- Fahrtweiten innerhalb von Wien anders zu bewerten seien als Fahrtweiten in der Region.

Damit war die Aufteilung der Mehrerlöse aus dem Verkauf der Jugendtickets und TOP-Jugendtickets zur Zeit der Gebarungsüberprüfung strittig und für die Schuljahre 2013/2014 und 2014/2015 ausständig.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



19.2

Der RH beurteilte die Umstellung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt im VOR und VVNB auf Jugendtickets und TOP-Jugendtickets grundsätzlich positiv, weil sie mit einer Vereinfachung der Administration und der Nutzung verbunden war. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass sich die Verkehrsunternehmen bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht auf eine Aufteilung der Mehreinnahmen aus den Jugendtickets und TOP-Jugendtickets einigen konnten. Hinsichtlich der Preisgestaltung und der damit verbundenen Auswirkungen verwies der RH auf seine Feststellungen in **TZ 15**.

Der RH empfahl der VOR GmbH, im Einvernehmen mit den Verkehrsunternehmen ehestmöglich eine Methode zur Aufteilung der Mehreinnahmen aus den Jugendtickets und TOP-Jugendtickets zu erarbeiten und vertraglich festzulegen. Dabei wären verfügbare oder einfach zu ermittelnde Daten zu nutzen. So könnten z.B. Schülerinnen bzw. Schüler auf Basis der Daten aus dem Online-Verkauf des TOP-Jugendtickets in einer für den VOR und den VVNB repräsentativen Verteilung der Wohnsitze für eine Befragung zum Nutzungsverhalten ausgewählt werden. Ziel wäre die Schaffung einer unstrittigen Grundlage für die Einnahmenaufteilung der TOP-Jugendtickets und die damit verbundene administrative Entlastung der VOR GmbH.

19.3

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die VOR GmbH intensiv an einer Regelung zur Aufteilung der Mehreinnahmen aus Jugend- und Top-Jugendtickets arbeite. Sie habe den Verkehrsunternehmen diesbezüglich mehrere Vorschläge übermittelt. Bislang habe allerdings noch keine Einigung auf einen Aufteilungsschlüssel erreicht werden können.

Tarifreform

20.1

Ziel der im Jahr 2008 von der Generalversammlung der VOR GmbH beschlossenen Tarifreform war die Vereinheitlichung der beiden im Bereich des VOR und VVNB zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bestehenden, unterschiedlichen Tarifsysteme. Die Notwendigkeit einer Tarifreform war auch in Strategiepapieren³⁴ der Länder Wien und Niederösterreich angeführt.

Die folgenden Nachteile bestanden bei den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung gültigen Tarifsystemen des VOR und VVNB:

- kein einheitlicher Tarif im gesamten Verbundgebiet,
- eingeschränkte Transparenz der Tarife für die Fahrgäste,

³⁴ Gemeinsame Wege für Wien (November 2010), NÖ Strategie Verkehr (Mai 2010), Öffentlicher Verkehr in Niederösterreich (Oktober 2012)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- keine Ermäßigungen für Pensionistinnen und Pensionisten oder Behinderte im Bereich des VOR,
- keine Tageskarten im Bereich des VOR,
- hohe sprungfixe Kosten (z.B. bei kurzer Fahrt vom Rand einer Zone in die nächste Zone) durch große Zonen des VOR,
- unterschiedliche Tarife bei Zeitkarten im Bereich des VOR, je nachdem ob Bus oder Bahn benutzt wird, und
- unterschiedliche Tarife für identische Relationen, je nachdem, ob das Ticket beim VOR oder VVNB gekauft wurde.

Weiters erschwerten die beiden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Tarifsysteme die Einnahmenaufteilung, die Tarifauskunft und das Online-Ticketing.

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Meilensteine des Projekts Tarifreform dargestellt:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 19: Meilensteine der Tarifreform der VOR GmbH

Meilenstein	Kurzbeschreibung	Termin
Datenmodell DIVOR	Entwicklung eines Datenmodells, um geografische und betriebswirtschaftliche Informationen in beliebigen Dimensionen abbilden zu können	ab Jänner 2005
Erlössimulationsberechnungen	Tarifsimulation unter Berücksichtigung von Verkaufsdaten, Studienergebnissen und DIVOR Daten in unterschiedlichsten Modellvarianten als Entscheidungsgrundlage für Aufsichtsrat und Politik	2006 bis 2008
Untersuchungen	erste Gespräche mit den Eigentümern der VOR GmbH, der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft (ÖBB), der WIENER LINIEN GmbH & Co KG	2007
Generalversammlungsbeschluss	Auftrag an die VOR GmbH, konkrete Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln und eine Entscheidungsgrundlage für die Gesellschafter zu erarbeiten	August 2008
Kick-Off Meeting	Auftrag an die VOR GmbH, konkrete Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln und für die Gesellschafter eine Entscheidungsgrundlage für das Inkrafttreten des neuen Verbundtarifes zu erarbeiten	Jänner 2009
ÖBB Ticket4All/Ticketshop	Umrüstung und Modernisierung des Tarifberechnungssystems der ÖBB, starke Abhängigkeiten zum neuen VOR Tarifsysteem	2009 bis 2016
Lastenheft VOR Tarifmodell	Erstellung der Grundlage für die technische Implementierung des VOR Tarifmodells in Vertriebssysteme der Partner	2010 bis 2014
Verträge für Busverkehre im VVNB-Gebiet	VOR GmbH schließt Verträge mit Busunternehmen im Gebiet des VVNB ab – Umstellung auf Bruttobestellungen	ab 2012
TOP-Jugendticket	Abwicklung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt in die VOR GmbH integriert	September 2012
Projektauftrag – Projektleiterwechsel	Projektauftrag an neuen Projektleiter innerhalb der VOR GmbH	Oktober 2012
Anpassung der Projektstruktur	Einrichtung eines Lenkungsausschusses und eines Projektkernteams, Straffung der Arbeitsgruppen sowie Einrichtung einer regelmäßigen Abstimmung der Arbeitsgruppen, Erstellung eines Projektorganigramms, einer Projektumweltanalyse und eines Projektstrukturplans	Oktober 2012 bis März 2013
Implementierung in die Vertriebssysteme	Implementierung des Tarifmodells in die Vertriebssysteme der Verbundpartner (mobile Fahrgeldmanagementsysteme, Kassensysteme, Online-Ticketshops, Zugbegleitergeräte, Fahrausweisautomaten)	2012 bis 2016
Tarifbestimmungen	Verhandlung der Tarifbestimmungen für den öffentlichen Personenverkehr mit den Projektpartnern ÖBB, WIENER LINIEN GmbH & Co KG und Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen	2013 bis 2015
Verkaufsgeräte Bus	Beschaffung der Verkaufsgeräte für Busse durch die VOR GmbH	2013 bis 2016
Test der Verkaufsgeräte	Testung der Verkaufsgeräte	2013 bis 2016
Abnahme der Verkaufsgeräteimplementierung	Erstellung eigener Lasten- und Pflichtenhefte für alle Vertriebssysteme, hoher Abstimmungsbedarf mit mehreren Lieferanten	2014 bis 2015
Übergangsmodell	Übergangsmodell in Vorbereitung wegen möglicher Änderung der Einnahmenaufteilung der Verkehrsunternehmen	Dezember 2015
Inkrafttreten der Tarifreform	Umsetzung der Tarifreform für Mitte 2016 geplant	Mitte 2016 (geplant)

Quellen: VOR GmbH; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Obwohl die Generalversammlung die VOR GmbH bereits im August 2008 mit der Umsetzung der Tarifreform beauftragte, kam es erst Ende des Jahres 2012 zur Einrichtung eines Lenkungsausschusses, zur Bestellung eines Projektkernteam, zum Aufbau eines Projektorganigramms und zur Erstellung einer Umweltanalyse und eines Projektstrukturplans.

Die VOR GmbH legte mehrmals Termine zum Inkrafttreten der Tarifreform fest, musste diese aber aufgrund technischer oder anderer Probleme bzw. Unstimmigkeiten der Projektpartner verschieben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ging die VOR GmbH von einem Inkrafttreten der Tarifreform im Sommer 2016 aus.

Im Wirtschaftsplan 2011 budgetierte die VOR GmbH für das Projekt Tarifreform 4,50 Mio. EUR. Im Aufsichtsrat wurde dieser Projektumfang wie folgt aufgeschlüsselt: 2,50 Mio. EUR für IT-Umstellungskosten und 2,00 Mio. EUR für Marketing. Eine detailliertere Kalkulation des Projektbudgets bestand nicht.

In den Jahren 2011 bis 2014 entstanden tatsächliche Aufwendungen in Höhe von rd. 950.000 EUR für die IT-Umstellung bei der VOR GmbH. Nach Auskunft der VOR GmbH würden im Jahr 2016 weitere rd. 2,00 Mio. EUR für Marketingmaßnahmen im Vorfeld des Inkrafttretens der Tarifreform benötigt, um die Fahrgäste über die Neuerungen und Veränderungen zu informieren.

20.2

Der RH kritisierte, dass die Tarifreform fast acht Jahre³⁵ nach deren Beauftragung durch die Generalversammlung noch immer nicht umgesetzt war. Erst Ende des Jahres 2012 – also mehr als vier Jahre nach der Beauftragung durch die Generalversammlung – wurde eine adäquate Projektstruktur mit einem Lenkungsausschuss eingerichtet.

Der RH merkte kritisch an, dass keine Detailkalkulation zu den im Wirtschaftsplan 2011 für die Tarifreform budgetierten 4,50 Mio. EUR vorlag. Er wies darauf hin, dass bis Ende 2014 – also vier Jahre später – erst 21 % (950.000 EUR) des Gesamtbudgets von 4,50 Mio. EUR verbraucht worden waren.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Tarifreform sobald wie möglich umzusetzen, um die derzeit vor allem aus Kundensicht bestehenden Nachteile der beiden parallel bestehenden Tarifsyste zu beseitigen. Weiters empfahl er der VOR GmbH, bei künftigen Projekten rechtzeitig der jeweiligen Projektkomplexität entsprechende Projektstrukturen einzurichten, Projektbudgets detaillierter zu kalkulieren und diese Kalkulationen nachvollziehbar zu dokumentieren.

³⁵ 2008 bis 2016

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



20.3

Laut Stellungnahme der VOR GmbH seien für Projekte stets eine klare Budgetstruktur erstellt und eine nachvollziehbare Kalkulation durchgeführt worden. Beispiele dafür seien das Projekt Datenintegration VOR (DIVOR), die Projektphase von ITS Vienna Region, sämtliche Forschungsprojekte und die laufenden Ausschreibungsprojekte von Regionalbusleistungen. Eine sinnvolle Projektstruktur für die VOR Tarifreform habe erst im Jahr 2012 erstellt werden können, nachdem sich die Planungen und Vorarbeiten entsprechend verdichtet hätten. Aus der für die Tarifreform gebildeten Rücklage seien in der Planungsphase nur geringe Mittel abgerufen worden; der Hauptteil des Budgets sei in der Umsetzungsphase abgeschöpft worden. Entsprechend den Empfehlungen des RH und den Erfahrungen aus den vergangenen Projekten werde die VOR GmbH eine klarere Trennung zwischen Linien-Strukturen und Projekt-Strukturen umsetzen.

Beauftragung der Leistungen

Beauftragung und wettbewerbliche Ausschreibung der Personenverkehre im VOR und VVNB

Busverkehre

21.1

(1) Die VOR GmbH beauftragte beinahe sämtliche Busleistungen seit dem Jahr 1988 in Form von Bruttoverträgen.³⁶ Bis zum Ende des Jahres 2008 vergab die VOR GmbH die Aufträge direkt bzw. in nichtwettbewerblichen Verfahren. Im Jahr 2009 begann sie, die in einem Ausschreibungsplan bis 2019 definierten Busverkehrsleistungen in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben.

(2) Die VOR GmbH erbrachte von 2009 bis Mitte 2011 im Namen und auf Rechnung des Landes Niederösterreich Ausschreibungsleistungen im Busverkehr und wickelte die Verträge für diese Verkehrsleistungen für das Land Niederösterreich ab. Ab Mitte des Jahres 2011 beauftragte das Land Niederösterreich die VOR GmbH, alle Ausschreibungen im Namen und auf Rechnung der VOR GmbH durchzuführen.

(3) Im Jahr 2012 übernahm die VOR GmbH die Bestellungen der Busverkehrsleistungen des VVNB-Gebiets.

³⁶ Beim Bruttovertrag gibt das Verkehrsunternehmen die Fahrscheineinnahmen an den Auftraggeber weiter. Dieser zahlt dem Verkehrsunternehmen ein Entgelt in Abhängigkeit von den gefahrenen Kilometern, unabhängig davon, wie viele Fahrgäste das Leistungsangebot nutzen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Seit dieser Übernahme war die VOR GmbH nahezu für den gesamten öffentlichen Verkehr im Bus- und Schienenbereich in Burgenland, Niederösterreich und Wien verantwortlich. Ausgenommen waren der Stadtverkehr Wien, der Verkehrsdienstvertrag des Landes Burgenland mit der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft für das Zusatzangebot Schiene im Burgenland und das von der SCHIG bestellte Grundangebot Schiene.

Mit der Einbindung der Verwaltung des VVNB in die VOR GmbH stieg die Anzahl der im Verbund fahrenden Busunternehmen von zehn auf 36 sprunghaft an. Mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 41 Verkehrsunternehmen Partner der VOR GmbH.

(4) Die VOR GmbH teilte die Busverkehre im Burgenland und in Niederösterreich in Verkehrsleistungsgebiete ein und entwickelte für diese einen Ausschreibungsplan für den Zeitraum 2012 bis 2019. Innerhalb dieses Zeitraums werden alle Busverkehrsleistungen zumindest einmal in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben. Der Ausschreibungsplan gliederte das VOR-VVNB Gebiet in insgesamt 20 Ausschreibungsregionen.³⁷

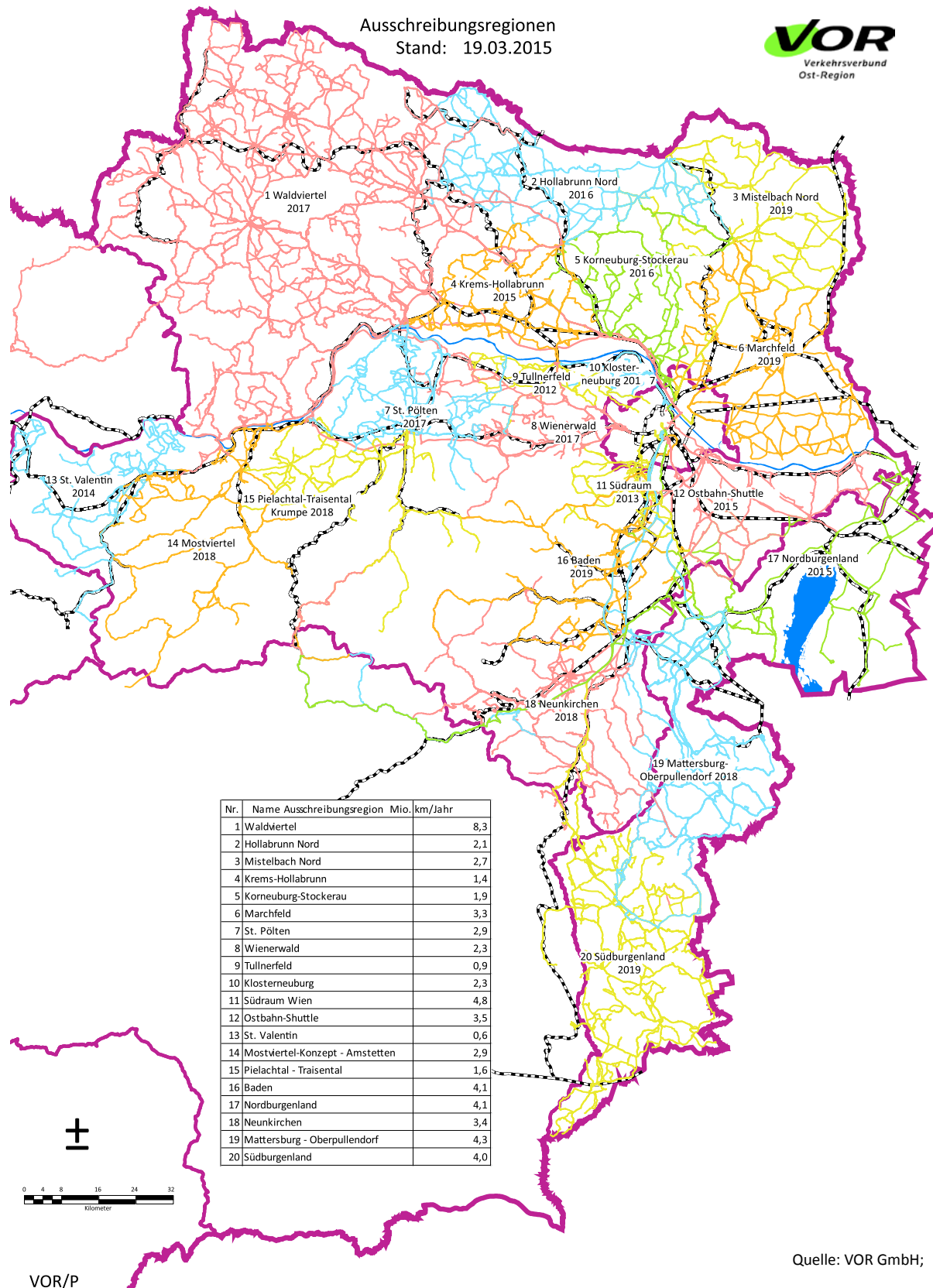
³⁷ Diese enthielten nicht die eigens auszuschreibenden Stadtverkehre, die die VOR GmbH im Falle einer Beauftragung durch die jeweiligen Stadtgemeinden vergab.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Abbildung 4: Ausschreibungsregionen im VOR und VVNB



Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung hatte die VOR GmbH sechs der 20 Regionen im Wettbewerb vergeben und plante, die restlichen 14 Regionen bis Ende 2019 in einem wettbewerblichen Verfahren zu beauftragen.³⁸

(5) Die VOR GmbH schloss mit allen Busverkehrsunternehmen, die im Bereich des VVNB fuhren, im Jahr 2012 sogenannte Kooperationsverträge als Fortführungsverträge zu den bereits bestehenden Verträgen mit unbestimmter Laufzeit ab. Die Kündigungsmöglichkeit zugunsten der VOR GmbH im Kooperationsvertrag sah vor, dass der Vertrag von der VOR GmbH gekündigt werden kann, wenn die im Vertrag geregelten Verkehrsleistungen im Zuge einer Ausschreibung rechtskräftig vergeben worden sind. Die längsten Kooperationsverträge werden daher bis 2019 gültig bleiben.

Mit zwei Busunternehmen³⁹ traf die VOR GmbH in diesem Zusammenhang im Jahr 2012 für zwei – nach Angaben der VOR GmbH lukrative – Linien Nettovertragsregelungen⁴⁰ in Zusatzverträgen. Dadurch verblieb den Busunternehmen – im Gegensatz zu allen übrigen Kooperationsverträgen, die als Bruttoverträge ausgestaltet waren – die auf den ausgenommenen Linien erzielten Fahrscheineinnahmen zur Gänze⁴¹ und sie erhielten zusätzlich die Abgeltung für Ab- und Durchtarifierungsverluste sowie der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt.

(6) Die VOR GmbH unterteilte jede Ausschreibungsregion in mehrere Lose. Diese wiesen unterschiedliche Größen auf, damit klein- und mittelständische Unternehmen an den Ausschreibungen teilnehmen konnten. Ab dem Jahr 2015 nahm die VOR GmbH in die Ausschreibungsunterlagen zu erfüllende Sozialkriterien, wie z.B. die Beschäftigung einer Mindestanzahl von Lehrlingen oder die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, auf, um sozialpolitisch erwünschte Maßnahmen in den Unternehmen zu forcieren.

21.2

Der RH stellte kritisch fest, dass die VOR GmbH im Jahr 2012 mit zwei Unternehmen Zusatzverträge zu den Kooperationsverträgen abschloss, in welchen lukrative Buslinien nach dem Nettoprinzip beauftragt wurden. Damit verblieben die Fahrscheineinnahmen, aber auch das Einnahmenrisiko bei den beiden Busunternehmen.

³⁸ Die PSO-Verordnung sieht in ihren Übergangsregelungen in Art. 8 vor, grundsätzlich bis zum 2. Dezember 2019 alle öffentlichen Verkehre im wettbewerblichen Verfahren auszuschreiben (Ausnahmen: z.B. Eisenbahnverkehr und einige andere Verkehre, die unter bestimmten Voraussetzungen vergeben wurden).

³⁹ Linie 7900 (Wien – Oberwart – Güssing – Jennersdorf) und Linie 7860 (Wien – Wr. Neustadt – Pitten – Markt Neuhodis)

⁴⁰ Beim Nettovertrag verbleiben die Fahrscheineinnahmen beim Verkehrsunternehmen. Der Auftraggeber deckt die vereinbarte Differenz zwischen den geplanten Fahrscheineinnahmen und den Betriebskosten des Verkehrsunternehmens.

⁴¹ Damit hatten die Busunternehmen auch die Einnahmenrisiken zu tragen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl der VOR GmbH, die nach dem Nettoprinzip beauftragten Buslinien möglichst rasch in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren zu vergeben oder zu prüfen, ob eine vertragliche Abänderung auf eine Bruttobestellung möglich ist, mit dem Ziel, die Ungleichbehandlung zu anderen Busunternehmen zu beseitigen und die Fahrscheineinnahmen der VOR GmbH zukommen zu lassen.

Der RH anerkannte die bislang erfolgreichen Anstrengungen der VOR GmbH, alle Busverkehrsleistungen bis zum Jahr 2019 in einem wettbewerblichen Verfahren auszuschreiben.

21.3

Laut Stellungnahme des Landes Burgenland würden einzelne nach dem Nettoprinzip beauftragte Buslinien im Burgenland gefahren. Bei der Frage der Umstellung auf das Bruttobestellungsprinzip sei nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vorzugehen.

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die derzeit noch nach dem Nettoprinzip beauftragten Buslinien gemäß dem Ausschreibungsplan ausgeschrieben und damit in eine Bruttobestellung übergeführt würden. Bis zum Jahr 2019 würden voraussichtlich auch die letzten Regionalbuslinien im VOR mittels öffentlicher Ausschreibung nach dem Bruttoprinzip vergeben sein.

21.4

Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass die nach dem Nettoprinzip direkt beauftragten Buslinien nach den Übergangsregelungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bis Ende 2019 in einem wettbewerblichen Verfahren auszuschreiben sind. Alle von der VOR GmbH im Wettbewerb vergebenen Busverkehre werden nach dem Bruttoprinzip beauftragt. Eine einheitliche Beauftragungsart wäre aus Gründen einer vereinfachten Abwicklung und der Transparenz zu bevorzugen.

Schienenverkehre

22.1

(1) Die Schienenpersonenverkehre wurden im Gebiet des VOR und des VVNB sowohl vom BMVIT, vertreten durch die SCHIG, als auch von den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien bestellt.

Für die Länder Niederösterreich und Wien schloss die VOR GmbH im Jahr 2012 im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Verkehrsdienstverträge für das Zusatzangebot im Schienenpersonenverkehr mit mehreren Eisenbahnverkehrsunternehmen (ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H., Raaberbahn AG) ab. Die VOR GmbH vergab die

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Verkehrsleistungen direkt ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren als Bruttobeauftragung.

(2) Die für die beiden Länder Niederösterreich und Wien zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft abgeschlossenen Verkehrsdienstverträge beinhalteten eine Optionsverlängerung der Verträge (VDV Wien: 7 + 3 Jahre; VDV Niederösterreich: 9 + 3 Jahre), sofern der Verkehrsdienstvertrag zwischen der SCHIG und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft im geografischen wie zeitlichen Umfang ebenso weiterbestehen und das Land Niederösterreich die VOR GmbH mit der Weiterbestellung des Vertrages beauftragen würde. Die Vertragslaufzeit betrug – mit der Option – zehn Jahre für das Land Wien und zwölf Jahre für das Land Niederösterreich.

(3) Zwischen dem Land Burgenland und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft bestand ein im Jahr 2005 abgeschlossener Vertrag über das Zusatzangebot Schiene mit einer Laufzeit von 15 Jahren bis zum Dezember 2020.

(4) Die Bestimmungen der PSO-Verordnung sehen zu vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossenen Verträgen in ihren Übergangsbestimmungen in Art. 8 u.a. vor, dass bei nicht in wettbewerblichen Verfahren vergebenen Dienstleistungsaufträgen die maximale Dauer jener in der Verordnung festgelegten Dauer (für Eisenbahnverkehrsdienste grundsätzlich zehn Jahre) vergleichbar sein muss. Die im Wege einer Direktvergabe abgeschlossenen Verkehrsdienstverträge nach Inkrafttreten der PSO-Verordnung dürfen gemäß Art. 5 Abs. 6 der PSO-Verordnung ebenso eine maximale Laufzeit von zehn Jahren nicht übersteigen.⁴²

22.2

Der RH kritisierte die 15-jährige Dauer des unter Ausschluss des Wettbewerbs abgeschlossenen Vertrags zwischen dem Land Burgenland und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft sowie dessen fortbestehende Gültigkeit, obwohl die PSO-Verordnung die Neuvergabe vorsah.

Ebenso sah er die über die Laufzeit gemäß Art. 5 Abs. 6 der PSO-Verordnung von zehn Jahren hinausgehende Vertragslaufzeit – bei Optionsausübung – von zwölf Jahren, die in dem zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft abgeschlossenen Verkehrsdienstvertrag zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah- und -regionalverkehr im Land Niederösterreich vereinbart worden war, kritisch. Nach Ansicht des RH überschritten damit

⁴² Im Konkreten ergibt sich die 10-Jahresfrist aus Art. 8 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 der PSO-Verordnung. Eine Verlängerung der 10-Jahresfrist auf 15 Jahre ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und in Art. 4 Abs. 4 der PSO-Verordnung geregelt (Berücksichtigung der Amortisationsdauer der im Wesentlichen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen bereitgestellten Wirtschaftsgüter; besondere geografische Lage).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



zwei Verträge die in der PSO–Verordnung bestimmte Höchstlaufzeit von zehn Jahren.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, den Vertrag vorzeitig zu kündigen und einen neuen, den unionsrechtlichen und nationalen Bestimmungen entsprechenden Verkehrsdienstvertrag entweder im eigenen Namen oder durch die VOR GmbH oder eine andere zentrale Abwicklungsstelle abzuschließen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und der VOR GmbH, die Option im Verkehrsdienstvertrag zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfern- und –regionalverkehr im Land Niederösterreich mit der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft nicht auszuüben, weil die gesamte Vertragsdauer dann über der laut PSO–Verordnung maximal zulässigen Laufzeit liegen würde, und auch bei künftigen Vertragsabschlüssen darauf zu achten, die in der PSO–Verordnung vorgegebenen maximalen Laufzeiten nicht zu überschreiten.

22.3

Laut Stellungnahme des Landes Burgenland würden gemäß Art. 8 Abs. 3 lit. d der PSO–Verordnung Verkehrsdienstverträge, die ab dem 26. Juli 2000 und vor dem 3. Dezember 2009 nach einem anderen Verfahren als einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren abgeschlossen worden seien, für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben, sofern ihre Laufzeit mit den Laufzeiten gemäß Art. 4 PSO–Verordnung vergleichbar sei. Gemäß Art. 4 Abs. 3 PSO–Verordnung hätten Dienstleistungsaufträge für Personenverkehrsdienste mit der Eisenbahn eine Laufzeit von höchstens 15 Jahren. Der Verkehrsdienstvertrag zwischen der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft und dem Land Burgenland sei gemäß seinem § 10 am 11. Dezember 2005 in Kraft getreten und würde mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2020 enden. Die Laufzeit entspreche somit exakt den Vorgaben der PSO–Verordnung. Auch sonstige Bestimmungen der PSO–Verordnung würden durch die Aufrechterhaltung des Verkehrsdienstvertrags nicht verletzt und seien durch die Übergangsbestimmung des Art. 8 gedeckt. Die Ansicht des RH, dass die Dauer des gegenständlichen Verkehrsdienstvertrags Bestimmungen der EU widerspreche, könne seitens des Landes Burgenland nicht nachvollzogen werden.

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei im Rahmen des Abschlusses des Verkehrsdienstvertrags Niederösterreich die Laufzeit des Verkehrsdienstvertrags des Bundes berücksichtigt und dessen Laufzeit an die Laufzeit des Vertrags des Bundes angepasst worden, weil es sich um eine über das Grundangebot hinausgehende Bestellung gehandelt habe. Die Option auf Vertragsverlängerung diene dem Fahrgastnutzen, um bei etwaigen Unklarheiten bezüglich des neuen Bestellersystems weiterhin hochwertige Schienenleistungen anbieten zu können.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



22.4

Der RH erwiderte dem Land Burgenland, dass die 10-Jahresfrist für direkt vergebene Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr in der PSO-Verordnung geregelt ist. Unter Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung ist die Laufzeit von im Wettbewerb vergebenen Dienstleistungsaufträgen mit maximal 15 Jahren geregelt. Art. 5 Abs. 6 normiert abweichend davon, dass die direkt vergebenen Dienstleistungsaufträge eine Höchstlaufzeit von zehn Jahren haben. Vergleichbar im Sinne von Art. 8 Abs. 3 ist bei direkt vergebenen Dienstleistungsaufträgen eine zehnjährige Vertragsdauer. Eine Überschreitung dieser vergleichbaren Vertragsdauer (im Fall des Vertrags des Landes Burgenland auf 15 Jahre) ist von den Übergangsregelungen in Art. 8 der Verordnung nicht umfasst. Daher verblieb der RH bei seiner Empfehlung, möglichst rasch eine Neuvergabe durchzuführen.

Der RH entgegnete der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich, dass die PSO-Verordnung eine maximale Laufzeit von direkt vergebenen Dienstleistungsaufträgen im Schienenpersonenverkehr von zehn Jahren vorsieht. Eine Überschreitung ist nur unter besonderen Voraussetzungen (z.B. Berücksichtigung der Amortisationsdauer der im Wesentlichen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen bereitgestellten Wirtschaftsgüter, besondere geografische Lage) zulässig, welche für den Verkehrsdienstvertrag zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft nicht vorlagen. Die Option wäre daher in Entsprechung der Empfehlung des RH nicht auszuüben, weil dies gegen unionsrechtliche Vorschriften verstoßen würde.

Auswirkungen der Ausschreibungen im Wettbewerb seit 2009

23.1

(1) Da die VOR GmbH die Ausschreibungsregionen im Zuge der Ausschreibungsverpflichtung und der Übernahme des VVNB-Gebietes unabhängig von den zuvor gefahrenen Kursen festlegte, war ein Vergleich der Kosten vor und nach der Ausschreibung nur bedingt möglich. Bei der Festlegung der Ausschreibungsregionen kam es teilweise zu einer Veränderung im Bestellvolumen (Reduzierung oder Ausweitung der Leistung) bzw. gab die VOR GmbH erhöhte Qualitätsanforderungen (neuere Autobusse, Sauberkeit, Pünktlichkeit) vor.

Tabelle 20 zeigt die Veränderung der Kosten pro Kilometer von der bisherigen Bestandsverkehrsleistung zur neuen, im Wettbewerb vergebenen Verkehrsleistung.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 20: Ausschreibung der Busverkehrsleistungen – finanzielle Auswirkungen

Ausschreibungsregion	vor Ausschreibung	nach Ausschreibung	Veränderung
	in EUR/km		in %
Tullnerfeld	2,88	2,39	-17,0
Südraum	3,41	3,06	-10,2
St. Valentin	2,49	2,98	+19,4

Quellen: VOR GmbH; RH

Während die spezifischen Kosten (in EUR/km) bei den Ausschreibungsregionen Tullnerfeld und Südraum durch die Vergabe im Wettbewerb um rd. 17 % bzw. rd. 10 % sanken, stiegen sie bei der Ausschreibungsregion St. Valentin um rd. 19 % an. St. Valentin wies nach Aussage der VOR GmbH vor der Ausschreibung eine massive Unterdeckung auf. Zusammen mit den erhöhten Qualitätsstandards kam es dadurch in St. Valentin zu keiner Kostenreduktion, sondern zu einer Erhöhung der Kosten pro km.

23.2

Der RH wies darauf hin, dass durch die Ausschreibung von Verkehrsleistungen in wettbewerblichen Verfahren die öffentlichen Mittel bislang effektiver eingesetzt werden konnten. So konnte bei gleichem finanziellen Mitteleinsatz eine höhere Qualität bestellt werden. Zumindest die erste Phase⁴³ der wettbewerblichen Vergabe von öffentlichen Busverkehrsleistungen wirkte sich bislang positiv auf das Preis-Leistungsverhältnis für die VOR GmbH aus, weil die Kosten pro km im Vergleich zu vorher gesenkt, die Qualitätsanforderungen jedoch erhöht werden konnten.

Qualität der Busverkehrsleistungen

Qualitätsvorgaben

24.1

(1) Neben dem Preis war die Qualität des ÖPNRV-Angebots ein wesentliches Kriterium im Wettbewerb des öffentlichen Verkehrs mit dem motorisierten Individualverkehr. Dazu zählten u.a. Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Komfort. Harte Qualitätsmerkmale, wie Pünktlichkeit, Bedienungsfrequenz und –zeitraum, Fahrzeugausstattung oder Platzangebot, waren objektiv messbar. Weiche Qualitätskriterien, wie Freundlichkeit des Personals oder Sauberkeit der Fahrzeuge, waren subjektiv und konnten durch Kundenbefragungen und Testpersonen beurteilt werden.

⁴³ Die erste Phase bezeichnet die erste wettbewerbliche Vergabe eines Verkehrs. Es ist noch offen, ob die nächste Ausschreibung desselben Verkehrs eine weitere Kosten-Leistungsoptimierung erfolgen kann.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



(2) Die zu Beginn des überprüften Zeitraums und auch davor zwischen der VOR GmbH und den beauftragten regionalen Busunternehmen abgeschlossenen Kooperations- und Leistungsverträge (alte Bruttoverträge) enthielten weder Qualitätsbestimmungen noch Pönaleregulungen. Erst mit der Neuausschreibung der regionalen Busverkehre und den damit verbundenen Leistungsvereinbarungen fanden die in der folgenden Tabelle dargestellten, umfangreichen Qualitätskriterien und Pönaleregulungen Eingang in die Verträge zwischen der VOR GmbH und den regionalen Busunternehmen.

Tabelle 21: Qualitätsvorgaben für Busverkehre nach Ausschreibung

Qualitätsvorgabe ¹	Verstoß	Pönale
Ersatzgestellung von Bussen	Überschreitung der maximalen Ersatzgestellungszeit	500 EUR je Fahrzeug und Vorfall
Busvorgaben	Einsatz eines Busses, der die vertraglichen Festlegungen nicht erfüllt	100 EUR bis 1.000 EUR je Fahrzeug und Tag, abhängig von der Art der Abweichung
Fahrzeugeigenschaften (Busalter und Abgasnorm)	Abweichung von den zugesicherten Fahrzeugeigenschaften	1.000 EUR je Fahrzeug und Tag
Pünktlichkeit	Verspätung von mehr als fünf Minuten	500 EUR je Vorfall und Tag
Haltestellenausstattung	Abweichen von der laut Vertrag vorgegebenen Haltestellenausstattung	100 EUR je Haltestelle und Woche
Fahrplanaushang	fehlender oder mangelhafter Fahrplanaushang	100 EUR je Tag
Linienführung	Änderung der Linienführung ohne zwingende Gründe	100 EUR je Vorfall
Halt an der Haltestelle	kein Halt an einer Haltestelle trotz erkennbarem Halte- oder Zusteigwunsch eines Fahrgasts	100 EUR je Vorfall
Einhaltung der Kurse laut Fahrplan	Kursausfall – innerhalb eines festgelegten Zeitraumes steht kein Ersatzbus zur Verfügung	500 EUR je ausgefallenem Kurs
Verhalten des Lenkpersonals	Lenkpersonal telefoniert während der Fahrt ohne Freisprech-einrichtung, isst, trinkt oder raucht	100 EUR je Vorfall
Fahrausweisverkauf	kein reibungsloser und korrekter Verkauf von Fahrausweisen	100 EUR je Vorfall
Fahrgastinformation	mangelhafte Fahrgastinformation (innen und/oder außen)	500 EUR je Vorfall und Tag
Veröffentlichung von Informationsmaterial	für den Fahrgast unzugängliche Informationsplakate und Folder	300 EUR je Fahrzeug und Tag
Deutschkenntnisse des Personals	mangelhafte Deutschkenntnisse des Personals	1.000 EUR je Beschäftigten und Quartal

¹ Daten aus dem Vergabeverfahren „Linienverkehr Ostbahnshuttle Lose 1 bis 4“

Quellen: VOR GmbH; RH

Die neuen Bruttoverträge sahen bei einer Nichteinhaltung der Vorgaben zu Fuhrpark und Betrieb – im Gegensatz zu den alten Kooperations- und Leistungsverträgen – Pönaleregulungen vor. Im Vergleich zu anderen Verkehrsverbünden in Öster-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



reich⁴⁴ sahen die neuen Bruttoverträge für Verfrühungen (Abfahrten vor fahrplanmäßiger Abfahrtszeit) keine Vorgaben und Pönaleregungen vor.

24.2

Der RH kritisierte, dass die Bruttoverträge der VOR GmbH für Busverkehre vor den Ausschreibungen keine Qualitätsstandards und keine Pönalen vorsahen. Er erachtete die neuen Bruttoverträge der VOR GmbH im Hinblick auf die enthaltenen Qualitätsstandards und Pönalen als zweckmäßig, gab aber zu bedenken, dass diese keine Regelungen bei Verfrühungen vorsahen.

Der RH empfahl der VOR GmbH, Verfrühungen als Qualitätskriterium und eine diesbezügliche Pönalisierung in zukünftige Verträge für Busdienstleistungen aufzunehmen.

24.3

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die VOR GmbH die Empfehlungen des RH bereits nach Möglichkeit in den derzeit laufenden Vergabeverfahren in die Leistungsvereinbarungen aufnehme und auch in den künftigen Verfahren berücksichtigen würde.

Qualitätskontrolle

25.1

Die VOR GmbH verfügte über eine Abteilung Vertriebs- und Qualitätskontrolle. Im überprüften Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Beschäftigten von sieben auf neun. Während der Gültigkeit der alten Bruttoverträge für die Busverkehre waren die Beschäftigten vorwiegend mit Fahrscheinkontrollen beschäftigt. Seit Inkrafttreten der neuen Bruttoverträge, welche Qualitätskriterien enthielten, waren die Beschäftigten sowohl für die Qualitätskontrollen als auch für die Fahrscheinkontrollen zuständig.

Bis zum Jahr 2013 wurden – bedingt durch die alten Bruttoverträge, welche keine Qualitätskriterien enthielten – keine Pönalen verrechnet. Im Jahr 2014 betrugen die von der VOR GmbH eingehobenen Pönalen in Summe 19.500 EUR.

25.2

Der RH wies darauf hin, dass bei einem um rd. 29 % gestiegenen Personalstand sowohl die bisherigen Fahrscheinkontrollen als auch die neu hinzu gekommenen Qualitätskontrollen durchgeführt wurden. Die Höhe der eingehobenen Pönalen erachtete der RH als gering. Das könnte auf ein hohes Niveau der erbrachten Verkehrsdienstleistungen, aber auch auf eine zu geringe Kontrolldichte hindeuten.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die für die Kontrollen eingesetzten Personalressourcen zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen.

⁴⁴ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 33)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



25.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich würden die für Kontrollen eingesetzten Personalressourcen laufend evaluiert und bei Bedarf angepasst. Zusätzliche Serviceleistungen durch VOR-Kontrollorgane würden im Rahmen der Tarifreform oder bei Ausschreibungsprojekten laufend benötigt. Die Pönalen würden nicht der Erhöhung der Erlöse der VOR GmbH dienen, sondern sollten vielmehr dazu beitragen, das geforderte Qualitätsniveau im Sinne der Fahrgäste hochzuhalten. Die Pönalen des Jahres 2014 seien auf Basis der damaligen Leistungsvereinbarungen eingehoben worden. Um weiterhin ein hohes Qualitätsniveau im Regionalbusbereich zu fördern, würden seither die Pönaltatbestände geschärft sowie die Qualitätskriterien vermehrt überprüft.

Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft

Unternehmensgegenstand – Aufgaben

26

Der VOR GmbH kamen laut Gesellschaftsvertrag u.a. folgende Aufgaben zu:

- die Planung des verbundspezifischen Verkehrsangebots,
- das verbundspezifische Abrechnungswesen,
- die Abstimmung und Umsetzung des Verbundtarifs,
- die Öffentlichkeitsarbeit und das Kundenmanagement,
- die Gestaltung und Beschaffung der Fahrausweise,
- die Einnahmenaufteilung,
- die Feststellung und Auszahlung des jährlichen Ab- und Durchtarifierungsverlusts,
- die Bestellung und Koordination von Verkehrsdienstleistungen,
- die Festlegung und Kontrolle von Qualitätskriterien und
- die Abwicklung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Laufender Geschäftsbetrieb – Aufgabenerfüllung

Aufgabenüberlappung VOR mit VVNB

27.1

(1) Obwohl das Management des VVNB bereits im Jahr 2002 weitestgehend in die Verwaltungsstrukturen der VOR GmbH übergeleitet worden war und die VOR GmbH ab Mitte des Jahres 2012 auch die regionalen Busverkehrsleistungen im VVNB bestellte, gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nach wie vor administrative Bereiche, die ein privates Unternehmen für das Gebiet des VVNB wahrnahm. Dies betraf insbesondere die Einnahmenaufteilung (mit Ausnahme der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt) sowie den Vertrieb der VVNB-Jahreskarten. Das genannte Unternehmen war bei der Aufgabenwahrnehmung im Auftrag der VOR GmbH tätig; den Beauftragungen lagen privatrechtliche Verträge⁴⁵ zugrunde.

(2) Die Höhe der pauschalen Abgeltung für die Managementleistungen dieses privaten Unternehmens war in gesonderten Betreuungsverträgen geregelt, die aus den Jahren 1990 bis 1996 stammten und mit dem Verbraucherpreisindex wertgesichert waren. Im Jahr 2013 kamen die VOR GmbH und das private Unternehmen überein, mit der Integration des VVNB in den VOR den Zweck der wechselseitigen Leistungsbeziehungen entfallen zu lassen und die Abgeltungsbeträge von einem Ausgangsbetrag von jährlich 670.000 EUR im Jahr 2012 schrittweise zu reduzieren – in den Jahren 2013 und 2014 um jeweils ein Drittel bezogen auf die Berechnungsbasis 2012. Danach sollte die VOR GmbH bis zur Umsetzung der Tarifreform nur mehr ein dem tatsächlichen Leistungsbezug entsprechendes Entgelt an das private Unternehmen bezahlen. Konkrete Leistungsnachweise des Unternehmens für die Jahre 2010 bis 2014 lagen nicht vor.

(3) Im Jahr 2013 kamen die VOR GmbH und das private Unternehmen überein, die Ausgabe und Abrechnung der VVNB-Jahreskarten bis zum vollständigen Vollzug der Tarifreform weiterhin gegen zusätzliches Entgelt vom Unternehmen wahrnehmen zu lassen. Für diesen Leistungsbereich lag eine Kostenkalkulation der Berechnungsbasis 2012 vor.

(4) In den Jahren 2010 bis 2014 flossen insgesamt folgende Mittel von der VOR GmbH an das genannte Unternehmen:

⁴⁵ Verwaltungsübereinkommen des Lenkungsausschusses der regionalen Verkehrsverbünde mit der VOR GmbH und einem privaten Unternehmen über die Durchführung des Managements der regionalen Verkehrsverbünde im VVNB vom 18. Oktober 2002; Zusatzvereinbarung zwischen dem Bund, der VOR GmbH und dem privaten Unternehmen vom 17. Februar 2003

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 22: Zahlungen der VOR GmbH an ein privates Unternehmen

	2010	2011	2012	2013	2014	Summe der Jahre 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					
Managementleistungen VVNB	0,64	0,66	0,67	0,46	0,23	2,65
Vertrieb VVNB-Jahreskarten	0,00	0,00	0,00	0,12	0,13	0,25
Summe	0,64	0,66	0,67	0,58	0,36	2,90

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

(5) Das private Unternehmen betrieb – neben der von der VOR GmbH administrierten Webseite des VOR – bis Ende November 2015 eine eigene Webseite (www.vvnb.at) für die VVNB-Tarifauskunft und den Vertrieb der VVNB-Jahreskarten. Ab Anfang Dezember 2015 erfolgte eine automatische Umleitung auf die Webseite des VOR. Ungeachtet dessen bot das private Unternehmen die Tarifauskunft für den VVNB und den Vertrieb von VVNB-Jahreskarten in der Folge unter einer firmeneigenen Webadresse an.

27.2

Der RH bemängelte, dass die VOR GmbH die Zahlungen an ein privates Unternehmen für Managementleistungen für den VVNB erst ab dem Jahr 2013 reduzierte, obwohl die VOR GmbH die regionalen Buslinien im Gebiet des VVNB bereits ab Mitte 2012 bestellte. Insgesamt flossen im überprüften Zeitraum rd. 2,9 Mio. EUR an das Unternehmen. Für den RH war die Angemessenheit der Zahlungen der VOR GmbH für die erbrachten Leistungen mangels aussagekräftiger Unterlagen (z.B. konkreter Leistungsnachweise) nicht nachvollziehbar. Nach Ansicht des RH hätten die Leistungen des genannten Unternehmens bereits ab Mitte 2012 zur Gänze auch von der VOR GmbH erbracht werden können.

Nach Ansicht des RH trug der getrennte Webauftritt des VOR und des VVNB bei den Kundinnen bzw. Kunden zur Verwirrung bei, weil die Fusion von VOR und VVNB und die Aufgabenteilung zwischen VOR GmbH und dem privaten Unternehmen nicht klar zum Ausdruck kamen.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die bislang von einem privaten Unternehmen für den Bereich des VVNB wahrgenommenen Aufgaben ehestmöglich vollständig zu übernehmen, um innerhalb des gesamten Verbundgebiets einheitliche administrative und vertriebstechnische Strukturen zu gewährleisten. Alle kundenrelevanten Informationen, wie Tarifauskunft und Vertrieb, wären künftig auf einer einzigen Webseite zu bündeln, um für die Kundinnen bzw. Kunden einheitliche Informationen für den gesamten VOR anzubieten.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



27.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei die empfohlene Zusammenführung logische Konsequenz des mittlerweile umgesetzten VOR-Tarifprojekts. Mit Einführung des neuen VOR-Tarifs für die Ostregion würden die von einem privaten Unternehmen wahrgenommenen Aufgaben auslaufen. Seitens des privaten Unternehmens erfolge noch die Abrechnung des 1. Halbjahres 2016 nach dem VVNB-Tarif sowie auslaufend die Betreuung von Jahreskartenkundinnen bzw. -kunden des VVNB bis maximal Juni 2017. Mittlerweile gebe es eine umfassende Website und einheitliche Tarifinformationen für alle Fahrgäste in der Ostregion durch die VOR GmbH, sodass eine einheitliche Information der Fahrgäste gegeben sei.

Die Weiterbeauftragung des privaten Unternehmens bis zur Umsetzung der Tarifreform sei organisatorisch und wirtschaftlich rational und dem Effizienzgebot geschuldet gewesen. Der Aufbau einer Parallelstruktur in der VOR GmbH für einen Übergangszeitraum wäre ebenso ineffizient gewesen wie etwa der Aufbau einer gemeinsamen Website, die durch die Einführung des neuen, einheitlichen Tarifes 2016 wieder obsolet geworden wäre.

27.4

Der RH erwiderte der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich, dass er die in Aussicht gestellte vollständige Zusammenführung der administrativen und vertriebstechnischen Strukturen des VOR mit jenen des VVNB, die Mitte 2017 abgeschlossen sein soll, begrüßt. Er erachtete den bereits realisierten einheitlichen Webauftritt samt Tarifinformation als wichtige Voraussetzung für eine umfassende und adäquate Kundeninformation. Der Argumentation, derzufolge die Weiterbeauftragung des privaten Unternehmens bis zur Umsetzung der Tarifreform organisatorisch und wirtschaftlich rational und dem Effizienzgebot geschuldet gewesen sei, konnte der RH jedoch nur bedingt folgen, weil damit erhöhte Kosten sowie Informations- und Transparenzdefizite verbunden waren.

Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen

28.1

(1) Im VOR bestand, anders als in anderen Verkehrsverbünden (z.B. Salzburg)⁴⁶, kein Verkehrsverbund-Kooperationsvertrag. Verbundmitglieder waren damit nicht die Vertragspartner eines solchen Kooperationsvertrags, sondern alle Verkehrsunternehmen, mit denen die VOR GmbH Verkehrsdienstleistungsverträge abgeschlossen hatte, und die Partner des Einnahmenaufteilungsvertrags.

In der VOR GmbH bestanden unterschiedliche Foren für die Zusammenarbeit mit diesen Verbundmitgliedern, wie z.B. bilaterale Abstimmungsgespräche zu Pla-

⁴⁶ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 37)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



nungs- und Marketingfragen, Qualitätszirkel oder der Tarifausschuss. Die WIENER LINIEN GmbH & Co KG, die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, die Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen und die Raaberbahn AG trafen mehrmals jährlich mit Beauftragten der VOR GmbH in Sitzungen des Tarifausschusses zusammen, um u.a. Tarifangebote, Tarifierpassungen oder die Einnahmenaufteilung zu diskutieren und diesbezügliche Beschlüsse zu fassen.

(2) Ein privates Unternehmen betrieb seit Dezember 2011 auf der Westbahnstrecke Schnellzug-Kurse zwischen Wien und Salzburg und damit auch im Bereich von VOR sowie VVNB, und strebte einen Beitritt zu VOR und VVNB an. In den diesbezüglichen Diskussionen im Tarifausschuss kritisierte die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft, dass die Tarife dieses Unternehmens den Verbundtarif unterschreiten und damit gegen die Verbundtarifexklusivität verstoßen. Im November 2011 einigten sich die Mitglieder des Tarifausschusses in einem ersten Schritt auf eine „Mitgliedschaft light“ des genannten Unternehmens. Dies bedeutete u.a.:

- die Vertretung des Privatunternehmens im Tarifausschuss durch die VOR GmbH,
- kein Einbeziehen des Unternehmens bei den Einzelkartenverkäufen in die Einnahmenaufteilung; Kompensation von Verbund-Einzelkarten durch „Verwanderungen“ hin zum Angebot des Unternehmens durch Abschlagzahlungen des Unternehmens in den Einnahmenaufteilungstopf,
- eine Lockerung der Verbundtarifexklusivität im Einzelkartenbereich,
- die uneingeschränkte Verbundtarifexklusivität bei den Zeitkarten und
- eine Einnahmenaufteilung der Zeitkarteneinnahmen zwischen den Verkehrsunternehmen auf Basis der Nutzungshäufigkeiten.

Im September 2013 führte das genannte Unternehmen für Inhaberinnen bzw. Inhaber von Verbund-Zeitkarten zu den Stoßzeiten einen Zuschlag ein und begründete die Maßnahme mit der starken Nachfragesteigerung im Pendlerbereich nach Einführung der Parkraumbewirtschaftung in Wien. Die VOR GmbH forderte das Unternehmen daraufhin auf, den Zuschlag zurückzunehmen, weil er der Verbundtarifexklusivität für Zeitkarten widerspreche. Das Unternehmen kündigte jedoch an, die Einhebung von Zuschlägen auszuweiten. Die VOR GmbH wertete dies als einseitigen Austritt des Unternehmens aus dem VOR und VVNB.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vertrieb die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft Online-Tickets, die preislich ebenfalls unter dem Verbundtarif lagen (z.B. Wien – St. Pölten: ÖBB Online-Ticket 10,10 EUR; VOR-Ticket 13,20 EUR).

28.2

Der RH würdigte die Bemühungen der VOR GmbH, ein privates Unternehmen in den VOR und VVNB zu integrieren, weil dies im Interesse der Fahrgäste lag. Er wies darauf hin, dass die vom Unternehmen eingehobenen Preisaufschläge auf Verbundtickets der Verbundidee entgegenliefen. Dies führte dazu, dass das Unternehmen aus dem VOR und dem VVNB ausgeschlossen wurde und damit dessen Angebot nicht mehr mit Verbundfahrtscheinen nutzbar war. Der RH stellte in diesem Zusammenhang einen Zielkonflikt zwischen dem Verbundgedanken – den Fahrgästen ein abgestimmtes ÖPNRV-Angebot zu einem einheitlichen Tarif zur Verfügung zu stellen – und der Konkurrenz zweier miteinander im Wettbewerb stehender Unternehmen fest.

Der RH wies gegenüber der VOR GmbH kritisch darauf hin, dass die Tarifexklusivität nicht schriftlich definiert und für alle Unternehmen verbindlich geregelt war. So war z.B. nicht festgelegt, für welche Vertriebswege sie galt oder ob sie auch Aufschläge ausschloss. Der RH stellte in diesem Zusammenhang fest, dass auch die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft als Partnerunternehmen der VOR GmbH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung online Tickets anbot, die günstiger als der Verbundtarif waren.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Bedingungen der Verbundtarifexklusivität schriftlich verbindlich festzulegen und bei allen Verbundpartnerunternehmen deren Einhaltung einzufordern.

28.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich würden die Bedingungen der Verbundtarif-Exklusivität im neuen Verbundtarif in Kooperationsverträgen verbindlich festgehalten und nicht nur – wie bisher – in den Tarifbestimmungen.

Externe Beauftragungen

29.1

(1) Die Beratungskosten der VOR GmbH stiegen im überprüften Zeitraum von 1,80 Mio. EUR exkl. USt im Jahr 2010 um rd. 51 % auf 2,71 Mio. EUR exkl. USt im Jahr 2014 an. Der Großteil der Vergaben waren Aufträge mit einem Auftragswert unter 100.000 EUR exkl. USt.

(2) Für die Vergaben von Busverkehrsleistungen im Wettbewerb beauftragte die VOR GmbH eine Rechtsanwaltskanzlei mit rechtlichen Beratungsleistungen. Die Anwaltskanzlei verfasste Teile der Ausschreibungsunterlagen, begleitete die Aus-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



schreibung und leistete Hilfestellung bei allfälligen Nachprüfungsverfahren. Die Beauftragungen reduzierten sich in den Jahren 2010 bis 2014, weil die VOR GmbH selbst intern Fachwissen aufbaute. Insgesamt überwies die VOR GmbH in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 700.000 EUR exkl. USt an Honoraren an die Rechtsanwaltskanzlei. In einem Verfahren überschritt der Honorarbetrag den Schwellenwert von 100.000 EUR exkl. USt.

Die VOR GmbH vergab die Rechtsberatungsleistungen an die Rechtsanwaltskanzlei direkt bzw. ohne vorheriges wettbewerbliches Verfahren. Die Direktvergabe von Dienstleistungen war gemäß § 41 Abs. (2) Bundesvergabegesetz 2006 jedoch auf Aufträge bis zu einem Schwellenwert von 100.000 EUR exkl. USt beschränkt.

(3) Zwei beim Projekt Tarifreform der VOR GmbH für Beratungs- und Programmierungstätigkeiten beauftragte Unternehmen erhielten im überprüften Zeitraum eine größere Anzahl von Aufträgen, die im Einzelnen unter dem Schwellenwert für die Direktvergabe lagen und demgemäß von der VOR GmbH direkt vergeben wurden.

Das Gesamtvolumen der sachlich zusammenhängenden Leistungen eines privaten Unternehmens lag in den Jahren 2010 bis 2014 bei rd. 490.000 EUR exkl. USt. Diese Summe wurde dem Unternehmen durch 32 Einzelüberweisungen – in Höhe von 2.040 EUR bis 29.920 EUR exkl. USt – bezahlt.

Ein weiteres Privatunternehmen erhielt in den Jahren 2012 bis 2014 für sachlich zusammenhängende Leistungen Zahlungen in Höhe von rd. 155.000 EUR exkl. USt von der VOR GmbH, die mittels 31 Einzelüberweisungen – in Höhe von 2.500 EUR bis 11.200 EUR exkl. USt – bezahlt wurden.

In Summe lagen beide Aufträge über dem Schwellenwert für eine Direktvergabe (100.000 EUR exkl. USt) und hätten, wäre die jeweilige Gesamtsumme bei Projektbeginn festgestanden, nicht direkt vergeben werden dürfen. Mehrmals führte die VOR GmbH als Begründung für die Direktvergaben an, dass die Leistung ausschließlich von dem beauftragten Unternehmer ausgeführt werden konnte. Nach dem Bundesvergabegesetz 2006 wäre eine Ermittlung des geschätzten Auftragsvolumens vor der ersten Auftragsvergabe an das jeweilige Unternehmen notwendig gewesen, welche die VOR GmbH jedoch unterließ.

29.2

(1) Der RH kritisierte die Vergaben der VOR GmbH im Bereich der Rechtsberatungsleistungen für die Ausschreibungen der Busverkehre, weil der im Bundesvergabegesetz 2006 bestimmte Schwellenwert von 100.000 EUR exkl. USt überschritten wurde. Einerseits lag bei einer einzelnen Beauftragung eine Überschreitung des Schwellenwertes von 100.000 EUR exkl. USt vor, andererseits betrug die Gesamt-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



summe der Beratungshonorare der Rechtsanwaltskanzlei in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 700.000 EUR exkl. USt.

Die VOR GmbH wusste – auch auf der Grundlage des Ausschreibungsplans bis zum Jahr 2019 –, dass Rechtsberatungsleistungen über einen längeren Zeitraum für Ausschreibungsverfahren benötigt werden würden. Die VOR GmbH hätte daher die rechtlichen Beratungsleistungen für die geplanten Ausschreibungsverfahren wettbewerblich vergeben müssen.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Rechtsberatungsleistungen für die kommenden Ausschreibungsverfahren (bis zum Jahr 2019) in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben und beispielsweise eine Rahmenvereinbarung abzuschließen, aus welcher die einzelnen Beratungsleistungen abgerufen werden können.

(2) Der RH kritisierte, dass für die IT-Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Tarifreform vor der ersten Beauftragung der beiden Unternehmen nicht das Gesamtauftragsvolumen geschätzt wurde, wie es laut Bundesvergabegesetz 2006 verpflichtend vorgesehen wäre. Angesichts des gesamten Auftragsvolumens von rd. 490.000 EUR bzw. 155.000 EUR exkl. USt für miteinander in Zusammenhang stehende Leistungen war der Verzicht auf eine Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl der VOR GmbH, in Zukunft vor einer Auftragsvergabe das geschätzte Gesamtauftragsvolumen zu ermitteln und die Leistung bei einer Überschreitung des Schwellenwerts für die Direktvergabe im Wettbewerb, zum Beispiel als Rahmenvereinbarung, zu vergeben.

29.3

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich teilten in ihren Stellungnahmen bezüglich der Rechtsberatungsleistungen mit, dass die VOR GmbH im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Ausschreibung von projektbezogenen Berechnungen ausgehe, die größtenteils unter der Grenze von 100.000 EUR lägen. Zu einer Überschreitung dieser Grenze sei es in der Vergangenheit nur in Ausnahmefällen, etwa bei Nachprüfungsverfahren, gekommen. Zu Beginn des Ausschreibungsprozesses der Busverkehre sei von zwei bis drei Ausschreibungsprojekten pro Jahr ausgegangen worden. Tatsächlich liege die Zahl jedoch darüber, zudem seien mehrfach nicht absehbare Nachprüfungs- bzw. Schlichtungsanträge von Unterlegenen im Vergabeverfahren eingebracht worden, wodurch der Zukauf von Beratungsleistungen notwendig geworden sei. Bis zum Jahr 2012 sei die Stabstelle Recht nur mit einem rechtskundigen Beschäftigten besetzt gewesen. Nachdem klar wurde, dass Vergabefragen und sonstige rechtliche Fragestellungen künftig einen höheren Stellenwert haben würden, sei die Entscheidung getroffen worden, diese Expertise innerhalb des Unternehmens aufzubauen und die Stabstelle Recht aufzustocken, um die

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



externen Beratungsleistungen nur mehr punktuell abrufen zu müssen. Dies sei der VOR GmbH weitgehend gelungen. Externe Beratungsleistungen seien derzeit hauptsächlich für Neuerungen, unvorhergesehene Ereignisse bzw. gerichtliche Verfahren zu beanspruchen. Die VOR GmbH werde der Empfehlung des RH folgen und ihre diesbezüglichen Bemühungen fortsetzen.

Betreffend IT-Beratungsleistungen evaluiere die VOR GmbH die an sie herangetragenen Projekte stets gewissenhaft und schätze das erwartbare Ausmaß der erforderlichen Fremddienstleistungen bestmöglich ab, um den darauffolgenden Beschaffungsprozess entsprechend abwickeln zu können. Das Projekt Tarif Neu habe jedoch aufgrund der sich im Laufe des Projekts ergebenden und nicht absehbar gewesenen Paradigmenwechsel eine solche Vorgehensweise in Teilbereichen nicht zugelassen. Das Projekt habe sich entgegen den ursprünglichen Erwartungen von einem Umsetzungs- zu einem Entwicklungsprojekt gewandelt, dessen Ziele sich im Projektverlauf mehrfach grundlegend geändert hätten.

29.4

Der RH erachtete es gegenüber der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich für positiv, dass die VOR GmbH durch eine Erhöhung der Mitarbeiteranzahl in der Stabstelle Recht intern Fachwissen aufbaute und sich dadurch die Beauftragungen im Rechtsbereich in den Jahren 2010 bis 2014 reduzierten. Der RH bekräftigte jedoch seine Empfehlung an die VOR GmbH, Rechtsberatungsleistungen für die kommenden Ausschreibungsverfahren in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben und beispielsweise eine Rahmenvereinbarung abzuschließen, aus der die einzelnen Beratungsleistungen abgerufen werden können.

Der RH entgegnete der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich, dass der vollständige Verzicht auf eine Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren für die beschriebenen, miteinander in Zusammenhang stehenden IT-Beratungsleistungen nicht nachvollziehbar war. Er betonte seine Empfehlung an die VOR GmbH, in Zukunft vor der Auftragsvergabe das geschätzte Gesamtauftragsvolumen zu ermitteln und die Leistung bei einer Überschreitung des Schwellenwerts für die Direktvergabe im Wettbewerb zu vergeben.

Service Center

30.1

Die VOR GmbH betrieb seit Jänner 2012 in einem Geschäftslokal im Westbahnhof ein Service Center, das wochentags zwischen 8 und 18 Uhr geöffnet, mit zwei Beschäftigten besetzt war und monatliche Mietkosten in der Höhe von rd. 4.000 EUR (inkl. USt) verursachte.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Ferner waren Beschäftigte des Kundenservice in den Büroräumlichkeiten der VOR GmbH mit der Bearbeitung von schriftlichen Kundenanfragen und Anrufen im Call Center befasst.

Im Jahr 2014 wurden folgende Kundenkontakte im Service Center und beim Call Center erfasst:

Tabelle 23: Kundenkontakte im Service Center und Call Center (2014)

	Service Center	Call Center
	Anzahl	
Verkauf von Verbundtickets	4.941	
Fahrplanauskunft	2.392	11.989
Tarifauskunft	2.371	12.449
Shop	742	
Schülerinnen bzw. Schüler/Lehrlinge	367	
Partnerthemen (Verkehrsunternehmen)	1.782	
Beschwerden	103	1.525
Mehrggebühren	910	1.440
Besucherinnen bzw. Besucher ohne VOR-Bezug	2.022	
Summe	15.630	27.403

Quelle: VOR GmbH; RH

Kundinnen und Kunden konnten im Service Center Fahrkarten erwerben. In Abhängigkeit von der Ticketart standen ihnen zahlreiche weitere Vertriebswege (z.B. Vorverkaufsstellen der Schienenverkehrsunternehmen und der WIENER LINIEN GmbH & Co KG, Online-Shop der WIENER LINIEN GmbH & Co KG und der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft) zur Verfügung. Von den im Jahr 2014 insgesamt 76,22 Mio. verkauften Tickets lag der über das Service Center vertriebene Anteil im Promille-Bereich.

Im Service Center erhielten Kundinnen und Kunden Fahrplan- und Tarif-Auskünfte. Auch das Call Center erteilte derartige Auskünfte. Im Jahr 2014 liefen rd. 17 % aller Fahrplanauskünfte und rd. 16 % aller Tarifauskünfte über das Service Center, der restliche, überwiegende Anteil über das Call Center. Sowohl das Service Center als auch das Kundenservice nahmen Fahrgastbeschwerden entgegen, wobei im Jahr 2014 nur rd. 6 % der Beschwerden über das Service Center abgewickelt wurden.

Die Kundinnen und Kunden konnten im Service Center u.a. Fahrpläne oder Fahrplanbücher erwerben; Schwarzfahrer konnten ihre Strafe begleichen. Die Beschäftigten des Service Center waren auch mit Themen konfrontiert, die nicht den VOR

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



bzw. VVNB, sondern Partnerunternehmen betrafen.⁴⁷ Rund 13 % der Kundinnen und Kunden suchten das Service Center „ohne VOR-Bezug“ irrtümlich auf. Im Durchschnitt hatte das Service Center bei einer Öffnungszeit von zehn Stunden eine Besucherfrequenz von rd. 60 Kundinnen und Kunden pro Tag.

Die VOR GmbH erwartete durch die Ausstellung von Jahreskarten, die sie im Jahr 2016 von den WIENER LINIEN GmbH & Co KG übernehmen wird, und die Umsetzung der Tarifreform einen Anstieg der Kundenfrequenz im Service Center.

30.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die aktuelle Kundenfrequenz im Service Center der VOR GmbH gering war. In Anbetracht der Mietkosten rechtfertigte die Anzahl der Kundenkontakte nach Ansicht des RH nicht dessen Weiterbestand. Vielmehr könnten die über das Service Center abgewickelten Leistungen auch über andere Kanäle innerhalb und außerhalb der VOR GmbH – vom Kundenservice der VOR GmbH, der VOR-Webseite und den Verkehrsunternehmen – erbracht werden.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Nachfrage im Service Center im Zuge der Übernahme der Jahreskartenabwicklung und der Tarifreform zu beobachten und in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Kundenfrequenz dessen Schließung zu prüfen.

30.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei bei der Übersiedlung der VOR GmbH zum Westbahnhof die Installation eines Service Center ein wesentlicher Faktor für die Standortwahl gewesen. Ursprünglich sei die Abwicklung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrtsanträge mit zumindest 15.000 Anträgen pro Jahr in diesem Service Center vorgesehen gewesen, die durch die überraschende Neuordnung in diesem Bereich mit dem Schuljahr 2012/2013 entfallen sei. Mit der Umstellung auf den einheitlichen Tarif in der Ostregion sei das Service Center nun unverzichtbar – in den Monaten Juli bis September 2016 seien tausende Kundinnen und Kunden beraten worden. Die für den Berichtszeitraum möglicherweise aus wirtschaftlicher Sichtweise heraus berechnete Kritik an der Auslastung des Service Center sei spätestens mit der Einführung von Tarif Neu Vergangenheit. Mittlerweile habe der Personalstand sogar aufgestockt werden müssen, um die Wartezeit der Kundinnen und Kunden in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Die VOR GmbH teilte in ihrer Stellungnahme zudem mit, dass sich die ursprünglichen Mietkosten vor der Übersiedlung ohne Service Center und die Kosten im Westbahnhof für Büros und Service Center die Waage halten würden. Die neue Standortwahl bringe mehr Nähe zu den Kundinnen und Kunden und sei wirtschaftlich sinnvoll. Der direkte persönliche Kontakt im Service Center sei für einen ser-

⁴⁷ z.B. die VOR GmbH nicht betreffende Beschwerden, wie die Breite einer Rolltreppe

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



viceorientierten und kundenfreundlichen Verkehrsverbund unumgänglich und die Bemessung des Werts einer solchen Einrichtung entziehe sich rein monetären Kriterien. Dies umso mehr, als die Verkehrsunternehmen zunehmend ihr Engagement im personenbedienten Verkauf zurückfahren, wodurch die Notwendigkeit einer derartigen Serviceeinrichtung weiter steige.

30.4

Der RH nahm von der geänderten Kundenfrequenz im Service Center im Zusammenhang mit der Tarifumstellung, von den im Vergleich zum vorherigen Standort unveränderten Gesamtmietkosten und dem Wunsch der VOR GmbH nach einem persönlichen Kontakt mit den Kundinnen bzw. Kunden Kenntnis. Er blieb aber bei seiner Empfehlung, die Kundenfrequenz nach der „heißen Phase“ der Tarifumstellung im Auge zu behalten und gegebenenfalls entsprechend darauf zu reagieren.

Call Center

31.1

Die VOR GmbH betrieb seit dem Jahr 2007 ein internes Call Center, in dem fünf bis sechs Teilzeitkräfte an Werktagen zwischen sieben und 18 Uhr Anfragen zu den Leistungen des VOR und VVNB beantworteten und Kundenbeschwerden entgegen nahmen. Für Anrufe am Abend und an Samstagen hatte die VOR GmbH einen Vertrag mit der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft abgeschlossen. Deren Call Center übernahm die Anrufe an das VOR-Call Center und verrechnete der VOR GmbH je Anruf einen Betrag in Abhängigkeit von Wochentag und Service Level.⁴⁸

Auf der anderen Seite wickelte das Call Center der VOR GmbH seit dem Jahr 2011 für ein Unternehmen den Verleih von Fahrrädern ab und verrechnete diesem einen Fixpreis von 1 EUR exkl. USt je Anruf. Die Einnahmen daraus lagen im Jahr 2014 bei 15.514 EUR exkl. USt.

Die Beschäftigten erfassten Dauer und Grund jedes Anrufs in einer Datenbank. Das Call Center wurde regelmäßig nach EN 15838 für Contact Center zertifiziert.

31.2

Der RH wies darauf hin, dass die VOR GmbH über ein professionelles, regelmäßig zertifiziertes Call Center mit einer standardisierten Erfassung aller Anrufe verfügte. Er erachtete es als positiv, dass die VOR GmbH die Leistungen des Call Centers auch extern anbot und Erlöse daraus lukrierte.

⁴⁸ Der Service Level beschreibt die Erreichbarkeit der Beschäftigten eines Call Centers. Bei einem Service Level von 80/20 werden 80 % der eingehenden Anrufe innerhalb von 20 Sekunden beantwortet.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Der RH empfahl der VOR GmbH, die Leistungen des Call Centers bei einer entsprechenden Verfügbarkeit und Auslastung der Beschäftigten weiteren Organisationen und Unternehmen anzubieten. Für die Leistungen wäre ein Tarif zu verrechnen, dessen Höhe von der Komplexität der zu behandelnden Inhalte und vom erreichten Service Level abhängt (gestaffelter Tarif).

31.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei der Empfehlung im Jahr 2016 durch die Übernahme einer Anrufsammeltaxi-Service-line bereits nachgekommen worden. Abhängig von der künftigen Auslastung des Call Center seien weitere Akquisitionen in den nächsten Jahren möglich. Dabei müsse allerdings sichergestellt werden, dass der Service-Level bzw. die Qualität der Kundenberatung im Kerngeschäft aufrechterhalten werde.

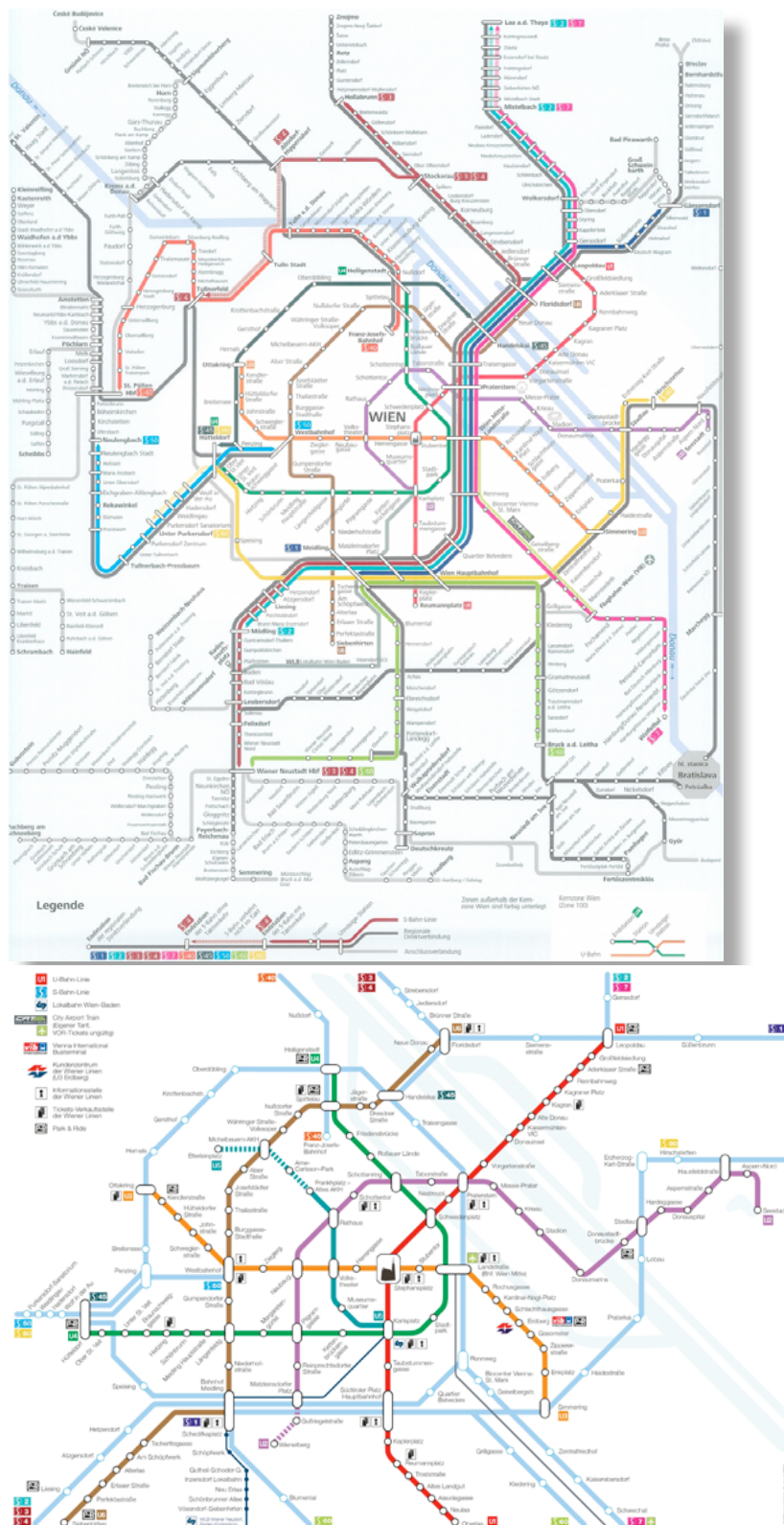
32.1

Die Verkehrsunternehmen informierten die Fahrgäste des VOR mittels unterschiedlicher Kartendarstellungen über das höherrangige Schienenverkehrsangebot im Raum Wien. Während manche Karten das S-Bahnnetz hervorhoben und das U-Bahnangebot nur undeutlich darstellen, war es auf anderen Karten genau umgekehrt. Das Angebot war sowohl im S-Bahn-Netz als auch in der U-Bahn mit einem Kernzonenfahrtschein des VOR nutzbar.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

Abbildung 5: Beispiele für die Darstellung des höherrangigen Schienenverkehrsangebots im Großraum Wien



Quellen: ÖBB-Personenverkehr AG, WIENER LINIEN GmbH & CoKG

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



32.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass zur Darstellung des höherrangigen Schienenverkehrsangebots im Raum Wien unterschiedliche Kartendarstellungen existierten, die das mit einem Kernzonen-Fahrschein des VOR nutzbare Angebot in unterschiedlicher Art und Weise darstellten. Er war der Ansicht, dass eine gemeinsame Darstellung des U-Bahn- und S-Bahn-Schiennetzes im Interesse der Fahrgäste wäre und zu einer optimierten Nutzung des hochrangigen Verkehrsangebots beitragen könnte.

Der RH empfahl der VOR GmbH, auf die Verkehrsunternehmen einzuwirken, auf ihren Verkehrsnetz-Plänen das gesamte höherrangige Schienenverkehrsnetz im Raum Wien ohne Unterscheidung darzustellen.

32.3

Laut Stellungnahme der VOR GmbH stehe für sie grundsätzlich der größtmögliche Kundennutzen im Vordergrund; so auch in der Darstellung des Gesamtnetzes. Die VOR GmbH greife den Vorschlag des RH auf, um einen neuerlichen Vorstoß für eine Vereinheitlichung der Netzpläne im Verbundraum gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen umzusetzen.

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei es im VOR gelungen, durch die Entwicklung von Apps (z.B. AnachB) den Kundinnen und Kunden ein Informationstool zur Hand zu geben, das eine rasche, verkehrsträgerübergreifende Mobilitätsabfrage ermögliche. Das Land Niederösterreich habe die VOR GmbH aufgefordert, im Sinne des Vorschlags des RH mit den Verbundunternehmen eine Vereinheitlichung der Netzpläne im Verbundraum umzusetzen.

Untersuchungen zur Kundenzufriedenheit

33.1

Die VOR GmbH führte seit dem Jahr 2000 umfassende Untersuchungen zur Kundenzufriedenheit durch. Dabei befragten freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer im Durchschnitt 23.500 Kundinnen bzw. Kunden pro Jahr während der Fahrt in den Bussen des VOR anhand eines Fragebogens zu den Kriterien Freundlichkeit des Lenkpersonals, Sauberkeit im Fahrzeug, Komfort, Platzangebot, Fahrplan, Pünktlichkeit und Preis-/Leistungsverhältnis. Die Kundenbefragungen dienten gemeinsam mit den Daten aus der Qualitätskontrolle als Basis für die Vergabe des VOR-Awards, einer VOR-internen Anerkennung für die beste Regionalbuslinie, die beste Schülerverkehrslinie und das beste Verkehrsunternehmen. Der Einsatz freier Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer war nach einer Steuerprüfung im Jahr 2013 nicht mehr weiter möglich.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die VOR GmbH plante, nach Ausschreibung der Busverkehrsdienstleistungen wieder Kundenbefragungen durchzuführen, um eine Rückmeldung zum veränderten Angebot zu bekommen, und erachtete eine Erhebung jeweils etwa 18 Monate nach Betriebsaufnahme in der ausgeschriebenen Region als einen geeigneten Zeitpunkt. Die Busverkehre im Tullnerfeld waren nach der Ausschreibung im Dezember 2012 in Betrieb gegangen, jene im Südraum im Dezember 2013 und jene im Raum St. Valentin großteils im September 2014.

33.2

Der RH erachtete die ursprünglich durchgeführte Kundenzufriedenheitsanalyse als ein umfassendes Instrument zur Kundenkommunikation und zur Motivation der Verkehrsunternehmen. Seiner Ansicht nach wären neue Formen zur Messung der Kundenzufriedenheit zu entwickeln. Die von der VOR GmbH angestrebte Evaluierung der Ausschreibungsregionen war in Anbetracht der von der VOR GmbH angestrebten Dauer zwischen Betriebsbeginn und Befragung überfällig.

Der RH empfahl der VOR GmbH, aufgrund der voraussichtlich regelmäßigen Evaluierungen von Busverkehren nach Ausschreibung bei der Planung und Vergabe der Leistungen auf ein längerfristig anwendbares Design und auf eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten.

33.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich würde die VOR GmbH zur Qualitätssicherung und –steigerung Evaluierungen von Ausschreibungsmaßnahmen durchführen. Die VOR GmbH nehme die Anregung des RH auf und würde Kundenzufriedenheitsanalysen in die Evaluierungen einbinden. Für das Jahr 2017 sei eine Neuausrichtung der VOR–Qualitätskontrolle vorgesehen. Dazu würden derzeit die Anforderungen hinsichtlich personeller Ressourcen und der Bedarf sowie die Kosten entsprechender Hard– und Softwaretools evaluiert.

Beschwerdemanagement

34.1

Die VOR GmbH verfügte über ein systematisiertes Beschwerdemanagement. Die Beschäftigten erfassten die per E-Mail, Brief oder Anruf an das Kundenservice gerichteten oder mündlich im Service Center eingebrachten Beschwerden in einer Datenbank, gaben sie z.B. an die Planungsabteilung der VOR GmbH oder das von der Beschwerde betroffene Verkehrsunternehmen weiter und leiteten deren Stellungnahme an die Beschwerdeführenden.

Die Anzahl der Beschwerden lag im Jahr 2014 bei 2.322 und damit deutlich höher als in anderen Verbünden wie z.B. dem Verkehrsverbund Salzburg (118 Beschwerden).⁴⁹

⁴⁹ Gebarungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 45)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Die VOR GmbH hatte in den Verträgen mit den Verkehrsunternehmen festgelegt, dass diese Anfragen und Beschwerden für ihren Bereich behandeln müssen (Verträge vor Ausschreibung) bzw. eine telefonische Anlaufstelle („Hotline“) für Auskünfte bzw. Beschwerden von Fahrgästen einzurichten haben (Verträge nach Ausschreibung). Die Verkehrsunternehmen wurden aber nicht verpflichtet, einlangende Beschwerden an die VOR GmbH weiterzuleiten. Bei der ÖBB-Postbus GmbH langten im Jahr durchschnittlich rd. 5.000 Beschwerden bei rd. 148 Mio. gefahrenen Kilometern pro Jahr ein.⁵⁰

34.2

Der RH verfügte über keine Anhaltspunkte, die vergleichsweise hohe Anzahl von an die VOR GmbH gerichteten Beschwerden als Ausdruck einer im Vergleich unterdurchschnittlichen Qualität der Leistungserbringung zu werten. Er war vielmehr der Ansicht, dass die Anzahl der Beschwerden auch Zeichen eines gut eingeführten und daher von den Kundinnen bzw. Kunden in Anspruch genommenen Beschwerdemanagements war.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die VOR GmbH keine Kenntnisse zu den bei den Verkehrsunternehmen eingehenden Beschwerden erlangte. Damit verzichtete sie nach Ansicht des RH auf eine wichtige Rückmeldung zur Qualität der Leistungserbringung.

Der RH empfahl der VOR GmbH, künftig in den Leistungsvereinbarungen Regelungen vorzusehen, die das Verkehrsunternehmen verpflichten, einlangende Beschwerden regelmäßig an die VOR GmbH weiterzuleiten.

34.3

Die VOR GmbH und das Land Niederösterreich sagten in ihren Stellungnahmen die Umsetzung der Empfehlung zu. Die VOR GmbH werde Gespräche mit den Verkehrsunternehmen zur Einrichtung eines solchen Meldewesens aufnehmen.

Sonstige Leistungen

35.1

Neben der Planung und Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen im öffentlichen Personennah- und -regionalverkehr stellte die VOR GmbH ihr fachliches Wissen bei folgenden Gelegenheiten zur Verfügung:

(1) Die Geschäftsstelle der Interessensgemeinschaft Österreichischer Verkehrsverbünde (IGV) war bei der VOR GmbH eingerichtet. Einer der beiden Geschäftsführer der VOR GmbH war gleichzeitig einer der beiden Leiter der IGV. Die IGV diente als Plattform für einen Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften. Die IGV-Büroleitung war bei der VOR GmbH angesie-

⁵⁰ Gebarungsüberprüfung „ÖBB-Postbus GmbH – Leistungsangebot und Finanzierung“ (Reihe Bund 2013/11, TZ 13)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



delt. Das Budget – von rd. 30.000 EUR im Jahr – wurde von den Mitgliedern⁵¹ anteilig nach einem Bevölkerungsschlüssel⁵² zur Verfügung gestellt.

(2) Die VOR GmbH beriet im Bedarfsfall Gemeinden in der Ostregion, in denen eine zu geringe Nachfrage für einen Linienverkehr bestand, unentgeltlich beim Aufbau von Mikro-ÖV-Systemen (beispielsweise Anrufsammeltaxis).

(3) Die von der VOR GmbH geplanten Regionalbusverkehre erfüllten am Weg zu den Stadtzentren auch die Funktion eines Nahverkehrsangebots. Wenn die jeweilige Stadt ein darüber hinausgehendes Angebot wünschte, beauftragte sie fallweise die VOR GmbH mit Planungsleistungen.

So übernahm die VOR GmbH für die Stadt St. Pölten die Ausschreibung und Bestellung der innerstädtischen Verkehrsleistungen. Die Verkehrsleistung selbst wurde von der Stadt St. Pölten bezahlt. Die VOR GmbH erhielt für ihre Leistungen keine Abgeltung. Für die nächste Ausschreibung des Stadtverkehrs St. Pölten lag zur Zeit der Gebärungsüberprüfung ein Vertragsentwurf vor, nach dem die VOR GmbH für die Ausschreibung und Bestellung der innerstädtischen Verkehrsleistungen eine Abgeltung erhalten sollte. Die Ressourcen, die in der VOR GmbH für die Ausschreibung und Bestellung des Stadtverkehrs St. Pölten aufgewendet wurden, wurden in der VOR GmbH nicht gesondert erfasst.

Für die Zukunft plante die VOR GmbH auch für andere Städte innerstädtische Verkehrsleistungen gemeinsam mit den regionalen Verkehrsverbindungen zu planen und auszuschreiben.

(4) Die VOR GmbH beauftragte im Auftrag des Landes Burgenland die Erstellung der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland. Die Kosten für die Erstellung der Gesamtverkehrsstrategie in der Höhe von 170.000 EUR erhielt die VOR GmbH in Form eines außerordentlichen Gesellschafterzuschusses vom Land Burgenland refundiert. Die VOR GmbH selbst erhielt keine direkte Abgeltung für den in diesem Zusammenhang entstandenen Aufwand.

(5) Die VOR GmbH wickelte in den Jahren 2010 bis 2014 eine Reihe von Forschungs- und Entwicklungsprojekten ab. Die überwiegende Anzahl dieser Projekte stand im Zusammenhang mit dem Projekt „Intelligent Transport Systems Vienna Region“ ITS. Ziel von ITS war die Entwicklung einer länderübergreifenden Verkehrstelematik und einer darauf aufbauenden Verkehrsinformation in der Ostregion. Die drei Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien wählten als Standort für diese Projekt-

⁵¹ Mitglieder: Verbünde, Länder, BMVIT, kommunale Stadtwerke und andere

⁵² Anteil VOR: 43 % entsprechend dem Bevölkerungsanteil

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



gruppe die VOR GmbH in ihrer Funktion als gemeinsame Gesellschaft der drei Länder.

Zentrales Element von ITS war der Aufbau eines einheitlichen räumlichen Referenzsystems für die Verkehrsnetze in Österreich. Im Zuge des Projekts führte die VOR GmbH die Daten über die Verkehrsnetze (Straßen, Schienen) der Länder und anderer Institutionen (ASFINAG, ÖBB) zusammen und erzeugte daraus einen einheitlichen digitalen Verkehrsgraphen. Dieser bildete die vorhandene Verkehrsinfrastruktur ab (z.B. Straßen- oder Schienenverbindungen). Er diente als Basis für ein verkehrsträgerübergreifendes Routing.

Aufbauend auf diesem Verkehrsgraphen konnten die Länder elektronische Verwaltungsabläufe die Verkehrsinfrastruktur betreffend einrichten. Dadurch war beispielsweise eine räumliche Erfassung neuer Verkehrszeichen für eine Geschwindigkeitsbegrenzung in einer digitalen Straßenkarte und in weiterer Folge eine automatische Generierung des entsprechenden Verordnungstextes mit den exakten Positionsangaben der neuen Geschwindigkeitsbegrenzung möglich.

Die Graphenintegrationsplattform bildete die Basis für verschiedene Anwendungen, wie beispielsweise die von der VOR GmbH entwickelte App⁵³ „AnachB“, in der Bürgerinnen und Bürger verkehrsträgerübergreifend Routeninformationen abfragen können. Die Nutzung dieser App war für die Bürgerinnen und Bürger kostenlos. Die VOR GmbH erhielt weder für die Nutzung an sich, noch über Werbung Einnahmen, sondern sah die Zurverfügungstellung dieses Angebots als Teil ihres öffentlichen Auftrags.

Die Anzahl der Beschäftigten stieg im Bereich ITS von sieben im Jahr 2010 auf 17 im Jahr 2014 bzw. 18 Beschäftigte im Jahr 2015 an.

Der Bereich ITS war in der VOR GmbH in einem eigenen Rechnungskreislauf abgebildet. Im überprüften Zeitraum betrug der Aufwand für den Bereich insgesamt rd. 7,52 Mio. EUR. Die VOR GmbH wickelte verschiedene Teilaspekte bei der Entwicklung der Graphenintegrationsplattform über eigene Projekte ab und konnte für diese verschiedene Förderungen (Klima- und Energiefonds, Forschungsförderungsgesellschaft, EU-Förderprogramme) lukrieren. Im überprüften Zeitraum erhielt die VOR GmbH rd. 4,25 Mio. EUR an Fördermitteln für Projekte im Bereich ITS.

(6) Die VOR GmbH wickelte vereinzelt weitere Projekte ab, die sich vornehmlich mit verschiedenen Ansätzen zur Entwicklung neuer Methoden in den Bereichen Verkehrssteuerung und Verkehrsinformation beschäftigten. Die VOR GmbH führte für diese Projekte keine eigenen Kostenstellen und konnte deshalb nicht darstellen,

⁵³ App: application software für mobile Endgeräte

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



welche Ressourcen für diese Projekte aufgewendet wurden. Sie erhielt für diese Projekte im überprüften Zeitraum rd. 0,54 Mio. EUR an Fördermitteln.

35.2

Der RH erachtete es grundsätzlich als zweckmäßig, innerstädtische Verkehrsleistungen gemeinsam mit den damit zusammenhängenden regionalen Verkehrsverbindungen zu planen und auszuschreiben. Er kritisierte aber, dass die VOR GmbH kein Kostenrechnungssystem anwendete, mit dem sie die für die Ausschreibung und Bestellung von Stadtverkehren aufgewendeten Ressourcen gesondert erfassen und in weiterer Folge der betreffenden Gebietskörperschaft in Rechnung stellen konnte.

Der RH empfahl der VOR GmbH, bei zukünftigen Planungen von innerstädtischen Verkehrsdienstleistungen im Auftrag Dritter Vereinbarungen über die Abgeltung der von der VOR GmbH erbrachten Leistungen abzuschließen. Die dabei anfallenden Ressourcen wären gesondert zu erfassen, um darstellen zu können, welche Ressourcen für welche Planungen im Auftrag Dritter tatsächlich aufgewendet werden.

Hinsichtlich des Projekts ITS verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 36](#).

35.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich werde eine Regelung für die Abgeltung derartiger Planungsleistungen der VOR GmbH im Rahmen von Ausschreibungsprojekten angewendet. Für die Ausschreibungen sei ein umfangreicher Projektstrukturplan unter Einbeziehung aller Bereiche im VOR entwickelt worden. Dabei sei auch die Projektstundenerfassung für jedes einzelne Arbeitspaket vorgesehen. Diese Dokumentation könne als Grundlage für die Kostenkalkulation herangezogen werden.

Zur fehlenden Abgeltung für den bei der VOR GmbH entstandenen Aufwand im Zuge der Ausschreibung der Gesamtverkehrsstrategie Burgenland merkte die VOR GmbH in ihrer Stellungnahme zudem an, dass die Mitgestaltung der Verkehrsstrategien der Länder im Kerninteresse der VOR GmbH liege, um eine abgestimmte Verkehrsstrategie für die Ostregion zu unterstützen.

35.4

Der RH vertrat gegenüber der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich die Ansicht, dass Leistungen der VOR GmbH im Auftrag von Dritten (Gemeinden, Städte, Länder) diesen auch verrechnet werden sollten, und zwar insbesondere dann, wenn die von der VOR GmbH erbrachten Leistungen Planungsagenden im Hoheitsbereich Dritter unterstützen oder ersetzen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Ressourcenausstattung

Personal

36.1

Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VOR GmbH stieg im überprüften Zeitraum von 72,3 VBÄ im Jahr 2010 auf 96,4 VBÄ im Jahr 2014. Der stärkste Zuwachs fand im Unternehmensbereich ITS statt. Die Hauptaufgabe des Bereichs ITS war die Entwicklung einer Graphenintegrationsplattform. Diese war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum Großteil fertiggestellt, bedurfte laut Aussage der VOR GmbH in Zukunft jedoch einer permanenten Pflege und Weiterentwicklung. Weiters waren die Beschäftigten im Bereich ITS mit Forschungs- und Entwicklungsprojekten betraut (siehe [TZ 35](#)).

Auch in den Bereichen Planung und Finanzen sowie in der Stabstelle Recht erhöhte sich die Anzahl der Beschäftigten.

Tabelle 24: Anzahl der Beschäftigten und Personalaufwand der VOR GmbH

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
VOR GmbH und ITS						
Personalaufwand	4,25	4,41	4,79	5,51	5,74	35,1
	in VBÄ					
Beschäftigte	72,29	76,67	85,55	92,67	96,37	33,3
	in 1.000 EUR					
Personalaufwand je Beschäftigten	58,86	57,49	56,03	59,41	59,55	1,2

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

Bei Neueinstellungen von Personal spielte das Alter der Bewerberinnen und Bewerber eine untergeordnete Rolle und es wurden auch ältere Beschäftigte eingestellt. Die Fluktuation der Beschäftigten war gering.

Der Personalaufwand stieg im überprüften Zeitraum nur geringfügig mehr als die Anzahl der Beschäftigten.

Die Personalkosten der VOR GmbH wurden auf ein Konto gebucht und nicht den jeweiligen Unternehmensbereichen (Kostenstellen) zugeordnet, obwohl eine Kostenstellenliste vorhanden war. Auswertungen, welche Bereiche der VOR GmbH welche Personalkosten verursacht hatten, waren damit nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



36.2

Der RH erachtete den Personalaufwand je Beschäftigten der VOR GmbH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung als angemessen. Er kritisierte, dass die Personalkosten nicht einzelnen Kostenstellen des Unternehmens zugeordnet wurden, obwohl geeignete Systeme dafür vorhanden waren.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Personalkosten Kostenstellen zuzuordnen, um den Ressourceneinsatz gezielt steuern zu können und bei Leistungsverrechnungen an Dritte Daten zum Personalressourceneinsatz zur Verfügung zu haben.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass seiner Ansicht nach eine permanente Auslastung der 18 Beschäftigten des Unternehmensbereichs ITS nach Fertigstellung der Graphenintegrationsplattform nicht sichergestellt war.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die zukünftige Auslastung der Beschäftigten des Unternehmensbereichs ITS laufend zu beobachten und die Mitarbeiteranzahl an die tatsächlichen Anforderungen anzupassen.

36.3

Laut Stellungnahme der VOR GmbH würden in der Lohnverrechnung die Kosten der einzelnen Bereiche gesondert erfasst. Dies treffe auch bei Förderprojekten bzw. bei Projekten mit Leistungsverrechnung an Dritte zu.

Zu ITS teilten die VOR GmbH und das Land Niederösterreich in ihren Stellungnahmen mit, dass aus aktueller Sicht eine entsprechende Auslastung der Beschäftigten im Unternehmensbereich ITS mittelfristig sichergestellt sei. Eine Reihe von neuen Aufgaben würde künftig zu übernehmen sein, wie z.B. Erreichbarkeitsberechnungen als Grundlage für Planungsaufgaben der Länder. Der Personalzuwachs bei ITS sei der stark steigenden Auftragslage geschuldet. Die Auslastung von ITS werde von der Geschäftsleitung der VOR GmbH und von den Eigentümern laufend beobachtet.

36.4

Der RH entgegnete der VOR GmbH, dass die von ihr angeführte lohnverrechnerische Erfassung der Kosten einzelner Bereiche nicht der vom RH empfohlenen Vorgangsweise entspricht. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung, die Personalkosten Kostenstellen zuzuordnen aufrecht, weil damit eine Auswertung, welche Bereiche der VOR GmbH welche Personalkosten verursachen, möglich wäre; dies würde die Ressourcensteuerung verbessern.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Genderaspekte in der VOR GmbH

37.1

Die Anzahl der bei der VOR GmbH Beschäftigten stieg im überprüften Zeitraum von 72 auf 96 VBÄ, wobei der Anteil der weiblichen Mitarbeiter stärker anstieg als jener der männlichen und im Jahr 2014 bei rd. 40 % lag.

Tabelle 25: Anzahl der Beschäftigten der VOR GmbH nach Geschlecht

	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2010 bis 2014	Veränderung 2010 bis 2014
	Anzahl in VBÄ						in %
männlich	45,0	47,8	51,8	56,5	57,6	51,7	28,0
weiblich	27,3	28,9	33,8	36,2	38,8	33,0	42,0
Summe	72,3	76,7	85,6	92,7	96,4	84,7	33,3
	in %						in %-Punkten
Anteil Frauen	37,8	37,6	39,5	39,1	40,3	38,9	1,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

Der Akademikeranteil an den Beschäftigten der VOR GmbH war generell hoch und stieg von 2010 auf 2014 von rd. 32 % auf rd. 38 %. Dabei war der Akademikeranteil bei den Männern (rd. 46 % im Jahr 2014) deutlich höher als bei den Frauen (rd. 26 % im Jahr 2014).

Der Anteil der weiblichen Führungskräfte sank auf Ebene der Geschäftsführung durch den Abgang einer Geschäftsführerin im Jahr 2011 von 50 % auf 0 %. Auf Ebene der Bereichsleitung sank der Frauenanteil nominell von 25 % im Jahr 2010 auf 20 % im Jahr 2015. Tatsächlich wurde der im Jahr 2010 bestehende Fachbereich ITS organisatorisch zu einem eigenen Bereich aufgewertet. Da es keine personellen Veränderungen bei der Bereichsleitung gab, blieb der Frauenanteil in dieser Führungsebene gleich.

Durch das Wachstum der VOR GmbH und Umstrukturierungen in diesem Zusammenhang stieg die Anzahl der Fachbereiche von 2010 bis 2015 von acht auf 19. Der Anteil der Fachbereichsleiterinnen stieg in diesem Zeitraum von 13 % (eine von acht) auf 32 % (sechs von 19) an.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 26: Anteil an Frauen in Leitungspositionen der VOR GmbH

	2010	2015
	Anzahl Köpfe	
Geschäftsführung		
weiblich	1	0
männlich	1	2
	in %	
Anteil weibliche Führungskräfte	50,0	0,0
	Anzahl Köpfe	
Bereichsleitung		
weiblich	1	1
männlich	3	4
	in %	
Anteil weibliche Führungskräfte	25,0	20,0
	Anzahl Köpfe	
Fachbereichsleitung		
weiblich	1	6
männlich	7	13
	in %	
Anteil weibliche Führungskräfte	12,5	31,6

Quellen: VOR GmbH; RH

37.2

Der RH wertete es als positiv, dass der Frauenanteil in der VOR GmbH im überprüften Zeitraum anstieg. Er wies aber kritisch darauf hin, dass Frauen in höher qualifizierten Positionen und in Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert waren.

Der RH empfahl der VOR GmbH, insbesondere bei der Besetzung von höher qualifizierten Arbeitsplätzen und von Führungspositionen bei gleicher Qualifikation bevorzugt Frauen einzustellen, um so den Frauenanteil zu steigern.

37.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei es für die VOR GmbH bedeutend, Beschäftigten unabhängig von deren Geschlecht die gleichen Chancen und Aufstiegsmöglichkeiten zu gewähren. Aufgrund der relativ geringen Fluktuation im Unternehmen, auch bei den Führungskräften, sei die angestrebte Steigerung des Frauenanteils nur langfristig umsetzbar. Im Berichtsjahr 2015 seien zwei Mitarbeiterinnen als Stabstellenleiterinnen eingesetzt worden. Zudem sei eine Ernennung einer zusätzlichen Mitarbeiterin zur Fachbereichsleitung erfolgt.

38.1

Es war ein ausdrückliches Bestreben der VOR GmbH, familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu bieten. Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten im Jänner 2010 und im Dezember 2014. Diese nutzten die Teilzeitbeschäftigung

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



nicht ausschließlich für die Kinderbetreuung, sondern auch für den Abschluss von Ausbildungen.

Tabelle 27: Anzahl der Teilzeitbeschäftigten der VOR GmbH

	2010 (Jänner)	2014 (Dezember)
	Anzahl (in Köpfen)	
aktive Beschäftigte gesamt ¹	78	105
davon		
<i>in Teilzeit</i>	19 (rd. 24 %)	24 (rd. 23 %)
<i>männlich</i>	15	8
<i>weiblich</i>	4	16

¹ ohne Mitarbeiter in Mutterschutz, Karenz oder Präsenzdienst

Quellen: VOR GmbH; RH

In den Jahren 2010 bis 2014 waren Mitarbeiterinnen der VOR GmbH insgesamt 77 Monate in (Mütter-)Karenz. Mitarbeiter der VOR GmbH konsumierten insgesamt 48 Monate Väterkarenz bzw. arbeiteten in Väter-Teilzeit. Damit wurden 38 % der Kinderbetreuungszeiten von Männern in Anspruch genommen. Im Vergleich dazu entfielen im Jahr 2011 österreichweit 4 % aller Kinderbetreuungstage im Rahmen von Karenz auf Männer.

38.2

Der RH war der Ansicht, dass der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten in der VOR GmbH im Interesse der Belegschaft war und gemeinsam mit dem hohen Anteil an Mitarbeitern mit Väterkarenz bzw. Väterteilzeit ein Indiz für die Verwirklichung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen war.

Verwaltungsaufwand

39.1

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Verwaltungsaufwands der VOR GmbH:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 28: Verwaltungsaufwand der VOR GmbH

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
VOR GmbH						
Personalaufwand	3,83	3,96	4,24	4,86	5,00	30,6
Miete, Energiekosten und Einrichtung	0,49	0,59	0,73	0,76	0,86	75,5
Beratungskosten	1,80	2,48	2,40	2,95	2,71	50,6
Öffentlichkeitsarbeit und Allgemeine Verwaltung	1,10	0,95	1,04	0,89	0,96	-12,7
Druck und graphische Arbeiten	0,64	0,58	0,74	0,64	0,68	6,3
Summe VOR GmbH	7,86	8,55	9,15	10,10	10,20	29,8
ITS						
Personalaufwand	0,43	0,45	0,55	0,65	0,74	72,1
Sonstiger Aufwand	1,21	0,69	0,99	0,88	0,93	-23,1
Summe ITS	1,64	1,14	1,54	1,53	1,67	1,83
Gesamtaufwand	9,50	9,69	10,69	11,63	11,87	24,95

ohne außerordentlichen Wirtschaftsplan Tarifreform

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: VOR GmbH; RH

Der Verwaltungsaufwand der VOR GmbH stieg im überprüften Zeitraum von 9,50 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 11,87 Mio. EUR im Jahr 2014. Erwähnenswert war vor allem der Anstieg der Bereiche Personalaufwand (+ 31 %), der durch die Zunahme der Beschäftigten begründet war, und Beratungskosten (+ 51 %).

Eine auf Kostenstellen basierende Kostenrechnung gelangte bei der VOR GmbH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in Teilbereichen zur Anwendung (siehe [TZ 36](#)). Damit konnten die Kosten einzelner Unternehmensbereiche bzw. Projekte nicht getrennt erfasst, deren Entwicklung beobachtet und darauf aufbauend Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

39.2

Der RH wies kritisch auf die im überprüften Zeitraum um rd. 51 % gestiegenen Beratungskosten der VOR GmbH hin. Weiters bemängelte der RH die unzureichende Nutzung des Kostenrechnungssystems bei der VOR GmbH.

Der RH empfahl der VOR GmbH, ein für die Unternehmensstruktur und den Unternehmenszweck angemessenes Kostenrechnungssystem anzuwenden. Dieses sollte die Zurechnung aller Kostenarten zu Unternehmensbereichen bzw. Projekten ermöglichen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Nach Ansicht des RH wären aufgrund der Kosten von externen Beratungsleistungen vorrangig interne Ressourcen einzusetzen, und es wären daher bei der Abwägung zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe jedenfalls entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Feststellungen aus Vorberichten.⁵⁴

39.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich sei eine Zurechnung von Kostenarten zu Unternehmensbereichen bzw. Projekten aus Sicht der VOR GmbH mittlerweile in ausreichendem Maße vorhanden.

Die VOR GmbH wies in ihrer Stellungnahme zudem darauf hin, dass bei den Unternehmensbereichen, die im Wesentlichen laufende operative Tätigkeiten wahrnehmen würden, die Zuordnung des Personalaufwands in der Lohnverrechnung ausreichend sei und nicht in die Buchhaltung durchschlage.

39.4

Der RH hielt der VOR GmbH und dem Land Niederösterreich entgegen, dass eine auf Kostenstellen basierende Kostenrechnung bei der VOR GmbH zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nur in Teilbereichen zur Anwendung gelangt war. Damit waren die Kosten einzelner Unternehmensbereiche bzw. Projekte nicht getrennt zu erfassen, deren Entwicklung war nicht beobachtbar und darauf aufbauend hätten Steuerungsmaßnahmen nicht ergriffen werden können. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, ein für die Unternehmensstruktur und den Unternehmenszweck angemessenes Kostenrechnungssystem anzuwenden. Dieses sollte die Zurechnung aller Kostenarten zu Unternehmensbereichen bzw. Projekten ermöglichen.

Wirtschaftliche Lage

Ergebnisentwicklung

40.1

Der Gesellschaftsvertrag der VOR GmbH sah vor, dass zum Ausgleich der nicht durch eigene Erträge gedeckten Aufwendungen Zuschüsse der Gesellschafter zu leisten waren (Verlustabdeckung). Die Höhe der Zuschüsse richtete sich nach dem von der Generalversammlung genehmigten Wirtschaftsplan. Die Zuschüsse wurden in Form von quartalsweisen Vorauszahlungen angewiesen. Die Finanzierungsschlüssel folgten in der Regel dem Verhältnis der Stammeinlage (44 : 44 : 12) der drei Gesellschafter Burgenland, Niederösterreich und Wien. Bei Zuschüssen auf Basis außerordentlicher Wirtschaftspläne (Tarifreform, ITS) kamen zum Teil individuelle Finanzierungsschlüssel zur Anwendung.

⁵⁴ Gebärungsüberprüfung „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ (Reihe Bund 2014/11, TZ 43); Gebärungsüberprüfung „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“, Reihe Bund 2006/2, TZ 4)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Tabelle 29: Jahresabschlüsse der VOR GmbH

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Erlöse						
Beförderungserlöse	79,08	88,67	149,60	205,50	224,22	183,5
Verkaufserlöse	1,82	1,80	2,11	2,03	2,05	12,6
sonstige Erlöse	2,61	3,01	3,78	4,43	3,43	31,4
Summe Erlöse	83,51	93,48	155,49	211,96	229,70	175,1
Aufwendungen						
Aufwand für Material und bezogene Leistungen	83,12	92,48	153,63	208,25	226,20	172,1
Personalaufwand	4,25	4,41	4,79	5,51	5,74	35,1
Abschreibungen	0,32	0,31	0,39	0,50	0,57	78,1
sonstige betriebl. Aufwendungen	3,33	3,19	3,50	3,41	3,89	16,8
Summe Aufwendungen	91,02	100,39	162,31	217,67	236,40	159,7
Betriebsergebnis	-7,52	-6,91	-6,84	-5,69	-6,71	10,8¹
Finanzergebnis	0,03	0,06	0,03	0,04	0,02	-33,3
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-7,48	-6,84	-6,80	-5,66	-6,70	10,4¹
Steuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Jahresfehlbetrag	-7,49	-6,84	-6,80	-5,66	-6,70	10,5¹
Auflösung von Kapitalrücklagen	7,49	6,84	6,80	5,66	6,70	-10,5
Bilanzergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Veränderung im Sinne einer Ergebnisverbesserung

Quellen: VOR GmbH; RH

Die Tabelle verdeutlicht, dass die VOR GmbH im überprüften Zeitraum Jahresfehlbeträge in der Größenordnung von jährlich rd. 6,70 Mio. EUR (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014) auswies. Diese wurden durch die Auflösung der durch Gesellschafterzuschüsse gespeisten Kapitalrücklagen ausgeglichen. Dies führte jährlich zu einem ausgeglichenen Bilanzergebnis.

40.2

Der RH wies darauf hin, dass die operativen Erlöse der VOR GmbH über den gesamten überprüften Zeitraum nicht ausreichten, die Aufwendungen der Gesellschaft abzudecken.

Der RH empfahl der VOR GmbH, durch geeignete Maßnahmen, wie insbesondere die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung, den Abschluss eines neuen Grund- und Finanzierungsvertrags mit dem Bund, eine Tarifreform und die Einführung einer Tarifautomatik die Eigen-Ertragskraft der VOR GmbH zu stärken und den Bedarf an Gesellschafterzuschüssen zu senken.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



40.3

Laut den Stellungnahmen der VOR GmbH und des Landes Niederösterreich werde aktuell an einem neuen Grund- und Finanzierungsvertrag mit dem BMVIT unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH gearbeitet. Die Frage einer Tarifautomatik sei bereits intensiv diskutiert worden, habe allerdings in der Vergangenheit aufgrund der verschiedenen Tarifsyste me VOR und VVNB nicht durchgeführt werden können, bzw. habe die Umsetzung einer Tarifvereinheitlichung Priorität gehabt.

Transparenz der Geschäftsgebarung

41.1

Den Protokollen der Aufsichtsratssitzungen und der Generalversammlungen lagen bis zum Jahr 2011 Soll-Ist-Vergleiche über die laufende Geschäftsgebarung bei. Ab dem Jahr 2012 berichteten die Organe dem Aufsichtsrat und der Generalversammlung überwiegend mündlich über die laufende Geschäftsgebarung. Schriftliche und nachvollziehbare Soll-Ist-Vergleiche waren nicht dokumentiert.

41.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Organe der VOR GmbH dem Aufsichtsrat und der Generalversammlung ab dem Jahr 2012 keine Soll-Ist-Vergleiche über die laufende Geschäftsgebarung vorlegten.

Der RH empfahl der VOR GmbH, in Zukunft in den Aufsichtsratssitzungen und in den Sitzungen der Generalversammlung quartalsweise Soll-Ist-Vergleiche über die laufende Geschäftsgebarung vorzulegen und diese auch entsprechend zu dokumentieren, um den Gesellschaftern und den Aufsichtsorganen aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen.

41.3

Laut Stellungnahme der VOR GmbH seien den Organen der Gesellschaft in den letzten Jahren Soll-Ist-Vergleiche verbal und auf Unternehmensbereiche aufgeteilt mitgeteilt worden. Die VOR GmbH greife die Anregung des RH auf und werde hinkünftig wieder detailliertere schriftliche Unterlagen zur Verfügung stellen. Abschließend wies die VOR GmbH darauf hin, dass die Zwischenberichte – im Wesentlichen vom jeweiligen Jahresabschluss – Bestätigung gefunden hätten.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es künftig bei der VOR GmbH die Vorlage von Soll-Ist-Vergleichen in der vorgeschlagenen Form wieder verstärkt einfordern.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Schlussempfehlungen

42

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

- (1) Die Indikatoren zur Messung der Wirkungsziele wären weiterzuentwickeln. Dabei sollten insbesondere auch die nicht durch die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft sowie die durch Busse erbrachten Verkehrsleistungen in die Betrachtung einfließen. Zudem wäre ein aussagekräftiger Indikator für die Erreichung des Wirkungsziels 41.3 (Sicherstellung der Gendergerechtigkeit) zu entwickeln, der die tatsächliche Wirkung von Gender– und Gleichstellungszielen konkret messbar macht. Mit anderen Ressorts (insbesondere dem BMFJ – Wirkungsziel 25.1) wäre hinsichtlich der Wirkungsorientierung ein entsprechender Abstimmungsprozess einzuleiten. (TZ 4)
- (2) Es wäre gemeinsam mit den Ländern und den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften Art, Umfang und Struktur der erwarteten Meldedaten verbindlich festzulegen, um eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung des öffentlichen Mitteleinsatzes zu gewährleisten. (TZ 13)

BMVIT und Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

- (3) Es wäre ehestmöglich ein neuer Grund– und Finanzierungsvertrag abzuschließen. Dieser Vertrag sollte die aktuellen Verbundstrukturen der Ostregion widerspiegeln und die derzeit mittels Grundsatzvereinbarung und Betreuungsübereinkommens gesondert geregelte Abgeltung für administrative Aufwendungen der Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. einschließen. Ebenso sollte die neue Regelung Wertanpassungsmechanismen für die Ab– und Durchtarifizierungsverluste und das Verbundmanagement–Entgelt beinhalten, die sowohl Veränderungen des Verbraucherpreisindex als auch eine adäquate Nachfragekomponente enthalten. (TZ 10, TZ 18)

Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien

- (4) Es wäre zu definieren, ab welcher Größenordnung eines Planungsvorhabens wesentliche neu induzierte Verkehre zu erwarten sind. In der Folge wäre den Gemeinden in ihrem Wirkungsbereich bei der Planung von wesentlichen verkehrserzeugenden Strukturen eine verpflichtende Konsultation der VOR GmbH vorzuschreiben. Im Rahmen dieser Informationspflicht sollte der VOR GmbH die Möglichkeit zu einer Stellungnahme eingeräumt werden, ob

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



die Erschließung des öffentlichen Verkehrs des geplanten Standorts wirtschaftlich vertretbar ist. (TZ 3)

- (5) Es wären in einer bundesländerübergreifenden Strategie gemeinsame, quantifizierte Ziele für die Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern nach und von Wien auszuarbeiten und eine handhabbare Form der Erhebung der Verkehrsmittelwahl von Pendlerinnen bzw. Pendlern sicherzustellen. Aufbauend auf den pendlerspezifischen Zielen wären gemeinsame raumplanerische Maßnahmen zur Erreichung der gesteckten Ziele zur Verkehrsmittelwahl zu entwerfen und umzusetzen. (TZ 3)
- (6) Die Auswirkungen der Maßnahmen im Wirkungsbereich der Länder auf den öffentlichen Verkehr wären von den jeweiligen Planungsabteilungen abzuschätzen und diese Information dem Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. zur Verfügung zu stellen. (TZ 6)

Länder Burgenland und Niederösterreich

- (7) In Zukunft wären die mit dem Mitteleinsatz angestrebten Wirkungen im Öffentlichen Personennah– und Regionalverkehr mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zu unterlegen. (TZ 5)
- (8) Die in den jeweiligen Verkehrskonzepten festgelegten Ziele in Bezug auf ein gendergerechtes und für alle Bevölkerungsgruppen zugängliches Verkehrsangebot wären mit quantifizierten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu ergänzen und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren. (TZ 7)

Land Burgenland

- (9) Der Verkehrsdienstvertrag mit der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft wäre vorzeitig zu kündigen und ein neuer, den unionsrechtlichen und nationalen Bestimmungen entsprechender Verkehrsdienstvertrag entweder im eigenen Namen oder durch die Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. oder eine andere zentrale Abwicklungsstelle abzuschließen. (TZ 22)

Land Niederösterreich und Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

- (10) Die Option auf Vertragsverlängerung in dem Verkehrsdienstvertrag zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah– und –regionalverkehr im Land Niederösterreich mit der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft wäre nicht auszuüben und bei künftigen Vertragsabschlüssen

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



darauf zu achten, die in der PSO–Verordnung vorgegebenen maximalen Laufzeiten nicht zu überschreiten. (TZ 22)

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

- (11) Nach der Inbetriebnahme neuer Busverkehre wären Fahrgastzählungen durchzuführen und auf Basis dieser Zählungen zu evaluieren, ob die von den Eigentümern vorgegebenen Mindestauslastungen erreicht werden. Im Bedarfsfall wäre das Verkehrsangebot an die Nachfrage anzupassen. (TZ 3)
- (12) Am Ende des Planungsprozesses zu einem Verkehrsangebot in einer Region wären die betroffenen Planungsabteilungen der Länder (sowie allenfalls weitere relevante Fachabteilungen) zu konsultieren und die geplanten Verkehrsdienstleistungen von diesen bestätigen zu lassen. (TZ 6)
- (13) Die Untersuchung des Verkehrsangebots hinsichtlich genderrelevanter Aspekte wäre fortzuführen, z.B. bei der geplanten Evaluierung des Verkehrsangebots nach der Ausschreibung der regionalen Busverkehre. (TZ 7)
- (14) Es wären Daten zum Umfang des Schienenverkehrsaufkommens zu erheben, um eine Gesamtübersicht über das im Verbundgebiet vorhandene Angebot des öffentlichen Verkehrs zu erlangen und das Schienenverkehrsangebot planen zu können. (TZ 8)
- (15) Bei der Beschlussfassung und Einforderung allfällig notwendiger Gesellschafter–Nachschüsse wären die gleiche Sorgfalt und die gleichen Transparenzgrundsätze anzuwenden wie bei der Beschlussfassung ordentlicher und außerordentlicher Gesellschafterzuschüsse auf Basis der jährlichen Wirtschaftspläne. (TZ 12)
- (16) Die Zusammenführung der beiden unterschiedlichen Tarfsysteme (Tarifreform) wäre möglichst bald umzusetzen, um die Transparenz der Tarife für die Fahrgäste zu erhöhen. Ebenso wären die derzeit vor allem aus Kundensicht bestehenden Nachteile der beiden parallel bestehenden Tarfsysteme zu beseitigen. (TZ 14, TZ 20)
- (17) Die Meldung der Fahrgastzahlen mit Haustarifen und der daraus resultierenden Erlöse an die Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. wäre in den Verkehrsdienstverträgen mit allen Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Ost–Region und im Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland zu verankern. (TZ 16)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost–Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- (18) Im Einvernehmen mit den Verkehrsunternehmen wäre ehestmöglich eine Methode zur Aufteilung der Mehreinnahmen aus den Jugendtickets und TOP–Jugendtickets zu erarbeiten und vertraglich festzulegen. Dabei wären verfügbare oder einfach zu ermittelnde Daten zu nutzen. (TZ 19)
- (19) Hinkünftig wären rechtzeitig der jeweiligen Projektkomplexität entsprechende Projektstrukturen einzurichten, Projektbudgets detaillierter zu kalkulieren und diese Kalkulationen nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 20)
- (20) Die nach dem Nettoprinzip beauftragten Buslinien wären möglichst rasch in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren zu vergeben oder es wäre zu prüfen, ob eine vertragliche Abänderung auf eine Bruttobestellung möglich ist. (TZ 21)
- (21) Verfrühungen (Abfahrt vor fahrplanmäßiger Abfahrtszeit) wären als Qualitätskriterium und eine diesbezügliche Pönalisierung in zukünftige Verträge für Busdienstleistungen aufzunehmen. (TZ 24)
- (22) Die für Kontrollen eingesetzten Personalressourcen wären zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. (TZ 25)
- (23) Die bislang von einem privaten Unternehmen für den Bereich des Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland wahrgenommenen Aufgaben wären ehestmöglich vollständig zu übernehmen, um innerhalb des Verbundgebiets des Verkehrsverbunds Ost–Region und Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland einheitliche administrative und vertriebstechnische Strukturen zu gewährleisten. Alle kundenrelevanten Informationen, wie Tarifauskunft und Vertrieb, wären künftig auf einer einzigen Webseite zu bündeln, um für die Kundinnen bzw. Kunden einheitliche Informationen für den Verkehrsverbund Ost–Region und Verkehrsverbund Niederösterreich Burgenland anzubieten. (TZ 27)
- (24) Die Bedingungen der Verbundtarif–Exklusivität wären schriftlich verbindlich festzulegen und bei allen Verbundpartnerunternehmen deren Einhaltung einzufordern. (TZ 28)
- (25) Die Rechtsberatungsleistungen für die kommenden Ausschreibungsverfahren (bis zum Jahr 2019) wären in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben und beispielsweise eine Rahmenvereinbarung abzuschließen, aus welcher die einzelnen Beratungsleistungen abgerufen werden können. (TZ 29)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- (26) In Zukunft wäre vor der Auftragsvergabe die Ermittlung des geschätzten Gesamt-Auftragsvolumens durchzuführen und die Leistung bei einer Überschreitung des Schwellenwerts für die Direktvergabe im Wettbewerb, zum Beispiel als Rahmenvereinbarung, zu vergeben. (TZ 29)
- (27) Die Nachfrage im Service Center wäre im Zuge der Übernahme der Jahreskartenabwicklung und der Tarifreform zu beobachten und in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Kundenfrequenz dessen Schließung zu prüfen. (TZ 30)
- (28) Die Leistungen des Call Centers wären bei einer entsprechenden Verfügbarkeit und Auslastung der Beschäftigten weiteren Organisationen und Unternehmen anzubieten. Für die Leistungen wäre ein Tarif zu verrechnen, dessen Höhe von der Komplexität der zu behandelnden Inhalte und vom erreichten Service Level abhängt (gestaffelter Tarif). (TZ 31)
- (29) Es wäre auf die Verkehrsunternehmen einzuwirken, dass diese auf ihren Verkehrsnetz-Plänen das gesamte höherrangige Schienenverkehrsnetz im Raum Wien ohne Unterscheidung darstellen. (TZ 32)
- (30) Aufgrund der voraussichtlich regelmäßigen Evaluierungen von Busverkehren nach Ausschreibung wäre bei der Planung und Vergabe der Leistungen auf ein längerfristig anwendbares Design und auf eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten. (TZ 33)
- (31) Künftig wären in den Leistungsvereinbarungen Regelungen vorzusehen, die das Verkehrsunternehmen verpflichten, regelmäßig bei sich einlangende Beschwerden an die VOR GmbH weiterzuleiten. (TZ 34)
- (32) Bei zukünftigen Planungen von innerstädtischen Verkehrsdienstleistungen im Auftrag Dritter wären Vereinbarungen über die Abgeltung der von der VOR GmbH erbrachten Leistungen abzuschließen. Die dabei anfallenden Ressourcen wären gesondert zu erfassen, um darstellen zu können, welche Ressourcen für welche Planungen im Auftrag Dritter tatsächlich aufgewendet werden. (TZ 35)
- (33) Die Personalkosten wären Kostenstellen zuzuordnen, um den Ressourceneinsatz gezielt steuern zu können und bei Leistungsverrechnungen an Dritte Daten zum Personalressourceneinsatz zur Verfügung zu haben. (TZ 36)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



- (34) Die zukünftige Auslastung der Beschäftigten des Unternehmensbereichs ITS wäre laufend zu beobachten und die Mitarbeiteranzahl an die tatsächlichen Anforderungen anzupassen. (TZ 36)
- (35) Bei der Besetzung von höher qualifizierten Arbeitsplätzen und von Führungspositionen wären bei gleicher Eignung bevorzugt Frauen einzustellen, um so den Frauenanteil zu steigern. (TZ 37)
- (36) Es wäre ein für die Unternehmensstruktur und den Unternehmenszweck angemessenes Kostenrechnungssystem anzuwenden. Dieses sollte die Zuordnung aller Kostenarten zu Unternehmensbereichen bzw. Projekten ermöglichen. (TZ 39)
- (37) Durch geeignete Maßnahmen wie insbesondere die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung, den Abschluss eines neuen Grund- und Finanzierungsvertrags mit dem Bund, eine Tarifreform und die Einführung einer Tarifautomatik wären die Eigen-Ertragskraft der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. zu stärken und der Bedarf an Gesellschafterzuschüssen zu senken. (TZ 40)
- (38) In Zukunft wären in den Aufsichtsratssitzungen und in den Sitzungen der Generalversammlung quartalsweise Soll-Ist-Vergleiche über die laufende Geschäftsgebarung vorzulegen und diese auch entsprechend zu dokumentieren, um den Gesellschaftern und den Aufsichtsorganen aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. (TZ 41)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Vor GmbH

Geschäftsführung

Vorsitz

Mag. Alexandra REINAGL	bis 11. September 2011
Mag. Wolfgang SCHROLL	seit 1. August 1997
Thomas BOHRN, MBA	seit 2. Jänner 2012

Aufsichtsrat

Vorsitz

LAbg Bgm. Hans Stefan HINTNER	September 2009 bis September 2010
ORegR Dr. Helmut HEDL	September 2010 bis September 2011
LAbg Erich VALENTIN	September 2011 bis September 2012
LAbg Bgm. Hans Stefan HINTNER	September 2012 bis September 2013
ORGR Mag. Dr. Astrid FRITZ	September 2013 bis September 2014
LAbg Erich VALENTIN	September 2014 bis September 2015
LAbg Bgm. Hans Stefan HINTNER	September 2015 bis September 2016
ORGR Mag. Dr. Astrid FRITZ	seit September 2016

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Aufsichtsrat

Stellvertretung der bzw. des Vorsitzenden

ORegR Dr. Helmut HEDL	September 2009 bis September 2010
LABg Erich VALENTIN	September 2010 bis September 2011
LABg Bgm. Hans Stefan HINTNER	September 2011 bis September 2012
ORGR Mag. Dr. Astrid FRITZ	September 2012 bis September 2013
LABg Erich VALENTIN	September 2013 bis September 2014
LABg Bgm. Hans Stefan HINTNER	September 2014 bis September 2015
ORGR Mag. Dr. Astrid FRITZ	September 2015 bis September 2016
LABg Erich VALENTIN	seit September 2016

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.



Wien, im März 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.

