

III-52 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP

RECHNUNGSHOF
ZI 810-Pr/84

**BERICHT
DES RECHNUNGSHOFES**

über die Durchführung besonderer
Akte der Gebarungsüberprüfung
betreffend die Organisation
der Österreichischen Bundesbahnen



WIEN 1984

ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

Inhaltsübersicht

	Absatz/Seite
Prüfungsverlangen und -durchführung	1— 6/ 1
Die Organisation der ÖBB	7—15/ 2
Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung	16—18/ 3
Bisherige Ansätze zur Verwaltungsvereinfachung und Organisationsreform bei den ÖBB ..	19—27/ 5
Organisatorische Anregungen von außen	28—33/14
Die Einrichtung einer Erfolgskontrolle	34/18
Der Verwaltungsaufwand bei den ausführenden Dienststellen der ÖBB	35—38/19
Verwaltungsknoten und „Transportleitung“	39—41/24
Der Verwaltungsaufwand bei den Bundesbahndirektionen	42—47/27
Die Aufgabenstellung und organisatorische Gliederung der Bundesbahndirektionen	48/30
Die Stabsstelle IK und ihre personalsparenden ADV-Projekte	49—52/32
Die Organisation des sicheren Fahrbetriebes	53—65/37
Die Organisation des Baudienstes der ÖBB	66—75/49
Der Wirtschaftsplan der ÖBB	76—77/59
Der Elektrotechnische Dienst der ÖBB	78—79/64
Der Maschinendienst der ÖBB	80—82/67
Der Modellvorschlag des RH für eine zweckmäßige Organisation der ÖBB	83/70
Schlußbemerkungen	84—90/76

Bericht des Rechnungshofes

über die Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung betreffend die Organisation der Österreichischen Bundesbahnen

Prüfungsverlangen und -durchführung

1 Der Präsident des Nationalrates hat am 13. November 1981, ZI 574-NR/1981, dem Präsidenten des RH mitgeteilt, daß in der Sitzung des Nationalrates am 12. November 1981 die Abgeordneten DDr. König, Dr. Ofner und Genossen gemäß § 99 Abs 1 GOG 1975 beantragt haben, den RH mit der Durchführung eines besonderen Aktes der Gebarungsüberprüfung zu beauftragen. Dieser Antrag wurde im Sinne des § 99 Abs 2 GOG 1975 von einem Drittel der Abgeordneten schriftlich unterstützt, so daß eine Gebarungsüberprüfung gemäß Art 126 b Abs 4 B-VG idF des Bundesverfassungsgesetzes vom 29. Juli 1975, BGBl Nr 409, auch ohne Beschluß des Nationalrates durchzuführen war.

Der Antrag vom 12. November 1981 hatte folgenden Wortlaut:

„Der RH wird beauftragt, die Einhaltung der Grundsätze der Sparsakeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit sowie der jeweiligen Vorschriften bei den Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich der Organisation der Generaldirektion zu prüfen, wobei insbesondere

- das Verhältnis des Vorstandes zu den Fachdirektionen,
- das Verhältnis der Generaldirektion zu den vier Bundesbahndirektionen und
- zu den ausführenden Stellen und
- die Effizienz der Verwaltungsabläufe zu beachten sind.“

2 Der RH hat die Erhebungen über die Organisation der ÖBB am 10. Mai 1982 aufgenommen, sie wegen unaufschiebbarer anderer Verpflichtungen zeitweise unterbrochen und Anfang Feber 1983 abgeschlossen. Dabei war der RH bemüht, sich von den organisatorischen Verhältnissen bei den ÖBB durch Augenschein zu überzeugen und nicht nur bisherige Prüfungserfahrungen zu verwerfen. Die Untersuchungen wurden daher in allen Fachdiensten der Generaldirektion, in der Stabsstelle Informatik und Kybernetik, in der Zentralen Verkehrseinnahmen- und Reklamationsstelle, in der Pensionsstelle, in der Kraftwerk-Zentralstelle samt Kraftwerksleitung Innsbruck, in den vier Bundesbahndirektionen und in einer gestreuten Auswahl ausführender Dienststellen aller Fachdienste der ÖBB durchgeführt. Zu den ausführenden Stellen, an denen organisatorische Abläufe untersucht wurden, zählten die Streckenleitungen Wels, Spittal/Drau, Wörgl, Graz, Linz, Villach, Bludenz, Bischofshofen, Selzthal, Leoben, Innsbruck und Attnang/Puchheim samt ausgewählten Bahnmeistern, die Elektro-, Signal- und Fernmeldestreckenleitungen Wien, Linz, Innsbruck und Villach mit ausgewählten elektrotechnischen Meistereien, die Zugförderungsleitungen bzw -stellen Attnang/Puchheim, Bludenz, Knittelfeld, Bruck/Mur, Wörgl, Landeck und Mürzzuschlag, die Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck sowie die Bahnhöfe Villach, Linz, Linz-Frachtenbahnhof, Rohr, Peggau-Deutschfeistritz, St. Marein-Lorenzen, Schwaz, Steyregg, Wörgl, Landeck, Mürzzuschlag, Attnang/Puchheim, Mödling, Baden, Vöslau und Felixdorf und etliche Blockposten im Streckennetz der ÖBB.

3 Das Ergebnis dieser Gebarungsüberprüfung wurde den ÖBB am 21. Dezember 1983 übermittelt, die Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB langte am 30. März 1984 im RH ein. Diese Äußerungen der überprüften Stelle sind in der nachstehenden Darstellung berücksichtigt, wobei in der Regel der erhobene Sachverhalt (Abs 1), dessen Beurteilung durch den RH als Kritik und/oder Empfehlung (Abs 2), die Äußerung der überprüften Stelle (Abs 3) und allfällige Gegenbemerkungen des RH (Abs 4) aneinander gereiht sind (diese Kennzeichnung erfolgt jeweils an zweiter Stelle der Absatzbezeichnung).

4 Im Zuge der Erfüllung des Auftrages hat der RH aufgrund der festgestellten Unzweckmäßigkeit der gegenwärtigen Organisation der ÖBB dieser schließlich ein solches Modell gegenübergestellt, das einen besseren wirtschaftlichen Erfolg dieses größten österreichischen Verkehrsträgers erwarten läßt. Eine nutzbringende Verwirklichung dieser Überlegungen setzt wohl voraus, daß von den historisch

2

überkommenen betrieblichen und rechtlichen Gegebenheiten der ÖBB ausgegangen wird, um das Modell des RH in Schritten zu erreichen, die für die ÖBB tatsächlich vollziehbar sind.

5 Der RH hat es vermieden, Vergleiche mit der Organisation ausländischer Eisenbahnverwaltungen anzustellen; es fiel nicht leicht, hier ein Vorbild für die ÖBB zu ermitteln, da derzeit nahezu alle ausländischen Eisenbahnen mit schweren Verlusten arbeiten. Auch wären oft große Unterschiede in der rechtlichen, betrieblichen, kommerziellen und topographischen Lage der fremden Bahnen zu berücksichtigen, die einen zulässigen und zwingenden Vergleich ohne ausführliche Erhebungen auch bei diesen Verwaltungen nicht zuließen. Der RH war daher bestrebt, die Beseitigung organisatorischer Mängel möglichst durch Hinweise auf bessere Möglichkeiten zu erleichtern, die er innerhalb der ÖBB in einem anderen Fachdienst oder auf einer anderen Unternehmungsebene gefunden hat.

6 Außerdem erschien es dem RH zum besseren Verständnis der organisatorischen Lage der ÖBB erforderlich, auch auf deren bisherige Bestrebungen näher einzugehen, die eine Verwaltungsvereinfachung zum Ziele hatten. Dabei wurde untersucht, weshalb angekündigte Verwaltungsvereinfachungen und Organisationsreformen ausgeblieben sind. Ebenso wurde das Schicksal einiger Empfehlungen des RH verfolgt, die in den letzten Jahren auf dem Gebiet der Organisation der ÖBB gegeben worden sind.

Die Organisation der ÖBB

7 Gemäß § 1 des Bundesbahngesetzes, BGBl Nr 137/1969, wurde aus den von der Generaldirektion der ÖBB verwalteten Betrieben und sonstigen Vermögensschaften des Bundes der Wirtschaftskörper „Österreichische Bundesbahnen“ gebildet. Er ist ein Zweig der Betriebsverwaltung des Bundes, auf den die für Kaufleute geltenden Rechtsvorschriften Anwendung finden.

8 Das leitende Organ ist der Vorstand der ÖBB. Er bestand zur Zeit der Gebarungüberprüfung aus dem Generaldirektor, dem Generaldirektor-Stellvertreter und zwei weiteren Vorstandsmitgliedern. Die Bundesbahngesetznovelle 1984, BGBl Nr 151, hat eine Verminderung auf die beiden erstgenannten Mitglieder vorgenommen. Der Vorstand der ÖBB wird von der Bundesregierung auf höchstens fünf Jahre bestellt; die Bestellung bedarf der Bestätigung durch den Bundespräsidenten.

Gemäß § 5 des Bundesbahngesetzes hat der Vorstand die Geschäfte der ÖBB zu führen und dabei das Wohl der ÖBB unter Beachtung ihrer Rechtspflichten zu wahren. Die Mitglieder des Vorstandes haben die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden.

9 Die „Vollzugsstelle des Vorstandes der ÖBB“ ist die Generaldirektion der ÖBB. Ihr unterstehen sowohl die Zentralstellen und die Bundesbahndirektionen als auch die keiner Zentralstelle oder Bundesbahndirektion unterstellten ausführenden Dienststellen.

Die Generaldirektion der ÖBB umfaßt (Stand 1. Jänner 1983):

- 3 Stabsstellen
 - Informatik und Kybernetik (IK)
 - Betriebswirtschaft (BW)
 - Revision (R)
- 1 Generalsekretariat (GS) und
- 10 Fachdirektionen
 - Administrative Direktion (A)
 - Personaldirektion (I)
 - Finanzdirektion (II)
 - Betriebsdirektion (III)
 - Verkaufsdirektion (IV)
 - Maschinendirektion (V)
 - Baudirektion (VI)
 - Einkaufsdirektion (VII)
 - Elektrotechnische Direktion (VIII)
 - Kraftwagendirektion (KWD).

10 Die vier Bundesbahndirektionen Wien, Linz, Innsbruck und Villach werden von je einem Präsidenten geleitet und gliedern sich in vier Abteilungen:

- Verwaltungsabteilung (I)
- Bauabteilung (II)
- Zugförderungs- und Werkstättenabteilung (III)
- Transportabteilung (IV),

wozu in der Bundesbahndirektion Villach noch als Ausgliederung der Transportabteilung die Geschäftsstelle Graz kommt.

In den Abteilungen II bis IV der Bundesbahndirektionen sind nur jene Fachdienste vertreten, denen ausführende Dienststellen unterstehen und die daher als dreistufig bezeichnet werden. Auf dieser Ebene fehlen die zweistufigen oder „zentralisierten“ Fachdienste, zu denen vor allem der Elektrotechnische Dienst und der Kraftwagendienst zählen.

11 Die Gliederung der ÖBB-Fachdienste in zwei- und dreistufige, die hauptsächlich auf historische Gründe zurückgeht, weist allerdings Uneinheitlichkeiten auf. So unterstehen im an sich dreistufigen Maschinendienst die „zentralisierten“ Hauptwerkstätten ohne Zwischenschaltung einer Bundesbahndirektion unmittelbar der Maschinendirektion.

Andererseits gibt es im sonst zweistufigen Elektrotechnischen Dienst eine Dreistufigkeit, da die Kraftwerksleitung Innsbruck der Kraftwerk-Zentralstelle und diese wieder der Elektrotechnischen Direktion untersteht. Ähnlich verhält es sich im „zentralisierten“ Einkaufsdienst, wo die Einkaufsdirektion der Zentralen Materialstelle übergeordnet ist, aber letzterer noch die sechs Materialmagazine unterstehen.

12 Insgesamt sind den Bundesbahndirektionen im Bereich der ÖBB folgende ausführende Dienststellen nachgeordnet (Stand 1. Jänner 1983):

- 29 Streckenleitungen, 1 Bauleitung und 1 Oberbaulager des Baudienstes
- 17 Zugförderungsleitungen des Maschinendienstes
- 587 Bahnhöfe des Betriebsdienstes und
- 8 ÖBB-Vertretungen in Übergangsbahnhöfen (Betriebsdienst).

13 Der Generaldirektion unterstehen weiters die Zentralstellen, die grundsätzlich bestimmte Betriebsgeschäfte einheitlich für den ganzen Bundesbahnbereich besorgen:

- Zentrale Personalstelle (Pe)
- Pensionsstelle (Pest)
- Zentrale Rechnungsstelle (ZR)
- Zentrale Wagenstelle (ZW)
- Zentrale Verkehrseinnahmen- und Reklamationsstelle (ZVR)
- Zentrale Materialstelle (ZM), der die sechs Materialmagazine unterstehen
- Kraftwerk-Zentralstelle (KWZ), der die Kraftwerksleitung Innsbruck untersteht
- Elektronische Datenverarbeitung - Rechenzentrum (EDV-R).

14 Schließlich gibt es ausführende Dienststellen, die ohne das Zwischenglied der Bundesbahndirektion unmittelbar der Generaldirektion der ÖBB untergeordnet sind, und zwar der

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| Maschinendirektion: | 6 Hauptwerkstätten |
| Elektrotechnischen Direktion: | 4 Elektrostreckenleitungen |
| | 3 Signalstreckenleitungen |
| | 3 Fernmeldestreckenleitungen |
| | 1 Signal-Fernmeldestreckenleitung |
| | 2 Elektrobauleitungen |
| Kraftwagendirektion: | 11 Kraftwagenbetriebsleitungen |
| | 1 Kraftwagenzentralwerkstätte |
| | 1 Kraftwagenzentralmagazin |
| Personaldirektion: | 2 Zentralschulen |

15 Wie der Vorstand der ÖBB ergänzend berichtete, wurde nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung mit 1. Dezember 1983 eine Streckenleitung aufgelassen (Hartberg). Infolge der weiters verfügbaren Zusammenlegung der Streckenleitungen Wien Süd und Wien Ost mit 1. Jänner 1984 verminderte sich die Anzahl der Streckenleitungen somit auf 27. Außerdem wurde die Stabsstelle Informatik und Kybernetik (IK) mit 1. Juli 1983 in die Administrative Direktion (Abteilung A/4) eingegliedert, wodurch sich die Anzahl der Stabsstellen auf zwei verringert hat.

Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung

16.1 In den jeweiligen Geschäftsordnungen und Geschäftsverteilungen wird der Rahmen für die innere Organisation der ÖBB festgelegt.

Nach der Geschäftsordnung für den Vorstand vom 13. Feber 1973 unterliegen seiner Behandlung „alle Angelegenheiten von grundsätzlicher oder weittragender Bedeutung“. Unbeschadet der Gesamtverantwortung des Vorstandes, der ein Kollegialorgan darstellt und seine Beschlüsse gemeinsam faßt, ist jedem Vorstandsmitglied ein bestimmter Geschäftsbereich zugewiesen, der mehrere Fachdienste umschließt und in dem ihm ein nach Art und Umfang unbeschränktes Weisungs- und Entscheidungsrecht zusteht, solange kein anderes Vorstandsmitglied die Behandlung der Angelegenheit im Vorstand verlangt.

4

16.2 Der RH hielt es für einen schwerwiegenden organisatorischen Mangel, daß die mit Weisungs- und Entscheidungsbefugnis verbundene Bereichseinteilung des Vorstandes im derzeitigen Vorschriftenwesen der ÖBB keinen Niederschlag findet; in der „Vorläufigen Geschäftsordnung“ für den Vorstand vom Juni 1969 war sie noch enthalten gewesen. Ebenso war zu beanstanden, daß bei den letzten Änderungen der Bereichseinteilung den betroffenen Bediensteten eines Fachdienstes („Verkauf“) und einer Stabsstelle („Informatik und Kybernetik“) nie ordnungsgemäß zur Kenntnis gebracht wurde, von welchem Vorstandsmitglied sie zuständigkeithalber Weisungen entgegenzunehmen haben. Dem RH konnte darüber keine schriftliche Unterlage vorgewiesen werden. Der RH wertete diese Mängel als Anzeichen dafür, daß in der Führungsebene der ÖBB den organisatorischen Erfordernissen des Wirtschaftskörpers nicht die gebührende Sorgfalt gewidmet worden ist. Diese Anzeichen haben sich bei den wenig erfolgreichen Versuchen der ÖBB um eine Verwaltungsvereinfachung und bei der flüchtigen Behandlung der Anregungen, die von außen an die ÖBB herangetragen worden sind, bestätigt (siehe Abs 28 bis 33).

16.3 Der Vorstand der ÖBB vertrat in seiner Stellungnahme die Meinung, daß die genannte Bereichseinteilung keinen Teil der Unternehmungsorganisation bilde. Die Fachdienste hätten auch keinen Anspruch darauf, in einer bestimmten förmlichen Weise über die Arbeitsaufteilung im Vorstand informiert zu werden. Obwohl die Betroffenen nur unbürokratisch mündlich informiert worden seien, hätten sich daraus in der Praxis keine Unklarheiten ergeben. Das Weglassen der Bereichseinteilung in der neuen Geschäftsordnung für den Vorstand sei im Bestreben nach größerer Flexibilität erfolgt.

16.4 Der RH hielt es demgegenüber für verfehlt, die Bereichseinteilung des Vorstandes der ÖBB, aus der sich eine wesentliche Führungsverpflichtung seiner Mitglieder für bestimmte Fachdienste ergibt, nicht als Teil der Unternehmungsorganisation zu betrachten. Ungeachtet der als wünschenswert angesehenen Flexibilität wären jedenfalls Kompetenzbereiche und deren Änderung den weisungsgebundenen Mitarbeitern einer Unternehmung nachweislich zur Kenntnis zu bringen. Weiters war die geforderte Schriftlichkeit von Vorstandsbeschlüssen und ordnungsgemäße Übermittlung an die Empfänger in der Geschäftsordnung für den Vorstand der ÖBB begründet, die mündliche Beschlüsse nicht vorsieht.

17.1 Die Zuständigkeitsordnung der Generaldirektion der ÖBB dient gemeinsam mit den Zuständigkeitsordnungen der Zentralstellen und der Bundesbahndirektionen der gegenseitigen Abgrenzung der Aufgabenbereiche. Die herausragende Bedeutung dieser Organisationsvorschriften ergibt sich aus § 11 Abs 2 lit e des Bundesbahngesetzes, wonach ua wesentliche Änderungen der Geschäftsverteilung der ÖBB der Billigung durch den Bundesminister für Verkehr vorbehalten sind.

17.2 Obwohl in den letzten Jahren einige Änderungen der Geschäftsverteilung stattgefunden hatten, etwa die Teilung der Stabsstelle „Betriebswirtschaft und Revision“ in zwei neue Stabsstellen (1979), die Eingliederung des bisher dem Vorstand unmittelbar unterstehenden Sanitätsdienstes in die Personaldirektion (1983) oder die Errichtung zweier neuer Abteilungen in der Generaldirektion („Nahverkehr in Ballungsräumen“ 1977 und „Absatzbereich kombinierte Güterverkehre“ 1982), konnte dem RH keine Billigung seitens des Bundesministers für Verkehr vorgewiesen werden. Außerdem bot sich die Zuständigkeitsordnung der Generaldirektion der ÖBB in einem sehr unübersichtlichen Zustand dar, da sich seit der letzten Verlautbarung aus dem Jahre 1967 weitgehende Änderungen ergeben haben. Der RH empfahl, die wiederholt und zuletzt im Dezember 1981 angekündigte „Neufassung“ ehestmöglich herauszugeben.

17.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB seien die angeführten Organisationsänderungen auf Vorstandsebene und in Fühlungnahme mit dem Bundesminister für Verkehr zustande gekommen, weshalb eine zusätzliche förmliche Vorlage an den Bundesminister für Verkehr entbehrlich gewesen wäre. Im übrigen gingen alle Vorstandsbeschlüsse dem Bundesminister für Verkehr zu. Des weiteren wurde bezweifelt, ob die genannten Änderungen als „wesentliche Änderungen“ der Gesamtorganisation der ÖBB anzusehen seien.

Die Wiederverlautbarung der Zuständigkeitsordnung für die Generaldirektion, die Zentralstellen und Bundesbahndirektionen sei, den Anregungen des RH folgend, bereits veranlaßt worden.

17.4 Demgegenüber erachtete der RH eine bloße Fühlungnahme oder routinemäßige Übersendung von Beschlüssen als nicht ausreichend, um die Billigung des Bundesministers für Verkehr als Ausfluß seiner Verantwortlichkeit für die „oberste Verwaltung“ der ÖBB nachvollziehbar zu machen.

18.1 Die Zuständigkeitsordnungen für die zahlreichen ausführenden Dienststellen der ÖBB sind inhaltlich teilweise überholt und reichen vielfach in die Zeit der jeweiligen Dienststellengründung zurück. Beim Baudienst sind seit dem Jahre 1945 am „Geschäftsplan“ der damals neu errichteten Streckenleitungen keine Änderungen vorgenommen worden. Die ebenfalls im Jahre 1945 neu errichteten Zugförderungsleitungen hatten „im wesentlichen die gleichen Obliegenheiten auszuüben“ wie die bisherigen

Maschinenämter der Reichsbahn. Allerdings ist dieser Aufgabenkatalog der ehemaligen Maschinenämter bei den heutigen ÖBB nicht mehr auffindbar; Neuverlautbarungen hat es seit 1945 nicht gegeben. Der Kraftwagendienst vermochte überhaupt nichts derartiges für seine Kraftwagenbetriebsleitungen vorzuweisen und auch im Betriebsdienst wurde der Versuch einer übersichtlichen Abgrenzung von der Zuständigkeit der übergeordneten Bundesbahndirektion nie unternommen; es gibt dort bloß eine Unzahl einzelner Dienstanweisungen, die betriebliche oder kaufmännische Angelegenheiten bestimmten Gruppen von Bediensteten zuweisen.

18.2 Der RH erachtete für eine Unternehmung mit einem räumlich über ganz Österreich verteilten Tätigkeitsbereich und mit etwa 70 000 aktiven Bediensteten, die zum weit überwiegenden Teil in ausführenden Dienststellen arbeiten, die Erlassung einheitlicher Aufgabenkataloge mit dem Ziel gleichförmiger Vorgangsweisen für unerlässlich. Durch derartige Organisationsanweisungen sollte deutlich werden, wo der Geschäftsführungs- und Verantwortungsbereich der ausführenden Dienststellen endet und die Aufsicht durch übergeordnete Stellen zu beginnen hat.

18.3 Der Vorstand der ÖBB maß einem derartigen übersichtlichen, zusammenfassenden Kompetenzrahmen für die ausführenden Dienststellen rein dokumentarische Funktion bei. Die nötigen Regelungen seien in den einschlägigen Dienstvorschriften und Anweisungen der fachlich vorgesetzten Stellen enthalten und es wäre sogar bedenklich, die ohnehin nicht geringe Anzahl der für die Dienstausbildung erforderlichen Vorschriften durch umfangreiche Organisations-Dienstanweisungen weiter zu vergrößern, wenn hiezu keine sachliche Notwendigkeit gegeben sei.

Beispielsweise bestehe im Betriebsdienst für die Bahnhöfe die Dienstvorschrift für Bahnhofsvorstände, die in ihren sieben Anlagen genaue Angaben über den Aufgabenbereich enthalte. Darüber hinaus werde nach der Betriebsvorschrift und den Richtlinien eines Dienstbefehles für die Bahnhöfe eine Bahnhofdienstordnung erstellt, die allein für den Grazer Hauptbahnhof mehrere 100 Seiten umfasse. Weitere Regelungen fänden sich in sechs näher bezeichneten Dienstvorschriften. Es lägen somit klare und bewährte Geschäfts- und Zuständigkeitsregelungen vor, allerdings abgestimmt auf die einzelnen Verwendungen und Dienststellen.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken werde jedoch, den Anregungen des RH folgend, die Erlassung von Zuständigkeitsordnungen für die ausführenden Dienststellen einer eingehenden Überlegung zugeführt.

18.4 Dem RH war die Vielzahl an einschlägigen Einzelschriften und Dienstanweisungen der fachlich vorgesetzten Stellen bei den ÖBB durchaus bekannt. Gerade ihr Vorhandensein und die Notwendigkeit, sich daraus die Zuständigkeitsbestimmungen mühsam und ohne Gewähr der Vollständigkeit herausuchen zu müssen, rechtfertigten seines Erachtens die Empfehlung eines übersichtlichen zusammenfassenden Zuständigkeitsrahmens für die ausführenden Dienststellen.

Bisherige Ansätze zur Verwaltungsvereinfachung und Organisationsreform bei den ÖBB

19.1 Die Aufforderung des Bundeskanzleramtes, bei den ÖBB Einsparungen vorzunehmen, veranlaßte den damaligen Generaldirektor der ÖBB in einem Aktenvermerk vom 28. Oktober 1954 zur folgenden programmatischen Erklärung: „Dem kaufmännischen Geist der Österreichischen Bundesbahnen entspricht es, keine Gelegenheit vorübergehen zu lassen, Einsparungsmaßnahmen auf allen Gebieten ihrer Zuständigkeit - also auch auf dem Gebiet der Organisation - durchzuführen.“

19.2 Da jedoch die Verwaltungsvereinfachungs-Bestrebungen der ÖBB seither zu keinem befriedigenden Erfolg geführt haben, erschien es dem RH angezeigt, die maßgeblichen Gründe für bisherige Fehlschläge einzelner Reformversuche zu untersuchen, um in Hinkunft ein Mißlingen der gebotenen organisatorischen Straffung hintanhalten zu können.

20.1 Am 27. Jänner 1971 forderte der Vorstand der ÖBB die Präsidenten der Bundesbahndirektionen und die Fachdirektoren auf, innerhalb von drei Wochen Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung vorzuschlagen („Verwaltungsvereinfachung 1971“). Die Zusammenfassung und Ausarbeitung der Vorschläge hätte durch die „Zentrale Planungsstelle“ zu erfolgen.

„Das Ziel aller vorgeschlagenen Maßnahmen sollte eine möglichst weitgehende Entscheidungsbefugnis der Bundesbahndirektionen sein, wobei der Unternehmungsleitung (Generaldirektion) nur Grundsatzentscheidungen und überregionale sowie langfristige Managementaufgaben vorbehalten bleiben.“

Nachdem etliche Vorschläge ausgeklammert worden waren, etwa die, welche die Änderung der Organisationsstruktur der Bundesbahndirektionen betrafen, befaßte sich der Vorstand der ÖBB an zwei Tagen mit über 150 von den Präsidenten der Bundesbahndirektionen vorgeschlagenen Beratungspunkten. Der angeordnete Bericht über die „Enderledigung“ der offenen Fragen ist nie verfaßt worden.

Die Behandlung der Vorschläge der Fachdirektoren war einer gesonderten Vorstandssitzung vorbehalten, zu der es nie gekommen ist. Dem RH konnten nicht einmal mehr die Vorschläge der Fachdirektoren vorgelegt werden; das betreffende Geschäftsstück war bereits ausgeschieden worden.

Die erwähnte „Zentrale Planungsstelle“ ist in diesem Zusammenhang nie tätig geworden, obwohl sie vom Bundesminister für Verkehr in seinen „Allgemeinen Richtlinien“ für die Geschäftsführung der ÖBB vom 5. März 1971 für erforderlich angesehen wurde, um „zukunftsorientierte Entscheidungen der Geschäftsführung auf geschäftspolitischem, betriebstechnologischem und infrastrukturellem Gebiet vorzubereiten“. Der Vorstand der ÖBB hat dagegen diese Planungsstelle am 1. April 1973 aufgelassen, ohne ihr vorher einen einzigen konkreten Arbeitsauftrag erteilt zu haben.

20.2 Nach Ansicht des RH mangelte es den ÖBB bei der gescheiterten Verwaltungsvereinfachungs-Aktion des Jahres 1971 an der nötigen Ernsthaftigkeit. Während im Jänner 1971 noch als Ziel genannt war, „eine möglichst weitgehende Entscheidungsbefugnis der Bundesbahndirektionen herbeizuführen“, meinte der Generaldirektor der ÖBB in der Einleitung zu den Beratungen am 5. April 1971, „die verhältnismäßige Kleinheit der ÖBB“ ließe eine weitgehende zentrale Verwaltung zweckmäßig und wünschenswert erscheinen; darin kam eine entscheidende Sinnesänderung zum Ausdruck.

20.3 Zu der nunmehr 13 Jahre zurückliegenden „Verwaltungsvereinfachung 1971“ erklärte der Vorstand der ÖBB, ein großer Teil der Vorschläge der Präsidenten der Bundesbahndirektionen sei zwischenzeitlich verwirklicht oder im Rahmen der später behandelten Maßnahmen zur Dezentralisierung neuerlich behandelt worden. Dies gelte auch für Vorschläge der Fachdirektoren; allerdings sei das seinerzeitige Geschäftsstück „als unaktuell ausgeschieden“ worden.

Ein Bericht über die „Enderledigung“ der offenen Fragen sei unterblieben, da diese im Rahmen der auch derzeit noch laufenden „Dezentralisierungsmaßnahmen“ weiterbehandelt würden.

Die „Zentrale Planungsstelle“ sei damals nur mit einem einzigen technischen Beamten besetzt gewesen und wäre daher tatsächlich weder aufgrund ihrer beschränkten personellen Kapazität noch wegen ihrer Aufgabenstellung zur Behandlung umfassender organisatorischer Überlegungen in Betracht gekommen. Offensichtlich liege eine Verwechslung mit der in den „Allgemeinen Richtlinien“ des Bundesministers für Verkehr genannten „Planungsgruppe“ vor.

Beim Problem der „zentralen“ oder „dezentralen“ Verwaltung der ÖBB gäbe es gewichtige Gründe für beide Verwaltungsformen; es sei daher durchaus sinnvoll und kein Zeichen von Uneinheitlichkeit, die jeweils zweckmäßigste Organisationsform nach den besonderen Erfordernissen zu finden.

20.4 Der RH erwiderte demgegenüber, der einzige Bedienstete der „Zentralen Planungsstelle“ sei sehr wohl mit Vorstandsbeschluß vom 12. Jänner 1971 aufgefordert worden, die „Verwaltungsvereinfachung 1971“ vorzubereiten und zusammenzufassen. Der Vorstand der ÖBB hat es jedoch unterlassen, dieser Stelle den vom Bundesminister für Verkehr gewünschten Personalstand und Aufgabenkatalog einzuräumen.

Der RH erhielt auch seine Kritik an der Qualität der damaligen Zielvorgaben durch den Vorstand aufrecht, der innerhalb kurzer Zeit eine Umkehrung der Zielsetzung von „dezentraler“ zu „zentraler“ Verwaltung vorgenommen hat.

21.1 Am 22. April 1971 erteilte der Bundesminister für Verkehr dem Vorstand der ÖBB den Auftrag, in der Frage einer notwendigen Organisationsreform bei den ÖBB sowie hinsichtlich der Maßnahmen zur Lösung des Personalproblems „umgehend ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten“. Dabei erschien es dem Bundesminister „zweckmäßig, daß Arbeitskreise die einzelnen Bereiche einer Organisationsreform und die Maßnahmen zur Lösung der Personalfrage behandeln“.

Im Gegensatz dazu setzte der Vorstand der ÖBB nur einen einzigen „Arbeitskreis für Organisation“ ein, der im Jänner 1972 einen Bericht mit zwei grundsätzlichen Vorschlagsvarianten vorlegte:

(1) Beibehaltung der derzeitigen spartenweisen Gliederungsstruktur der Generaldirektion und nur eine Dreiteilung der „Betreuungsbereiche“ des Vorstandes in „Verwaltung, Transport und Technik“ oder

(2) eine Dreiteilung der Fachdienste in die Bereiche „Verwaltung, Transport und Technik“, die je einem mit Weisungsrecht ausgestatteten Vorstandsdirektor unterstehen, „womit der bestehenden Verspartung entgegengewirkt und ein weitestgehender Koordinierungseffekt erreicht werden soll“.

Darüber hinaus kam der Arbeitskreis „einhellig zu der Auffassung, daß eine wirksame Organisationsreform, die zu einer gestrafften und dadurch sparsameren Organisation führen soll, nur erzielt werden kann, wenn die zu treffenden organisatorischen Maßnahmen nicht auf die Ebene der Generaldirektion und der Bundesbahndirektionen beschränkt bleiben, sondern in gleicher Weise auch im ausführenden Dienst wirksam werden“. Der Arbeitskreis erwog deshalb, mehrere an einem Ort bestehende Außendienststellen verschiedener Dienstzweige zu „Bahnbetriebsleitungen“ zusammenzuschließen, womit „die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an den Ort des Betriebsgeschehens Hand in Hand gehen“ sollte.

Schließlich bat der Arbeitskreis in seinem Bericht, daß der Vorstand der ÖBB ihn nach der Entscheidung über die vorgeschlagenen grundsätzlichen Organisationsänderungen zur Beiziehung von Vertretern der Verwaltung und der Personalvertretung ermächtigen möge.

21.2 Wie der RH kritisch vermerkte, hat der damalige Vorstand der ÖBB weder die neuen Organisationsstrukturen gebilligt noch die erbetenen Ermächtigungen erteilt, worauf der Arbeitskreis seine Tätigkeit einstellte. Die eben aufgekommene organisatorischen Bemühungen kamen daraufhin zum Erliegen und wurden bis heute in dieser großzügigen Weise nicht mehr aufgenommen.

Überdies beanstandete der RH das Fehlen einiger wesentlicher Geschäftsstücke über die damaligen Organisationsbestrebungen, da sie bereits ausgeschieden worden waren. Über die Tätigkeit des Arbeitskreises lagen nur mehr die vier Seiten des Berichtes vom Jänner 1972 vor. Nach Ansicht des RH stand diese Vorgangsweise nicht im Einklang mit der Kanzeivorschrift für den Zentraldienst der ÖBB, nach der „rechtserhebliche Geschäftsstücke sowie solche, die geschichtlichen Wert haben oder die Angelegenheiten enthalten, die von grundsätzlicher oder dauernder Bedeutung sind, nicht ausgeschieden werden dürfen“. Auch ohne die erwähnte Kanzeivorschrift müßte es im Interesse einer Unternehmensleitung liegen, derartiges Material aufzuheben.

21.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB habe es sich hier um mehr als 10 Jahre zurückliegende Vorgänge oder Unterlassungen gehandelt, die von einem Vorstand und Direktorium vorgenommen wurden, dessen Mitglieder inzwischen pensioniert oder auch verstorben seien und daher auch nicht für eine Motivforschung zur Verfügung stünden. Die nicht mehr bedeutsamen Vermerke über die inzwischen völlig überholten Versuche einer Organisationsreform seien im Sinne der Kanzeiordnung bereits ausgeschieden worden. Es werde jedoch die Weisung erteilt werden, künftig derartige Geschäftsstücke in geeigneter Weise aufzubewahren, auch wenn sie für einen kaufmännisch geführten Betrieb ohne Bedeutung wären. Ein Vorstandsbeschluß sei jedenfalls nicht ausgeschieden worden, da es in dieser Angelegenheit gar keinen solchen gegeben habe.

21.4 Demgegenüber erachtete der RH grundlegende Geschäftsstücke über die Organisationsreform der ÖBB nicht als „inaktuelle Vermerke“, die für einen kaufmännisch geführten Betrieb ohne Bedeutung seien. Das ordnungsgemäße Aufbewahren hätte die wegen Aussichtslosigkeit gar nicht begonnene „Motivforschung“ entbehrlich gemacht.

22.1.1 Im ersten Entwurf des „Unternehmenskonzeptes der ÖBB 1975 bis 1985“ vom Feber 1975 begann der Abschnitt „Bestandsaufnahme der ÖBB, Verwaltung“ mit folgendem Satz: „Die derzeitige Organisation mit der sehr weitgehenden Verspartung der Dienstzweige ist ein Relikt aus dem seinerzeitigen Behördencharakter der Bahn.“ Es sei „bisher nicht gelungen, die gesamte Unternehmenstätigkeit auf ein gemeinsames Unternehmensziel im notwendigen Ausmaß auszurichten“.

Die Veröffentlichung vom 9. Juli 1975 enthielt über die Organisation der ÖBB und ihre Reform im Abschnitt „Unternehmensziele - Vorgesehene Maßnahmen“ verhältnismäßig dürftige Aussagen: „Die für den Zentraldienst mit dem Ziel einer Straffung des Dienststellengefüges bereits eingeleitete Reform wird zügig abgeschlossen. Zur Vorbereitung der für den ausführenden Dienst angestrebten Strukturreform, welche die Einsparung von Personal und Material zum Ziele hat, werden verstärkte Anstrengungen unternommen, um die ausführenden Dienststellen und Stellen innerhalb der einzelnen Dienstzweige auf eine wirtschaftlich vertretbare Anzahl zu verringern (Einsparungseffekt rd 800 Bedienstete).“ Für die Erstellung von Detailvorschlägen sollte ein Projektteam eingesetzt werden.

Aus dem Abschnitt „Der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmenskonzeptes“ ging hervor, daß die Organisationsreform mit der genannten Verminderung um 800 Bedienstete „eine Einsparung von 17 Mill S im Jahre 1980 und von 145 Mill S im Jahre 1985“ bringen werde.

22.1.2 Als der Verwaltungsrat im November 1979 verlangte, das im „Unternehmenskonzept“ enthaltene „Erfolgsmodell“ im Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung zu untersuchen und die Gründe für die eingetretenen Abweichungen genau aufzuzeigen, berichtete die Finanzdirektion am 29. Mai 1980 über die bisherige „Fortführung der Organisationsreform“, daß „die im ‚Erfolgsmodell‘ erwarteten Einsparungen von 17 Mill S mit 25 Mill S um 8 Mill S übererfüllt worden“ seien. Wie einem weiteren Bericht der Finanzdirektion vom 13. Oktober 1981 zu entnehmen war, bedeutete die Einsparung der 25 Mill S eine Verringerung um 150 Bedienstete. Bei den Projekten im ADV-Bereich hätte es eine Aufwandsverminderung um 103 Mill S gegeben, was zwar hinter den Erwartungen des Unternehmenskonzeptes zurückbleibe, aber immerhin die Einsparung von 500 Bediensteten bedeute.

22.2.1 Abgesehen davon, daß es sich die Verfasser des Unternehmenskonzeptes leicht machten, als sie bei den organisatorischen Maßnahmen in der ersten Hälfte der Planzeit nur Einsparungen von 17 Mill S ansetzten und den weitaus größten Teil der Einsparung von 800 Bediensteten (88 vH) in die zweite Hälfte verschoben, war die Erfolgsmeldung nach den Erhebungen des RH unrichtig. So wurden beim Betriebsdienst auch die Einsparungen der vor dem Unternehmenskonzept liegenden Jahre 1973

und 1974 dazugezählt, wodurch die angegebene Verringerung um 24 Bedienstete zu hoch ausfiel. Beim Maschinendienst war wiederum bei der Auflassung der Zugförderungsstelle Straßhof eine Einsparung von 61 Bediensteten ausgewiesen worden; außer acht blieb, daß in diesem Zusammenhang die Fahrleitungsmeisterei Gänserndorf mit 15 Bediensteten neu gegründet worden war (TB 1981 Abs 72.39). Weiters hatte zwar der Zentraldienst der ÖBB (Generaldirektion, Bundesbahndirektionen, Zentralstellen) von 1975 bis 1980 durch organisatorische Maßnahmen laut Stellenplan um insgesamt acht Bedienstete abgenommen; unerwähnt blieb jedoch, daß im Zentraldienst in diesem Zeitraum der durchschnittliche tatsächliche Verwendungsstand um 111 Bedienstete (= 2,4 vH) gestiegen ist.

22.2.2 Als noch weniger haltbar erwiesen sich die Einsparungsmeldungen auf dem ADV-Sektor betreffend die Einsparung von 500 Bediensteten. Die Finanzdirektion war nicht in der Lage, dem RH hierüber einen Nachweis zu erbringen. Aufgrund von Unterlagen der Personaldirektion waren bis zum Juli 1976 191 Bedienstete eingespart worden, wobei diese Verringerung zum Großteil noch vor dem Wirksamkeitsbeginn des Unternehmenskonzeptes gelegen sein mußte. Dazu war bis zum Jahre 1980 eine weitere Verminderung um 37 Bedienstete eingetreten. Der tatsächliche Einsparungserfolg, der an den Vorgaben des Unternehmenskonzeptes zu messen ist, dürfte daher schätzungsweise bei etwa 100 Bediensteten liegen.

22.2.3 Der RH meinte, derart beschönigende Erfolgsmeldungen brächten eher Schaden als Nutzen, da sie der Unternehmensleitung eine richtige Standortbestimmung unmöglich machten. Weiters hielt der RH unter den vorgefundenen Umständen bis zum Jahre 1985 eine Erfüllung der Einsparungsprognosen auf den Sektoren Organisation (800 Bedienstete) und ADV (1 100 Bedienstete) für aussichtslos.

22.3.1 Zum erwähnten Erstentwurf des Unternehmenskonzeptes führte der Vorstand der ÖBB in seiner Stellungnahme aus, aus vorläufigen Zwischenentwürfen im Rahmen eines Meinungsbildungsprozesses dürfe nicht auf einen objektiven Sachverhalt geschlossen werden, da bis zur Endfassung noch sinnvolle Einwände und Beweisführungen berücksichtigt würden. In der Veröffentlichung seien dann sehr wohl und durchaus greifbar die Zielrichtung und die Bereiche, wo vernünftigerweise organisatorische Maßnahmen gesetzt werden sollten, angeführt gewesen. Mehr als eine geraffte Absichtserklärung über organisatorische Reformpläne könne das Unternehmenskonzept seinem Wesen und seiner Aufgabenstellung nach nicht bringen.

22.3.2 Daß die Einsparungen zum Großteil erst in den späteren Jahren der Laufzeit des Unternehmenskonzeptes angesetzt wurden, liege nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB in der Natur der Sache, da der Erfolg von organisatorischen Maßnahmen erst nach deren Durchführung eintreten könne, was mitunter auch längere Zeit in Anspruch nehme.

Die Erhöhung des Personalstandes im Zentraldienst um 111 Bedienstete führte der Vorstand der ÖBB auf zusätzliche Aufgaben zurück, die vor allem durch die Großprojekte Zentralverschiebebahn Wien und Großverschiebebahn Villach-Süd, durch die Schaffung der „Unternehmenskonzeptgruppe“ beim Generalsekretariat und durch die neu geschaffene Abteilung „Nahverkehr“ sowie bei der Stabsstelle IK entstanden seien. Derartige Entwicklungen seien beim seinerzeitigen Unternehmenskonzept nicht bekannt gewesen und hätten daher in eine Vergleichsrechnung nicht einbezogen werden können.

22.4.1 Der RH stellte zunächst richtig, daß die Großprojekte Zentralverschiebebahn Wien und Großverschiebebahn Villach-Süd im Investitionsprogramm des Unternehmenskonzeptes bereits mit ihren jährlichen Herstellungsquoten enthalten waren; es traf daher nicht zu, daß sie damals „nicht bekannt gewesen“ seien. Die Nichtberücksichtigung dieser absehbaren Personalentwicklungen im „Erfolgsmodell“ des Unternehmenskonzeptes war als Mangel bei der Konzepterstellung anzusehen. Auch die Errichtung der neuen Abteilung „Nahverkehr“ und der „Unternehmenskonzeptgruppe“, die sich unter dieser Bezeichnung allerdings in keinem Organisationsschema der ÖBB fand, hat bloß zu einer Personalstandserhöhung um insgesamt höchstens 15 Bedienstete geführt. Daß schließlich die tatsächlich eingetretene Ausweitung der Stabsstelle IK in den Jahren 1975 bis 1980 um 22 Bedienstete nicht vorhersehbar gewesen sein soll, war angesichts der umfangreichen und dringlichen ADV-Projekte des Unternehmenskonzeptes in Zweifel zu ziehen.

22.4.2 Nach Ansicht des RH widersprach aber auch die nunmehrige Aussage, späte Einsparungserfolge seien bei Konzepten in der Natur der Sache gelegen, der erwähnten Zielsetzung des Unternehmenskonzeptes, die für den Zentraldienst bereits eingeleitete Reform „zügig abzuschließen“, was doch rasche Erfolge erwarten ließ.

23.1.1 Am 29. April 1975 beschloß der Vorstand der ÖBB, die im Unternehmenskonzept vorgesehene „Projektgruppe Organisation“ unter der Federführung der Administrativen Direktion einzurichten.

Sie sollte „eine kritische Analyse der gegenwärtigen Organisation der ÖBB“ durchführen und zu einer „effizienteren Gestaltung der organisatorischen Struktur der ÖBB“ beitragen.

Zunächst sollte eine „ad hoc-Arbeitsgruppe“ (eine Ausgliederung der Projektgruppe) aus den schriftlichen Organisationsvorstellungen der Fachdienste ein Arbeitspapier verfassen.

23.1.2 Wie den schriftlichen Beiträgen der Fachdienste und Stabsstellen zu entnehmen war, sah beispielsweise die Stabsstelle Informatik und Kybernetik (IK) die Dienststellenorganisation der ÖBB nicht als einheitliches Leistungsgefüge an, sondern vielmehr als „ein historisch gewachsenes Gebilde mit versuchten Anpassungen an die geänderten Verhältnisse auf den Sektoren Verkehrswesen und Transportwirtschaft“. Sie sehe sich daher „aus wirtschaftlichen Gründen außerstande, die derzeitige Organisationsstruktur der ÖBB als Grundlage für die einschlägigen Planungen heranzuziehen und vertrete die Auffassung, daß eine vernünftige, den Erfordernissen des Gesamtunternehmens dienliche und ökonomisch vertretbare Lösung nur durch Schaffung oder Bildung einer minimalen Anzahl von EDV-Schwerpunkten in Verkehrs- bzw Dienststellenknoten realisierbar erscheint“.

Auch die Betriebsdirektion stellte fest, daß die „derzeit bestehende Organisation der ÖBB in ihrer Gliederung keineswegs einem modernen Verkehrsunternehmen entspricht“. Vor allem sollte die derzeitige vertikale Gliederung der Fachdienste mit ihren großen Kommunikationsschwierigkeiten „durch eine horizontale bzw kooperative Organisationsform ersetzt werden“, wie dies bei größeren Bahnhöfen gehandhabt werde.

Nach dem Vorschlag der Baudirektion sollte „zu Beginn einer Organisationsänderung bei den ÖBB eine einheitliche Grundstruktur von der Spitze bis zur untersten Ebene vorhanden sein“, die auf die Funktionen „Transport“, „Technik“ und „Verwaltung“ auszurichten wäre. Weiters war der Verzicht auf die Ebene der Bundesbahndirektionen und eine Konzentration der ausführenden Dienststellen auf acht „Regionen“ erkennbar.

Letzterem widersprachen vor allem die Betriebsdirektion, da die vielschichtig differenzierte, personalintensive Arbeitsstruktur ihres Fachdienstes einen Verzicht auf die Direktionsebene nicht zulasse, und das Generalsekretariat, das bei der Schaffung von acht Regionen lediglich eine Verdopplung der derzeitigen vier Bundesbahndirektionen befürchtete.

Nur die Elektrotechnische Direktion vertrat die Auffassung, mit ihrer weitgehenden Zentralisierung bereits eine moderne und personalsparende Organisation zu besitzen, „der lediglich noch der Nachteil anhaftet, noch nicht bis in die letzte Konsequenz durchgeführt zu sein“.

23.1.3 Auf mehrmaliges Drängen legte die Projektgruppe am 27. April 1976 dem Vorstand der ÖBB einen Bericht vor, der sich inhaltlich mit der gestellten Aufgabe befaßte; es ist der einzige Bericht dieser Art geblieben. Darin wurde der Vorstand um Entscheidung gebeten, „welchen der dargestellten Lösungsvorschläge (mit oder ohne Bundesbahndirektionsebene, Gliederung in drei Funktionen) die Projektgruppe ihren weiteren Bemühungen um die Erarbeitung eines detaillierten Konzeptes zugrunde legen soll“.

23.1.4 Am 2. Juli 1976 wurde der Bericht wegen schwerwiegender Mängel zur Überarbeitung an den Administrativen Direktor zurückgereicht: Die vorgelegten Grobskizzen seien „als Entscheidungshilfe zu dürftig und daher nicht geeignet, schon jetzt dem Vorstand zur Beschlußfassung vorgelegt zu werden“. Die Variante mit der Abschaffung der Bundesbahndirektionen gehe „an den derzeitigen Realitäten völlig vorbei“. Weiters sei verabsäumt worden, auf mögliche Einschränkungen bei gleichartigen Stellen (zB Werkstätten) einzugehen. Eine gründliche Untersuchung in Form einer organisatorischen Bestandsaufnahme fehle überhaupt. Der Schwerpunkt der Arbeiten sei nunmehr auf die Außendienststellen zu legen, da dort die größten Rationalisierungseffekte zu erwarten wären.

23.1.5 Die Projektgruppe „Organisation“ trat daraufhin zwar im September 1976 wieder zusammen, stellte jedoch mit einer Sitzung ihrer „ad hoc-Arbeitsgruppe“ vom 7. November 1977 jedwede Tätigkeit ergebnislos ein.

23.1.6 In einem Schreiben des Generaldirektor-Stellvertreters der ÖBB vom 22. Feber 1978 an die Präsidenten der Bundesbahndirektionen wurde es als wünschenswert bezeichnet, deren „Erfahrungen in die laufenden Untersuchungen einzubeziehen und bei der Planung der Reorganisationsmaßnahmen im ausführenden Dienst auszuwerten“. Die Untersuchungen sollten sich vor allem auf die örtliche Anordnung von „Modell-Knotenpunkten“ erstrecken.

Die federführende Administrative Direktion der ÖBB vermochte dem RH kein Antwortschreiben eines Präsidenten vorzulegen; auch konnte keinerlei Weiterbehandlung nachgewiesen werden.

23.1.7 Wie der RH erhoben hat, sind die Antwortschreiben der vier Präsidenten der Bundesbahndirektionen tatsächlich abgesendet worden, ohne jedoch im Geschäftsbuch der Kanzlei der Administrativen Direktion als Eingang verzeichnet zu sein. Ein zufälliger Verlust von vier von verschiedenen Absen-

10

dern an verschiedenen Tagen abgesendeten Schreiben zum heiklen Thema der Verwaltungsknotenpunkte war wohl auszuschließen.

Die vom RH aufgefundenen Kopien dieser Schreiben in den Bundesbahndirektionen Linz und Innsbruck wurden in kurzem Wege der Administrativen Direktion zur Verfügung gestellt.

23.2.1 Wie ersichtlich, hat die Projektgruppe „Organisation“ schon wieder zu bestehen aufgehört, bevor sie noch überhaupt in die Lage versetzt war, die im Unternehmenskonzept vorgesehenen Detailvorschläge zu erstellen. Der damit neuerlich gescheiterte Versuch einer Organisationsreform der ÖBB erschien dem RH besonders bemerkenswert, weil in der Projektgruppe „Organisation“ alle Stabsstellen und Fachdienste der ÖBB vertreten waren und nach der gründenden Dienstanweisung „sämtliche bereits offiziell oder inoffiziell entwickelten Ideen und sonstigen Grundlagen“ verwendet werden sollten. Trotz dieser an sich günstigen Voraussetzungen und trotz der Verheißungen des neuen Unternehmenskonzeptes blieben die ÖBB im Grunde in ihrer traditionellen, der Zeit des Bahnbaues verhafteten Organisationsstruktur stecken; das „verspartete“ Eigenleben der Fachdienste bildete offenbar ein unüberwindliches Hindernis für straffende und koordinierende Änderungen.

23.2.2 Vor allem beanstandete der RH die Säumnis des Vorstandes der ÖBB, der die genannte Projektgruppe nicht zur Auftragerfüllung angehalten hat. So fehlte trotz Unternehmenskonzept die Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes ebenso wie die grundsätzliche Festlegung einer neuen Struktur; über die Grundzüge einer neuen Organisation der ÖBB ist kein beschlußreifer Entwurf zustande gebracht worden. Auch in der Frage der verwaltungssparenden Regional-Knotenpunkte, welche die Stabsstelle IK schon seit langem gefordert hatte, wurde vom Vorstand der ÖBB kein Beschluß gefaßt und nicht einmal der von der „ad hoc-Arbeitsgruppe“ vorgeschlagene Probetrieb zugelassen. Dem merkbaren Widerstand der auf ihre Selbständigkeit bedachten Fachdienste hätte der Vorstand der ÖBB im Hinblick auf das wirtschaftliche Wohl der Gesamtunternehmung entgegenzutreten gehabt.

23.3.1 Der Vorstand der ÖBB stellte in seiner Stellungnahme ein „Scheitern der Organisationsreform“, bezogen auf einen längeren Zeitraum, in Abrede, wenn auch der seinerzeitigen „Projektgruppe Organisation“ kein Erfolg beschieden gewesen sei. Immerhin hätten ihre Vorschläge zur Erkenntnis geführt, daß eine Reorganisation sozusagen „um jeden Preis“ wenig sinnvoll wäre und von der Möglichkeit auch nur einer teilweisen Verwirklichung weit entfernt sei.

23.3.2 Die erwähnten, eher widersprüchlichen Auffassungen der Fachdienste ließen die Schwierigkeit der zu lösenden organisatorischen Probleme durchaus klar erkennen. In wirklichkeitsnaher Einschätzung der Möglichkeiten beschränkten sich die weiteren Bemühungen der ÖBB in diesem Bereich vorerst auf eine allfällige Straffung auf dem Gebiet des Personal-, Material- und Rechnungswesens. Die bisherige Zielsetzung, die auf eine grundlegende Neuordnung des Organisationsgefüges der ÖBB abzielte, habe sich als nicht gangbar erwiesen. Schon eine Ist-Zustands-Erhebung erfordere bei einer derart großen und vielschichtigen Unternehmung, wie sie die ÖBB darstellten, einen so großen Aufwand, daß dies ohne Heranziehung zusätzlicher personeller Kräfte kaum machbar sei. Das Festhalten an einer historisch gewachsenen und im Grundsatz durchaus bewährten Organisation wäre nicht als negativ zu bewertendes „Steckenbleiben“ anzusehen; Organisationsreform müsse nicht eine völlige Umstrukturierung einer bestehenden Organisation bedeuten. Der in der Folge gewählte Begriff „Weiterentwicklung der Organisationsstruktur“ bringe die Zielvorstellungen viel deutlicher zum Ausdruck. Auch sei die in Teilbereichen sicher zu Recht kritisch bewertete „Verspartung“ eine Folge der raschen Entwicklung des Wissensstandes im 20. Jahrhundert und keineswegs nur eine Besonderheit im Eisenbahnwesen.

23.3.3 Zu den vom RH wiedergegebenen Aussagen der Fachdienste äußerte sich der Vorstand der ÖBB wie folgt: „Im übrigen sollte sich der RH bei der Auswahl seiner Zitate nicht auf dümmliche und untaugliche Aussagen einzelner Bediensteter berufen.“

23.4.1 Der RH verwahrte sich entschieden gegen diesen Vorwurf. Aufgrund seines langjährigen Umganges mit den ÖBB vermag der RH sehr wohl Wert und Richtigkeit der Aussagen von hochrangigen Bediensteten (Fachdirektor, Abteilungsleiter der Generaldirektion, Gruppenleiter von Stabsstellen) einzuschätzen, die in offiziellen, mit Geschäftszahlen ihrer Fachdienste versehenen Schriftstücken im Laufe des Projektgruppen-Verfahrens und im Interesse einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ÖBB abgegeben wurden.

23.4.2 Im übrigen verblieb der RH bei seiner Empfehlung, die zweifellos schwierige, aber notwendige Aufgabe der Strukturverbesserung mit Nachdruck zu verfolgen und dabei die Ziele nicht zu eng zu stecken. Hiefür wäre die bisher fehlende Erhebung des organisatorischen Ist-Zustandes eine unentbehrliche Voraussetzung, da der Wert eines neuen Modells nur am Maßstab des bestehenden Zustandes gemessen werden kann.

23.4.3 Schließlich hat der Vorstand der ÖBB selbst in einer neuen, bald nach dem gegenständlichen Prüfungsverlangen des Nationalrates begonnenen Organisationsreform-Aktion („Weiterentwicklung der Organisationsstruktur“, siehe Abs 24) im Gegensatz zu der - gegenüber dem RH bekundeten - einschränkenden Haltung auch weitreichende Änderungsvorstellungen entwickelt. Im Beschluß vom 25. Feber 1982 werden die „Zusammenlegung von Fachdirektionen“, die „Auflassung von Abteilungen und Referaten“ und die „weitmögliche Übertragung von Ausführungsagenden auf nachgeordnete Ebenen in Verbindung mit Resultatverantwortung“ erwähnt.

24.1.1 Vier Jahre nach der tatsächlichen Selbstauflösung der Projektgruppe „Organisation“ und in unmittelbarem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit dem gegenständlichen Prüfungsverlangen des Nationalrates begann ein neuerlicher Versuch der ÖBB, ihre Organisationsstruktur weiterzuentwickeln und zu verbessern. In der Zwischenzeit war man lediglich bestrebt gewesen, in der Art einer „Politik der kleinen Schritte“ Fragen der Dezentralisierung zu behandeln.

24.1.2 Nach einem Bericht der Administrativen Direktion vom 29. Jänner 1982 „über den derzeitigen Stand der Reformbestrebungen auf dem Gebiet der inneren Organisation der ÖBB“ habe sich der Vorstand im Zuge seiner Fühlungen mit Gewerkschaft, Personalvertretung und obersten Landesbehörden davon überzeugt, daß jegliche Zielvorstellung in der Richtung, ohne die vier Bundesbahndirektionen auskommen zu können, „als unrealistisch angesehen werden muß“. Diese Erkenntnis hatte allerdings der Generaldirektor-Stellvertreter der ÖBB schon am 2. Juli 1976 ausgesprochen. Die Tatsache, daß es in den vergangenen Jahren „keine Versuche gab, die Organisationsstruktur im größeren Stil zu verändern“, wurde mit dem konjunkturellen Aufschwung in der zweiten Hälfte des abgelaufenen Jahrzehnts erklärt. „Diese positive wirtschaftliche Entwicklung fand, begünstigt durch eine bislang noch nie erreichte finanzielle Dotierung, hinsichtlich der ÖBB ihren Niederschlag in der Möglichkeit zur Realisierung bedeutender Vorhaben, wie Ausbau des Nahverkehrs, Planung und Einführung des Taktfahrplans, Planung und Baubeginn der Großverschiebebahnhöfe, Neuwagenbeschaffungsprogramm uam“. Diese Expansionsphase der ÖBB sei „sicher nicht geeignet gewesen, reformatorische Überlegungen hinsichtlich der Organisation mit dem Ziel der Einsparung anzustellen, deren personelle Auswirkungen mit der vordringlichen Realisierung des gestiegenen Arbeitsvolumens im Widerspruch gestanden wären“. Auch hätte der Verzicht auf organisatorische Reformmaßnahmen größeren Stils zur Erhaltung des Arbeitsfriedens beigetragen.

24.1.3 In seinem Beschluß vom 25. Feber 1982 erklärte der Vorstand der ÖBB, daß „die bestehende Organisationsstruktur ausgehend von der gegenwärtigen Rechtslage mit dem Ziel der Straffung der Führungsstruktur des Betriebes und einer effizienteren Gestaltung von Arbeitsabläufen in folgende Richtung weiterzuentwickeln sein wird:

- Weitmögliche Übertragung von Ausführungsagenden auf nachgeordnete Ebenen in Verbindung mit Resultatverantwortung
- Verbesserung und Verkürzung des Informationsflusses von der Spitze zur Basis und umgekehrt
- Organisatorische Ausgliederung von Agenden, die nicht unmittelbar mit der Unternehmenstätigkeit zusammenhängen.

Durch die Konzentration der obersten Ebene auf Führungs-, Leitungs- und Kontrollaufgaben kann die im Zuge der Entwicklung entstandene breite Spitze von Beamten der höchsten Gehaltsgruppen reduziert werden“.

24.1.4 Die im Mai 1982 eingelangten „Zwischenberichte“ der Fachdienste erschöpften sich vielfach in allgemein gehaltenen Ausführungen in Fortsetzung bisheriger Stellungnahmen. Erwähnenswert waren höchstens der Zwischenbericht der Stabsstelle Informatik und Kybernetik (IK), die wie schon des öfteren auf die eigene Kapazitäts-Unterdeckung hinwies und auf die Schaffung der „notwendigen organisatorischen Voraussetzungen für einen effizienten und rationellen EDV-Einsatz (zB Verwaltungsknoten)“ drängte, sowie der Zwischenbericht der Maschinendirektion, die ein in Ausarbeitung befindliches „Werkstättenkonzept 1983 - 1993“ dahin gehend erläuterte, „daß eine Neuorganisation bei einer grundsätzlich bewährten und gewachsenen Struktur des Fahrzeugerhaltungswesens wenig sinnvoll und kaum machbar sein wird“.

24.1.5 Der Vorstand der ÖBB hat diese Zwischenberichte am 24. Juni 1982 ohne jede inhaltliche Äußerung „der Administrativen Direktion mit dem Ersuchen um zusammenfassende Behandlung zugewiesen“. Nach Auskunft des für organisatorische Angelegenheiten zuständigen Abteilungsleiters war „wegen anderer dringlicherer Arbeiten“ eine derartige Behandlung jedoch unterblieben.

24.2 Der RH beanstandete die Säumnis der überprüften Stelle, weil seit dem Jahre 1971 keine bedeutenden Änderungen der Organisationsstruktur der ÖBB feststellbar waren.

12

24.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei in dem erwähnten Zeitraum eine Reihe organisatorischer Einzelmaßnahmen gesetzt worden, beispielsweise die Errichtung einer eigenen Stabsstelle für Revision, die Einbeziehung der dem Vorstand unmittelbar unterstellten Abteilung Sanitätsdienst in die Personaldirektion, die Auflassung von Streckenleitungen und Zugförderungsstellen sowie die Verringerung der Anzahl der selbständigen Bahnhöfe und ihre Umwandlung in oft unbesetzte Halte- und Ladestellen. Daneben seien in einer größeren Anzahl von Verfügungen inhaltlich eher eng begrenzte Verwaltungsaufgaben der Generaldirektion dezentralisiert und vereinfacht worden.

24.4 Der RH billigte durchaus diesen Einzelmaßnahmen positive wirtschaftliche Auswirkungen zu, jedoch sollte zwischen bewußt gestalteter Strukturverbesserung und den eher zufälligen, oft aus der augenblicklichen Gunst der Umstände sich ergebenden Vereinfachungsmaßnahmen unterschieden werden. Der Sparsamkeitseffekt einer geplanten Straffung der Organisation wäre nach Ansicht des RH ungleich größer gewesen, weshalb eine derartige Vorgangsweise der wirtschaftlichen Lage der ÖBB angemessen wäre.

25.1 Wie die zuvor geschilderten Versuche einer Organisationsreform erweisen, ist von maßgeblichen Funktionsträgern der ÖBB und auch vom Bundesminister für Verkehr die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit geänderter Organisationsstrukturen bei den ÖBB nie bestritten worden. Das aufgestaute Unbehagen an der eigenen Organisation zeigte sich in den jeweiligen Einleitungsschreiben zu Reform-Anläufen in der gleichbleibenden Wiederholung bestimmter Ausdrücke wie „Doppelgleisigkeit“, „aus der Zeit des Bahnbaues“, „Verspartung“, „Delegierung zur Ausführungsebene“ uä. Eine nähere Begriffsbestimmung hiefür fehlte allerdings mangels einer analytischen Ist-Bestandsaufnahme der Organisation der ÖBB; erst seit Ende 1977 liegen, aber auch nur für den Baudienst, brauchbare Daten vor.

25.2 Nach der durch Erhebungen erhärteten Ansicht des RH war für das bisherige Mißlingen einer großzügigen Organisationsreform bei den ÖBB der Umstand maßgebend, daß es noch immer nicht gelungen ist, die Sparten- und Sonderinteressen der Fachdienste dem Gesamtwohl der ÖBB unterzuordnen.

26.1 Anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Linz (TB 1978 Abs 64.18) hatte der RH kritisch vermerkt, daß die Fachdienste der ÖBB im Stadtgebiet von Linz über insgesamt 10 Tischlereien verfügen; sechs davon liegen auf einem einzigen großen Grundstück der ÖBB, das einem Industriegelände vergleichbar ist, aber auch die nächsten Tischlereien sind nur wenige 100 m davon entfernt. Der RH hatte empfohlen, „die Anzahl der Tischlerwerkstätten im wirtschaftlichen Interesse der ÖBB einschneidend herabzusetzen und dabei die oft traditionsgebundenen Interessen einzelner Fachdienste zu koordinieren“. Im Juni 1979 hatte daraufhin der Vorstand der ÖBB den Auftrag erteilt, „Untersuchungen über die Möglichkeit der Verringerung der Werkstättenanzahl anzustellen und binnen drei Monaten konkrete Lösungsvorschläge vorzulegen“. Trotzdem hat sich an der Anzahl der Linzer ÖBB-Tischlereien bisher nichts geändert, abgesehen von der Unterstellung der mit nur einem Bediensteten besetzten Tischlerei des Ökonoms der Bundesbahndirektion unter den Hochbahnbahnmeister.

26.2.1 Der RH vermochte in dieser Maßnahme keine echte Problemlösung zu erblicken.

26.2.2 Wie der RH feststellte, sind bei den ÖBB organisatorische Maßnahmen höchstens innerhalb der einzelnen Fachdienste gelungen; so beim Baudienst die Auflassung von Streckenleitungen oder Bahnmeisterstellen und beim Maschinendienst die Auflassung von Zugförderungsstellen. Knotenförmige Zusammenschlüsse ausführender Dienststellen verschiedener Fachdienste, wie sie die Stabsstelle IK oftmals als notwendige Voraussetzung für eine verbesserte Aufbauorganisation der ÖBB forderte, wurden als das Ende fachdienstlicher Selbständigkeit gedeutet und unterblieben.

26.2.3 So lange die ÖBB nicht imstande sind, in einem ökonomisch so eindeutigen Fall wie dem der Linzer Tischlereien zu einer überfachdienstlichen Lösung zu gelangen, erachtete es der RH kaum für möglich, bei der weit schwerwiegenderen Änderung der Organisationsstruktur der ÖBB über das Diskussionsstadium hinauszugelangen.

26.2.4 Angesichts des räumlichen, personellen und fachlichen Ausmaßes der ÖBB kann ein großangelegtes Reformwerk nach Ansicht des RH nur unter der Voraussetzung gelingen, daß die organisatorischen Zielvorstellungen klar formuliert werden, der zu erwartende Erfolg mit hinreichender Genauigkeit quantifiziert und kontrolliert wird sowie bei anhaltendem Mißerfolg auch Sanktionen ergriffen werden. Seitens des Vorstandes der ÖBB wird in dieser Frage wesentlich mehr Initiative, Konsequenz und Durchsetzungsvermögen erforderlich sein, als dies in den organisatorisch letztlich nahezu erfolglosen vergangenen 12 Jahren zu beobachten war.

26.2.5 Nach Ansicht des RH hätte die überfachdienstliche, vom Bundesminister für Verkehr in seinen Richtlinien für die Geschäftsführung der ÖBB vom 5. März 1971 gewünschte, vom Vorstand der ÖBB aber aufgelassene „Planungsstelle“ eher die Chance gehabt, im gesamtorganisatorischen Interesse der ÖBB zu wirken, als die vom Vorstand der ÖBB mit der Federführung betraute Administrative Direktion, die bloß als ein Fachdienst unter mehreren - gleichwertigen - wirkte.

26.3.1 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete es in seiner Stellungnahme als etwas weit hergeholt, aus bestimmten Wortwendungen auf ein „aufgestautes Unbehagen an der eigenen Organisation“ zu schließen; es hätte sich dabei in erster Linie um Denkanstöße bei der Durchleuchtung der Organisation in gewissen Richtungen gehandelt.

26.3.2 Obwohl eine Verringerung der einem Außenstehenden befremdend hoch erscheinenden Werkstättenanzahl einen gewissen wirtschaftlichen Erfolg erwarten ließ, hielt der Vorstand der ÖBB diesen Fall nicht als ökonomisch eindeutig lösbar. Jede dieser Werkstätten hätte ihre besonderen Aufgaben und sei auch personell und maschinell unterschiedlich ausgestattet. Die mit einer Mindestausstattung versehenen Werkstätten könnten nicht aus dem Zusammenhang der fachlich verschiedenen ausgerichteten Dienststellen herausgelöst werden. Untersuchungen über die Möglichkeit zur Verringerung der Werkstättenanzahl würden im übrigen im Rahmen einer Arbeitsgruppe weitergeführt.

26.3.3 Die bisher stets fachdienstinternen organisatorischen Maßnahmen führte der Vorstand der ÖBB nicht auf die fachdienstliche „Souveränität“, sondern auf die Erfordernisse einer hoch spezialisierten Technik zurück. Großangelegte Reformen wären nur in Form einer „Konsenslösung“ denkbar, das heißt, es könne jede größere Strukturänderung weder gegen den Willen der Personalvertretung und der von ihr vertretenen Bediensteten noch gegen die berechtigten Interessen der Fachdienste durchgepeitscht werden. Letztere, die mit den täglichen Schwierigkeiten des Bahnbetriebes befaßt seien, hätten mitunter organisatorische Überlegungen als zweitrangig angesehen.

26.4 Der RH erwiderte, in der Reformpraxis seien wohl ökonomisch völlig eindeutige Fälle nicht häufig; dennoch wären im Sinne einer im gesamtwirtschaftlichen Interesse verbesserten Struktur Entscheidungen zu treffen. Die als unabdingbar angesehenen Konsenslösungen wären vom Vorstand der ÖBB mittels Initiative und unternehmerischem Geschick herbeizuführen.

27.1.1 Wie der RH vermerkte, kam es angesichts interner Hemmnisse zuweilen zu organisatorischen Alibihandlungen, die zwar den Anschein einer Aktivität erweckten, ohne aber praktischen Nutzen zu bringen.

27.1.2 So war im Bereich der Administrativen Direktion die Abteilung A/1 („Administrative und Organisationsangelegenheiten“) mit Wirkung vom 1. November 1975, also im Beginnjahr des Unternehmenskonzeptes, das der Organisationsreform so hohen Stellenwert einräumte, in ein Referat umgewandelt worden. Diese Maßnahme, die zweifellos eine augenfällige Abwertung ihrer Tätigkeit bedeutete, wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 1977 wieder rückgängig gemacht, ohne daß in der Person des Leiters eine Änderung eingetreten war.

27.1.3 In der für Organisationsangelegenheiten federführenden Administrativen Direktion wurde im November 1981 das bisherige Referat A/01 zur Abteilung A/3 („Besondere Rechtsangelegenheiten“) erhoben, während gleichzeitig die bisherige Abteilung A/3 („Allgemeine Rechtsangelegenheiten“) zum Referat A/01 herabsank. Begründet wurde diese Maßnahme mit der Tatsache, daß der neue Referatsleiter um ein Monat rangjünger sei als der neue Abteilungsleiter.

27.1.4 Am 25. November 1982 hat der Vorstand der ÖBB beschlossen, drei Abteilungen in der Generaldirektion der ÖBB in selbständige Referate umzuwandeln. Davon betroffen waren die jeweiligen Abteilungen „Allgemeine und Wirtschaftsangelegenheiten“ in der Maschinendirektion, der Baudirektion und der Elektrotechnischen Direktion. Die Möglichkeit hiezu hatte sich „infolge Freiwerdens der Dienstposten der Abteilungsleiter wegen Ruhestandsversetzung im Sinne der aus Rationalisierungsgründen angestrebten Straffung der Organisationsstruktur der Generaldirektion ergeben“.

27.2 Abgesehen von der finanziell problematischen Auswirkung der Abwertungsmaßnahme - auch Referatsleiter können die höchste Gehaltsgruppe X im Wege der Bezugszuerkennung erreichen - hat der RH die organisatorische Folgerichtigkeit in der Vorgangsweise der überprüften Stelle vermißt. Auch die Betriebsdirektion besitzt eine Abteilung „Allgemeine und Wirtschaftsangelegenheiten“, die jedoch Abteilung geblieben ist. Außerdem erschien nicht ausgeschlossen, daß die Referate bei entsprechenden Personalverhältnissen jederzeit wieder zu Abteilungen werden, wie dies bei den ÖBB schon mehrmals zu beobachten war.

27.3.1 Der Vorstand der ÖBB verwahrte sich gegen den Vorwurf einer Alibihandlung, was auf bösen Vorsatz schließen ließe. Die angeführten Ab- und Aufwertungsmaßnahmen innerhalb der Admini-

14

strativen Direktion seien nicht im Zusammenhang mit einer Reform des gesamten Organisationsgefüges der ÖBB zu sehen. Damit sei vor allem keine Wertung verbunden gewesen, vielmehr habe sich die Möglichkeit eröffnet, Aufgabengebiete unter Wahrung stetiger Entwicklung auch von jüngeren, eingearbeiteten Beamten führen zu lassen.

27.3.2 Die in der zweiten Hälfte des Jahres 1982 wirksam gewordene Umwandlung der Wirtschaftsabteilungen von Maschinendirektion, Baudirektion und Elektrotechnischer Direktion in Referate sei sicher nur als kleiner Schritt im Sinne der Organisationsreform anzusehen. Eine Umwandlung der Wirtschaftsabteilung der Betriebsdirektion in ein Referat sei mangels Freiwerdens dieses Dienstpostens nicht möglich gewesen.

27.4 Der RH fand seine Auffassung, es gehe bei den von den ÖBB gezeigten Ansätzen zu Reorganisationsmaßnahmen um Alibihandlungen im Sinne anscheinend nutzbringender Handlungen, in der nunmehrigen Mitteilung des Vorstandes der ÖBB bestätigt, die genannten Ab- und Aufwertungsmaßnahmen hätten in erster Linie nur der „kontinuierlichen personellen Betreuung“ gedient. Nach Ansicht des RH hätte die Organisation nach sachlichen Erfordernissen und nicht nach personellen Gegebenheiten ausgerichtet zu sein.

Organisatorische Anregungen von außen

28.1.1 Auch den von Stellen außerhalb der ÖBB an diese herangetragenen organisatorischen Anregungen blieb der Erfolg versagt.

28.1.2 So hatte der damalige Bundesminister für Verkehr anlässlich der Vorbereitungen zum Entwurf des Bundesbahngesetzes im Juni 1966 eine Kommission von zehn Hochschulprofessoren beauftragt, „sich mit Fragen der Rationalisierung der Österreichischen Bundesbahnen zu befassen“. Diese Kommission erstattete im März 1967 ihre „Vorschläge zur Rationalisierung der ÖBB“, die samt den angeschlossenen „Dokumenten“ 860 Seiten umfaßten und auch „Organisationsvorschläge“ enthielten. Darunter fiel etwa die Empfehlung, im zu schaffenden Wirtschaftskörper ÖBB einige Stabsstellen zu errichten, vor allem aber eine „Raffung der bestehenden Fachdienste durch Bildung von fünf Funktionsbereichen“ vorzunehmen.

Als Begründung wurde die „Verspartung“ der damaligen - und auch heute noch bestehenden - Fachdienste der ÖBB angegeben, die „gegenseinander im Zustand einer fast hermetisch wirkenden, organisationsmäßig geradezu abzementierten gegenseitigen Abkapselung verbleiben“. Nachteilig wäre die Verspartung, weil „sie zu einer Schranke für die Koordination der Aktivitäten der Unternehmensführung werden muß“ und damit „einer gezielten Investitionspolitik für das Gesamtunternehmen im Wege steht“.

28.2 Wie der RH kritisch vermerkte, ist die Administrative Direktion der ÖBB ihrer Aufgabe, die „zusammenfassende Bearbeitung der sich aus dem Professorengutachten 1967 ergebenden Fragen“ zu übernehmen, in keiner Weise nachgekommen.

28.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei der damaligen Unternehmungsleitung der Professorenbericht offenbar als beachtliche theoretische Abhandlung mit geringem praktischen Umsetzungswert erschienen; er sei jedoch zu einer wertvollen Grundlage für spätere Überlegungen geworden.

29.1 Zeitgleich mit der Regierungsvorlage zum Bundesbahngesetz hat die Generaldirektion der ÖBB im November 1968 eine Betriebsberatungsgesellschaft mit der Durchführung umfangreicher Beratungsleistungen beauftragt, zu denen ua die „umfassende Erhebung des organisatorischen Ist-Zustandes“, die „umfassende Zusammenstellung aller Aufgaben und Zielsetzungen“ und des sich daraus ergebenden „zeitgemäßen organisatorischen Gesamtkonzeptes“ zählten. Das Untersuchungsergebnis, das die Bestimmungen des neuen Bundesbahngesetzes bereits berücksichtigte, lag im Juli 1970 vor und umfaßte ohne Beilagen rd 1600 Seiten.

29.2.1 Auch in diesem Falle vermerkte der RH kritisch, daß die hierfür zuständige Administrative Direktion der ÖBB eine zusammenfassende Auswertung unterlassen hat. Ein ÖBB-interner Schriftverkehr über die Ergebnisse dieses Gutachtens ist - so es ihn überhaupt gegeben hat - schon ausgeschieden worden. Das mangelnde Interesse der Unternehmungsleitung an dem umfangreichen Untersuchungswerk war umso unverständlicher, als der Beratungsgesellschaft während ihrer Erhebungen „in den einzelnen Fachdiensten qualifizierte Beamte zur Verfügung standen“, um deren Tätigkeit in jeder Weise zu unterstützen, und weiters die wesentlichen Ergebnisse „mit den Leitern der untersuchten Dienststellen diskutiert“ worden waren.

29.2.2 Wie praxisbezogen die Untersuchungsergebnisse der Beratungsgesellschaft waren, zeigte sich nach Ansicht des RH beispielsweise in ihren Aussagen über die Delegation von Aufgaben mit

Resultatverantwortung. So seien „in weiten Bereichen der ÖBB Aufgaben, die an sich auf einer unteren Ebene zu vollziehen wären, auf eine höhere Ebene verlagert worden, die eigentlich ganz andere Funktionen zu erfüllen hätte“. Schon nach damaliger Ansicht des Betriebsberaters hätte „die Führungs- und Leitungsebene des Unternehmens lediglich grundsätzliche Anordnungen und Richtlinien herauszugeben und die Einhaltung dieser Anordnungen und Richtlinien zu überwachen. Ihre Aufgabe ist es, im Rahmen der Anordnungen und Richtlinien auch jene Regeln festzulegen, nach denen die zentralen, regionalen und lokalen ausführenden Dienststellen den Prozeß der Entscheidungsbildung abwickeln sollen“. In diesem Zusammenhang „müßten sowohl die allgemeinen Grundsätze für die Führung und Leitung der Mitarbeiter als auch die Aufgaben der einzelnen Vorgesetzten und Untergebenen konkret definiert und schriftlich festgelegt werden“.

29.2.3 Der RH erachtete diese Aussagen der Beratungsgesellschaft für zutreffend und fand es äußerst bedauerlich, daß die ÖBB aus diesem Bericht keine Schlußfolgerungen gezogen und nachgewiesen haben.

29.3 Die Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB beschränkte sich ohne jeglichen greifbaren Nachweis auf die Erklärung, eine Fülle von Maßnahmen der Empfehlungen des Betriebsberaters sei verwirklicht worden, was anhand eines Studiums seines Berichtes festgestellt werden könne.

30.1 Der RH hat sich bereits anlässlich seiner laufenden, schwerpunktartig in einzelnen Teilbereichen der ÖBB durchgeführten Gebarungüberprüfungen stets mit deren organisatorischen Problemen auseinandergesetzt und entsprechende Empfehlungen erstattet. Diesen Empfehlungen folgten die ÖBB ua bei der Auflassung der Zentralstelle für Großbauvorhaben (1971), der Starkstromtechnischen Zentralstelle (1973) sowie der Zentralstelle für maschinentechnische Konstruktionen und Werkstättenbetriebe (1973). Allerdings hatten sich derartige Maßnahmen nach der Schaffung des Wirtschaftskörpers ÖBB im Jahre 1969 angeboten, da nun die vor allem in der Budget-Optik gelegenen Gründe für das Bestehen solcher Zentralstellen weggefallen waren.

30.2.1 Bedeutend weniger rasch handelten die ÖBB hingegen in bezug auf die Empfehlung des RH, die seit vielen Jahren beabsichtigte Auflassung der Streckenleitung Hartberg durchzuführen, obwohl diese hinsichtlich ihrer arbeitstechnischen Belastung nach dem ÖBB-internen Bewertungssystem an letzter Stelle gereiht war (TB 1973 Abs 92.8). Die Auflassung erfolgte erst mit Wirkung vom 1. Dezember 1983.

30.2.2 Die in fünf Tätigkeitsberichten des RH im Zeitraum von 1970 bis 1980 enthaltene Empfehlung, den Elektrotechnischen Dienst der ÖBB aus Koordinierungsgründen in den Verantwortungsbereich der Bundesbahndirektionen einzugliedern, ist ungeachtet einer im Jahre 1970 angekündigten Überprüfung des Vorschlages bisher nicht verwirklicht worden.

30.2.3 Zu den mehrfachen, in drei Tätigkeitsberichten seit dem Jahre 1971 erstatteten Empfehlungen des RH, Werkstätten der ÖBB zusammenzulegen, erklärte der Bundesminister für Verkehr in einem Schreiben an den Präsidenten des RH vom 20. Feber 1979, daß „die Prüfung der Möglichkeiten der Zusammenlegung von einzelnen Werkstätten bisher zu keinem positiven Ergebnis geführt hat“. Einzig in Müzzuschlag ist es im Dezember 1981 zur Zusammenlegung der Schlosser- und Tischlerwerkstätten des Bahnmeisters und der Zuförderungsstelle gekommen.

30.3 Die späte Auflassung der Streckenleitung Hartberg erklärte der Vorstand der ÖBB mit Erwägungen, welche aus anderen als betrieblichen Gründen mit einer derartigen Maßnahme in einer ohnehin wirtschaftlich benachteiligten Grenzlandregion verbunden seien. Die Werkstättenzusammenlegung werde anlässlich der Zusammenlegung der Streckenleitungen Wien Süd und Wien Ost mit Wirkung vom 1. Jänner 1984 fortgesetzt werden, nämlich durch Zusammenfassung von 21 verschiedenen Kleinwerkstätten.

31.1.1 Anlässlich der Gebarungüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Linz hat der RH einen Vorschlag zur „Organisation der ÖBB unter besonderer Berücksichtigung der Bundesbahndirektionen“ erstattet (TB 1978 Abs 64.35). Nach der Geschäftsordnung der Bundesbahndirektionen steht dem Präsidenten der Bundesbahndirektion innerhalb seines Bereiches eine weitgehende Verkehrskompetenz zu; er ist „für eine wirtschaftliche Geschäftsführung in seinem Bereich verantwortlich“. Angesichts der Beeinträchtigung dieser umfassenden Verantwortlichkeit durch die starke Mitwirkung der Generaldirektion hat der RH empfohlen, den Bundesbahndirektionen, die als notwendige Koordinierungsinstanz angesehen wurden, die bisher dort fehlenden Fachdienste (Kraftwagendienst, Elektrotechnischer Dienst) einzugliedern. Die Generaldirektion der ÖBB hätte sich zweckmäßigerweise auf ihre grundsätzlichen Lenkungs- und Aufsichtsaufgaben zurückzuziehen.

31.1.2 Der Vorstand der ÖBB hat damals eine Untersuchung hinsichtlich der möglichen Verwirklichung zugesichert, zugleich aber angemerkt, „daß jede Änderung der bestehenden Praxis nicht nur

höhere Kosten, sondern auch eine Erschwerung des Arbeitsablaufes, verbunden mit einer geringeren Effektivität, darstelle“, und „Eingriffe in gewachsene organisatorische Strukturen nur behutsam und nach reiflicher Überlegung vorgenommen werden könnten, da die Folgen einer solchen Maßnahme nicht immer absehbar seien“. Als die mit der Untersuchung betraute Administrative Direktion im März 1979 einen Bericht erstattete, der Stellungnahmen aus dem Jahre 1971 „im wesentlichen unverändert“ wiedergab, beauftragte der Vorstand der ÖBB den Präsidenten der Bundesbahndirektion Villach, „im Einvernehmen mit den Herren Präsidenten der anderen Bundesbahndirektionen dem Vorstand binnen zwei Monaten geeignete Vorschläge zu erstatten“.

31.1.3 Ihren Auftrag überschreitend, legten die vier Präsidenten dem Vorstand der ÖBB im Juni 1979 eine „Punktation“ über das „Modell einer funktionsfähigen Bundesbahndirektion“ vor. Demnach sollte, ausgehend von den Zielsetzungen des Unternehmenskonzeptes, an die Stelle der derzeitigen, betont fachdienstorientierten und damit koordinierungsfeindlichen Organisationsstruktur eine mit mehr Kompetenz und Verantwortung ausgestattete Direktionsebene treten, wie sie den Vorstellungen des RH entsprochen hätte. Der Vorstand der ÖBB, der „Vorschläge für konkrete Dezentralisierungsmaßnahmen erwartet“ hatte, sah sich nun mit „einer Reihe von grundsätzlichen Überlegungen und von Anregungen konfrontiert, die völlig allgemeinen Charakter haben und zum Teil den bestehenden organisatorischen Aufbau des Unternehmens in Frage stellen“. Dennoch wurde die „Punktation“ der vier Präsidenten den Fachdiensten der Generaldirektion der ÖBB zur Stellungnahme übermittelt.

31.1.4 Abschließend berichtete die Administrative Direktion im November 1979, die „Punktation“ sei so allgemein gehalten, „daß sich für die Fachstellen der Generaldirektion keine Anhaltspunkte für eine konkrete Stellungnahme ergeben haben“.

31.2.1 Der RH erachtete die Schlußfolgerung der Administrativen Direktion, aufgrund derer die „Punktation“ der Präsidenten der vier Bundesbahndirektionen praktisch nicht mehr weiterbehandelt wurde, in dieser verallgemeinernden Form für unberechtigt. In den Stellungnahmen hatten sich sehr wohl Anhaltspunkte für organisatorische Änderungen ergeben. So machte die Stabsstelle Betriebswirtschaft auf den Widerspruch aufmerksam, daß in der Stellungnahme an den RH zum Prüfungsergebnis über die Bundesbahndirektion Linz „die zweistufige Organisationsform des Elektrotechnischen Dienstes und des Kraftwagendienstes vehement verteidigt“ wurde, wogegen die vier Präsidenten in ihrer „Punktation“ die Vertretung aller im Direktionsgeschehen wirksamen Fachbereiche durch die Bundesbahndirektionen gefordert hatten. Weiters war nach Ansicht der Personaldirektion „nicht zu bestreiten, daß die historisch entwickelte Organisationsstruktur der ÖBB nicht mehr für das Konzept eines modernen und auf eine offensive Verkaufspolitik ausgerichteten Unternehmens geeignet ist“. Nach Meinung der Betriebsdirektion wieder „schien der Vorwurf in vielen Fällen berechtigt zu sein“, daß Entscheidungen über Geschäftsfälle, für welche die Bundesbahndirektionen zuständig wären, von der Generaldirektion gefällt werden; dies führe zu einer fortschreitenden „Entscheidungsmüdigkeit“ der Bundesbahndirektionen, die sich jeweils in fernmündlichen und schriftlichen Rückversicherungen äußere. Nur der Elektrotechnische Dienst und der Kraftwagendienst verteidigten ihre traditionelle zweistufige, von den Bundesbahndirektionen unabhängige Organisationsform.

31.2.2 Nach Ansicht des RH hätten sowohl der eigene Organisationsvorschlag als auch die darauf folgende „Punktation“ der Präsidenten der Bundesbahndirektionen und einige Stellungnahmen der Fachdienste der Generaldirektion der ÖBB eine ernsthafte Diskussionsgrundlage für eine organisatorische Reform der ÖBB abgegeben. Die Ablehnung dieser Vorschläge durch die Administrative Direktion der ÖBB ließ erkennen, daß dieser Fachdienst seiner Aufgabe, die Organisationsreform der ÖBB federführend voranzutreiben, nicht zu entsprechen vermochte.

31.3.1 Der Vorstand der ÖBB bestritt in seiner nunmehrigen Stellungnahme die Notwendigkeit einer Eingliederung des Kraftwagendienstes und des Elektrotechnischen Dienstes in die Bundesbahndirektionen. „Das Ergebnis der Prüfung“ in dieser Frage wäre so geartet gewesen, „daß eine Vermehrung der Instanzen von einer zweistufigen zu einer dreistufigen Struktur zu einer Verschlechterung geführt hätte. Diesen Standpunkt vertritt der Vorstand auch heute noch“.

31.3.2 Im übrigen habe der Vorstand der ÖBB in „praxisnahen Einzelmaßnahmen“ die Delegation von Aufgaben an die Bundesbahndirektionen eingeleitet, nicht aber das gesamte Verhältnis der Generaldirektion zu den Bundesbahndirektionen zur Diskussion gestellt. In diesem Sinne wäre auch auf die Stellungnahmen der einzelnen Fachstellen nicht näher eingegangen worden. Die Administrative Direktion hätte jedoch die Bemühungen um organisatorische Reformen im Sinne einer Dezentralisierung von einzelnen Aufgaben im Rahmen ihrer personellen Kapazitäten weitergeführt.

31.4 Der RH erwiderte, die Einbeziehung des Kraftwagendienstes und des Elektrotechnischen Dienstes in die Bundesbahndirektionen sei niemals einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen worden, die auch wegen Fehlens einer Ist-Bestandsaufnahme schwierig gewesen wäre. In Ermangelung

objektiver Entscheidungsgrundlagen sei dem Vorbringen der beiden betroffenen, an der Beibehaltung ihres gegenwärtigen Zustandes interessierten Fachdienste vom Vorstand der ÖBB Glauben geschenkt worden.

32.1.1 Unter den „praxisnahen Einzelmaßnahmen“, die zur Delegation von Aufgaben an die Bundesbahndirektionen führen sollten, wurde unter anderem die Besetzung von Dienstposten der Gehaltsgruppe VIII näher untersucht.

32.1.2 Im Feber 1980 hatte der Vorstand der ÖBB den schon im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung 1971 erwogenen Vorschlag wieder aufgegriffen, die Besetzung von Dienstposten der Gehaltsgruppe VIII an die Bundesbahndirektionen zu delegieren. Im Mai 1980 änderte der Vorstand seine Meinung, indem er den Verlust einer Einflußnahme auf die Besetzung von Posten mit „hohem Maß an fachlicher Eigenverantwortung“ als nicht zielführend erachtete, um im Juni 1980 zum ursprünglichen Delegierungsvorschlag zurückzukehren. Obwohl der Zentralausschuß im April 1980 und auch im März 1981 angeblich seine „grundsätzliche Zustimmung“ erteilt hatte, lauteten seine schriftlichen Stellungnahmen vom Dezember 1981 und Jänner 1982 negativ, da „auch die Fachdienste eine Regelung in der vorgeschlagenen Art und Weise nicht für zielführend halten“. Die zentrale Besetzung dieser Posten durch Verwaltung und Personalvertretung habe sich im Laufe der Zeit sowohl in fachlicher Hinsicht als auch in bezug auf die Rangverhältnisse als vorteilhaft erwiesen; jedes Abweichen von dieser „bewährten Praxis“ brächte administrativen Mehraufwand mit sich. Im übrigen sei eine Zustimmung nie gegeben worden, es hätte lediglich die „Zusage“ gegeben, „diesen Sachverhalt nochmals den zuständigen Gremien zu unterbreiten“.

32.1.3 Nach einer neuerlichen Ablehnung durch den Zentralausschuß entschloß sich der Vorstand der ÖBB zunächst am 24. Mai 1982, mit der Angelegenheit an den Bundesminister für Verkehr im Sinne einer Entscheidung gemäß § 22 der Personalvertretungsvorschrift A 4 heranzutreten. Dazu kam es jedoch in weiterer Folge nicht, da der Vorstand der ÖBB mit Beschluß vom 4. Oktober 1982 „die gegenständliche Frage nicht für bedeutungsvoll genug hielt, um deswegen eine Konfrontation mit der Personalvertretung herbeizuführen. Dies vor allem auch im Hinblick auf die Erhaltung des Arbeitsfriedens und wegen der laufenden Gespräche über Rationalisierungsmaßnahmen.“

32.2 Der RH fand es bedauerlich, daß damit eine organisatorische Regelung, die schon im Jahre 1971 behandelt und im Jahre 1980 wieder aufgegriffen wurde, neuerlich gescheitert war. Das Zurückweichen bei einer organisatorischen Einzelfrage ließ es als zweifelhaft erscheinen, ob die Unternehmungsleitung imstande ist, ohne neue Impulse von außen erfolgreich eine Organisationsreform zu betreiben.

32.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB erschien der Personalvertretung „die Ernennung durch den Vorstand deshalb so wünschenswert, weil es sich dabei um Positionen handelt, die besonders wichtig sind und die durch einen Vorstandsbeschluß ausgezeichnet werden sollen. Insgesamt ist diese Meinungsverschiedenheit von so geringfügiger Bedeutung, daß sie weder eine Beschäftigung durch den Herrn Bundesminister noch nach Meinung des Vorstandes eine Beschäftigung des RH rechtfertigt. Es ist von der Sache her völlig gleichgültig, wo der formale Beschluß gefaßt wird. Die ÖBB bedauern, daß dieser Bagatellfall auf mehreren Seiten behandelt wird und zum Fehlschluß verleitet hat, es hätte in dieser Sache irgendwer Schiffbruch erlitten. Es ist auch für die Zukunft völlig gleichgültig, wer diese Entscheidung trifft“.

32.4 Angesichts der in der Stellungnahme zum Ausdruck gebrachten Meinung blieb es dem RH unerfindlich, weshalb in diesem „Bagatellfall“ ein jahrelanges Bemühen stattgefunden hat, wie es hier in sehr gekürzter Fassung geschildert wurde.

33.1.1 Anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Innsbruck hat der RH einen Vorschlag hinsichtlich eines „leistungsfähigen Zentralverschiebebahnhofes Hall i.T. für den westlichen Raum“ erstattet (TB 1980 Abs 70.7).

33.1.2 Eine Denkschrift der ÖBB aus dem Jahre 1956 hatte mehrere zentrale Vershubknoten für das Netz der ÖBB vorgesehen. Für den Westen Österreichs sollte der auszubauende Verschiebebahnhof Hall i.T. diese Rolle übernehmen. Da die benötigten Grundflächen nicht rechtzeitig gesichert worden waren, verzichtete die Betriebsdirektion in ihrem „Güterverkehrskonzept der ÖBB“ aus dem Jahre 1973 auf die „große Lösung“ Hall i.T., wodurch es letztlich zu der heutigen „kleinen Lösung“ mit ihrer unwirtschaftlichen Zersplitterung der Vershubtätigkeiten kam: Der sich in Innsbruck kreuzende Güterstrom ist auf die Verschiebebahnhöfe Hall i.T. und Innsbruck Frachtenbahnhof aufgeteilt, acht weitere Bahnhöfe leisten Hilfstätigkeiten.

33.1.3 Da der Organisation des Vershubes und seiner Konzentration bei den ÖBB wegen der Beschleunigung des Frachtweges wesentliche Bedeutung zukommt und gerade deswegen die Groß-

projekte Wien und Villach-Süd in Angriff genommen worden waren, hat der RH die Haltung der ÖBB bezüglich des westlichen Raumes überprüft. Nach Einsichtnahme in die Pläne und Besichtigung an Ort und Stelle gelangte er zur Überzeugung, daß die „große Lösung“ Hall i.T. durchaus noch verwirklicht werden könnte. Es wurde dem Vorstand der ÖBB „dringend nahegelegt, die Frage eines echten Zentralverschiebebahnhofes Hall i.T. im Sinne der ursprünglichen Zielvorstellungen neuerlich zu überdenken. Ein weiteres Zuwarten würde die vielleicht letzte Möglichkeit für eine große und wirtschaftliche Lösung im Sinne einer westlichen Verschiebungskonzentration vereiteln“. Zu einer eingehenden Untersuchung der Gesamtfrage wurde geraten.

33.1.4 In seiner damaligen Stellungnahme erschien dem Vorstand der ÖBB aus betrieblicher Sicht die Erweiterung des Bahnhofes Hall i.T. zwar als durchaus wünschenswert, aber unter Berücksichtigung der Prioritäten für andere Zentralverschiebebahnhöfe und zweigleisige Streckenausbauten in absehbarer Zeit kaum zu verwirklichen. Dieser Ablehnung waren ÖBB-interne Stellungnahmen vorausgegangen, wobei die des Betriebsdienstes eher positiv und die des Baudienstes eher negativ ausgefallen war.

33.2.1 In diesem offenkundigen Interessenkonflikt wäre nach Ansicht des RH eine Entscheidung des Vorstandes der ÖBB angebracht gewesen, die auf das Gesamtinteresse der Unternehmung Bedacht nimmt. Zumindest hätte es einer Wirtschaftlichkeitsrechnung bedurft, um die inhaltlichen Aussagen des Baudienstes zu bestätigen oder zu entkräften. Ohne derartige ernsthafte Entscheidungsgrundlagen bleibt die Verschiebungskonzentration der ÖBB im Raum Innsbruck weiterhin mit dem Mangel der Zersplitterung und Unwirtschaftlichkeit behaftet.

33.2.2 Der RH erinnerte in diesem Zusammenhang an das Erfordernis, die Auswahl der Investitions-Prioritäten durch eine von den Fachdiensten unabhängige Instanz, etwa durch die mehrmals empfohlene Stabsstelle, vorzunehmen.

33.3 Der Vorstand der ÖBB verblieb in seiner Stellungnahme auf dem Standpunkt, bei dieser Sachlage wäre eine vorsorgliche Grundstücksicherung unvertretbar gewesen. Auch habe sich die Stadt Hall i.T. nachdrücklich gegen eine Bahnhofsausweitung ausgesprochen. Ferner hätte die „Grün“- und Umweltschutzbewegung die „große Lösung“ Hall i.T. wohl kaum reaktionslos hingenommen. Im übrigen hätten die ÖBB die Möglichkeiten der sogenannten „kleinen Lösung“ bestens genutzt und einen befriedigenden Zustand im Betriebs- und Beförderungsablauf erzielt.

33.4 Dem hielt der RH entgegen, daß er für dieses Projekt keineswegs eine erstrangige Priorität verlangt, sondern empfohlen hatte, erstmalig für dieses Vorhaben Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen, um zu sachlichen Grundlagen für eine Prioritätenfestsetzung zu gelangen. Die Vorteile einer Konzentration des Verschiebes wären wohl nicht nur im Osten und Süden, sondern auch im transitstarken Westen zu erwarten gewesen; somit wäre wohl der bloß „befriedigende Zustand“ verbesserungsfähig. Die Ausweitung des Bahnhofes hätte sich überdies nicht auf das Stadtgebiet von Hall i.T., sondern auf das nahezu unbesiedelte Gebiet in Richtung Innsbruck erstreckt. Allfälligen „grünen“ Bedenken wäre entgegenzuhalten, daß eine bessere Leistungsfähigkeit der Bahn, des als am umweltfreundlichsten erkannten Massenverkehrsmittels, zweifellos die Summe der Umweltbelästigungen zu verringern geeignet wäre.

Die Einrichtung einer Erfolgskontrolle

34.1.1 Die fehlende Erfolgskontrolle führte wiederholt zu Handlungen, die im Widerspruch zu Vorstandsbeschlüssen standen. Der Vorstand der ÖBB hat auf das Führungsinstrument der Erfolgskontrolle nahezu gänzlich verzichtet. Schon anlässlich der Gebarungsprüfung bei der Bundesbahndirektion Wien (TB 1972 Abs 84.22) hat der RH festgestellt, daß Vorstandsbeschlüsse vielfach verspätet oder überhaupt nicht ausgeführt worden waren, und deshalb empfohlen, als Überwachungsinstrument die bestehende Stabsstelle Revision heranzuziehen.

34.1.2 Der Vorstand der ÖBB hat in weiterer Folge das Generalsekretariat mit der „Überwachung“ betraut, das sich jedoch darauf beschränkte, einen Terminvormerk für Berichte an den Vorstand der ÖBB zu führen und im Fall der Säumigkeit diese zu betreiben.

34.1.3 Dagegen ist die Stabsstelle Revision großteils mit Vergabekontrolle befaßt und mangels ausreichender Ausstattung auch kaum in der Lage, der Unternehmungsleitung mit materiellen Prüfungshandlungen als Kontrollinstrument zu dienen (TB 1981 Abs 1.146).

34.1.4 Während beispielsweise der Vorstandsbeschuß vom 20. Jänner 1977 „die Rationalisierungserfolge aus der Realisierung von EDV-Projekten“ termingemäß sicherstellen sollte, wurden die einzelnen Anordnungen dieses Beschlusses, wie etwa die „Vorbereitung der Erfolgsrealisierung bereits

im Stadium der Projektentwicklung“, die „Intensivierung der Projektarbeiten durch Freistellung der Team-Mitglieder“ oder die „Beschränkung von Projektänderungen auf das notwendige Ausmaß“, größtenteils nie befolgt. Entsprechende Maßnahmen des Vorstandes der ÖBB sind mangels Erfolgskontrolle ausgeblieben.

34.2.1 Der RH maß einer wirkungsvollen Erfolgskontrolle große Bedeutung bei, weil unbeschadet seiner eigenen Stellung als von der Verwaltung unabhängiges Organ der Außenkontrolle ein wirkungsvolles internes Kontrollnetz für eine zielgerichtete Verwaltungs- und Unternehmungsführung unerlässlich ist. So bedarf es der laufenden Messung des qualitativen Erreichens klar formulierter Zielvorgaben, um die Eigeninitiative der Mitarbeiter zu fördern.

34.2.2 In dieser Ansicht fühlte sich der RH auch durch die Bestimmungen des § 3 Abs 3 der Geschäftsordnung des Vorstandes der ÖBB bestärkt, wonach „alle Mitglieder des Vorstandes ihre volle Arbeitskraft ausschließlich den der Unternehmensleitung vorbehaltenen Führungsaufgaben zu widmen haben“. Der RH vertrat die Auffassung, daß darunter nicht nur die klare Formulierung von Zielvorgaben, sondern auch die Erfolgskontrolle mit anschließender Auswertung der Ergebnisse zu fallen hat. Es wurde empfohlen, die Erfolgskontrolle in unmittelbarer Vorstandsnähe einzurichten.

34.3.1 Der Vorstand der ÖBB zählte zunächst jene Maßnahmen auf, die schon bisher dem Zweck dienten, die Einhaltung von Vorstandsbeschlüssen zu überwachen. Das Generalsekretariat hätte die Berichtstermine, die Vorstandssekretariate den materiellen Inhalt überwacht. Außerdem hätte es zu diesem Zweck wöchentliche Absprachen in den Betreuungsbereichen und schwerpunktmäßige Direktorenbesprechungen gegeben, bei einer erheblichen Anzahl von Großprojekten sei eine begleitende Kontrolle unter Vorsitz des Finanzdirektors eingesetzt und die Stabsstelle Revision in den letzten Jahren mehrmals personell erweitert worden. Der Vorstand der ÖBB bezeichnete es daher als völlig undenkbar, daß er selbst ein Zuwiderhandeln oft gar nicht bemerkt. Wenn es bei den insgesamt rd 10 000 Beschlüssen des derzeitigen Vorstandes zu fallweisen Mängeln gekommen sei, liege dies in der Natur der großen Zahl. Im übrigen wäre die Administrative Direktion selbstverständlich voll geeignet, ihre schwerpunktmäßige und hauptsächliche Aufgabe der Organisation wahrzunehmen.

34.3.2 Unbeschadet dieser Einwendungen erklärte der Vorstand der ÖBB, er habe bereits im Rahmen des Generalsekretariates ein eigenes Kontrollreferat errichtet, das die vom Vorstand und seinen Sekretariaten gehandhabte Praxis institutionalisiert und in Zukunft auch formal so ausübt, daß den Anregungen des RH voll entsprochen werde. Durch die Einordnung in unmittelbarer Vorstandsnähe sei die volle Information des Vorstandes der ÖBB jederzeit gewährleistet.

34.4.1 Der RH begrüßte die erstmalige Einrichtung einer Erfolgskontrolle bei den ÖBB, die nun das Messen des Erreichten an klar formulierten Zielvorgaben zu übernehmen hätte.

34.4.2 Zur unterschiedlichen Beurteilung des bisherigen organisatorischen Wirkens der Administrativen Direktion bemerkte der RH, diese habe eher organisatorische Konsenslösungen abgewartet als sie initiativ herbeigeführt. Angesichts der traditionell versparteten Fachdienstinteressen hätte jedoch die für die Gesamtunternehmung günstigste Lösung von höherer Warte gefunden und durchgesetzt werden müssen.

Der Verwaltungsaufwand bei den ausführenden Dienststellen der ÖBB

35.1.1 Die ausführenden Dienststellen der ÖBB gewährleisteten im Zusammenwirken mehrerer Fachdienste den vorschriftsgemäßen Regelablauf des Betriebsgeschehens. Zwar kommt dem Betriebsdienst eine zentrale Stellung zu, da er dem Unternehmungszweck der ÖBB am unmittelbarsten dient, doch sind ihm die anderen Fachdienste, welche Fahrweg, Fahrbetriebsmittel und Energie bereitstellen, nicht untergeordnet.

35.1.2 Bei den ausführenden Dienststellen der einzelnen Fachdienste der ÖBB fallen im Personal-, Material- und Rechnungswesen gleichartige Verwaltungsarbeiten an, die auf verschiedene Weise ausgeführt werden. Die Untersuchungen des RH dienten dem Zweck, aus den unterschiedlichen Erscheinungsformen Hinweise auf eine sparsame und zweckmäßige Vorgangsweise bei der Verwaltungsführung zu finden.

35.1.3 Die am Betriebsgeschehen beteiligten Dienststellen der einzelnen Fachdienste besitzen Untergliederungen, die bei den ÖBB „Stellen“ genannt werden. So sind beim Betriebsdienst den Bahnhöfen als Stellen Geschäftsführerbahnhöfe, Halte- und Ladestellen angeschlossen, beim Baudienst den Streckenleitungen als Stellen die Bahnmeister, Brückenmeister und Hochbaubahnmeister. Beim Maschinendienst sind die Zugförderungsstellen und die Wagenmeister Stellen der Dienststelle Zugförderungsleitung, beim Elektrotechnischen Dienst sind den jeweiligen Streckenleitungen als Stellen die

Elektromeister, Fahrleitungsmeister, die Signaltechnischen Betriebsbeamten und Fernmeldetechnischen Betriebsbeamten mit ihren Meistern zugeordnet.

35.1.4 In der Regel liegt der jeweilige Dienstsitz dieser Dienststellen oder Stellen in der Nähe eines Bahnhofes. Größere Bahnhöfe sind daher oft Zentren geworden, um die sich örtlich mehrere andere Fachdienststellen gruppieren, in denen gleichartige Verwaltungsarbeiten getrennt wahrgenommen werden.

35.1.5 Der RH hat vier solcher Dienststellenansammlungen unterschiedlicher Größe hinsichtlich der dort ausgeführten Verwaltungsarbeiten näher untersucht, wobei unter „Verwaltung“ die Personal- und Materialverwaltung und das Rechnungswesen (ohne Verkauf) zu verstehen ist; es handelt sich hier um denselben Inhalt des Begriffes Verwaltung, den die Projektgruppe „Organisation“ der ÖBB bei ihren Ermittlungen angewendet hat. Die vier Dienststellenansammlungen waren Wörgl mit 926 betreuten aktiven Bediensteten, Landeck mit 377, Attnang-Puchheim mit 1 007 und Mürzzuschlag mit 357. Als Vergleichsmerkmale für die Beurteilung der Verwaltungseffizienz hat der RH herangezogen: betreutes Personal, Verwaltungspersonal, Anzahl der Material-ADV-Scheine und Anzahl der Lager- und Inventarkarteikarten.

35.2.1 Vor allem in der Personalverwaltung hat der RH erhebliche Unterschiede angetroffen. So betreute im Bahnhof Wörgl ein Personalbeamter rd 116 aktive Bedienstete und dazu ein Vielfaches an Pensionisten, wogegen bei der Streckenleitung Wörgl auf einen Personalbeamten einschließlich jener bei den Bahnmeistern nur rd 35 aktive Bedienstete entfielen. Dagegen kamen beim Elektrotechnischen Dienst auf einen Personalbeamten der Elektrostreckenleitung Innsbruck 55, auf einen der Fernmelde- und Signalstreckenleitung Innsbruck rd 110 aktive Bedienstete.

35.2.2 Die Ursache der aufwendigen Personalverwaltung im Baudienst lag nach den Erhebungen des RH darin, daß die Bahnmeister oft zu großzügig mit Kanzlisten ausgestattet sind und es dem Baudienst dabei nicht gelungen ist, die Anzahl der Kanzlisten der Größe der Bahnmeisterstellen anzupassen, woraus sich das Problem der freien, nicht ausgelasteten „Zehntelköpfe“ ergibt. So kam einem Kanzlisten beim Bahnmeister Brixlegg die Personalverwaltungsarbeit für etwa sieben Bedienstete zu, beim Bahnmeister des Hauptbahnhofes Innsbruck jedoch für 19 Bedienstete. Hingegen haben die Fahrleitungsmeister des Elektrotechnischen Dienstes keine Kanzlisten zur Verfügung und wenden für ihre Personalverwaltungstätigkeit offenbar aus diesem Grunde etwa ein Drittel weniger Zeit auf. Beispielhaft geringen Personalverwaltungsaufwand fand der RH außer in den Bahnhöfen auch noch bei Zugförderungsstellen, wo in Mürzzuschlag etwa 97 und in Wörgl etwa 114 Bedienstete auf einen Personalbeamten entfallen. Sehr günstig lag ferner die Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck mit über 130 Bediensteten je Personalbeamten, wobei allerdings zu berücksichtigen war, daß der Kraftwagendienst und Zugförderungsdienst bei den ÖBB nicht so stark räumlich aufgesplittert sind wie der Baudienst und der Elektrotechnische Dienst.

35.2.3 Bei der Materialverwaltung wies der Kraftwagendienst günstige Werte auf, da hier ein Beamter in der Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck rd 3 500 ADV-Abfaßscheine im Jahr bearbeitet hat. Demgegenüber erreichten die Materialbeamten der Streckenleitungen Attnang-Puchheim und Wörgl einschließlich der Materialbeamten bei den Bahnmeistern im Gesamtschnitt nur rd 800 bis 900 Abfaßscheine je Mann und Jahr. Die Elektrostreckenleitung und die Signal- und Fernmeldestreckenleitung Innsbruck lagen mit rd 1 100 bis 1 200 ADV-Scheinen je Materialbeamten und Jahr im Gesamtschnitt deutlich besser. Nach Ansicht des RH war das gute Abschneiden der Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck auch dem Umstand zuzuschreiben, daß der Kraftwagendienst das ADV-Projekt Warenbestandsführung zielstrebig und folgerichtiger eingeführt hat; dort wird der Urbeleg ADV-gerecht als Abfaßschein verwendet, während der Baudienst und der Elektrotechnische Dienst Zwischenträgerformulare einschalten.

35.2.4 Bei Betrachtung des Gesamtverwaltungsaufwandes der ausführenden Dienststellen entfielen bei der Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck auf einen Verwaltungsbeamten 50 Bedienstete. Bei dieser Kennzahl folgten die Signal- und Fernmeldestreckenleitung Innsbruck mit 27, die Elektrostreckenleitung Innsbruck mit 20 und die Zugförderungsleitung Attnang-Puchheim ebenfalls mit 20 Bediensteten. Am Ende gereiht waren die Streckenleitungen des Baudienstes, und zwar Attnang-Puchheim mit 16 und Wörgl mit 13 Bediensteten.

Aus diesen Vergleichsergebnissen war der Betriebsdienst auszuklammern, da seine ausführenden Dienststellen, die Bahnhöfe, im Gegensatz zu den Streckenleitungen und Zugförderungsleitungen über keine Beamten im Rechnungsdienst verfügen; auch eine Materialverwaltung findet dort nur in geringem Ausmaß statt.

35.2.5 Eine weitere Berechnung diente versuchsweise dem Vergleich der Verwaltungseffizienz der einzelnen Fachdienste. Dabei wurden neun verschiedene ausführende Dienststellen in Innsbruck,

Wörgl und Attnang-Puchheim einander gegenübergestellt und ihnen jeweils die entsprechenden Anteile der Verwaltung zugerechnet, die in den Bundesbahndirektionen, der Generaldirektion bzw der Zentralen Personalstelle anfallen. Als Maßstab diente die „Anzahl der Bediensteten je Verwaltungskopf“, wobei es sich bei der Zurechnung der Zentralverwaltungsanteile nur um Näherungswerte handelte. Da jedoch rd 90 vH der Verwaltungsarbeit bei den ausführenden Dienststellen erledigt wird und nur rd 10 vH auf die Zentralstellen entfällt, erschien dem RH eine hohe Aussagekraft des Vergleiches gegeben.

Nach dieser Auswertung waren am günstigsten die Werte im dreistufigen Betriebsdienst (Bahnhof Wörgl mit 43 und Bahnhof Attnang-Puchheim mit 42 Bediensteten je Verwaltungskopf) sowie im zweistufigen Kraftwagendienst (Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck mit 38 Bediensteten je Verwaltungskopf). Der zweistufige Elektrotechnische Dienst (Elektrostreckenleitung Innsbruck) und der dreistufige Maschinendienst (Zugförderungsleitung Attnang-Puchheim) lagen mit 18 Bediensteten je Verwaltungskopf auf gleicher Höhe. An letzter Stelle gereiht war der Baudienst (Streckenleitung Wörgl) mit 12 Bediensteten je Verwaltungskopf.

35.2.6 Wie diese Berechnung erkennen ließ, hatte der organisatorische Aufbau, also die Dreistufigkeit oder Zweistufigkeit des Dienststellengefüges, einen weit geringeren Einfluß auf die Sparsamkeit der Verwaltung als meist angenommen wurde. So hatte nach eigener Aussage der Elektrotechnische Dienst bisher stets unter alleiniger Berufung auf seine Zweistufigkeit in den Untersuchungen der Projektgruppe „Organisation“ die „bestmögliche und personalsparendste Organisation“ für sich geltend gemacht.

35.2.7 Nach Ansicht des RH sollten die Fachdienste aus den anfallenden Leistungszahlen ihrer ausführenden Dienststellen und aus den dort zu betreuenden Bediensteten und Anlagen Werte eines Soll-Verwaltungsaufwandes ermitteln, so wie es der Betriebsdienst mit seinen Leistungsabrechnungen und Normierungen der Bahnhöfe unternommen hat, ähnlich aber auch der Kraftwagendienst und zT der Maschinendienst.

35.2.8 Würde der im Betriebsdienst für „Verwaltungsarbeit für Beamte, Vertrags-, Lohn- und Teilbeschäftigte sowie Gastarbeiter“ vorgegebene tägliche Zeitaufwand von sechs Minuten bei anderen vom RH untersuchten Dienststellen angewendet, ergäbe sich bspw bei der Streckenleitung Wörgl eine Mindesteinsparung von fünf Bediensteten. Umgelegt auf alle ausführenden Dienststellen der ÖBB wäre mit einer Mindesteinsparung von etwa 120 Bediensteten zu rechnen.

35.3.1 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete zwar den Personalaufwand als einen wichtigen Faktor für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit, zog aber bei der Beschränkung auf die angeführten Vergleichsmerkmale „betreutes Personal“, „Verwaltungspersonal“, „Anzahl der Material-EDV-Scheine“ und „Anzahl der Karteikarten“ ausreichend begründete Schlußfolgerungen in Zweifel. Die Aussagekraft der Kennzahlen sei angesichts der bei den einzelnen Fachdiensten völlig verschiedenen Organisationsstrukturen beschränkt. So seien beispielsweise Wörgl und Attnang-Puchheim Sitz einer Streckenleitung, die für die Betreuung von mehreren Bahnmeisterbereichen einen größeren Verwaltungsaufwand bräuchte, während in Landeck und Mürrzuslag nur Bahnmeistereien bestehen, die von der Streckenleitung Innsbruck bzw von der Streckenleitung Wiener Neustadt verwaltungsmäßig betreut würden.

35.3.2 Anhaltspunkte über die Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung könnten wohl aus der Gegenüberstellung der eingesetzten Personalquantität und der zu bewältigenden Arbeitsquantität grundsätzlich gewonnen werden. Für die unterschiedliche Personalausstattung wäre jedoch zu beachten, daß bei den einzelnen Fachdiensten verschiedenartige Aufgaben und Problemstellungen zu bewältigen seien. Ferner weiche in einigen Fällen die Anzahl der eingesetzten Personalbeamten von der Anzahl der hierfür vorgesehenen Planstellen ab; so seien etwa bei der Streckenleitung Wörgl nicht 10, sondern nur acht Bedienstete mit Personalangelegenheiten befaßt.

35.3.3 Ungeachtet dieser Einwände pflichtete der Vorstand der ÖBB der Ansicht des RH bei, daß die den Personalbedarf ermittelnden Fachdienste in besonderem Maße auf die Anwendung möglichst gleicher Zumessungsmerkmale zu achten hätten.

35.3.4 Beim Kennzahlenvergleich in der Materialverwaltung wäre laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB das Vorliegen ungleicher Voraussetzungen bei einer Streckenleitung des Baudienstes und einer Kraftwagenbetriebsleitung zu beachten, da eine Streckenleitung mehrere Vorratslagerstellen benötige.

35.3.5 Die Kennzahl der Bediensteten je Verwaltungsbeamten wurde von den ÖBB nur für die Personalverwaltung anerkannt. Für Vergleiche in der Materialverwaltung und im Rechnungswesen sei sie völlig ungeeignet, da sie personalwirksame Faktoren, wie die Anzahl der Abfaßscheine oder Buchungen, unberücksichtigt lasse.

35.3.6 Dieser Einwand gelte auch für die ermittelten Näherungswerte der Gesamtverwaltung der ausführenden Dienststellen einschließlich der Zentralverwaltungsanteile. Dabei sei auch nicht zu erkennen, wie der Anteil von 90 vH, der bei den ausführenden Dienststellen erledigt werde, zustande gekommen sei.

35.3.7 Im übrigen erschien es dem Vorstand der ÖBB zu weit hergeholt, aus einer punktartigen Überprüfung von an vier Orten gelegenen Stellen darauf Schlüsse zu ziehen, daß der organisatorische Aufbau, also die Dreistufigkeit oder Zweistufigkeit des Dienststellengefüges, „einen geringeren Einfluß auf die Sparsamkeit der Verwaltung ausübt, als meist angenommen wurde“. In einer gesamthafter Betrachtung ließe der Wegfall einer Stufe ganz sicher Einsparungen erwarten.

35.4.1 Der RH erwiderte, eine umfassende Untersuchung des Verwaltungsaufwandes der ÖBB wäre im Hinblick auf den Umfang der Unternehmung wohl überaus schwierig zu erstellen. Deutliche Hinweise auf effizientere Verwaltungsmethoden von Dienststellen und auch von ganzen Fachdiensten hätten jedoch die angestellten Stichprobenerhebungen zu ziehen erlaubt. Der RH war hiebei bemüht, die tatsächlich vorgefundenen Verhältnisse wiederzugeben. So wurden beispielsweise bei der Streckenleitung Wörgl nicht nur jene acht Bediensteten berücksichtigt, die nach dem Stellenplan mit Personalverwaltung zu tun hatten, sondern ein Personaleinsatz im Ausmaß von insgesamt zehn Bediensteten, wie es der tatsächlichen Beschäftigung mit diesen Angelegenheiten entsprach. Ebenso wurde auf die Vergleichbarkeit der bei verschiedenen Stellen ausgeübten Verwaltungstätigkeiten Bedacht genommen.

35.4.2 Dem RH erschien es durchaus zulässig, aus den Erhebungsergebnissen bei den genannten vier Ballungszentren Wörgl, Landeck, Attnang-Puchheim und Mürtzschlag weiterreichende Schlußfolgerungen zu ziehen, da diese Verwaltungsansammlungen immerhin 2 667 Bedienstete umfassen, ähnlich strukturiert sind und die Unterschiede - zwei besitzen eine Streckenleitung und zwei nicht - durch Hinzurechnung des Außenpersonals ausgeglichen worden sind. Für wesentlich hielt es der RH hingegen, daß die Untersuchungsergebnisse in diesen vier Verwaltungszentren gleichartig waren und auch in die gleiche Richtung wiesen.

35.4.3 Beim Kennzahlenvergleich über die Materialverwaltung ergaben die Beispiele einer Streckenleitung und einer Kraftwagenbetriebsleitung wohl Extremwerte, jedoch zeigten auch die Vergleiche mit dem Elektrotechnischen Dienst die ungünstige Stellung des Baudienstes auf.

35.4.4 Die für den Gesamtverwaltungsaufwand der ÖBB ermittelten „Näherungswerte“ haben nach Ansicht des RH lediglich die Bestätigung erbracht, daß ein Fachdienst, der bei maßstabgerechter Untersuchung des Personal- und Materialverwaltungsaufwandes ungünstig liegt, auch bei einer Gesamtbetrachtung nicht verwaltungssparsam vorgeht, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob er zwei- oder dreistufig organisiert ist. Dabei wäre der Ansicht des Vorstandes der ÖBB, der Wegfall einer Stufe ließe „ganz sicher Einsparungen erwarten“, nur dann beizupflichten, wenn diese Stufe verwaltungsmäßig nutzlos und somit entbehrlich ist.

35.4.5 Für den Kennzahlenvergleich der Gesamtverwaltung hat der RH den Anteil der Zentralverwaltung bei den Bundesbahndirektionen unmittelbar erhoben, ebenso bei der Betriebsdirektion, der Maschinendirektion und der Baudirektion. Beim Elektrotechnischen Dienst und beim Kraftwagendienst, die in der Bundesbahndirektion nicht vertreten sind, wurden Verwaltungsanteile der Zentralen Personalstelle berücksichtigt. Diese Ermittlungen führten zu dem Ergebnis, daß rd 90 vH der in den Fachdiensten vorkommenden Verwaltungsarbeit von den ausführenden Dienststellen und Stellen geleistet wird.

36.1.1 Beispiele für unterschiedliche und unzweckmäßige Verwaltungsabläufe hat der RH ua bei der Urlaubsabwicklung, der Materialausgabe und der Betreuungstätigkeit der Bahnhöfe erhoben.

36.1.2 Für den Erholungsurlaub und die dienstfreien Tage der ÖBB-Bediensteten ist im § 59 der Dienstordnung und in der „Urlaubsdienstanweisung“ DA (79) der Urlaubsvormerk als einzige Drucksorte zwingend vorgeschrieben, weiters jedoch das „Einvernehmen zwischen dem Dienststellenvorstand und dem Bediensteten“ verlangt.

36.1.3 Wie erhoben wurde, führten die Dienststellen der ÖBB über den Vormerk hinaus noch den „Urlaubszettel“ (genehmigter Urlaubsantrag) und auch daneben noch weitere Urlaubsaufschreibungen, beispielsweise die „Urlaubsausnützung“ bei den Bahnhöfen, die „Urlaubsüberwachungsliste“ der Streckenleitung Innsbruck oder die zusätzlichen „Urlaubskarteien“ der Elektromeister, der Fahrleitungsmeister und der Fernmeldetechnischen und Signaltechnischen Betriebsbeamten.

36.2 Der RH erachtete den Vordruck für den genehmigten Urlaubsantrag als zweckmäßig, war jedoch von der Notwendigkeit weiterer Aufschreibungen nicht überzeugt.

36.3 Dazu führte der Vorstand der ÖBB aus, daß im Sinne einer entsprechenden personalwirtschaftlichen Vorausplanung von den einzelnen Dienststellen vierteljährlich die bereits verbrauchten

Urlaubstage bzw die noch ausnützbaren Urlaubsreste zu melden seien. Weiters müsse vor allem im Betriebsdienst und bei den für die Betriebssicherheit verantwortlichen Dienstzweigen sichergestellt sein, daß nicht durch unkontrollierte Urlaubsgenehmigung ein Personalengpaß entsteht. Deshalb sei am Beginn jedes Urlaubsjahres ein Urlaubsplan aufzustellen. Aus den angeführten Gründen würden von den einzelnen Dienststellen formlose Aufschreibungen unter verschiedenen Bezeichnungen geführt.

36.4 Der RH bezweifelte nicht die Zweckmäßigkeit, in den betrieblich notwendigen Sparten stets für eine ausreichende Anwesenheit von Bediensteten zu sorgen, hielt aber dennoch die angeführten weiteren Aufzeichnungen, die neben der Urlaubsplanung bestehen, für entbehrlich. Außerdem würde für die personalwirtschaftliche Vorausplanung der Personaldirektion eine Meldung je Jahr genügen.

37.1.1 Beginnend mit dem Jahre 1975 hat die Materialgebarung bei den ÖBB durch das ADV-Projekt Warenbestandsführung eine wesentliche Veränderung erfahren. Als Teilergebnis waren die Materialbewegungen der Streckenleitungen, der Elektrostreckenleitungen, der Signal- und Fernmeldestreckenleitungen sowie der Kraftwagenbetriebsleitungen im Jahre 1978 durch die ADV erfaßt. Nur die Zuförderungsleitungen und damit die Betriebswerkstätten sind bisher wegen Einspruchs der Personalvertretung noch nicht an das neue System angeschlossen.

37.1.2 Die Stabsstelle Informatik und Kybernetik der ÖBB hatte für den Abfaßschein die Form eines Durchschreibesatzes gewählt, um den fehlerminimierenden und kostensparenden Grundsatz der „Verarbeitung des Urbeleges“ anwenden zu können. Dieses Vorhaben wurde von der Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck beispielhaft verwirklicht. Die Dienststellen anderer Fachdienste wichen jedoch vom Grundsatz der Urbelegsverarbeitung ab.

37.1.3 Wie erhoben wurde, hat der Fahrleitungsmeister Wörgl im Vorratslager ein „Abfaßbuch“ eingeführt, das erst nach mehreren Tagen auf den ADV-Beleg übertragen wird. Die Signal- und Fernmeldemeister verwenden dagegen nach wie vor als Erstbeleg den alten, nicht ADV-gerechten Abfaßschein, dessen Daten erst bei den Signaltechnischen oder Fernmeldetechnischen Betriebsbeamten auf den ADV-Eingabebeleg übertragen werden. Damit tritt die neue Organisation zT zusätzlich neben die frühere.

37.1.4 Auch der Bahnmeister Wörgl hat eine vom Grundsatz des Urbelegs abweichende Organisationsform gefunden. Es wurde zunächst nur der letzte Durchschlag des Formularsatzes ausgefüllt, der damit eine ähnliche Zwischenträgerfunktion wie beim Signal- und Fernmeldedienst erhielt.

37.1.5 Der Stabsstelle IK waren diese Abweichungen vom geplanten Optimallauf nicht bekannt, da für die Durchführung der Organisationsabläufe eines ADV-Projektes die betroffenen Fachdienste selbst zuständig sind. Nach Angaben der Stabsstelle IK macht die unnötig doppelt geleistete Schreibearbeit des Materialausgebers etwa 50 vH der gesamten Ausstellarbeit am ADV-Vordruck aus.

37.2 Der RH beanstandete die nicht automationsgerechte Vorgangsweise von Dienststellen der ÖBB als unwirtschaftlich und unzulässig.

37.3 Der Vorstand der ÖBB pflichtete dem RH bei, daß der Grundsatz der „Verarbeitung des Urbeleges“ zu bestmöglichen Ergebnissen führt. Bei bestimmten Arbeitsabläufen, wo die genaue Abfaßmenge bei Arbeitsbeginn nicht feststeht, zB bei Anstreicherarbeiten, habe sich jedoch die sofortige Verwendung des Urbeleges wegen allenfalls zu erwartender Rückgaben als unzulässig gezeigt. In solchen Fällen würden Hilfsaufschreibungen verwendet. Die vom RH aufgezeigten Abweichungen von der vorschriftsmäßigen Handhabung seien sofort abgestellt worden.

Es wurde jedoch die Meinung vertreten, daß ein manuell tätiger Materialausgeber, der auch als Lagerarbeiter eingesetzt wird, einen genauen Beleg nicht urschriftlich erstellen könne; dies würde zu einer unverhältnismäßig hohen Fehlerrate führen. Im übrigen mache die dabei unnötig geleistete Schreibearbeit beim Baudienst höchstens 10 vH aus.

37.4 Hierauf erwiderte der RH, daß beispielsweise in der Kraftwagenbetriebsleitung Innsbruck manuell arbeitende Bedienstete durchaus in der Lage waren, selbst die erforderlichen Belege für das Klarschriftlesegerät auszufüllen.

38.1.1 Die ÖBB setzten ihre Bahnhöfe auch als Betreuungsstellen für Pensionisten ein, was bei den dortigen Personalbeamten zu einem spürbaren Verwaltungsaufwand führte. So betreute etwa im Jahre 1976 der Hauptbahnhof Linz neben 986 aktiven Bediensteten 6 260 Pensionisten, der Hauptbahnhof Graz neben 981 aktiven Bediensteten 8 833 Pensionisten. Im Bahnhof Hütteldorf-Hacking lautete das Verhältnis 69 zu 1 200.

38.1.2 Die anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Personaldirektion von den ÖBB geäußerte Meinung, dieser Pensionisten-Betreuungsaufwand binde beim einzelnen Bediensteten nur einen Bruchteil seiner Arbeitszeit, deckte sich weder mit den Beobachtungen des RH noch mit den Aussagen der

Personalbeamten. Nach den Erhebungen des Betriebsdienstes entspricht das Gesamtausmaß der Pensionistenbetreuung der Arbeitsleistung von fast 50 Bediensteten.

38.2.1 Wie der RH feststellte, findet die bei den ÖBB geübte, ungewöhnlich nachhaltige Betreuung ihrer Pensionisten im Verwaltungsdienst des Bundes und auch in der Privatwirtschaft keine Entsprechung. Er empfahl, sich von dieser Art der Hilfeleistung zurückzuziehen. Bei dringlichen Sozialfällen könnten die Personalvertreter der ÖBB einspringen, deren es im Zentralaussschuß und in den Personalaussschüssen am Sitz der Bundesbahndirektionen 66 gibt, die gänzlich vom Dienst befreit sind. Darüber hinaus sind zahlreiche teilweise freigestellte Vertrauensmänner tätig.

38.2.2 Ebenso einzustellen wäre nach Ansicht des RH, daß die Spar- und Darlehenskasse österreichischer Eisenbahnbediensteter (SPARDA) einige Bahnhöfe der ÖBB als Auszahlungsstelle verwendet. Im Bahnhof Landeck erreichte der Monatsumsatz aus dieser Gebarung rd 1 Mill S. Da die damit verbundenen Kassenarbeiten überwiegend in der Dienstzeit anfallen und den Bahnhofsvorstand von betriebswichtigen Arbeiten abhalten, wären die Schecks der Bediensteten bei Fehlen von SPARDA-Filialen in anderen Kreditinstituten zur Einlösung zu bringen.

38.3.1 Nach der Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei es nunmehr durch einen zentralen Auskunftsdienst bei der Pensionsstelle und durch ADV-Unterstützung eines großen Teiles der Verwaltungsaufgaben möglich geworden, alle wesentlichen pensionsrechtlichen Betreuungsaufgaben zentral durch die Pensionsstelle erledigen zu lassen. Im Endstadium dieser Entwicklung werde eine Mitwirkung von Außenstellen nahezu gänzlich entfallen. Der Anregung des RH folgend würden weiters geschulte Vertrauensmänner der Gewerkschaft der Eisenbahner Hilfestellung bei der Betreuung von Pensionsparteien leisten.

38.3.2 Die vom RH im Bahnhof Landeck festgestellte Vorgangsweise bei Scheckeinlösungen wäre durch das Übereinkommen mit der SPARDA nicht gedeckt. Es sei veranlaßt worden, Zahlungen künftig ohne Beeinträchtigung der dienstlichen Aufgaben des Bahnhofsvorstandes abzuwickeln.

Verwaltungsknoten und „Transportleitung“

39.1 Wie oben (Abs 35 ff) gezeigt, gibt es bei den ÖBB eine große Menge gleichartiger Verwaltungsarbeiten, die von den verschiedenartigen ausführenden Dienststellen der ÖBB nicht gemeinsam, sondern fachdienstlich und dienststellenmäßig getrennt durchgeführt werden. Die Durchführung erfolgt unterschiedlich und mit ungleicher Effizienz, was schon angesichts der örtlichen Dienststellen-Zusammenballungen höchst unbefriedigend ist.

39.2.1 Der RH gelangte aufgrund dieses Sachverhaltes nicht zur Schlußfolgerung, nun etwa einen Fachdienst der ÖBB zum Modell zu erklären, dessen Verwaltungsart von den übrigen Fachdiensten zu übernehmen wäre. Vielmehr sollte zu einer überfachdienstlichen Konzentration gleichartiger Verwaltungstätigkeiten gefunden werden. Die Lösung der sogenannten „Verwaltungsknoten“ bot sich vor allem wegen der erwähnten häufigen Dienststellenansammlungen im Bereich von Bahnhöfen an.

39.2.2 Der RH sah die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit solcher Verwaltungsknoten in der Möglichkeit, die in der bisherigen Zersplitterung unausgelasteten - oder mit Unnötigem belasteten - „Zehntelköpfe“ von Verwaltungsbeamten zusammenzufassen und einzusparen. Nach einer Erhebung aus dem Jahre 1976 waren in den ausführenden Dienststellen der ÖBB etwa 1 550 Bedienstete mit Verwaltungsarbeiten beschäftigt. Eine wesentliche Einsparung dürfte vor allem dann gelingen, wenn für die konzentrierten, gleichartigen Verwaltungstätigkeiten einheitliche Zeitvorgaben entwickelt werden, wie sie in ähnlicher Weise der Betriebsdienst seit längerem angewendet hat. Für diese Zeitvorgaben sollten die Werte jener Fachdienste maßgebend sein, die schon bisher die jeweils vorteilhaftesten Verwaltungs-lösungen zustande gebracht haben.

39.2.3 Noch größeren Nutzen versprochen derartige Verwaltungsknoten bei ADV-unterstützten Arbeitsvorgängen, da die Überlegenheit der ADV bei Eingabe großer Mengen von Urbelegen im Verwaltungsknoten mehr zum Tragen kommt als bei einzelnen, aufgesplitterten Dienststellen. Deshalb hatte auch die Stabsstelle IK der ÖBB den Verwaltungsknoten seit Jahren, allerdings vergeblich, gefordert, da er als notwendige Voraussetzung dafür angesehen wurde, die veranschlagten personalwirtschaftlichen Auswirkungen der ADV-Projekte auch tatsächlich entstehen zu lassen (siehe Abs 49.2.9). Die Stabsstelle IK hatte sich bereits im Jahre 1976 eine Datenfernverarbeitung mittels ADV in der Weise vorgestellt, daß rd 40 „zentrale Verwaltungsbüros in größeren Bahnhöfen mit Terminals für Abfragen und Datenausgabe“ einzurichten wären.

39.2.4 Der RH hielt dies aus heutiger Sicht eher für knapp bemessen. Wegen sinkender Kosten der ADV-Geräte und der bevorstehenden Fertigstellung eines Datenübertragungsnetzes durch die Post- und Telegraphenverwaltung könnte nun auch an eine größere Anzahl von Terminals bei den ÖBB

gedacht werden. Die neuesten ADV-Konfigurationen mit sogenannten Modems, denen mehrere Terminals für die Datenverarbeitung angeschlossen sind, könnten so der Schwierigkeit begegnen, daß trotz der angeführten Dienststellen-Zusammenballungen an einem Ort doch räumliche Entfernungen und vielfach auch Gleise zwischen den einzelnen Verwaltungsgebäuden zu überwinden sind. Die besten räumlichen Voraussetzungen für die Eingabegeräte und das Bedienungspersonal würden sich aber meist nur durch überfachdienstliches Umsiedeln erzielen lassen.

39.3 Wie der Vorstand der ÖBB mitteilte, werde die Frage der Errichtung von Verwaltungsknoten bei den ÖBB seit langem erwogen. Dabei solle auch auf die Möglichkeiten einer Automatisierung von Arbeitsvorgängen in besonderem Maße Bedacht genommen werden. Schwierigkeiten wurden jedoch darin gesehen, daß bei den einzelnen ausführenden Dienststellen bzw Stellen unterschiedliche Verhältnisse herrschten und eine vollständige Vereinheitlichung von Verwaltungsarbeiten kaum möglich erscheine. Zeitvorgabe-Werte des jeweils günstigsten Fachdienstes würden keine Möglichkeit bieten, diese besonderen Verhältnisse zu berücksichtigen. Auch ließe das vorgeschlagene „überfachdienstliche Umquartieren“ beträchtliche Schwierigkeiten bei der Verwirklichung erwarten. Bestrebungen in Richtung der „Verwaltungsknoten“ würden von den ÖBB jedenfalls verstärkt, jedoch könne ein solcher schwieriger Umstellungsprozeß keinesfalls in einem Schritt bzw kurzfristig durchgeführt werden.

39.4.1 Nach Auffassung des RH wäre der innerhalb der ÖBB schon lange erwogene Verwaltungsknoten so zweckmäßig für die Lösung der Verwaltungsprobleme bei den ausführenden Dienststellen, daß zumindest ein zustimmender Grundsatzbeschuß des Vorstandes der ÖBB zu erwarten gewesen wäre, der jedoch trotz Drängens der Stabsstelle IK bisher ausgeblieben ist. Mangels einer solchen Grundsatzentscheidung ist beispielsweise bei der erwähnten Werkstättenzusammenlegung in Mürzzuschlag die sich anbietende gleichartige Verwaltungskonzentration nicht einmal versucht worden.

39.4.2 Wenn auch eine vollständige Vereinheitlichung der Verwaltungsarbeit bei den ÖBB kaum erzielbar sein wird, hielt der RH dennoch den weit überwiegenden Teil des Personal-, Material- und Rechnungswesens für grundsätzlich gleichartig. Da die bestehenden Unterschiede meist nicht sachlich, sondern historisch bedingt sind, könnten Fachdienste mit ungünstigeren Verwaltungslösungen durch einheitliche Zeitvorgaben veranlaßt werden, ihre Organisation nach dem Vorbild anderer zu verbessern.

40.1 Weitergehende Überlegungen für eine Straffung und Vereinfachung des Dienststellengefüges sollten auf der Ebene der ausführenden Dienststellen der ÖBB angestellt werden, die dem Unternehmenszweck der ÖBB, Transportleistungen zu erbringen, am unmittelbarsten dienen. Dort werden die Fahrzeuge und Zugmannschaften zur Verfügung gestellt, die Lenkung und Überwachung des Betriebsablaufes durchgeführt und die laufenden Instandhaltungen und Überprüfungen des Fahrparks, des Fahrweges und der dazugehörigen bau- und elektrotechnischen Anlagen vorgenommen.

40.2.1 Dem RH erschien es denkbar, daß diese zum Regelablauf notwendigen Tätigkeiten nicht unbedingt von einer Vielzahl von Fachdiensten und den ihnen unterstehenden Dienststellen ausgeübt werden müssen. Vielmehr könnten zusammengefaßte, gleichartige Dienststellen alle diese eng mit dem Transport verbundenen Aufgaben erledigen, die derzeit von eigenen Dienststellen des Betriebs- und Verkaufsdienstes sowie solchen des Kraftwagen-, Maschinen-, Bau- und Elektrotechnischen Dienstes wahrgenommen werden, wobei diese fachdienstliche Trennung auch nicht immer zwingend gegeben ist. So wird bspw die Zugmannschaft von zwei verschiedenen Fachdiensten beigestellt, und zwar der Triebfahrzeugführer vom Maschinendienst und die Zugbegleiter vom Betriebsdienst. Des weiteren gehören Blockposten und Schrankenwärter dem Baudienst an, obwohl sie betriebliche Aufgaben erfüllen; nur bei gleichzeitiger Wahrnehmung kommerzieller Aufgaben handelt es sich um Mitglieder des Betriebsdienstes.

40.2.2 Der RH empfahl daher eine Organisation gleichartiger Dienststellen für den regelmäßigen Transportablauf unter dem Arbeitstitel „Transportleitung“. Für solche „Transportleitungen“ sprächen die ohnedies bereits bestehenden Dienststellenansammlungen im Umkreis eines Bahnhofes und der bedeutende Gesichtspunkt der aus dem Arbeitszusammenhang gegebenen Koordinierung. Im Falle einer auftretenden Störung muß derzeit der Betriebsdienst einen jeweils zuständigen anderen Fachdienst um Behebung ersuchen, wobei die Prioritätenvorstellungen der Beteiligten nicht unbedingt übereinstimmen. Auch bei Instandhaltungsarbeiten können durchaus Koordinierungsfragen zwischen den verschiedenen Fachdiensten auftreten. In der „Transportleitung“ hingegen fielen Koordinierungsprobleme zwischen verschiedenen Fachdiensten weg, an ihre Stelle träte die Anordnung innerhalb derselben Dienststelle, die keine fachdienstlichen Schranken kennt. Die „Transportleitungen“ unterstünden den Transportabteilungen der Bundesbahndirektionen. In ihrer Vorgangsweise blieben sie an die von den Fachdirektionen herausgegebenen grundsätzlichen Regelungen und Vorschriften gebunden.

40.2.3 Unter der Annahme, daß es bei den ÖBB etwa 30 bis 40 solcher für den unmittelbaren Transportablauf verantwortlicher „Transportleitungen“ gäbe, wären diese neuen Dienststellen nicht nur

von oft unterschiedlicher Größe, sondern auch unterschiedlicher Zusammensetzung. Während sich nämlich die Bahnhöfe und die Meistereien des Bau- und Elektrotechnischen Dienstes nahtlos in die „Transportleitungen“ überführen ließen, wäre das bei den Betriebswerkstätten des Zugförderungsdienstes und bei den Kraftwagenbetriebsleitungen nicht der Fall, da es sie nur in geringerer Anzahl gibt. Hier wäre jedoch eine analoge Lösung erweiterter räumlicher Zuständigkeit wie derzeit bei den Brückenmeistern des Baudienstes vorstellbar: Nur etwa die Hälfte der Streckenleitungen verfügen über einen Brückenmeister, obwohl auch die übrigen in ihrem Betreuungsgebiet Brücken aufweisen.

40.2.4 Der RH wollte mit seinem Vorschlag einer „Transportleitung“ keineswegs ein fertig ausgefeiltes Modell vorstellen, sondern in erster Linie einen Diskussionsbeitrag zur organisatorischen Straffung und einheitlichen Gestaltung des Dienststellengefüges der ÖBB liefern. Dem Vorstand der ÖBB wurde geraten, Überlegungen in dieser Richtung anzustellen und einen Modellversuch durchzuführen.

40.3.1 Der Vorstand der ÖBB erklärte, die Schaffung einer einzigen lokalen Dienststelle zur Erfüllung aller Transportaufgaben erscheine auf den ersten Blick beeindruckend, jedoch sei mit der Zusammenführung von solch vielfältigen Aufgaben eine Reihe schwerwiegender Probleme verbunden. Das Modell werde aber als langfristig realisierbar angesehen und der Diskussionsbeitrag des RH im Rahmen der Weiterführung der Organisationsreform von den ÖBB behandelt werden.

40.3.2 Ergänzend vermerkte der Vorstand der ÖBB, der vom RH als Begründung herangezogene „Störungsfall“ stelle eine Ausnahme dar und rechtfertige daher noch nicht die Schaffung einer „Transportleitung“.

40.4 Hierauf erwiderte der RH, daß betriebliche Störungen, worunter im weiteren Sinne alle Abweichungen vom Planablauf zu verstehen sind, als wesentliches Problem eines Eisenbahnbetriebes behandelt werden sollten. Auf die Störungen bei Sicherungsanlagen wurde hingewiesen (siehe Abs 60).

41.1.1 Ein weiteres Konzentrationsproblem auf höchster Ebene der ÖBB, das der RH bereits wiederholt angesprochen hat, ergibt sich aus der räumlichen Unterbringung der Zentrale. Die Generaldirektion der ÖBB ist in Wien auf 23 Gebäude verteilt; die Elektrotechnische Direktion mit 161 Bediensteten auf vier Gebäude, die Stabsstelle IK mit 95 Bediensteten auf drei. Dasselbe Schicksal teilen die Administrative Direktion mit 49 Bediensteten und die Personaldirektion mit 72 Bediensteten. Ähnliches gilt für die Zentralstellen, wo sowohl die Zentrale Verkehrseinnahmen- und Reklamationsstelle als auch die Zentrale Materialstelle in jeweils vier Objekten untergebracht sind.

41.1.2 Die Nachteile dieser traditionsbedingten, in den letzten Jahrzehnten aber immer mehr zunehmenden Aufsplitterung sind offenkundig: lange Aktenwege, schriftliche Stellungnahmeverfahren statt kurzer Besprechungen, zeitraubende Anfahrwege zu gemeinsamen Sitzungen. Nach Schätzungen der Maschinendirektion fährt der Maschinendirektor wöchentlich im Durchschnitt fünfmal von Wien 15, Langauergasse, nach Wien 1, Elisabethstraße. Die Kosten derartiger Weg- und Arbeitszeitverluste wurden von den ÖBB bisher nie ermittelt.

41.1.3 Alle Versuche der ÖBB, diesen unwirtschaftlichen Zustand zu beenden, sind bisher fehlgeschlagen. Im Jahre 1970 wurde die Möglichkeit untersucht, in einem neu zu errichtenden Gebäude auf dem damaligen ÖBB-Grundstück auf dem Schwarzenbergplatz 1 000 Bedienstete unterzubringen. Das Ergebnis reihte ein solches Projekt mit einer Rendite von 14 vH in den „Bereich der derzeit rentabelsten Investitionsvorhaben der ÖBB“. Ein Bericht der Stabsstelle Betriebswirtschaft und Revision vom 11. Oktober 1974 errechnete für ein zentrales Verwaltungsgebäude der ÖBB auf dem eigenen Grundstück in der Lassallestraße sogar eine Rendite von 17,4 vH.

41.2 Schon anlässlich der Veräußerung des ÖBB-Grundstückes am Schwarzenbergplatz meinte der RH, daß das Zusammenführen einer auf das notwendige Ausmaß beschränkten Generaldirektion der ÖBB in einem einzigen Gebäude angesichts des derzeitigen Zustandes weitgehender und weiträumiger Zersplitterung nicht aus dem Auge verloren werden sollte (TB 1980 Abs 71.2).

41.3 Der Vorstand der ÖBB hielt eine derart umfassende Lösung zur Zeit für nicht durchführbar. Abgesehen von den Kosten eines solchen Vorhabens wäre von der Öffentlichkeit nicht das geringste Verständnis dafür zu erwarten, wenn die ohnehin knappen Budgetmittel für die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes verwendet würden. Das nötige Verständnis für eine solche Maßnahme würde aber auch den Bediensteten der ausführenden Dienststellen fehlen, die ihren verantwortungsvollen und schweren Tätigkeiten oft unter kaum zumutbaren Verhältnissen nachkommen müßten.

41.4 Dem hielt der RH entgegen, daß die ÖBB vielleicht doch auf das Verständnis der Öffentlichkeit zählen dürften, wenn eine betriebswirtschaftlich vorteilhafte Baumaßnahme mit einer kräftigen Schrumpfung der Generaldirektion der ÖBB Hand in Hand ginge (siehe Abs 83.2.5). Bei dem im TB 1981 Abs 72.54 vom RH bemängelten Lehrlingsheim der ÖBB war das Verständnis dagegen eher als

strittig anzusehen. Daß Bedienstete der ausführenden Dienststellen ihren Tätigkeiten oft unter kaum zumutbaren Verhältnissen nachkommen müssen, ergab sich nach Ansicht des RH als Folge unrichtiger Investitionsprioritäten (siehe Abs 77.2.5).

Der Verwaltungsaufwand bei den Bundesbahndirektionen

42.1.1 Die vier Bundesbahndirektionen Wien, Linz, Innsbruck und Villach bilden die Mittelinstanz der dreistufig gegliederten Fachdienste der ÖBB. Im organisatorischen Aufbau - Präsident, vier Abteilungen - bildet nur die Bundesbahndirektion Villach eine Ausnahme, da sie eine räumlich ausgegliederte „Geschäftsstelle Graz“ unterhält.

42.1.2 Die Größe der Bundesbahndirektionen ist sehr unterschiedlich. Der tatsächliche Verwendungsstand an Bediensteten betrug im Jahre 1982 für Wien 563, für Villach 401, für Linz 376 und für Innsbruck 255. In ähnlicher Weise streuten die Betriebsleistungen in Bruttotonnen-km (Stand 1981) von Wien (16 406 Mill) bis Innsbruck (7 074 Mill). Die unterschiedliche Größenordnung wird auch durch die Anzahl der jeweils zu betreuenden Streckenleitungen des Baudienstes deutlich (Wien: 11, Linz: 7, Villach: 6, Innsbruck: 3).

Nach Bereinigung einer ungleichmäßigen Aufgabenverteilung (Datenerfassung, Forstwirtschaft, Wagensdienst) zeigte sich eine unterschiedliche Verwaltungseffizienz. So entfielen auf einen Wiener Direktionsbediensteten 38 Bedienstete nachgeordneter Dienststellen, in Innsbruck hingegen nur 26; Linz und Villach lagen mit 37 bzw 33 dazwischen. Beim Leistungsvergleich je Direktionsbediensteten führte Linz mit 30 Mill Bruttotonnen-km, gefolgt von Wien mit 29 Mill, Villach mit 20 Mill und Innsbruck mit 19,5 Mill.

42.2 Nach Ansicht des RH wären diese unterschiedlichen Leistungskennzahlen zum Anlaß zu nehmen, die Dienststellen mit ungünstigeren Werten an die Leistungsverhältnisse jener mit besseren Werten heranzuführen.

42.3 In seiner Stellungnahme hielt der Vorstand der ÖBB die angeführten Leistungsangaben von ihrem Inhalt her nicht für einen zwischenbetrieblichen Vergleich zwischen den Bundesbahndirektionen geeignet.

42.4 Dem vermochte der RH nicht zu folgen, da in einem Transportleistungsbetrieb das Ausmaß der Transportleistungen im wesentlichen bestimmend für den Umfang der notwendigen Verwaltungsarbeit ist.

43.1.1 Auch bei den einzelnen Abteilungen der Bundesbahndirektionen fielen unterschiedliche Leistungsverhältnisse auf.

43.1.2 Die Verwaltungsabteilungen, die im wesentlichen für Personal- und Rechtsangelegenheiten zuständig sind, ließen wegen der gleichartigen Arbeit gute Vergleiche zu. Die Kennzahl „betreute Bedienstete je Abteilungsangehöriger“ lag in der Bundesbahndirektion Wien mit fast 98 deutlich besser als in der Bundesbahndirektion Innsbruck mit 71 (Linz: 95, Villach: 86).

43.1.3 Bei den Bauabteilungen zeigte sich nach der Ausscheidung von Sonderbauvorhaben, die mit Bauleitungen abgewickelt wurden oder bei denen die Generaldirektion oder Ziviltechniker an der Planung mitwirkten, daß die Bundesbahndirektion Linz mit 45 nachgeordneten Bediensteten je Abteilungsangehörigen am günstigsten abschnitt (Wien: 41, Villach: 40, Innsbruck: 26).

43.1.4 Die Zugförderungs- und Werkstättenabteilungen wiesen wiederum die Bundesbahndirektion Wien mit rd 166 nachgeordneten Bediensteten je Abteilungsangehörigen als führend aus. Am ungünstigsten lag die Bundesbahndirektion Villach mit 96 (Linz: 130, Innsbruck: 113). Derart große Unterschiede ließen sich weder aus dem Fahrpark noch aus der geographischen Lage oder aus der Aufteilung der Zugleistungen ausreichend begründen. Selbst der allfällige verwaltungstechnische Vorteil der Bundesbahndirektion Wien, der in ihrer räumlichen Nähe zu einigen Hauptwerkstätten der ÖBB liegt, vermochte die Abweichungen nicht zu erklären.

43.1.5 Auch bei den Transportabteilungen lag die Bundesbahndirektion Wien mit 45 nachgeordneten Bediensteten und Betriebsleistungen von 0,28 Mill Zug-km je Abteilungsangehörigen an erster Stelle (Linz: 41 bzw 0,24 Mill, Innsbruck: 26 bzw 0,15 Mill, Villach: 39 bzw 0,18 Mill). Das schlechtere Abschneiden der Bundesbahndirektion Villach war ua auf das Bestehen der ausgegliederten „Geschäftsstelle Graz“ mit ihren 35 Bediensteten zurückzuführen.

43.2.1 Zwar ließ die wirtschaftliche Bedeutung des Grazer Raumes diese Geschäftsstelle mit ihren ortskundigen Transportberatern in Anbetracht der Entfernung von Villach als unbedingte kommerzielle Notwendigkeit erscheinen, jedoch wäre nach Ansicht des RH eine Einschränkung der Geschäfts-

28

stelle in der Weise anzustreben, daß alle anderen Angelegenheiten, die nicht dem Verkaufserfolg der ÖBB dienen, wieder der Bundesbahndirektion Villach oder dem Hauptbahnhof Graz übertragen werden. Dort hätten dann entsprechende Rationalisierungen einzusetzen.

43.2.2 Der RH empfahl darüber hinaus auch in diesem Bereich allgemein, sich an den Leistungsverhältnissen der führenden Abteilungen auszurichten.

43.3.1 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete die vom RH errechneten Kennzahlen als nicht geeignet, die Effizienz der Bundesbahndirektionen zu ermitteln und noch weniger, sie zu vergleichen und zu werten. So würden etwa im Bereich der Bundesbahndirektion Wien Verwaltungsangelegenheiten von der Generaldirektion und von Zentralstellen mitbesorgt, die in den übrigen Bundesbahndirektionen von den Verwaltungsabteilungen erledigt werden müßten. Andererseits hätte bspw die Zugförderungs- und Werkstättenabteilung der Bundesbahndirektion Innsbruck zusätzliche Leistungen durch die Schifffahrt auf dem Bodensee oder durch Kontrollen und laufende Absprachen mit ausländischen Bahnverwaltungen wegen des Transitverkehrs zu erbringen. Dies gelte in ähnlicher Weise für die Zugförderungs- und Werkstättenabteilung der Bundesbahndirektion Villach. Auch vermeinte der Vorstand der ÖBB, bei der Transportabteilung der Bundesbahndirektion Villach aus den Darlegungen des RH keine konkrete Begründung für die negative Beeinflussung durch die Geschäftsstelle Graz erkennen zu können.

43.3.2 Dessen ungeachtet würden die ÖBB die bezüglichen Bemerkungen des RH zum Anlaß nehmen, eine entsprechend sorgfältige Betriebsdurchleuchtung bei den Bundesbahndirektionen Villach und Innsbruck vorzunehmen.

43.4 Der RH erachtete die Einwendungen des Vorstandes für nicht ausreichend begründet; ihre Berücksichtigung würde auch nur zu unwesentlichen Verschiebungen der angegebenen Leistungskennzahlen führen. In Anbetracht der Bereitschaft der ÖBB zu einer entsprechenden Betriebsdurchleuchtung wies der RH jedoch lediglich darauf hin, daß die Auslastungsunterschiede zwischen den einzelnen Bundesbahndirektionen und ihren Abteilungen auch schon bisher den ÖBB nicht unbekannt geblieben sein konnten. Hinsichtlich der angekündigten Untersuchung wurde geraten, sich nicht mit einer unquantifizierten Auflistung einiger Aufgabenunterschiedlichkeiten zu begnügen.

44.1.1 Einsparungsmöglichkeiten bei der Einführung von ADV-Projekten wurden nicht ausreichend genutzt.

44.1.2 So war für das ADV-Projekt „Personalinformationssystem“ von der Stabsstelle IK im Jahre 1976 eine Gesamteinsparung von 190 Bediensteten veranschlagt worden; bis zum Jahre 1981 sollten davon 130 eingespart sein. Obwohl der erhoffte Einsparungserfolg im Jahre 1978 auf 90 Bedienstete herabgesetzt wurde, war bis April 1982 erst eine Einsparung von 23 Bediensteten eingetreten. Dieser geringe Erfolg ging zwar zum Teil auf Projektverzögerungen und Schätzungen zurück, die mit der Personalvertretung nicht abgestimmt waren; es war aber auch eine ungenügende Wahrnehmung von Einsparungsmöglichkeiten zu beobachten.

44.1.3 Wie bei der Bundesbahndirektion Linz erhoben wurde, sind im Zuge dieses ADV-Projektes nur zwei Bedienstete eingespart worden. In einer ganzen Reihe von Anwendungsmöglichkeiten des Projektes ist hingegen keine Personaleinsparung eingetreten.

44.2 Wie der RH anhand dieses Beispielfalles kritisch vermerkte, sind tatsächliche Einsparungen offensichtlich nur dort zustande gekommen, wo das ganze Aufgabengebiet eines Bediensteten betroffen war; Teilkapazitäten konnten nicht freigesetzt werden. Die hierzu nötige Umgruppierung von Aufgabengebieten ist unterblieben.

44.3 Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB werde es der Bundesbahndirektion Linz im Laufe des Jahres 1984 möglich sein, durch organisatorische Maßnahmen in Teilköpfen freigewordene Arbeitskapazitäten auszuschöpfen und einen weiteren Bediensteten einzusparen. Im übrigen sah es der Vorstand der ÖBB nicht als gerechtfertigt an, beim ADV-Projekt „Personalinformationssystem“ von Erfolglosigkeit und Versäumnissen zu sprechen.

44.4 Dieser Ansicht vermochte der RH angesichts der unerfüllten Prognosen nicht zu folgen.

45.1 Ein weiteres ADV-Projekt sollte auf dem Gebiet des Vermessungswesens für die Bauabteilungen der Bundesbahndirektionen Erleichterungen bringen. Während in der Bundesbahndirektion Linz mit diesen Aufgaben im Jahre 1975 zehn Bedienstete beschäftigt gewesen waren, erhöhte sich deren Anzahl bis zum Jahre 1982 auf 11, obwohl in diesem Zeitraum die besonders vermessungsintensiven Oberbau-Investitionen real um rd 18 vH gesunken waren.

45.2.1 Wenn auch ein gewisser Nachholbedarf und vorübergehende Mehrarbeiten zu berücksichtigen waren, hätte nach Ansicht des RH die Übernahme der umfangreichen Rechenarbeiten von alten

mechanischen Maschinen auf elektronische Rechner dennoch eine Personaleinsparung erwarten lassen. Außerdem vermißte der RH den Einsatz ADV-gesteuerter Zeichengeräte (Plotter).

45.2.2 Da die ÖBB nicht in der Lage waren, die Wirtschaftlichkeit ihrer Vermessung mit der von privaten Ingenieurkonsulenten zu vergleichen, empfahl der RH, von den Mitarbeitern Zeitaufschreibungen für die einzelnen Vermessungsaufträge zu verlangen.

45.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei schon vor Jahren der vorhandene Personalstand nicht einmal für laufende Vermessungsaufgaben ausreichend gewesen. Die Einrichtung der Datenfernstation zur Übernahme der arbeitsintensiven geodätischen Massenberechnungen hätte zu einer deutlichen quantitativen sowie auch qualitativen Verbesserung der Lage geführt, eine Senkung des ohnehin unzureichenden Personalstandes sei daher nicht zu erwarten gewesen. Von der Veränderung des Oberbau-Investitionsvolumens könne keinesfalls auf eine gleichartige Veränderung der Vermessungstätigkeit geschlossen werden. Bei der Bundesbahndirektion Linz wäre trotz Einsatzes der ADV eine Personaleinsparung bei der Vermessung wegen der laufenden Großbauvorhaben des Nahverkehrs nicht möglich gewesen. Zugesagt wurde die Führung von Zeitaufschreibungen über die Vermessungsaufträge. Bei den ADV-gesteuerten Zeichengeräten seien die technischen und organisatorischen Probleme erst zum Teil gelöst; derartige Untersuchungen wären im Gange.

45.4 Der RH erwiderte, das gesunkene Oberbau-Investitionsvolumen könne nicht ohne Auswirkungen auf den Umfang der dadurch ausgelösten Vermessungsaufträge gewesen sein, zumal doch auch in den Streckenleitungen der Bundesbahndirektion Linz eine Abnahme der mit dem Oberbau beschäftigten Bediensteten um 12,5 vH zu verzeichnen gewesen sei. Der RH erwartete Einsparungen aufgrund gezielter Auswertung der erwähnten Zeitaufschreibungen.

46.1.1 Ein drittes ADV-Projekt betraf das Standardleistungsbuch der ÖBB, wobei für Routinearbeiten der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauarbeiten ADV-Unterstützung vorgesehen war.

46.1.2 Bisher konnten die ÖBB jedoch nur den Leistungsbereich für den Oberbau einführen; aber auch hier fehlten aus dem Regelkreis noch die wichtigen Funktionen der Anlagenrechnung, der Nachkalkulation, des Preisspeichers und des Kostenvoranschlags.

46.2 Wie der RH kritisch vermerkte, ist es den ÖBB trotz zehnjähriger gründlicher Projektarbeit und Einsatzes von rd zwölf Mannjahren allein innerhalb der Stabsstelle IK nicht gelungen, dieses ADV-Projekt geschlossen einzuführen, dessen endgültiger Abschluß für Mitte 1978 geplant gewesen war. Obwohl die ursprünglich mit 54 und später auf 40 Bedienstete zurückgenommenen Personaleinsparungsprognosen im Jahre 1980 zu erfüllen gewesen wären, ist der Personalstand der Bauabteilungen bei den Bundesbahndirektionen um insgesamt 18 Bedienstete (+ 7 vH) gestiegen. Nach Ansicht des RH hat es der Baudienst der ÖBB verabsäumt, durch organisatorische Vorkehrungen seine ADV-Projekte personalwirksam werden zu lassen.

46.3 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete das Standardleistungsbuch als ein äußerst vielschichtiges ADV-Projekt. Die ÖBB hätten in Eigeninitiative einen Leistungsbereich für den Eisenbahnoberbau im engsten Einvernehmen mit den zuständigen Gremien ausgearbeitet und wären somit die ersten in Österreich gewesen, die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung automationsunterstützt vorgenommen haben. Schon der bisherige ADV-Einsatz habe eine beachtliche Beschleunigung und Rationalisierung der Arbeitsabläufe mit qualitativen Verbesserungen sowie finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen ergeben, so daß derzeit das doppelte Bauvolumen mit etwa der gleichen Personalkapazität wie vor zehn Jahren abgewickelt werde.

46.4 Der RH erwiderte, die prognostizierten Einsparungserfolge seien zur Gänze ausgeblieben. Das für das Projekt des Standardleistungsbuches allein maßgebende Oberbau-Investitionsvolumen sei überdies von 1975 bis 1982 real um 18 vH gesunken.

47.1.1 Weitere Erhebungen betrafen die Ablauforganisation von Schreibarbeiten. Nach der Kanzleivorschrift A 3 „soll von der urschriftlichen Erledigung im inneren Geschäftsverkehr weitgehend Gebrauch gemacht werden“. „Erledigungsentwürfe mit nachfolgender Reinschrift sollen nur erstellt werden, wenn es sich um umfangreiche oder wichtige Erledigungen handelt“. Weiters „sollen die Entwürfe in der Regel den Schreibkräften in Kurzschrift übergeben oder zur kurzschriftlichen Aufnahme oder in die Schreibmaschine angesagt werden. Der Einsatz von Diktiergeräten bedarf organisatorischer und personeller Voraussetzungen“.

47.1.2 Wie bei der Bundesbahndirektion Wien erhoben wurde, wich die Praxis wesentlich von der Vorschrift ab. Der überwiegende Anteil der Entwürfe gelangte schon schreibmaschingeschrieben oder handschriftlich in die Schreibstube, persönliche Diktate gab es nur beim Referenten für Rechtsangele-

genheiten. Kurzschriftliche Entwürfe kamen nicht vor. Diktiergeräte waren nicht im Einsatz und wurden auch in anderen Zentraldienststellen der ÖBB nur vereinzelt angetroffen. Dafür setzte die Bundesbahndirektion Wien bereits die Textverarbeitung ein, stieß jedoch an Kapazitätsgrenzen, da nicht in voller zweiter oder dritter Schicht gearbeitet wurde.

47.2 Der RH empfahl, die Kanzleivorschrift A 3 im Hinblick auf den derzeitigen technischen Stand neu zu fassen und dabei vermehrt auf das Vermeiden überflüssigen Schreibaufwandes bedacht zu sein.

47.3.1 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete die Kanzleivorschrift A 3 der ÖBB als eine im Bereich der Bundesverwaltung durchaus moderne Vorschrift, die jedoch nur die notwendigsten Formalerfordernisse regle und damit den Möglichkeiten einer modernen Büroorganisation Raum gebe. Eine Überarbeitung dieser Dienstvorschrift im Hinblick auf technische Neuerungen wurde in Aussicht gestellt.

47.3.2 Weiters sei die Bundesbahndirektion Wien im Jänner 1984 mit Diktier- und Wiedergabegeräten ausgestattet worden. Ein echter Mehrschichtbetrieb ihrer Textverarbeitungsanlage erscheine angesichts der hohen Kosten kaum möglich.

47.4 Die Bedenken des Vorstandes der ÖBB gegen einen Mehrschichtbetrieb auf der Textverarbeitungsanlage erschienen dem RH betriebswirtschaftlich nicht nachgewiesen.

Die Aufgabenstellung und organisatorische Gliederung der Bundesbahndirektion

48.1 Anlässlich mehrerer Gebarungüberprüfungen, zuletzt bei der Bundesbahndirektion Linz (TB 1978 Abs 64.35), hat der RH die derzeitige Gestaltung der Bundesbahndirektionen als Mittelinstanz für einige Fachdienste der ÖBB nicht als organisatorisch bestmögliche Lösung bezeichnet. Zu dieser Beurteilung hatte sowohl das koordinierungshemmende Fehlen einiger Fachdienste auf dieser Ebene beigetragen, als auch die fließende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Generaldirektion und Bundesbahndirektionen, worunter die Eigenverantwortlichkeit der letzteren sichtbar litt.

48.2.1 Da der RH die Bundesbahndirektionen als Mittelinstanz nicht für entbehrlich hielt, wären sie durch eine Neugruppierung der Aufgaben zu besserer Wirksamkeit zu bringen. Als zweckmäßig erschiene dem RH die Bildung von zwei Abteilungen („Technische Planung“ und „Transport“) sowie einer dem Präsidenten unmittelbar unterstehenden „Verwaltungsgruppe“.

48.2.2 In der Abteilung „Technische Planung“ der jeweiligen Bundesbahndirektion, in der alle technischen Fachdienste der ÖBB (Baudienst, Elektrotechnischer Dienst, Maschinendienst) in entsprechender Stärke vertreten wären, hätte grundsätzlich die gesamte konkrete technische Planung koordiniert stattzufinden. Der Generaldirektion der ÖBB bliebe die technische Perspektivplanung vorbehalten; für umfangreiche Sondervorhaben wären im Einzelfall Projekt-Teams zu bilden. Dieser Vorschlag der dezentralisierten Planung gründet auf der Erfahrung in zahlreichen Beispielfällen, etwa dem Umbau der Bahnhöfe Kufstein oder Schwarzach/St. Veit, bei denen sich der unbestreitbare Vorteil räumlicher Nähe und unmittelbarer Fühlungnahme mit den ausübenden Fachdiensten gezeigt hat.

48.2.3 Die Abteilung „Transport“ hätte die regionalen Transportvorgänge des Direktionsbereiches einschließlich des Kraftwagendienstes zu lenken und zu überwachen sowie die kommerziellen Interessen der ÖBB wahrzunehmen. Ihr wären alle ausführenden Dienststellen zu unterstellen, dh die auf der Ausführungsebene vorgeschlagenen einheitlichen „Transportleitungen“ (siehe Abs 40).

48.2.4 Schließlich sollte die „Verwaltungsgruppe“ unter dem Präsidenten der Bundesbahndirektion alle jene Verwaltungsaufgaben übernehmen, für die nach Durchführung der ADV-Projekte der Stabsstelle IK auf dieser Ebene überhaupt noch eine Notwendigkeit besteht. Viele Aufgaben würden allerdings künftig durch Erfassung der Daten bei den ausführenden Stellen und anschließende ADV-gerechte Bearbeitung wegfallen. Im Interesse der in der Geschäftsordnung verankerten hohen Verantwortlichkeit des Präsidenten für die wirtschaftliche Verkehrsbedienung wären hingegen die Verfügungsrechte der Personaldisposition und der Wirtschaftsdisposition auszubauen.

48.2.5 Als Voraussetzung für ein solches Übertragen von Aufgaben hätten alle Handlungen der ausführenden Dienststellen und der Bundesbahndirektionen nach den grundsätzlichen Regelungen der Generaldirektion der ÖBB abzulaufen, deren Möglichkeit und Verpflichtung zur zentralen Aufsicht gewahrt bliebe.

48.2.6 Der RH hielt eine solche Aufgabenstellung und Gliederung einer Bundesbahndirektion für eher geeignet, durch eigenverantwortliches Vorgehen größere wirtschaftliche Effizienz im Gesamtinteresse der ÖBB zu erzielen.

48.3.1 Den organisatorischen Vorstellungen des RH und insbesondere der Einbeziehung der beiden bisher nicht vertretenen Fachdienste - Elektrotechnischer Dienst und Kraftwagendienst - in die

Bundesbahndirektion hielt der Vorstand der ÖBB entgegen, daß durch die bei den Bundesbahndirektionen eingerichteten Elektrotechnischen Überwachungsbeamten eine ausreichende Koordinierungsmöglichkeit bestehe. Außerdem wäre die Übertragung aller konkreten technischen Planungsaufgaben auf die Bundesbahndirektionen schwer vorstellbar, da doch gerade die technische Grundsatzplanung eine wesensgemäße Aufgabe der Generaldirektion sei. Rein regionale Bauvorhaben würden schon zur Zeit in überwiegendem Umfang von den Bundesbahndirektionen geplant und durchgeführt; für Großbauvorhaben sei die Einrichtung von Bauleitungen schon lange üblich und bewährt, wobei die Vorteile der räumlichen Nähe und der unmittelbaren Fühlungnahme mit den ausführenden Stellen durchaus gewährleistet seien. Die Möglichkeit einer weiteren Delegation von technischen Planungsaufgaben an die Bundesbahndirektionen werde jedoch untersucht werden.

48.3.2 Gegen die Einbeziehung des Kraftwagendienstes wurde angeführt, daß vom RH bislang keine schwerwiegenden Koordinationsmängel auf diesem Sektor beanstandet worden seien und daß aufgrund der Abgeschlossenheit dieses Fachgebietes gegenüber den anderen betrieblichen und technischen Angelegenheiten kaum Reibungspunkte entstehen könnten. Überdies würden die auf verschiedenen politischen Ebenen angestellten Überlegungen, die Kraftwagendienste von Bahn und Post enger aneinander zu binden, einen eigenständigen Kraftwagendienst der ÖBB voraussetzen. Die Beibehaltung des gegenwärtigen Organisationsstandes würde die zwar vorerst nur als langfristige Perspektive zu sehende Möglichkeit für einen solchen Schritt offenlassen.

48.3.3 Gegen die unmittelbare Unterstellung der „Verwaltungsgruppe“ unter den Präsidenten wurde eingewendet, dessen Aufgabengebiet würde durch die Aufwertung der Bundesbahndirektionen vergrößert. Überdies wäre durch die Einführung von ADV-Projekten allein noch kein so umfassender Rückgang von Aufgaben zu bewirken.

48.3.4 Grundsätzlich hielt der Vorstand der ÖBB die derzeitige Organisationsform der Bundesbahndirektionen mit den vier Abteilungen für Verwaltung, Bau, Zugförderung und Werkstätten sowie Transport für durchaus den Anforderungen entsprechend. Es erscheine unerfindlich, warum eine nach den organisatorischen Vorstellungen des RH ausgerichtete Bundesbahndirektion eher geeignet sei, durch eigenverantwortliches Vorgehen größere wirtschaftliche Effizienz im Gesamtinteresse der ÖBB zu erzielen.

48.4.1 Diese Äußerungen des Vorstandes der ÖBB veranlaßten den RH, seine grundsätzlichen organisatorischen Überlegungen neuerlich und eingehend wie folgt zu erläutern.

48.4.2 Daß die ÖBB ihre Transportleistungen nach Plan und Erfordernis erbringen, ist in erster Linie als Ergebnis eingefahrener betrieblicher Regelabläufe zu sehen und damit vor allem der Pflichterfüllung der am Transportgeschehen unmittelbar Beteiligten zuzuschreiben. Nicht bewiesen erscheint dadurch die bestmögliche Gestaltung der Verfahrensabläufe in der übrigen Organisation der ÖBB, die den Transport mittelbar unterstützt.

48.4.3 Die Überlegungen des RH betreffend die Bundesbahndirektionen gingen von drei Ansatzpunkten aus:

(1) Die bei den ÖBB bestehenden Bundesbahndirektionen sollten nicht nur als historisch bedingt hingenommen, sondern zu einer Unternehmungsplattform ausgebaut werden, die alle und nicht nur einige transportbedeutsame Angelegenheiten umfaßt. Nicht sinnvoll erschien es dem RH, zwei Fachdienste der ÖBB nur deswegen nicht in die Bundesbahndirektion einzubeziehen, weil sie erst später gegründet worden sind. Der Baudienst ist in der Bundesbahndirektion vertreten, jedoch fehlt dort der Elektrotechnische Dienst, obwohl kaum ein Bauvorhaben der ÖBB ohne beide Fachdienste auskommt. Der Schienen-Betriebsdienst wird von der Bundesbahndirektion geleitet, nicht aber der Kraftwagendienst, obwohl er nach seiner Aufgabenstellung den Schienentransport im Personen- und Güterverkehr zu ergänzen hat.

(2) Die Empfehlung auf Abbau der vorhandenen fachdienstlichen „Souveränitätsschranken“ gründete der RH auf zahlreiche Prüfungsergebnisse, in denen über Koordinierungsmängel berichtet wurde; diese Erkenntnis kam aber auch in den eigenen Reformbestrebungen der ÖBB deutlich zum Ausdruck. Das fachdienstliche Souveränitätsdenken war ua maßgeblich für die Ablehnung des Verwaltungsknotens (siehe Abs 39), der ein überfachdienstliches und rationelles Zusammenziehen der Verwaltung auf der ausführenden Ebene bezwecken sollte. Dieses Denken zeigte aber auch die nunmehrige Stellungnahme, die einen historisch gewachsenen Zustand offenbar höher wertete als das gemeinsame, übergeordnete Unternehmungsinteresse. Der RH empfahl dagegen eine überfachdienstliche Zusammenfassung von Aufgaben auf allen Unternehmungsebenen und damit ein Zusammenführen bisheriger Sonderinteressen zum Gesamtvorteil der ÖBB, und zwar bei den ausführenden Dienststellen („Transportleitung“, siehe Abs 40), bei den Bundesbahndirektionen (siehe Abs 48.2) und bei der Generaldirektion (siehe Abs 83.2.5).

(3) Da die Generaldirektion nur für grundsätzliche Lenkungs- und Aufsichtsfunktionen zuständig ist, wäre folgerichtig die mittlere Ebene der ÖBB so auszugestalten, daß sie ihrer Aufgabe der verantwortlichen Transportbedienung in planerischer und lenkender Hinsicht voll gerecht zu werden vermag. Dies könnte vor allem durch eine Stärkung der Dispositionsfähigkeit der Präsidenten der Bundesbahndirektionen bewirkt werden.

48.4.4 Den im einzelnen vorgebrachten Einwendungen des Vorstandes der ÖBB hielt der RH entgegen, daß der erwähnte „Elektrotechnische Überwachungsbeamte“ zur gewünschten Koordinierung keineswegs ausreicht, da ihm auf der Ebene der Bundesbahndirektion gleichsam bloß die Stellung eines Beobachters zukommt. Dies wäre bei erweiterter Planungskompetenz noch mehr zu beachten.

48.4.5 Für das Aufgabengebiet der vorgeschlagenen Verwaltungsgruppe wäre nach Ansicht des RH zufolge der angestrebten Anwendung von ADV-Projekten doch eine erhebliche Verringerung der Verwaltungstätigkeit zu erwarten, insbesondere bei dem derzeit umfangreichen Schriftverkehr und den entsprechenden Vormerken über Mittelzuweisungen und Voranschlagsüberwachung sowie bei der Anlagenfortschreibung und der Wirtschaftsbuchführung.

48.4.6 Der RH hat in seinen Vorschlägen die Planung einzelner konkreter Projekte durch die Bundesbahndirektionen deutlich der Grundsatz-, Rahmen- oder Perspektivplanung bei der Generaldirektion gegenübergestellt. Bei dieser wäre eine bedeutende Verringerung des Planungsumfanges zu gewärtigen, da bisher auch bei konkreten Planungen eine beträchtliche Einflußnahme der Generaldirektion zu beobachten war.

48.4.7 Nach Ansicht des RH würde das Projekt einer gemeinsamen Kraftwagenunternehmung von Post und Bahn eine mögliche Organisationsform öffentlichen Kraftfahrverkehrs bieten. Obwohl dieser Vorschlag in den vergangenen Jahrzehnten in größeren Abständen zur Erörterung kam, wurde er von den ÖBB jeweils nachdrücklich bekämpft und schließlich zu Fall gebracht. Der Standpunkt der ÖBB wurde bereits in einem Schreiben an den RH vom 17. Juli 1958 gleichermaßen wie in einer neueren Studie aus dem Jahre 1982, die über Verlangen des Verwaltungsrates erstellt worden ist, zum Ausdruck gebracht. Die ÖBB hätten einen eigenen Kraftwagendienst als „Ergänzung des Schienenbetriebes im Personenverkehr“, nötig, „um das Eindringen schienenfremder Verkehrsunternehmen in das Verkehrsgebiet der Bahn zu vermeiden“ und als „Unterstützung des Schienenbetriebes, wenn durch Unfälle und Naturereignisse Verkehrsunterbrechungen eintreten“; auf dem Gebiet des Güterverkehrs wurden die Ergänzungsdienste des Knotenpunkt-, Rollfuhr- und Straßenrollerverkehrs genannt, wobei neuerdings der kombinierte Verkehr zunehmende Bedeutung erhielt. Auch der RH ist bei seinen organisatorischen Erhebungen und Vorstellungen bezüglich des Kraftwagendienstes von der tatsächlich bestehenden Aufgabenstellung dieses Fachdienstes im Rahmen der ÖBB ausgegangen, die sich mit dem oben wiedergegebenen Standpunkt der ÖBB deckt. Wenn der Vorstand der ÖBB nunmehr seine Ablehnung einer Einbeziehung des Kraftwagendienstes in die Bundesbahndirektionen mit der vielleicht möglichen gemeinsamen Kraftwagenunternehmung von Post und Bahn begründete und somit seiner bisherigen grundsätzlichen Haltung völlig widersprach, maß der RH diesen Ausführungen nur eingeschränkte Überzeugungskraft zu.

Die Stabsstelle IK und ihre personalsparenden ADV-Projekte

49.1.1 Die Stabsstelle Informatik und Kybernetik (IK) besteht seit dem Jahre 1969. In ihr sind etwa 100 Bedienstete mit den ADV-Funktionen Planung, Organisation und Programmierung befaßt. Die „Produktion“, nämlich die Betreuung der Großrechenanlage, des zentralen Teils der Datenerfassung und des Datenträgerarchivs besorgt die Zentralstelle „Elektronische Datenverarbeitung-Rechenzentrum“ (EDV-R) mit etwa 150 Bediensteten.

49.1.2 Den ÖBB, die sich schon seit dem Jahre 1916 mit Problemen der maschinellen Datenverarbeitung befaßt haben, steht weiters ein „Integriertes Fernschreib- und Datenübertragungsnetz“ (IFD) zur Verfügung, das allerdings bereits an Kapazitätsgrenzen stößt.

49.1.3 Zu den ersten Aktivitäten der Stabsstelle IK zählte das „Gesamtkonzept 1971 bis 1975“ für eine integrierte Datenverarbeitung bei den ÖBB, welches nach Prioritäten gereiht, einen Katalog von 35 Projekten enthielt. Es wurde im Jahre 1975 vom ADV-Beitrag zum „Unternehmenskonzept 1975 bis 1985“ abgelöst, der nur mehr 23 Projekte umfaßte.

49.1.4 Am 20. Jänner 1982 faßte die Stabsstelle IK das Ergebnis ihrer bisherigen, ein Jahrzehnt überschreitenden ADV-Arbeit in den Vorbemerkungen eines unaufgefordert vorgelegten Berichtes an den Vorstand der ÖBB folgendermaßen zusammen: „Das auf dem Gebiet der Automation bisher Erreichte entspricht nur im eingeschränkten Umfang den Zielsetzungen und Erwartungen der Stabsstelle IK.“ „Die Stabsstelle IK erblickt in den zum Teil ungelösten oder nicht zweckmäßig geregelten

Problemen ‚Planung‘, ‚Projektmanagement‘ und ‚Kooperation‘ die eigentlichen und Hauptursachen für unbefriedigende Ergebnisse und Ineffizienz.“

49.2.1 Diese Selbstdarstellung deckte sich in weiten Bereichen mit den Prüfungsfeststellungen des RH.

So hätten nach den Terminvorgaben des Unternehmenskonzeptes im Mai 1982 von den insgesamt 23 Projekten bereits 18 abgeschlossen sein sollen. Tatsächlich war dies nur bei sieben, vorwiegend kleineren Projekten der Fall. Weitere acht Projekte waren teilweise verwirklicht, fünf in Vorbereitung und drei zurückgestellt. Es waren aber auch Projekte mit geringerer Priorität, etwa Nr 20, 21, 22, Projekten mit höherer Priorität, etwa Nr 5, 8, 9, 10, vorgezogen worden.

49.2.2 Auffallend war das starke Zurückbleiben von Projekten des Finanzdienstes oder solcher Projekte, bei denen er federführend oder zumindest stark beteiligt war (Projekte Nr 3, 7, 8, 9 und 10), wogegen Einzelprojekte anderer Fachdienste, insbesondere des Baudienstes, verhältnismäßig rasch durchgezogen werden konnten (Datenstationen, Netzplantechnik, Betriebsleistungs- und Frequenzanalysen).

Die Finanzdirektion, deren Personalstand im Zeitraum von 1975 bis 1982 von 54 auf 49 Bedienstete abnahm, hat mangels Kapazität an „ihren“ IK-Projekten zu wenig oder zeitweise gar nicht mitgearbeitet. So konnte bis zum Jahre 1982 etwa beim Projekt Nr 8 („Kosten-/Leistungsrechnungen“) und zum Teil auch beim Projekt Nr 9 („Wirtschaftsführung und Budgetabwicklung“), für welche seitens der Stabsstelle IK bereits acht Mann-Jahre investiert worden waren, seit dem Jahre 1974 kaum ein Fortschritt erzielt werden.

49.2.3 Als wesentliche Ursache für die verzögerte Projektverwirklichung erachtete der RH die Haltung des Vorstandes der ÖBB selbst, der den Vorstellungen seiner Stabsstelle IK nicht den nötigen Nachdruck verliehen und oft auch seine eigenen Anordnungen in ADV-Angelegenheiten gegenüber den Fachdiensten nicht durchgesetzt hat. So sollten nach einer Reihe vorangegangener Anordnungen durch einen neuen Vorstandsbeschuß vom 20. Jänner 1977 „die Rationalisierungserfolge aus der Realisierung von EDV-Projekten künftig in größtmöglichem Ausmaß innerhalb vernünftiger Zeiträume entsprechend den vorgegebenen Terminplänen sichergestellt werden“. Die Anordnungen dieses Vorstandsbeschlusses wurden von den Fachdiensten zum Großteil nicht befolgt. Mangels einer Erfolgskontrolle wurden solche Sachverhalte nicht festgehalten, ebenso sind Sanktionen ausgeblieben.

49.2.4 Die „Vorbereitung der Erfolgsrealisierung bereits im Stadium der Projektentwicklung“, die „durch vorherige Genehmigung der künftigen Organisationsformen, Arbeitsstrukturen und Vorschriftengestaltung sowie des Personaleinsatzes nach der Einführung der neuen Verfahren“ erfolgen sollte, blieb beim IK-Projekt „Abrechnung Personenverkehr-Schiene“ unbeachtet. Nach einem Bericht der Personaldirektion vom November 1981 waren die Terminals für die Personenkassen bereits angekauft, ohne daß die nötigen personalwirtschaftlichen Regelungen getroffen worden waren. Die Forderungen der Personalvertretung auf eine „Belohnung“ (1,2 Mill S jährlich) und auf Dienstpostenhebungen (Jahresgesamtkosten rd 7,6 Mill S) waren unerledigt und hatten auch in einer vorangegangenen Information für den Bundesminister für Verkehr keine Erwähnung gefunden.

49.2.5 Weiters sollte nach dem genannten Vorstandsbeschuß zur früheren Erzielung von Einsparungen eine „Intensivierung der Projektarbeiten durch Freistellung der Teammitglieder von jeglichen anderen Verpflichtungen auf Projektdauer“ stattfinden. Außer bei einem einzigen Projekt („Informationssystem Güterverkehr“) wurde diese Anordnung von den Fachdiensten der ÖBB praktisch nicht befolgt.

49.2.6 Außerdem hätte es eine „Beschränkung von Projektänderungen sowie Zusatzprojekten auf das aus gesetzlichen oder betrieblichen Gründen notwendige Ausmaß“ geben sollen. Im Gegensatz dazu wurden ua die ADV-Auswertung der arbeitsmedizinischen Untersuchungen, die Dateien mikroverfilmter Zeichnungen, die Koordinierung des Aufschreibungswesens oder das Fernsprechverzeichnis zusätzlich in die Arbeit der Stabsstelle IK aufgenommen.

49.2.7 Schließlich sollte dadurch eine „Beschleunigung der Arbeiten in der Projektgruppe für Organisationsreform“ eintreten, „daß Ergebnisse in zeitlicher Übereinstimmung mit der Realisierung der EDV-Projekte vorliegen“. Alle diese Aufgaben waren ungelöst, als sich die Projektgruppe im November 1977 auflöste (siehe Abs 23.1.5).

49.2.8 Das sanktionslose Nichtbefolgen von Vorstandsweisungen durch die Fachdienste der ÖBB hielt der RH für überaus nachteilig. Eine effiziente Erfolgskontrolle sollte verhindern, daß die vom Vorstand der ÖBB zum wirtschaftlichen Wohl der Unternehmung verfügte Anordnungen nicht zur Ausführung gelangen (siehe Abs 34).

34

49.2.9 Wie der RH kritisch vermerkte, hat der Vorstand der ÖBB seiner Stabsstelle IK die in mehreren Berichten erbetene organisatorische Unterstützung vielfach versagt. Dies betraf vor allem die im Abs 39 genannten Verwaltungsknoten; die Stabsstelle IK hatte diesbezüglich schon seit dem Jahre 1975 „eine vernünftige, den Erfordernissen des Gesamtunternehmens dienliche und ökonomisch vertretbare Lösung durch Schaffung oder Bildung einer minimalen Anzahl von EDV-Schwerpunkten in Dienststellen- bzw Verkehrsknoten“ gefordert und im Jahre 1979 in Erinnerung gebracht, daß die unbewältigten Probleme eines sinnvollen ADV-Einsatzes „vor allem auf die vielfach unterbewerteten oder unbeachteten organisatorischen Maßnahmen bei der Realisierung von EDV-Anwendungen“ zurückzuführen seien.

49.2.10 Schließlich beanstandete der RH, daß der eingangs genannte Bericht der Stabsstelle IK vom 20. Jänner 1982 („EDV-Einsatz bei den ÖBB, Stand der Projektrealisierungen“) trotz seines schwerwiegenden Inhaltes auch eineinhalb Jahre später seitens des Vorstandes der ÖBB noch immer keine sachliche Behandlung erfahren hat.

49.3.1 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei die von der Stabsstelle IK geübte Kritik vom Bestreben nach bestmöglicher Leistung getragen, die Aussagen wären jedoch subjektiv und dürften nicht überbewertet werden. Von der Stabsstelle IK seien die bei anderen Fachdiensten bestehenden Notwendigkeiten und andersgearteten Schwerpunkte übersehen und eine Gesamtschau des Unternehmungsgeschehens verabsäumt worden.

49.3.2 Nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB könne die Aufzählung der ADV-Projekte im Unternehmenskonzept nach ihren Prioritäten nicht bedeuten, daß ihre Verwirklichung starr in der geführten Reihenfolge möglich wäre; es handle sich vielmehr um Vorhaben verschiedener Fachdienste mit unterschiedlicher Ausführungsdauer, wobei die Fachdienste darüber hinaus auch durch äußere Einflüsse veranlaßt worden wären, zusätzliche Forderungen an die ADV zu stellen.

49.3.3 Beim ADV-Projekt Nr 9 („Wirtschaftsführung und Budgetabwicklung“) hätte sich auch die im Jahre 1976 vom BMF verlangte Änderung der Warenvorratsgebarung verzögernd auf den Projektfortschritt ausgewirkt. Dennoch sei neben dem Teilprojekt „Eurofima“ auch ein Grobkonzept für das Teilprojekt „Wirtschaftsplan-Investitionen“ erstellt worden. Die Kapazität der damit nur nebenbei befaßten Mitarbeiter hätte jedoch durch das Auftreten neuer Anforderungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Nahverkehrsvorhaben eine weitere Einschränkung erfahren. Erst aufgrund der auch vom RH vorgeschlagenen Freistellung von Mitarbeitern könne nun mit einem Abschluß der Programmierung für dieses Teilprojekt in der ersten Hälfte des Jahres 1984 gerechnet werden; der Rest („Wirtschaftsplan-Aufwendungen“) werde im Jahre 1985 folgen.

49.3.4 Der Vorstand der ÖBB bestätigte das Vorliegen eines qualitativen Personalengpasses bei der Finanzdirektion, da nur wenige Mitarbeiter die fachlichen Kenntnisse der Arbeitsabläufe und fachlichen Zusammenhänge hätten und dazu auch ein gewisses ADV-Grundwissen notwendig sei. Das Schulungsproblem sei nur mittelfristig lösbar. Es sei jedoch die Schaffung einer eigenen Arbeitsgruppe bei der Finanzdirektion im Gange, um in Zukunft die Behandlung von ADV-Projekten mit dem gewünschten Nachdruck vorantreiben zu können. Die Genehmigung zweier zusätzlicher Dienstposten sei bereits erfolgt.

49.3.5 Allgemein führte der Vorstand der ÖBB eine Reihe von Maßnahmen und Ereignissen an, welche die Arbeiten an den Vorhaben des Unternehmenskonzeptes äußerst behindert hätten. So wären erhebliche Belastungen durch Arbeitszeitverkürzung und Erhöhung des Urlaubsanspruches entstanden, die durch zusätzliche ADV-Leistungen abgefangen werden mußten. Diese Mehrbelastung sei darüber hinaus noch alljährlich durch die Ausführung vieler Zusatzprojekte aufgrund gesetzlicher Neuregelungen im Sozial- und Steuerbereich, bei den Tarifen sowie durch staatliche Verwaltungsmaßnahmen erhöht worden. Es hätte daher bei den Projekten des Unternehmenskonzeptes das Realisierungstempo den tatsächlichen Notwendigkeiten angepaßt werden müssen.

49.3.6 Angesichts der Wichtigkeit dieses Sachgebietes habe jedoch der Vorstand der ÖBB innerhalb der gegebenen Möglichkeiten bereits Maßnahmen getroffen, um die Einführung ADV-unterstützter Arbeitsabläufe zu beschleunigen. Auch die vom RH als erforderlich angesehene Erfolgskontrolle sei inzwischen eingerichtet worden (siehe Abs 34.3.2).

49.4.1 Wie der RH erwiderte, ließen seine Prüfungsfeststellungen die von der Stabsstelle IK in ihrem Bericht vom 20. Jänner 1982 geübte Kritik keineswegs nur als subjektive Meinungsäußerung erkennen. In diesem Bericht wurden deutlich jene Ursachen aufgezeigt, die eine Einhaltung der Terminstellungen und der Prioritätenreihungen des - verbindlichen - Unternehmenskonzeptes verhindert haben. Die fachdienstlichen Notwendigkeiten und eine Gesamtschau des Unternehmungsgeschehens

hätten nach Ansicht des RH sehr wohl darunter gelitten, wenn Anordnungen des Unternehmenskonzeptes auf dem ADV-Sektor sanktionslos unbefolgt geblieben sind.

49.4.2 Das unbestrittene Auftreten von störenden Faktoren von außen und von innen bei den Projektarbeiten ist erfahrungsgemäß bei ADV-Vorhaben verhältnismäßig häufig anzutreffen. Gerade die ÖBB mit ihren jahrzehntelangen Automatisierungs-Erfahrungen hätten nach Ansicht des RH derartigen störenden Einflüssen angesichts der zu erwartenden und im Unternehmenskonzept quantifizierten Rationalisierungserfolge rechtzeitig durch ausreichende und entsprechend qualifizierte Personalkapazität begegnen müssen. Der RH hat schon anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung bei der ADV-Anlage der ÖBB (TB 1965 Abs 88.9 - 14) die unzulängliche Projektarbeit ausdrücklich auf einen Mangel an qualifiziertem Personal zurückgeführt. Die ÖBB waren sich damals laut Stellungnahme der Generaldirektion auch bewußt gewesen, „daß bei der ständigen Vergrößerung der Aufgabenstellung für die Großrechenanlage eine Vermehrung der Zahl der Programmierer notwendig ist“. Im Hinblick auf die genannten Erfahrungen der ÖBB wäre daher ein Wegfall derartiger Schwierigkeiten zu erwarten gewesen.

49.4.3 Die beim erwähnten Teil eines ADV-Projektes („Wirtschaftsplan-Investitionen“) seit dem Jahre 1982 deutlich beschleunigte Arbeitsweise ließ auf ein zwischenzeitlich gewachsenes Verständnis für die gegenständlichen Probleme schließen.

50.1.1 In der Reihe unabgeschlossener ADV-Vorhaben fiel das Projekt Nr 4 „Warenbestandsführung“ auf, das schon im Juni 1971 als eines der ersten begonnen worden war und laufend zu Rationalisierungserfolgen geführt hatte, aber dennoch, nach zwölfjähriger Projektdauer, noch immer nicht abgeschlossen war, weil die Einbeziehung der Betriebswerkstätten fehlte. Diese mehrjährige Verzögerung hatte die Personalvertretung ausgelöst, die als Gegenleistung für ihre Zustimmung Dienstpostenaufwertungen forderte, welche anlässlich bei der Einführung des Projektes bei anderen Fachdiensten nicht verlangt worden waren.

50.1.2 Ein an den Obmann der Eisenbahnergewerkschaft gerichtetes Schreiben „mit der Bitte um Stellungnahme“ war trotz Erinnerung Mitte 1983 noch unbeantwortet und ein im Juli 1981 angekündigtes Schreiben an den Bundesminister für Verkehr, in dem dieser um Entscheidung gebeten werden sollte, unabgesendet geblieben.

50.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der ÖBB, die personalwirtschaftlichen Auswirkungen des ADV-Projektes nicht schon zu Beginn festgelegt zu haben. Eine solche Vorgangsweise hätte dem vorhin erwähnten Vorstandsbeschluß vom 20. Jänner 1977 entsprochen und wäre zweckmäßig gewesen.

50.3 Wie der Vorstand der ÖBB hiezu mitteilte, seien die Verhandlungen über die Einführung des Projektes „Warenbestandsführung“ in den Betriebswerkstätten noch immer nicht abgeschlossen. Hinsichtlich der personalwirtschaftlichen Auswirkungen des ADV-Projektes hätte die Stabsstelle IK ohnedies eine Zeit- und Kostenschätzung vorgelegt, in der mögliche Erfolge bei den Zugförderungsleitungen untersucht worden seien.

50.4 Nach Ansicht des RH wären die personalwirtschaftlichen Verhältnisse in einem mit der Personalvertretung abgestimmten Einsparungsplan zu regeln. Einseitige Zeit- und Kostenschätzungen der Verwaltung haben sich in diesem Wirtschaftskörper nicht unbedingt als zielführend erwiesen.

51.1 Das ADV-Projekt Nr 7 („Anlagenrechnung“) war bereits im ersten „Gesamtkonzept 1971 bis 1975“ über Automationsvorhaben enthalten gewesen und hätte im Jahre 1975 abgeschlossen sein sollen. Die allgemeine Zielsetzung war mit der Kritik an dem im händischen Verfahren gegebenen Ist-Zustand begründet worden: „Das Ergebnis der Anlagenrechnung der ÖBB steht verhältnismäßig spät zur Verfügung, wodurch die Erstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung verzögert wird.“

51.2 Wie der RH kritisch vermerkte, sind nur einige Vorarbeiten von Teilprojekten (Oberbau, Unterbau, Hochbau) fertiggestellt, die Arbeiten am offenen Hauptteil jedoch im November 1977 unterbrochen und noch nicht wieder aufgenommen worden. Als Begründung wurde angeführt: „Keine Kapazität beim Fachdienst (Finanzdirektion), der auch keine Notwendigkeit zu weiteren Änderungen des bestehenden Systems sieht.“ Der RH empfahl, ein Verhalten einzelner Fachdienste nicht zu dulden, das der Fertigstellung der im Unternehmenskonzept verankerten ADV-Projekte zuwiderläuft.

51.3 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete in seiner Stellungnahme das bestehende Anlagenrechnungssystem als ausreichend, wogegen eine projektgemäße Neukonzeption hohen dauernden Personalmehrbedarf hervorrufen würde. Außerdem sei beim Finanzdienst keine Kapazitätsschwäche vorzulegen.

51.4.1 Der RH erachtete die Haltung des Vorstandes der ÖBB als widersprüchlich, da dieser einerseits im Unternehmenskonzept das ADV-Projekt „Anlagenrechnung“ als dringlich bezeichnet hatte, sich dabei jedoch mit dem Bilanz-Vorlagetermin 30. Juni des Folgejahres begnügte.

51.4.2 Nach Ansicht des RH wäre in diesem Fall besonders zu berücksichtigen, daß die mit der Haushaltsverrechnung befaßte Finanzverwaltung des Bundes schon seit längerem von den ÖBB einen früheren Bilanz-Vorlagetermin fordert, der mit dem bisherigen Projekt „Anlagenrechnung“ nicht erfüllt werden kann. Eine Neukonzeption des Projektes wurde als unerläßliche Voraussetzung für eine vom Nationalrat wiederholt gewünschte Vorverlegung der Vorlage des Bundesrechnungsabschlusses durch den RH dringend empfohlen.

51.4.3 Der von den ÖBB ins Treffen geführte Personalmehrbedarf erschien dem RH dann durchaus vermeidbar, wenn das entsprechende ADV-Projekt Nr 8 („Kosten-/Leistungsrechnungen“), von dem die ÖBB Verwaltungsvereinfachungen und die Einsparung von rd 150 Dienstposten erwarteten, fertiggestellt wäre. Dies hätte im Jahre 1980 geschehen sollen, liegt jedoch in weiter Ferne. Das Bestehen eines Engpasses bei der Finanzdirektion in ADV-Angelegenheiten hat der Vorstand der ÖBB an anderer Stelle zugegeben (siehe Abs 49.3.4).

52.1 Insgesamt kommt den ADV-Projekten der Stabsstelle IK wegen ihrer verwaltungsändernden und personalsparenden Wirkung hervorragende Bedeutung für die Organisation der ÖBB zu.

52.2.1 Nach Überzeugung des RH kann eine Organisationsreform bei den ÖBB nicht auf das moderne Verwaltungsinstrument der ADV verzichten. Zugleich wird es aber auch erforderlich sein, hierfür die wirtschaftlichen und organisatorischen Randbedingungen zu schaffen, etwa die Verwaltungsknoten auf der ausführenden Ebene, die in weiterer Folge die Verwaltungszentren von „Transportleitungen“ werden könnten (siehe Abs 39 und 40).

52.2.2 Um Mißerfolge in Form von Terminüberschreitung oder Nichterfüllung auszuschließen, wären daher weitaus mehr als bisher bei den ADV-Projekten der Stabsstelle IK seitens der Unternehmensleitung klare und in ihrem Ausmaß kontrollierbare Ziel- und Zeitvorgaben zu setzen. Außerdem wäre es angesichts der schwierigen Problemstellungen wohl unabdingbar, die Projektteam-Mitglieder zumindest in den wesentlichen Projektphasen für diese Arbeit freizustellen.

52.2.3 Als bedeutsam für die Stabsstelle IK erachtete der RH deren personelle Ausstattung. Der ÖBB-interne Nachwuchs für die ADV wurde seit Jahren geringer. Nach Meinung des RH dürfte es nicht zuletzt daran liegen, daß die Fachdienste bessere Aufstiegschancen zu bieten vermögen und es daher zur Abwanderung fähiger Bediensteter von der Stabsstelle IK zu den Fachdiensten kommt. Dieser nachteiligen Entwicklung wäre mit Rücksicht auf die vom Bundesbahngesetz geforderte höchstmögliche Wirtschaftlichkeit des Betriebes Einhalt zu gebieten.

52.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei der vom RH untersuchte Zeitabschnitt des Unternehmenskonzeptes 1975 - 1982 von äußerst unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen umgeben gewesen. Während zuerst beste Bedingungen positive Begleiterscheinungen wie Urlaubsverlängerung oder Arbeitszeitverkürzung zuließen, folgten darauf Jahre mit starken konjunkturellen Einbrüchen. In beiden Fällen seien die erforderlichen ÖBB-internen Maßnahmen nur durch verstärkten ADV-Einsatz zu verwirklichen gewesen. Daher wären neben den Vorhaben des Unternehmenskonzeptes vordringlich auch die von den Fachdiensten geforderten zusätzlichen ADV-Projekte zu bewältigen gewesen. Aufgrund der finanziellen Möglichkeiten, aber auch wegen der langen Ausbildungsdauer des ADV-Personals hätten fallweise Terminüberschreitungen nicht vermieden werden können. Außerdem seien in der Mitte der 70er Jahre noch weitere beträchtliche Kapazitätseinbußen zu verkraften gewesen, weil eine erhebliche Anzahl von durchwegs guten Programmierern auf wesentlich besser bezahlte Arbeitsplätze in die Privatwirtschaft gewechselt sei.

52.4.1 Diesem Vorbringen hielt der RH entgegen, daß Terminüberschreitungen geradezu als Regelfall auftraten, wobei das Ausmaß der Überschreitung zuweilen die vorgesehene Projektdauer übertraf. Solchen Schwierigkeiten hätten die ÖBB durch eine andere ADV-Personalpolitik zu begegnen gehabt.

52.4.2 Welche günstigen ADV-Anwendungen bei den ÖBB möglich sind, hat der RH hingegen bei der Pensionsstelle erhoben, die mit 130 Bediensteten die etwa 75 000 Pensionsparteien der ÖBB betreut. Wie der Dienststellenleiter bekanntgab, sind dort durch ADV und andere organisatorische Maßnahmen (Mikrofilmarchivierung) in den Jahren von 1949 bis 1982 insgesamt über 140 Bedienstete eingespart worden, obwohl heute teilweise höhere Anforderungen zu erfüllen sind, etwa durch die stark gestiegene Anzahl von Datenänderungen. Maßgeblich für den großen Rationalisierungserfolg hielt der RH die Vorgangsweise der Pensionsstelle der ÖBB, in der nach Angaben des Dienststellenleiters seit

19 Jahren ein qualifizierter Bediensteter ausschließlich mit Fragen der Organisation und der ADV befaßt ist, der in ständiger Fühlungnahme mit der Stabsstelle IK für eine geeignete, seiner Dienststelle nützliche Ausgestaltung von ADV-Projekten sorgt.

52.4.3 Nach Auffassung des RH sollten Organisation und ADV bei den ÖBB nicht nur nebenbei in gelegentlichen Arbeitspausen betrieben werden. Das Ziel einer straffen zweckmäßigen und sparsamen Organisationsstruktur der ÖBB wäre einer nachhaltigen Befassung wert.

Die Organisation des sicheren Fahrbetriebes

53.1.1 Die Eisenbahn ist als sicheres Verkehrsmittel anzusehen. Die Grundlage für diese Sicherheit bilden der eigene Fahrweg und die seit über 100 Jahren abgestimmte Technik von Gleis und rollendem Material. Solche Voraussetzungen genügen jedoch nicht, um mit diesem an sich sicheren Verkehrsmittel auch einen sicheren Fahrbetrieb zu gewährleisten. Demgemäß fordert § 19 des Eisenbahngesetzes, daß die Eisenbahn „unter Berücksichtigung der Sicherheit, der Ordnung und der Erfordernisse des Eisenbahnbetriebes und des Eisenbahnverkehrs“ zu bauen, zu erhalten, zu ergänzen und zu betreiben ist.

Die Wichtigkeit dieser Forderung ist aus der Sanktion erkennbar: „Ist die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes nicht mehr gegeben, so hat die Behörde die gänzliche oder teilweise Einstellung des Betriebes zu verfügen.“

Das Produktionskonzept der ÖBB bezeichnet die sichere Betriebsabwicklung als unverzichtbaren Bestandteil jener Transportqualität, welche die ÖBB ihren Kunden bieten.

53.1.2 Da ein vollautomatisch gesicherter Eisenbahnbetrieb mit den finanziellen Mitteln, die den ÖBB zur Verfügung stehen, nicht zu erzielen ist, muß eine anders gestaltete Organisation aus den technischen Sicherungsanlagen, den Sicherheits-Vorschriften und den im Fahrbetrieb tätigen Bediensteten ein engmaschiges Sicherheitsnetz herstellen, das nach menschlichem Ermessen Unfälle verhütet. Die Organisation dieses Bereiches ist in Ansehung des Unternehmungszieles so bedeutsam, daß sie bei allen anderen organisatorischen Fragen der ÖBB mitberücksichtigt werden muß.

53.1.3 Wie weit das Ziel des absolut sicheren Eisenbahnverkehrs erreicht bzw. verfehlt wird, zeigt die Verkehrsunfallstatistik der ÖBB. Darin sind alle Vorfälle, die nach der Unfallvorschrift der ÖBB (V 26) als „außergewöhnliche Ereignisse“ gelten, aufgezählt und untergliedert. In dieser Statistik sind sowohl Unfälle mit schweren oder leichten Folgen enthalten, als auch schwerwiegende Fehlhandlungen, die folgenlos geblieben sind, wie etwa das Überfahren haltzeigender Signale oder das Einfahren in besetzte Streckenabschnitte. Über die erfaßten „außergewöhnlichen Ereignisse“ hinaus gibt es allerdings eine unbestimmte Anzahl wesentlicher betrieblicher Fehlhandlungen, wie etwa das Unterlassen betriebswichtiger Meldungen, die in der Statistik fehlen, weil sie ohne Folgen geblieben sind.

53.1.4 Die Verkehrsunfallstatistik der ÖBB zeigt im langjährigen Vergleich (1970 bis 1982) insgesamt eine fallende Tendenz, sowohl in den absoluten Gesamtzahlen der „außergewöhnlichen Ereignisse“, die von 3 273 auf 2 239 gesunken sind, als auch im Verhältnis zu den Betriebsleistungen, wo je Million Zugkilometer ein Rückgang von 38 auf 21 zu beobachten war.

Nicht ganz dem sinkenden Gesamttrend folgten die Ereignisse mit schweren Folgen. Einem Tiefstand von 50 Unfällen in den Jahren 1977 und 1978 folgte wieder ein Steigen auf 71 im Jahre 1982.

Ganz im Gegensatz zu dieser Entwicklung haben sich allerdings im Zeitraum von 1970 bis 1982 die schwerwiegenden Anstände, die folgenlos geblieben sind, ständig von 269 auf 555, also mehr als das Doppelte erhöht.

53.2 Wie eine Auswertung der angeführten Unfallstatistik zeigte, lag bei einem Großteil der Ereignisse menschliches Versagen vor. Wohl ist es gelungen, durch erhöhten Einsatz von Investitionsmitteln den Bereich möglichen menschlichen Versagens etwas einzuengen und dadurch die Gesamtzahl der „außergewöhnlichen Ereignisse“ zu vermindern; nicht gelungen ist es jedoch, damit auch die Anzahl der folgenlos gebliebenen schweren Anstände zu verringern. Dem RH erschien der Schluß nicht ungerne gerechtfertigt, daß die Nachlässigkeit einzelner Verkehrsbediensteter bei den ÖBB ein unbewältigtes Problem darstellt.

53.3.1 Der Vorstand der ÖBB bestätigte in seiner Stellungnahme die genannten statistischen Ergebnisse, führte dazu jedoch im Einzelnen aus, daß insgesamt ein Trend einer Verlagerung von den Unfällen mit schweren Folgen zu den folgenlosen schweren Anständen zu erkennen sei. Bei den Ereignissen mit schweren Folgen lasse sich unter Beibehaltung eines generellen Abwärtstrends eine wellenartige, periodisch auftretende relative Unfällhäufigkeit ablesen, die im Jahre 1983 mit 45 Zugentgleisungen und -zusammenstößen den bisher niedrigsten Stand erreicht habe. Weiters bestünde ein sehr großer Teil der folgenlosen schweren Anstände im unerlaubten Überfahren haltzeigender Hauptsignale.

Dazu komme es in der überwiegenden Zahl der Fälle durch Ausfälle der örtlichen Stromversorgung, Blitzschlag oder Signalstörungen.

53.3.2 Zu der vom RH erwähnten unbestimmten Anzahl von schwerwiegenden, aber folgenlosen Fehlhandlungen, die in der Unfallstatistik der ÖBB nicht aufschienen, bemerkte der Vorstand der ÖBB, daß die ständig verfeinerte Eisenbahntechnik immer mehr das Vertuschen von Anständen unterbinde, wodurch andererseits ein Ansteigen der statistisch ausgewiesenen folgenlosen schweren Anstände bewirkt werde. Dies sei eine positive Entwicklung, weil das Geschehen durchschaubar werde und gezielte Maßnahmen gesetzt werden könnten.

53.4 Der RH pflichtete dieser Ansicht des Vorstandes der ÖBB in jenen Fällen bei, wo schon die moderne Eisenbahn-Sicherungstechnik in vollem Einsatz steht. An den automatisch weniger oder nicht gesicherten Stellen des Eisenbahnnetzes war aber wohl keineswegs dafür vorgesorgt, daß alle Fehlhandlungen des Personals in die Statistik Eingang gefunden haben.

54.1.1 Bei den ÖBB kam es im Jahre 1981 zu einer Reihe folgenschwerer Eisenbahnunfälle, die überwiegend auf menschliches Versagen zurückzuführen waren.

54.1.2 Schon am 23. März 1981 wurde deswegen eine parlamentarische Anfrage an den Bundesminister für Verkehr gerichtet, der in seiner Antwort darauf hinwies, daß die „ÖBB seit Jahren bemüht sind, durch verstärkte Investitionstätigkeit auf dem Gebiet der Eisenbahnsicherungstechnik Unfälle durch menschliches Versagen zu verhindern.“ Aber „selbst bei Einsatz modernster Technik wird man im Störfall auch auf das richtige Handeln des Bedieners angewiesen bleiben.“

54.1.3 Aufgrund der Reihe schwerer Unfälle bezeichneten es die Verkehrsreferenten der Bundesbahndirektionen als notwendig, „die Bediensteten mehr zu kontrollieren, zu motivieren und zu schulen“ und die sogenannten „Hausbräuche“ abzustellen; gemeint waren erleichternde, aber unzulässige Abweichungen von Dienstvorschriften, wie die Nichtverwendung von vorgeschriebenen Melde-Wortlauten oder nicht vorgesehene Handzeichen und Lautsprecherdurchsagen zur Übermittlung von betriebsbedeutsamen Informationen.

54.1.4 Die Betriebsdirektion erarbeitete sodann im Oktober 1981 einen „Maßnahmenkatalog“, der die „Eindämmung der Zahl der außergewöhnlichen Ereignisse und deren Folgen zum Ziele hatte“. Er war in erster Linie als ein Zurückführen der Bediensteten auf den vorschriftsgemäßen Weg und als Stärken des Kontrollgedankens zu werten. In diesem Sinne sollte sogar eine „Kontrolle der Kontrollorgane“ durch Organe der Generaldirektion der ÖBB ausgeübt werden.

54.1.5 Ein Erfolg des „Maßnahmenkataloges“ blieb aus. Im Feber 1982 berichtete die Betriebsdirektion an den Vorstand der ÖBB über die „Kontrolle der Kontrollorgane“, daß „die Mittelzuweisung an die Betriebsdirektion für 1982 noch nicht erfolgte, weswegen die Kontroll- und Überwachungstätigkeit durch Organe der Betriebsdirektion derzeit bescheidener abläuft.“ In der Besprechung der Verkehrsreferenten vom Juni 1982 wurde mit Besorgnis festgestellt, daß in den letzten zwei Monaten „Einfahrten in besetzte Gleise, Fehlausfahrten, Durchfahrt bei planmäßigem Aufenthalt, Überfahren von Signalen udgl wieder ein erschreckendes Ausmaß angenommen haben.“

54.1.6 Am 23. Juli 1982 sah sich der Bundesminister für Verkehr „angesichts der sich in letzter Zeit wiederholenden Unfälle bei den ÖBB veranlaßt, den Vorstand der ÖBB aufzufordern, im Interesse der Verkehrssicherheit alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die den Risikofaktor des menschlichen Versagens so klein wie möglich halten“.

54.1.7 Der Vorstand der ÖBB legte daraufhin in seiner Information vom 12. November 1982 dem Bundesminister für Verkehr eine inhaltliche Wiedergabe des genannten „Maßnahmenkataloges“ vor.

54.1.8 Wie der Generaldirektor der ÖBB allerdings in der „Sicherheitsbesprechung“ vom 17. Jänner 1983 mitteilte, hat der Bundesminister für Verkehr den vorgelegten Maßnahmenkatalog mit dem Auftrag zurückgewiesen, „neue Ideen zu entwickeln bzw neue Maßnahmen zu ergreifen, das Unfallgeschehen wirkungsvoll einzudämmen“.

54.2 Bis zur Beendigung der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung vermochte der RH aus den Unterlagen keine wesentliche Änderung der Gesamtlage zu erkennen. Auch die vom Bundesminister für Verkehr erhofften neuen Ideen waren noch nicht in Erscheinung getreten.

54.3 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete die vom RH in diesem Zusammenhang wiedergegebenen Äußerungen als „extrem ausgewählt und für eine Beurteilung der Betriebssituation keineswegs repräsentativ“. Es müßte berücksichtigt werden, „daß diese vor allem emotional betonten Erklärungen in ihrer Hypertrophie die Mitarbeiter motivieren sollten“. Die ergriffenen Maßnahmen hätten in der zweiten Hälfte des Jahres 1982 zu einem Rückgang des Unfallgeschehens geführt.

54.4.1 Wie der RH erwiderte, hat er lediglich protokollierte Feststellungen der für das unmittelbare Verkehrsgeschehen verantwortlichen Verkehrsreferenten der Bundesbahndirektionen wiedergegeben, welche von ihrer Aufgabenstellung her zur Beurteilung der Betriebslage berufen sind.

54.4.2 Außerdem hielt der RH das Abnehmen der Unfälle mit schweren Folgen, das übrigens erst Ende 1982 eintrat, noch nicht für ein sicheres Anzeichen dafür, daß der „Maßnahmenkatalog“ im überprüften Zeitraum schon voll gegriffen hätte. In der Regel entsteht erst infolge eines zufälligen Zusammentreffens widriger Umstände aus einem „außergewöhnlichen Ereignis“ ein folgenschwerer Unfall, wie es umgekehrt auch nur einer Häufung günstiger Umstände zu verdanken ist, wenn eine gefährliche Verfehlung zu keinem Unfall führt. Die erwähnte, vom Ernst der Lage getragene „Sicherheitsbesprechung“ vom 17. Jänner 1983 und auch die Feststellungen der Betriebsdirektion in der Verkehrsreferentenbesprechung vom Jänner 1983 bestätigten diese Sicht des RH.

55.1.1 Vor einer weiteren Behandlung von Verkehrskontrolle und -überwachung erscheint zunächst eine Darstellung der Organisation der Verkehrslenkung bei den ÖBB geboten.

55.1.2 Auf der Ebene der Generaldirektion wird die Verkehrslenkung von der Betriebsdirektion, Abteilung „Transportlenkung“, ausgeübt. Sie bedient sich dabei der Zentralen Verkehrsüberwachung mit dem Sitz in der Generaldirektion der ÖBB, der auf der Ebene der Bundesbahndirektionen die Zugleitungen in Wien, Linz, Innsbruck und Villach unterstehen. Diesen angegliedert sind die sogenannten Dispostellen.

55.1.3 Die Zentrale Verkehrsüberwachung dient der Verbindung zwischen leitendem und ausführendem Verkehrsdienst sowie dem unmittelbaren Eingreifen in das Verkehrsgeschehen. Letzteres erreicht allerdings nur ein geringes Ausmaß und beschränkt sich etwa bei Unfällen auf das Umleiten von Zügen. Unter anderem wird auch das Führen von Ersatzzügen, das Nachführen von Kurswagen und der Einsatz dringlicher Hilfszüge besorgt.

Der Zugleitung bei den Bundesbahndirektionen obliegt die laufende Beobachtung der Verkehrslage in ihrem Bereich. Ihr Anliegen ist vor allem die Flüssigkeit und Wirtschaftlichkeit des Güterverkehrs. Sie ordnet nach den jeweiligen Erfordernissen den Ausfall von Regelgüterzügen oder die Führung von Bedarfsgüterzügen an. Bei außergewöhnlichen Ereignissen hat sie die zur Fortführung des Betriebes notwendigen Maßnahmen zu treffen.

Die Dispostellen haben auf den Hauptstrecken in den ihnen zugewiesenen Bereichen durch unmittelbare Einflußnahme auf die Pünktlichkeit und Flüssigkeit des gesamten Zugverkehrs zu achten. Schon früher hatte es auf Strecken mit sehr starkem Zugverkehr und besonders schwierigen Verkehrsverhältnissen sogenannte „Zugüberwachungen“ gegeben (Wiener Schnellbahn, Tauern, Arlberg, Linz-Ost), jedoch waren von dieser Überwachung kaum 20 vH der West- und Südbahn erfaßt gewesen. Einer Anregung des RH folgend wurde ab dem Jahre 1978 die Verkehrslenkung auf die gesamten Hauptstrecken in Form der Dispostellen ausgedehnt; der Abschluß erfolgte mit der Dispostelle Villach-Ost am 13. Dezember 1982.

55.2.1 Wie der RH kritisch vermerkte, sind die von ihm anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Innsbruck (TB 1980 Abs 70.19) beanstandeten Mängel des Dispostellen-Systems noch immer nicht beseitigt worden. So war der 126 km lange Streckenabschnitt Schwarzach/St. Veit - Wörgl nach wie vor dispositionslos, da er weder von der Dispostelle Linz-West noch von der Dispostelle Innsbruck-Ost erfaßt wurde. Weiters war seither die Vorschriftenlage der ÖBB dem neuen Dispositions-System nicht angepaßt worden, so daß zwar der Disponent in das Betriebsgeschehen eingreifen durfte, die Verantwortung hiefür aber den Fahrdienstleiter traf. Da eine einheitliche Regelung, die dem Disponenten folgerichtig auch die Verantwortung überträgt, mangels Zustimmung des Zentralausschusses nicht erreicht werden konnte, blieb die jeweilige Vorgangsweise den Bundesbahndirektionen überlassen, wobei vorausgesetzt wurde, daß „bei beiderseitigem guten Einvernehmen keine Schwierigkeiten entstehen dürften“.

55.2.2 Da die Verkehrslenkung bei den ÖBB nicht von zufälliger Harmonie abhängen sollte, beanstandete der RH die als wesentlich angesehene bestehende Lücke im Verkehrsvorschriften-Wesen der ÖBB, weil unklare Verantwortungsverhältnisse geeignet sind, Unsicherheit zu schaffen. Er wiederholte seine Empfehlung, die Anordnungsbefugnis und die Verantwortung der Dispositionsstellen eindeutig zu klären und für die gesamte Unternehmung ehestmöglich mit verbindlicher Wirkung festzulegen.

55.2.3 Nach Ansicht des RH tritt aber gerade bei starkem Zugverkehr die eigentliche Aufgabe der Dispostellen in den Hintergrund, den Zugverkehr pünktlich und störungsfrei zu lenken. Nach einem Aktenvermerk der Elektrotechnischen Direktion vom Mai 1981 „bringt es die konventionelle Art der Datenerfassung auf den Dispo-Strecken mit sich, daß der Disponent beim Zeichnen des Ist-Fahrplanes oft bis zu einer Stunde und mehr im Verzug ist. Das zeitraubende Registrieren verhindert oft überlegtes Disponieren“. Aufgrund dieses Sachverhaltes wiederholte der RH seine anlässlich der Gebarungsüber-

prüfung bei der Bundesbahndirektion Innsbruck (TB 1980 Abs 70.19) ausgesprochene Empfehlung, den Wirkungsgrad der Dispostellen im Interesse der Pünktlichkeit durch bessere technische Ausstattung und kürzere Einsatzzeiten der Disponenten zu erhöhen; deren zwölfstündiger Einsatz wurde für kaum zumutbar gehalten.

55.3.1 Der Vorstand der ÖBB bestritt in seiner Stellungnahme, daß die Einrichtung des Dispostellen-Netzes auf eine Empfehlung des RH zurückgehe. Auch wäre der Streckenabschnitt Schwarzach/St. Veit—Wörgl nicht als dispositionlos zu bezeichnen, da er bisher von den Dispostellen Innsbruck-Ost bzw Linz-West „mitbetreut“ worden sei; im Jahre 1984 werde dieser Streckenabschnitt eine eigene, modern ausgestattete Dispostelle erhalten.

55.3.2 Die ÖBB sahen die vom RH angeführten Mängel lediglich als Entwicklungsstufen an, weil bei dem von ihnen gewählten schrittweisen Vorgehen anfängliche Unvollkommenheiten hingenommen hätten werden müssen. Nach Abschluß des noch im Gange befindlichen schrittweisen Aufbaues werde auch das Zusammenwirken von Disponent und Fahrdienstleiter neu zu überdenken sein.

55.4 Der RH erwiderte mit dem Hinweis auf die Ergebnisse seiner Gebarungsüberprüfungen bei der Betriebsdirektion der ÖBB (TB 1974 Abs 91.30) und bei der Bundesbahndirektion Innsbruck (TB 1980 Abs 70.19). Demnach hatte die Betriebsdirektion ihr „Konzept zur Änderung der Betriebslenkung“ dem Vorstand der ÖBB im September 1975 unter Berufung auf die Empfehlungen des RH zur Genehmigung vorgelegt. Für unverständlich hielt es der RH allerdings, in der organisatorisch gegenwärtig ungeklärten Frage des verantwortungsmäßigen Zusammenwirkens von Dispostelle und Fahrdienstleitung weitere Überlegungen erst nach Abschluß des schrittweisen Aufbaues anstellen zu wollen.

56.1 Bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Villach (TB 1971 Abs 68.15) hatte sich der RH unter Bezugnahme auf einen schweren Eisenbahnunfall im Bahnhof Fürnitz, der acht Tote und 27 Verletzte zur Folge hatte, eingehend mit der Erscheinungsweise des menschlichen Versagens befaßt. Damals wurden den ÖBB „anerkennenswerte Anstrengungen“ bescheinigt, um der unzureichenden Vorsicht und leichtfertigen Mißachtung von Betriebsvorschriften zu begegnen. Hervorgehoben wurde das Verkehrs-Unterrichtsblatt, das durch die genaue Analyse von Eisenbahnunfällen einen vorbildlichen Anschauungsunterricht bot, ebenso wie die Bedeutung der überwachenden Tätigkeit der Betriebskontrolloren und Bahnhofvorstände. Der Vorstand der ÖBB hatte damals zugesichert, „daß von den ÖBB auch weiterhin die größten Anstrengungen unternommen werden - insbesondere durch die Fortführung der Errichtung moderner Sicherheitsanlagen -, die Verkehrssicherheit der Eisenbahn trotz des zunehmenden Gesamtverkehrs noch weiter zu erhöhen“.

56.2 Wie der RH nunmehr erhoben hat, war entgegen dieser Zusage - unter Ausklammerung des Bereiches technischer Sicherheitsanlagen - ein schrittweises Nachlassen der Kontrolle festzustellen. Erhebungen wurden bei den Betriebskontrolloren, bei den Bahnhofvorständen und auf dem Sektor der Bahnhofüberprüfungen vorgenommen.

57.1.1 Der Betriebskontrollor ist ein Organ der Bundesbahndirektion. Er gehört der Transportabteilung an und untersteht unmittelbar dem Verkehrsreferenten. Ihm ist ein bestimmter örtlicher Aufsichtsbereich zugewiesen, in dem ihm die ständige Überwachung des gesamten Betriebsdienstes obliegt, wobei er besonders auf die reibungslose und vorschriftsgemäße Betriebsabwicklung unter Bedachtnahme auf den Kundendienst und die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung zu achten hat. Zu seinen Aufgaben zählen ferner die umfassende Überprüfung der Bahnhöfe in betrieblicher Hinsicht und die Überwachung der Ausbildung der Fahrdienstleiter-Nachwuchskräfte.

57.1.2 Im „Betriebskonzept 1975“ der ÖBB war jedoch geplant, „aus dringenden fachlichen Bedürfnissen“ auf dem Kontroll- und Überwachungssektor eine Straffung durchzuführen. Bei den Betriebskontrolloren sollte eine „Verlagerung des Schwerpunktes vom Kontrollieren zum Organisieren und Improvisieren im Sinne eines betrieblichen Managements“ stattfinden. Die einschneidende Verringerung der Betriebskontrollorposten von 32 auf 14 wurde aber letztlich im Juni 1976 durch die Gewerkschaft der Eisenbahner verhindert, da „die Überwachungstätigkeit der eingesetzten Betriebskontrolloren intensiviert werden müßte“. Außerdem sei „jedes Improvisieren im Verkehrsdienst aus Sicherheitsgründen abzulehnen“. Es kam damals nur zu einer Verringerung auf 29 Posten.

57.1.3 Als die Betriebsdirektion im Jahre 1978 dazu ansetzte, die Tätigkeit des Betriebskontrollors „neu zu betrachten“ und sein „vermehrtes Engagement im Güterverkehr“ zu bewirken, wurde zur „Entlastung der Betriebskontrolloren“ verfügt, daß die umfassenden periodischen Überprüfungen in den 60 größeren Bahnhöfen der ÖBB von den Bahnhofvorständen selbst vorzunehmen wären. Bei den übrigen Bahnhöfen wurde der Prüfungsabstand von zwei auf drei Jahre verlängert.

57.2 Nach Ansicht des RH brachten diese Maßnahmen eine Verringerung der Sicherheitskontrolle bei den ÖBB mit sich. Die Erfüllung des verständlichen Wunsches nach „Betriebsmanagern“ dürfte keinesfalls auf Kosten der Sicherheit und ihrer Kontrolle gehen.

57.3 Wie der Vorstand der ÖBB in seiner Stellungnahme erklärte, sei man bei den ÖBB gemäß den Zielsetzungen des Unternehmenskonzeptes bemüht gewesen, die Funktion des Betriebskontrollors neu zu überdenken und ihm unter Weglassung minder wichtiger Randaufgaben die Stellung eines „Bereichsmanagers“ einzuräumen. Es sei jedoch „niemals an eine Verlagerung des Schwerpunktes vom Kontrollieren zum Improvisieren gedacht“ gewesen. Der freizügigere Einsatz des Betriebskontrollors „diene der Sicherheit zweifellos mehr als die Überprüfung von minder wichtigen Vermerken und sonstiger diverser Unterlagen“. Auch habe die Praxis gezeigt, daß die Leitung eines größeren Bahnhofes selbst in der Lage sei, ihren Bereich genauestens zu kontrollieren. Die Tätigkeit der Betriebskontrolloren, die im Jahre 1983 mit Personenrufgeräten ausgestattet wurden, sei weitgehend auf Eigenverantwortung und Eigeninitiative abgestellt; sie stünden nach Maßgabe der Möglichkeiten im Brennpunkt der Ereignisse, um Unregelmäßigkeiten zu vermeiden und Verletzungen der Dienstvorschriften sofort abzustellen. Eine Verringerung der Sicherheitskontrolle sei nicht eingetreten.

57.4.1 Der RH erwiderte, die nunmehrige Behauptung des Vorstandes der ÖBB, es sei niemals an eine Verlagerung des Schwerpunktes vom Kontrollieren zum Improvisieren gedacht gewesen, stehe im Widerspruch zu dem vom RH zitierten „Betriebskonzept 1975“ der ÖBB. Weiters äußerte der RH Zweifel, ob der Vorstand eines größeren Bahnhofes - derartige Dienststellen beschäftigen bis zu 1 000 Bedienstete - angesichts der Fülle und Mannigfaltigkeit seiner Aufgaben imstande sein kann, wirksame Selbstkontrollen durchzuführen. Erfahrungsgemäß wären externe Kontrollen zweckmäßiger.

57.4.2 Zu den vom Vorstand der ÖBB angeführten „minder wichtigen Vermerken“, deren Kontrolle offenbar auch als minder wichtig eingestuft wurde, hielt der RH grundsätzlich fest: Die Genauigkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit von verkehrsdienstlichen Aufschreibungen sind als Nachweis für eine sorgfältige Dienstverrichtung zu werten, weil nach der Verkehrsvorschrift der ÖBB alle Meldungen, Aufträge und betriebswichtige Ferngespräche „unmittelbar vor Abgabe oder sofort nach Eingang“ in den entsprechenden Vormerk einzutragen sind. Dienstliche Handlung und Eintragung stellen somit eine Einheit dar, wobei letztere sowohl dem Nachweis als auch der Erinnerung des Bediensteten dient, die in einer bestimmten Betriebssituation notwendige Tätigkeit tatsächlich durchgeführt zu haben. Die ordnungsgemäße Eintragung von Vermerken im Zugmeldebuch, Fernsprechvormerk, Störungsbuch oder Zählwerkvormerk (siehe Abs 60) erschien dem RH daher wesentlich für eine betriebssichere Abwicklung des Verkehrsgeschehens. Die Notwendigkeit solcher Aufschreibungen fällt nur dort weg, wo eine automatische und funktionierende Sicherungsanlage menschliches Eingreifen ersetzt. Die strenge Kontrolle der Aufschreibungen ist im Sicherheitsinteresse unerlässlich.

58.1.1 Der Bahnhofsvorstand gehört zu der rd 600 Personen umfassenden Gruppe von Bediensteten, die bei den ÖBB dafür verantwortlich ist, daß der Dienst in ihrem Bereich nach den Vorschriften, Tarifen und Anweisungen ordnungsgemäß und mit Bedachtnahme auf Sicherheit, Pünktlichkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeführt wird. Neben dieser grundsätzlichen Verantwortlichkeit hat er beispielsweise die ihm unterstellten Bediensteten vor ihrer Verwendung mit ihren Aufgaben und Einrichtungen vertraut zu machen, den Personalangelegenheiten seine besondere Sorgfalt zu widmen, die Dienst- und Arbeitsverteilungspläne aufzustellen, auf die Betriebs- und Unfallsicherheit der Anlagen seines Bahnhofes zu achten und auf dem kommerziellen Sektor der Abwicklung der Dienstgeschäfte sein besonderes Augenmerk zuzuwenden. Er hat im Umgang mit der Öffentlichkeit die ÖBB in würdiger Form zu vertreten und mit Nachdruck auf die Kundenfreundlichkeit der ihm unterstellten Bediensteten einzuwirken. Dazu kommt, daß Bahnhofsvorstände von kleinen und mittleren Bahnhöfen regelmäßig oder fallweise selbst die Tätigkeit eines Fahrdienstleiters ausüben. Außerdem wurden, wie im vorigen Abs erwähnt, im Jahre 1978 den Vorständen größerer Bahnhöfe die bisher den Betriebskontrolloren zustehenden Prüfungsbefugnisse übertragen und ihre disziplinarischen Aufgaben im Jahre 1979 wesentlich erweitert.

58.1.2 Die vom Vorstand der ÖBB im Juni 1979 beschlossene programmatische Darstellung „Das Bild der ÖBB in den 80er Jahren“ sieht darüber hinaus den Bahnhof als „umfassende Servicestation, wo der Kunde alles findet, was er für seine Reise benötigt. Der Fahrkartenschalter wird zu einem Beratungs- und Verkaufszentrum umgestaltet, in dem der Kunde nicht nur die Fahrkarte lösen, sondern auch Hotelzimmer buchen, Theaterkarten kaufen und Geld wechseln kann“.

58.2 Für den RH erhob sich die Frage, ob bei der zunehmenden Aufgabenfülle der Bahnhofsvorstände noch die Kontrolle der Betriebssicherheit gewährleistet ist. Wenn auch angesichts der Marktlage den Bestrebungen zuzustimmen ist, die ÖBB kommerziell aktiver und attraktiver zu gestalten, dürfte doch damit keine Verringerung der Sicherheit verbunden sein.

58.3 Die ausführliche Beschreibung des Aufgabengebietes der Bahnhofvorstände erwecke nach den Ausführungen des Vorstandes der ÖBB vielleicht den Eindruck, es handle sich um eine mit der Aufgabenfülle überforderte Berufsgruppe. Die Tatsache, daß es nach der Besoldungsordnung der ÖBB für die Verwendung als Bahnhofvorstand sechs verschieden hoch eingestufte Kategorien gebe, zeige augenscheinlich die äußerst unterschiedliche Qualität und Quantität der zu erbringenden Dienstleistung. Der hohe Standard der betriebsdienstlichen Ausbildung der Bahnhofvorstände sei unbestritten und gewährleiste gleichzeitig die laufende und wirkungsvolle Überwachung der Betriebssicherheit.

58.4 Der RH erwiderte mit dem Hinweis auf die in den Überprüfungsprotokollen der Betriebskontrolloren enthaltenen zahlreichen Bemängelungen, wonach Bahnhofvorstände ihre Kontrollaufgaben vernachlässigt haben.

59.1.1 Förmliche Bahnhofüberprüfungen werden, sofern es sich nicht um größere Bahnhöfe handelt, die eine Selbstkontrolle vorzunehmen haben (siehe Abs 57.1.3), von den Betriebskontrolloren durchgeführt. Die Prüfungsabstände betragen im Jahre 1970 noch ein Jahr, dann zwei Jahre und ab 1978 drei Jahre. Eine Einsichtnahme in rd 750 Ordnungsberichte über Bahnhofkontrollen des Zeitraumes 1978 bis 1982 erlaubte dem RH eine Feststellung, inwieweit die Bahnhofvorstände ihrer Überwachungstätigkeit nachgekommen sind.

59.1.2 Bspw fehlte im Bahnhof Vöcklabruck innerhalb einer Woche im Oktober 1979 im Zugmeldebuch die Eintragung von vier Rückmeldungen und neun Annahmen. Außerdem waren in sechs Fällen vereinbarte Vorfahrten und in 16 Fällen geänderte Reihenfolgen von Zügen nicht vermerkt. Im Bahnhof Hochfilzen wurde im Feber 1982 der Dienst der Fahrdienstleiter als „teilweise oberflächlich und nachlässig“ beurteilt; die Fehler und Unterlassungen „gleichem einer großen Schlamperie“, die betriebsgefährdend sein könne. Auch im Bahnhof Fieberbrunn gelangte der Betriebskontrollor im März 1982 zu einem „mangelhaft zufriedenstellenden“ Prüfungsergebnis: „Die Überwachungstätigkeit wurde vernachlässigt; dies zeigt die Vielzahl der Fehler der Fahrdienstleiter im Zugmeldeverfahren und bei den Fahrstraßenprüfmeldungen.“ Beim Bahnhof Götzendorf schien im Dezember 1979 die Eintragung des Betriebskontrollors auf, daß die wiederholten Belehrungen der an zahlreichen Pflichtverletzungen schuldtragenden Bediensteten „nicht zielführend“ seien.

59.1.3 Beim Bahnhof Wiener Neustadt erfolgte eine Überprüfung am 30. Dezember 1982 - also während der Gebarungsüberprüfung durch den RH -, die von mehreren Bediensteten der Generaldirektion der ÖBB und der Bundesbahndirektion Wien aufgrund verschiedener Wahrnehmungen des Sicherheitsbeamten I der Betriebsdirektion vorgenommen wurde. Drei Stunden genühten, um „zahlreiche, zum Teil die Sicherheit gefährdende Unzulänglichkeiten“ festzustellen. Neben Verletzungen der Meldepflicht und unzureichendem Informationsfluß über außergewöhnliche Ereignisse fielen Mängel im Verschubdienst besonders ins Gewicht, da einige Tage vorher im gleichen Bahnhof zwei schwere Verschubanstände aufgetreten waren. Überdies bewies eine Vielzahl stark beschädigter Hemmschuhe die Anwendung einer unerlaubten Verschubmethode, auf welche die Betriebsdirektion bereits im Juli 1982, allerdings vergeblich, aufmerksam gemacht hatte. Die Betriebsdirektion gab daraufhin im Rahmen eines „Arbeitsgespräches“ bekannt, daß bei Feststellung sicherheitsbedeutsamer Unregelmäßigkeiten oder von Arbeitsmethoden, die den Dienstvorschriften widersprechen, oder im Falle unzureichender Aufsichtspflicht „Maßnahmen gesetzt werden müssen, die geeignet erscheinen, den Ordnungszustand innerhalb angemessener Frist herzustellen“.

59.2.1 Nach Ansicht des RH ließ schon diese Auswahl aus den Ergebnissen von Bahnhofüberprüfungen das in diesem Bereich vorkommende menschliche Versagen erkennen. Der RH wertete das Erstrecken der Überprüfungsabstände auf nunmehr drei Jahre als Abbau von Kontroll- und Überwachungsmechanismen im Betriebsdienst.

59.2.2 Der RH empfahl im Sicherheitsinteresse der ÖBB, die Kontrollabstände zu verkürzen und auch jene 60 größeren Bahnhöfe wieder der externen Überprüfung durch den Betriebskontrollor zu unterstellen, die sich seit dem Jahre 1978 nur mehr selbst zu kontrollieren hatten. Die bei der außerordentlichen Überprüfung des Bahnhofes Wiener Neustadt von der Generaldirektion der ÖBB selbst wahrgenommenen Mängel müßten hierfür als Anlaß genügen. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, daß eine gleichartige Prüfung des Bahnhofes St. Pölten, die für den 8. April 1983 angesetzt war, ohne aktenkundige Begründung unterblieben ist.

59.3.1 Der Vorstand der ÖBB verneinte einen Abbau von Kontroll- und Überwachungsmechanismen im Betriebsdienst, was durch die Erfolge bei der Verminderung der Unfälle bewiesen werde. Die Bahnhöfe arbeiteten in ihrer überwiegenden Mehrheit ordnungsgemäß. In den vom RH angeführten negativen Fällen seien die Überprüfungsprotokolle von den Bundesbahndirektionen zum Anlaß für weitere Maßnahmen genommen worden. So sei der Vorstand des Bahnhofes Götzendorf aufgefordert worden, im Interesse einer vorschriftsmäßigen Dienstleistung in Hinkunft auch andere Maßnahmen als

Belehrungen zu ergreifen. Außerdem werde in zunehmendem Maß die Möglichkeit des vorübergehenden oder dauernden Abzuges eines Bediensteten von seiner Tätigkeit genutzt oder der Abzug angedroht. Von der Bundesbahndirektion Wien seien im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1983 66 Abzüge und 23 Androhungen verfügt worden. Die Wiederzulassung des Bediensteten zu seiner früheren Tätigkeit werde grundsätzlich erst nach Ablauf von vier Wochen und nach erfolgreich abgelegter Nachprüfung genehmigt. Diese Maßnahme zeige vor allem durch ihre Signalwirkung für andere Bedienstete mehr Wirkung als eine Bestrafung. Die Leitung des Bahnhofes Wiener Neustadt werde in absehbarer Zeit neu besetzt werden. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse würden von der Betriebsdirektion zielführende Maßnahmen gesetzt, um dort eine sichere Betriebsabwicklung zu gewährleisten.

59.3.2 Weiters teilte der Vorstand der ÖBB mit, von der für 8. April 1983 angesetzten Prüfung des Bahnhofes St. Pölten sei aus taktischen Gründen Abstand genommen worden, weil sie kurz vor Abreise der Kontrollorgane durch eine Indiskretion bekanntgeworden und daher nicht unvermutet erfolgt wäre. Die Überprüfung sei am 16. November 1983 nachgeholt worden und habe ein erfreuliches Ergebnis erbracht.

59.4 Der RH ergänzte, er habe nicht die Zu- oder Abnahme der tatsächlichen Unfälle erörtert (siehe Abs 53 und 54.4.2), sondern die Einengung menschlichen Versagens im betrieblichen Bereich der Bahnhöfe angeregt.

60.1.1 Weitere Erhebungen des RH betrafen das technische Sicherungswesen, und zwar das sogenannte Ersatzsignal, bei dem sich menschliches Versagen öfters ereignet, die Behebung von Störungen sowie Mängel im Vorschriftenwesen der ÖBB.

60.1.2 Im Streckennetz der ÖBB, das eine Baulänge von 5 856 km aufweist, gibt es 1 426 Sicherungsanlagen in Bahnhöfen und 260 in Block- und Abzweigstellen, von denen aus 21 229 Lichtsignale, 2 708 Formsignale und 8 781 signalabhängige Weichen bedient werden. Weitere 3 012 Weichen sind zwar signalabhängig, aber nicht fernbedient. Bei der Bauart der Bahnhofsanlagen, von denen 32 vH in der personalsparenden Form des Mittelstellwerkes ausgebildet sind, fällt ein Übergewicht der dem Konzept nach aus der Jahrhundertwende stammenden mechanischen Stellwerke auf, 89 gehören zur elektromechanischen Gruppe und nur 127 Sicherungsanlagen sind moderne Gleisbildstellwerke. Bei den Block- und Abzweigstellen überwiegen mit 197 die modernen Anlagen, 106 davon sind automatisch.

60.1.3 Einen Anhaltspunkt für den sicherungstechnischen Standard einer Bahn bildet das Ausmaß der mit Streckenblock versehenen Strecken. Dieses günstige technische Niveau erreichten bei den ÖBB im Jahre 1981 3 146 Streckenkilometer, in denen die zwei- und mehrgleisigen Strecken fast zur Gänze enthalten waren.

Maßgeblich tragen zur Erhöhung der Sicherheit des Betriebes die 3 081 mit induktiver Zugbeeinflussung (INDUSI) ausgestatteten Streckenkilometer bei. Durch diese Einrichtung wird die Signalbeobachtung des Triebfahrzeugführers überwacht und bei Überfahren eines haltzeigenden Signals ein Anhalten des Zuges bewirkt.

60.1.4 Alle angeführten Sicherungsanlagen haben die Sicherheit der Fahrbewegungen in den Bahnhöfen und auf der Strecke zu regeln. In den Bahnhöfen handelt es sich im wesentlichen darum, durch die richtige Stellung von Weichen, Schutzeinrichtungen und Signalen gefahrlose Zug- und Verschubfahrten zu ermöglichen, auf der Strecke kommt der Folge- und Gegenzugsicherung entscheidende Bedeutung zu. Fällt eine Sicherungsanlage aus oder wird sie bewußt - teilweise oder gänzlich - außer Kraft gesetzt, geht die Verantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit voll auf den Bediener der Anlage über.

60.1.5 Schwere Unfälle und außergewöhnliche Ereignisse im Eisenbahnbetrieb können durch Fehlhandlungen bei der Bedienung von Sicherungsanlagen oder durch unerlaubte Eingriffe in diese ausgelöst werden. Der Dokumentation von Störungen und Eingriffen in Sicherungsanlagen kommt daher im Interesse der Sicherheit große Bedeutung zu. Wesentliche Aufzeichnungen sind das Arbeitsbuch, das Störungsbuch und die ihm angeschlossenen Zählwerksvormerke. In den letzteren ist jeder Eingriff in Sicherungsanlagen und ebenso die Bedienung von Hilfseinrichtungen, mit denen die Funktionen der Anlage überbrückt oder ersetzt werden können, im Interesse der Betriebssicherheit nachzuweisen. Diese Aufzeichnungen sollten daher laufend vom Bahnhofsvorstand, vom Betriebskontrollor, vom Signalmeister und vom Sicherheitstechnischen Betriebsbeamten überprüft werden.

60.2.1 Wie der RH feststellte, sind diese Kontrollen nicht mit der gebührenden Sorgfalt durchgeführt worden. Eine Kontrolltätigkeit des Elektrotechnischen Dienstes hinsichtlich der Führung und des Inhaltes der Zählwerksvormerke war bei Stichproben und Erkundigungen überhaupt nicht wahrzunehmen, was auf ein mangelhaftes Zusammenwirken des Betriebsdienstes und des Elektrotechnischen Dienstes schließen ließ.

60.2.2 Bemerkenswert erschienen dem RH beispielsweise die Aufzeichnungen des Blockpostens Leobersdorf 1 im Zusammenhang mit einem schweren Auffahrunfall (siehe Abs 61.2.1). Bei diesem Blockposten, der eine Verkehrsstelle des Baudienstes der ÖBB ist, zeigten sich ganz wesentliche Abweichungen von der vorschriftsgemäßen Führung des Zählwerksvormerks für das Ersatzsignal. In allen Fällen fehlte die Eintragung der Zugnummer. Vom 1. Jänner bis 5. Juni 1982 kam es zu 125 - angeblich - störungsbedingten Einschaltungen des Ersatzsignals; von diesen waren nur 97 durch Störungsmeldungen belegt. Bis zum 5. Juni 1982 war dem Blockposten Leobersdorf 1 die den Vorschriften und dem Sinne des Zählwerksvormerkes entgegengesetzte Art der Eintragungen von keinem Kontrollorgan der ÖBB vorgehalten worden. Am 6. Juni 1982 kam es zu dem schweren Unfall; an diesem Tag fehlte die Eintragung von zwei Zählwerksnummern.

60.2.3 Der RH hielt es für nicht angängig, das Unterlassen vorgeschriebener Handlungen auf dem Sicherheitssektor einer Eisenbahn als bloße Verletzung einer Formalvorschrift abzutun. Kein Einwand bestand jedoch dagegen, die Form des notwendigen Nachweises so einfach wie möglich zu wählen. Bei großen, modernen Stellwerken wird die Weiterschaltung des Zählwerkes und die Uhrzeit bereits durch eine Druckeinrichtung festgehalten.

60.3.1 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB seien bei länger dauernden Störungen oder Bauarbeiten Vereinfachungen der Schreibearbeiten denkbar und möglich, wofür in absehbarer Zeit Regelungen eingeführt würden. Überdies sei ein kostengünstiges, an jede Sicherungsanlage zuschaltbares Gerät entwickelt worden, das zählwerkspflichtige Bedienungshandlungen selbsttätig aufzeichnet. Die Ausstattung von Sicherungsanlagen mit diesem Zusatzgerät sei in die Wege geleitet worden.

60.3.2 Nach den Angaben des Vorstandes der ÖBB würden die Zählwerksvormerke auch von Angehörigen des Elektrotechnischen Dienstes überprüft, die jedoch, außer bei Probeschaltungen, nicht verpflichtet seien, die Zählwerksvormerke zu unterfertigen.

60.3.3 Zum Unfall in Leobersdorf meinte der Vorstand der ÖBB, die vom Fahrdienstleiter, einem Bediensteten mit langjähriger Praxis, wider seine bessere Berufserfahrung begangene Fehlhandlung wäre wohl auch durch nachhaltigste Schulung nicht zu verhindern gewesen.

60.4.1 Zur fehlenden Unterfertigung der Zählwerksvormerke hielt der RH fest, daß die sicherungstechnischen Aufsichtsorgane gemäß der Block- und Stellwerksvorschrift zur schriftlichen Bestätigung ihrer Prüfungshandlungen verpflichtet sind.

60.4.2 Entgegen der Meinung des Vorstandes der ÖBB zum Unfall in Leobersdorf erblickte der RH in der nachlässigen Führung des Zählwerksvormerkes und der Verwendung eines vorschriftswidrigen Meldewortlautes Anzeichen einer bereits länger dauernden Übung. Ein darin begründetes menschliches Versagen hätte aber sehr wohl durch entsprechende Schulungs- und Kontrollmaßnahmen verhindert oder zumindest eingengt werden können.

61.1.1 Das Ersatzsignal ist eine Hilfseinrichtung, die dazu dient, im Falle einer Störung der Sicherungsanlage unter bestimmten Voraussetzungen die Erlaubnis zur Vorbeifahrt an einem haltgebietenden Signal zu erteilen. Das Ersatzsignal findet aber auch dann Anwendung, wenn die Sicherungsanlage zwar keine Störung aufweist, sie aber nach ihrer Konzeption eine betrieblich notwendige Zugfahrt nicht zuließe, etwa bei Fahren auf dem „falschen“ Gleis wegen Bauarbeiten auf der Strecke. Die Gefährlichkeit der Betätigung des Ersatzsignals besteht darin, daß durch einfachen Tastendruck der automatische Schutz der Sicherungsanlage wegfällt und die Sicherheit des Fahrweges nun durch menschliches Zutun gewährleistet werden muß.

61.1.2 Die Häufigkeit der Betätigung des Ersatzsignals ist von den ÖBB bisher nicht erhoben worden. Auf Ersuchen des RH wurde von der Bundesbahndirektion Wien ermittelt, daß es auf dem Streckenabschnitt der Südbahn zwischen Brunn-Maria Enzersdorf und Felixdorf im Jahre 1982 in fünf ausgewählten Verkehrsstellen zu insgesamt 10 975 Einschaltungen des Ersatzsignals gekommen ist, und zwar 2 603 wegen Störungen und 8 372 wegen betrieblicher Anweisungen im Falle streckenbedingter Behinderungen. Wenn auch diese Häufigkeit nicht als allgemeine Regel gelten kann, ist die Einschaltung des Ersatzsignals doch nicht als seltene Ausnahme anzusehen.

61.2.1 Der RH überprüfte einige Fälle von Einschaltungen des Ersatzsignals, die vorschriftswidrig, und ohne sich von der Sicherheit des freigegebenen Fahrweges zu überzeugen, vorgenommen worden waren. So war für den schweren Eisenbahnunfall in Leobersdorf am 6. Juni 1982 auslösend die Betätigung des Ersatzsignals durch den Blockwärter des Blockpostens Leobersdorf 1 gewesen, der sich nicht vorher mittels des vorgeschriebenen Zugmeldeverfahrens vom Freisein des Blockabschnittes überzeugt hatte. Bei Einhaltung des vorgesehenen Meldevorganges wäre der Unfall nicht eingetreten.

61.2.2 Daß auch anderswo Bedienstete das Ersatzsignal einschalteten, ohne sich vorschriftsgemäß und ausreichend von der Sicherheit der Betriebslage überzeugt zu haben, zeigte ein Vorfall im Bahnhof Jenbach vom 25. April 1979 mit einer bedenklichen Aneinanderreihung von Fehlhandlungen, wobei kurz hintereinander die Fahrt in ein teilweise herausgerissenes Gleis und der Zusammenprall zweier Züge nur durch die Aufmerksamkeit der Triebfahrzeugführer knapp verhindert wurden.

61.2.3 Weitere Fälle, in denen Bedienstete das Ersatzsignal übereilt und unter Außerachtlassung jeglicher Sorgfalt einschalteten, ereigneten sich beispielsweise in der Blockstelle Hall in Tirol 1 am 11. März 1982, wo von einer Bestrafung des Bediensteten abgesehen wurde, weil wegen Bauarbeiten „kurzfristig Personal eingesetzt werden mußte, welches die für das Rückmeldeverfahren mit Bedienen der Ersatzsignale erforderliche Routine nicht aufweisen konnte und zusätzlich seit längerer Zeit (ca ein Jahr) keine Verwendung im Blockwärterdienst fand“, oder im Bahnhof Wien Erdbergerlande am 3. September 1982, wo der Fahrdienstleiter sein Fehlverhalten damit erklärte, daß er mit den Vormerkseintragen nicht in Rückstand geraten wollte.

61.2.4 Weiters stellte der RH im Bahnhof Brunn-Maria Enzersdorf anhand der Zählwerksvormerke fest, daß wiederholt Züge auf das Magazinsgleis gefahren waren, obwohl das Einfahren auf ein solches Gleis nach der Konzeption der Sicherungsanlage nicht vorgesehen und wegen der ungesicherten Fahrstraße grundsätzlich verboten ist. In der Zeit vom August 1981 bis Juni 1982 hatten insgesamt acht solcher verbotener Zugsfahrten unter Zuhilfenahme des Ersatzsignals stattgefunden. Die Wiederholung deutete darauf hin, daß diese unerlaubten Zugfahrten auf das Magazinsgleis als „Hausbrauch“ galten und nach Angaben des Bahnhofvorstandes als „betriebliche Maßnahme zur Beschleunigung“ angesehen wurden. Nach Ansicht des RH stand die Gefährlichkeit einer solchen angeblichen Betriebserleichterung in keinem Verhältnis zur nachweisbaren Sicherheitsverringering.

61.2.5 Die übereilte Bedienung einer Hilfseinrichtung wurde am 24. Dezember 1982 an einer stark befahrenen Eisenbahnkreuzung im Stadtgebiet von Wien-Hietzing offenbar. Ein Güterzug war an einem Signal angehalten worden und blockierte mit seinem letzten Wagen die Straße. In der Meinung, daß der Zug die Eisenbahnkreuzung zur Gänze verlassen haben müsse, betätigte der Fahrdienstleiter des Bahnhofs Maxing, ohne sich wegen der weiten Entfernung von der Richtigkeit seiner Annahme überzeugen zu können, die Eisenbahnkreuzungs-Grundstellungstaste, worauf sich die Schrankenanlage durch Aufheben der Sicherungsautomatik öffnete. Wegen empfindlicher Störung des Straßenverkehrs wurde die Schrankenanlage über Intervention der Polizei wieder geschlossen und erst nach Weiterfahrt des Zuges wieder geöffnet.

61.2.6 Zusammenfassend anerkannte der RH das Ersatzsignal in den angeführten Betriebslagen als unentbehrliches Hilfsmittel (siehe Abs 61.1.1). Die Bedienung des Ersatzsignals zur bloßen Erleichterung eines auch anderswie möglichen Betriebes („Hausbräuche“) wäre dagegen schärfstens zu unterbinden. In den übrigen, erlaubten Fällen wäre jedoch den Bediensteten mit aller Eindringlichkeit im Schulungswege vor Augen zu führen, daß mit dem Einsatz des Ersatzsignals der ansonsten gewohnte Schutz durch Sicherungsanlagen wegfällt und allein menschliches Überzeugen und Verständigen für die Sicherheit einer Zugfahrt sorgen.

61.3.1 Der Vorstand der ÖBB bestätigte in den vom RH angeführten Fällen mißbräuchlicher Ersatzsignal-Bedienung eine dem Gebot der Sicherheit zuwiderlaufende Sorglosigkeit. In den Zentralschulen der ÖBB werde daher seit Jahren die richtige Vorgangsweise bei Ausfall von Sicherungsanlagen mit dem vorgeschriebenen Wortlaut in Form von vorprogrammierten und eingebauten Störungen geübt. Dies sei ein besonders wichtiges Ziel des Dienstunterrichtes, der Kontrolle und der Überwachung. Auch die Wiedereinführung des sicherungstechnischen Dienstunterrichtes solle vor allem diesem Zweck dienen.

61.3.2 Weiters meinte der Vorstand der ÖBB, menschliches Versagen ließe sich wohl nicht ausschließen, jedoch dürfe nicht übersehen werden, daß täglich rund 5 000 Zugfahrten klaglos abgewickelt werden.

61.3.3 Auf das Problem der betriebserleichternden „Hausbräuche“ wurde in der Stellungnahme nicht eingegangen.

61.4 Der RH erwiderte, bei den geschilderten Fällen hätten sich einzelne Bedienstete der ÖBB betrieblich schwierigen Ausnahmelagen nicht gewachsen gezeigt und sicherheitsgefährdende Fehlhandlungen gesetzt. Die Ausbildung von Nachwuchskräften in den Zentralschulen dürfte daher nicht genügen, vielmehr wäre eine gleich nachhaltige Weiterbildung und Kontrolle der schon jahrelang im Einsatz stehenden Bediensteten erforderlich. Vor allem bei längerdienenden Kräften wäre in hohem Maße auf eine Vertiefung des Sicherheitsverständnisses zu achten, selbst wenn wegen der strengen Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und Meldewortlaute im Notfall die Pünktlichkeit leidet. Die Zufrieden-

heit mit den 5 000 klaglosen Zugfahrten im Tag sollte die unbedingt notwendigen Schulungs- und Kontrollbemühungen in keiner Weise beeinträchtigen.

62.1.1 Die Behebung von Störungen an Sicherungsanlagen obliegt innerhalb seines örtlichen Zuständigkeitsprengels dem Signalmeister, soweit dies nicht wegen Geringfügigkeit (Auswechseln einer Glühlampe) vom Bahnhof besorgt wird. Für Arbeiten an den mechanischen Teilen der Außenanlagen (Weichen und Schranken) ist der Signalwerkführer zuständig. In der Regel führt der Signalmeister seine Arbeiten allein durch. Nur in Erhaltungsbezirken mit sicherungstechnischen Großanlagen sind zwei und mehr Signalmeister gleichzeitig anwesend, die sich gegenseitig unterstützen. Der Signalmeister verfügt über kein Dienstfahrzeug und ist auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, um zum Störungsort zu gelangen. Weit abgelegene Anlagen kann er somit nur zu Fuß erreichen. Kilometergeld für die Verwendung eines Privat- oder Mietfahrzeuges steht ihm nur dann zu, wenn die Fahrt ausdrücklich angeordnet wurde. Die Signalmeister haben keinen Schichtbetrieb, sondern regelmäßige Dienstzeit. In besonders kritischen Bereichen, wie etwa bei der Wiener Schnellbahn, sind Sonderregelungen in Form verlängerter Tagesdienstzeiten getroffen worden.

62.1.2 Während der Dienstzeit entscheidet der Signalmeister über die Reihenfolge der Störungsbehebung. Nur wenn der Betriebsdienst eine besondere Dringlichkeit feststellt, etwa bei gleichzeitigem Auftreten von Störungen durch Gewitter, wird im Einvernehmen mit der Zugleitung vorgegangen.

62.1.3 Bei Störung einer Sicherungsanlage außerhalb der Dienstzeit ist eine Dienstanweisung der Elektrotechnischen Direktion vom 13. Juli 1978, betreffend die Einführung der Rufbereitschaft, samt dazu ergangenen Richtlinien maßgebend. Nach dieser Regelung versieht innerhalb eines Erhaltungsbezirks jeweils ein mit Personrufempfänger ausgerüsteter Signalmeister eine Woche lang an seinem Wohnsitz Rufbereitschaft. Die Entscheidung, ob eine außerhalb der Dienstzeit aufgetretene Störung bei Sicherungsanlagen überhaupt behoben werden soll, trifft die Zugleitung. Die Richtlinien sagen darüber folgendes: Grundsätzlich darf die Behebung einer betriebsbehindernden Störung nur angeordnet werden, wenn diese „mindestens 16 Stunden vor Beginn der normalen Arbeitszeit aufgetreten ist und von der Störung mindestens 30 Züge betroffen sind“. Tritt jedoch eine Störung an Sicherungsanlagen auf, „die eine Betriebsgefahr oder eine untragbare Betriebsbehinderung zur Folge hat, so ist die zuständige Zugleitung nach der Prüfung des Sachverhaltes und nach Ausschöpfen aller betrieblichen Maßnahmen und technischen Möglichkeiten berechtigt, die Störungsbehebung jederzeit anzuordnen“. Eine Zugleitung, die dennoch, also bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen, einen Signalmeister zur Störungsbehebung herbeiruft, wird nach der genannten Dienstanweisung, im Hinblick auf die den ÖBB entstehenden Kosten zur Verantwortung gezogen.

62.1.4 In der Praxis wird bei den ÖBB außer in Fällen der „Betriebsgefahr und untragbaren Betriebsbehinderung“ wöchentlich mehrmals je 16 Stunden eine Störung bei Sicherungsanlagen grundsätzlich nicht behoben. Aber auch die Fälle der „Betriebsgefahr und untragbaren Betriebsbehinderung“ werden in den Richtlinien überaus einschränkend ausgelegt, weil unter den vorher auszuschöpfenden Möglichkeiten etwa bei Störung eines Hauptsignals ausdrücklich die Bedienung des Ersatzsignals angeführt ist; bei gestörtem Blocksignal muß eben in weitaus größerem Abstand zwischen besetzten Bahnhöfen gefahren werden und bei zugeschalteten Elektroschranken, die sich nicht mehr bedienen lassen, „sind gegebenenfalls mit der Exekutive Umleitungen über nahegelegene schienengleiche Eisenbahnkreuzungen zu vereinbaren“.

62.2.1 Wie der RH feststellte, wurden die genannten Richtlinien bei den ÖBB nicht überall genau befolgt. Nach den Erhebungen hielt man sich im Bereich der Bundesbahndirektion Innsbruck ziemlich streng daran, im Bereich der Bundesbahndirektion Wien etwas weniger, wenn es sich um Störungen auf stark befahrenen Hauptstrecken oder im Bahnhofsbereich handelte. Als Folge wurde bei Störungen im Bereich der Bundesbahndirektion Innsbruck auf stark benützten Hauptstrecken oft tagelang - in einem Fall wegen einer ausgebrannten Glühbirne vier Tage - mit Ersatzsignal gefahren.

62.2.2 Da eine nicht behobene Störung an einer Sicherungsanlage zu den Gefahrenquellen des Eisenbahnverkehrs zählt, fand es der RH bedenklich, daß einerseits bei den ÖBB zwar die Transportleistungen von den daran beteiligten Bediensteten täglich rund um die Uhr erbracht werden, andererseits es aber bei der Behebung von Störungen, die das Erbringen dieser Transportleistungen behindern, je nach dem Ermessen der Zugleitung zu Unterbrechungen erheblichen Ausmaßes kommen kann. Der RH erachtete es im Gesamtinteresse der Transportunternehmung ÖBB für angezeigt, den im Schichtbetrieb arbeitenden Bediensteten die Pflichterfüllung außerhalb der Normalarbeitszeit nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinaus zu erschweren. Der Auffassung, es könne auch beim Ausfall von Sicherungsanlagen ohne Gefährdung gefahren werden, war entgegenzuhalten, daß dies nur bei absoluter Zuverlässigkeit und Vorschriftentreue aller beteiligten Bediensteten zutrifft.

62.2.3 Der RH erachtete daher die derzeitige Regelung der Rufbereitschaft als nicht zweckmäßig. Da die ÖBB bisher keine Kostenvergleiche darüber angestellt haben, ob das Bestehenlassen einer Störung mit den sich daraus ergebenden Betriebserschwernissen oder die unverzügliche Behebung die wirtschaftlichere Lösung darstellt, empfahl der RH, im Fall von Signalstörungen Sicherheits- und Wirtschaftlichkeitsbestrebungen zu vereinen. Der Entstörungsdienst der ÖBB wäre so einzurichten, daß er ebenso wie der Transportdienst jederzeit einsatzbereit ist und einen raschen und regelmäßigen Ablauf zu gewährleisten vermag. Insbesondere wäre auch das Zufahrtsproblem zum Störungsort einer zweckmäßigeren Lösung zuzuführen.

62.3.1 Der Vorstand der ÖBB hielt mit der bestehenden Rufbereitschaftsregelung die zur geordneten Betriebsführung notwendige Behebung von Störungen außerhalb der normalen Arbeitszeit für gewährleistet, so daß es zu einer Unterbrechung der Transportleistungen erheblichen Ausmaßes nicht kommen könne. Im übrigen sei in den vom RH erwähnten Richtlinien der Begriff „Betriebsgefahr oder untragbare Betriebsbehinderung“ nicht ausgelegt worden; einzig und allein die Zugleitung entscheide aufgrund des vom Fahrdienstleiter gemeldeten Sachverhaltes und der jeweiligen betrieblichen Lage, ob eine untragbare Betriebsbehinderung gegeben sei. Erfahrungsgemäß trafen die Zugleitungsbeamten diese Entscheidung sehr verantwortungsbewußt.

62.3.2 Eine Einrichtung des Entstörungsdienstes in der vom RH empfohlenen Weise würde nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB die Einführung eines Turnusdienstes im sicherungstechnischen Streckenerhaltungsdienst und die Ausrüstung jedes Rufbereitschaftsbereiches mit einem Dienstkraftfahrzeug erfordern. Die dadurch bedingte Personalvermehrung um etwa 270 Mitarbeiter im Erhaltungsdienst sowie die Anschaffung von 32 Dienstfahrzeugen hätte aus personellen und wirtschaftlichen Gründen keine Aussicht auf Verwirklichung. Die derzeitige Rufbereitschaftsregelung entspreche grundsätzlich der vorgegebenen Zielsetzung; eine Neuregelung des Entstörungsdienstes werde derzeit von den ÖBB nicht in Betracht gezogen.

62.4.1 Der RH erwiderte, er habe nicht einen Turnusdienst mit großer Personalausweitung, sondern eine zweckmäßigere und wirtschaftlichere Organisation des Entstörungsdienstes empfohlen. Entsprechende Lösungen wären in Abwägung betrieblicher Notwendigkeiten und wirtschaftlicher Verbesserungen zu finden gewesen. Die Ablehnung durch den Vorstand der ÖBB ohne vorherige gründliche Untersuchung erschien dem RH nicht zielführend.

62.4.2 Im einzelnen erachtete der RH die Behauptung des Vorstandes der ÖBB nicht für zutreffend, wonach der Begriff „Betriebsgefahr oder untragbare Behinderung“ in den Richtlinien nicht ausgelegt worden wäre. In der Anweisung, „vorerst durch Ausschöpfung aller betrieblichen Maßnahmen und technischen Möglichkeiten zu versuchen, untragbare Betriebsbehinderungen zu vermeiden“, erblickte der RH in Verbindung mit der angedrohten Folge möglicher Kostentragung (siehe Abs 62.1.3) eine schwerwiegende Einengung des Entscheidungsspielraumes der Zugleitung. Er empfahl, im Sicherheitsinteresse der ÖBB das Entstörungswesen nochmals zu überdenken, zumal sich nach den Beobachtungen des RH die Zugleitungen in gewissen Streckenbereichen ohnedies nicht streng an die erwähnten Richtlinien hielten.

63.1 Das Vorschriftenwesen der ÖBB umfaßt etwa 400 Dienstvorschriften und Dienstbehelfe, die jedoch nicht zur Gänze einer modernen Verkehrsunternehmung angemessen sind. Die Verkehrsvorschriften der ÖBB, die im wesentlichen aus dem Jahre 1962 stammen, werden seit dem Jahre 1975 einer „Neubetrachtung“ unterzogen, um sie den technischen Gegebenheiten anzupassen. Als Instrumente der Vorschriftengestaltung entstanden Ausschüsse, die ohne langwierige schriftliche Stellungnahmen durch Gespräche einvernehmlich Vorschriftenlösungen anstrebten. Dieses Verfahren wurde von den beteiligten Fachdiensten im Jahre 1977 ohne förmliche organisatorische Grundlage ins Leben gerufen und fand erst durch die Genehmigung der „Geschäftsordnung der Verkehrsvorschriftenausschüsse“ durch den Vorstand der ÖBB vom 3. Mai 1983 Anerkennung. Dennoch schritt die Neuerstellung der Vorschriften nicht in der erforderlichen Schnelligkeit voran.

63.2 Nach Ansicht des RH hätten die neuen Vorschriften als Kern die Zielvorgabe für die Leistung des Bediensteten zu enthalten, wogegen für schwierige Betriebsverhältnisse den Bediensteten besondere Hilfsmittel in Form von Checklisten in die Hand gegeben werden sollten.

Wie der RH kritisch vermerkte, ist von der bedeutendsten Verkehrsvorschrift der ÖBB, der Betriebsvorschrift V 3, erst ein einziger Abschnitt (III: „Bilden der Züge“) neu gefaßt worden, die übrigen sieben Abschnitte harren noch der Bearbeitung. Auch die angekündigten Checklisten für besonders schwierige Betriebsverhältnisse lagen noch nicht vor.

63.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sollte die derzeit laufende unumgängliche Reform der Betriebsvorschriften nicht sicherheitsgefährdende Lücken schließen, weil es solche Lücken nicht gebe. Vielmehr wäre der zeitbedingten Entwicklung Rechnung zu tragen, wobei moderne

Betriebstechniken in weitestem Umfang zu berücksichtigen wären. Die Ausschöpfung aller nur denkbaren Rationalisierungsmöglichkeiten sei eines der bestimmenden Ziele der Reform. Bei der Ausarbeitung der Vorschriften stünden Teamarbeit, Erprobung in der Praxis und Mitbestimmung der Personalvertretung im Vordergrund. Die Reform werde in mehreren Schritten durchgeführt, da es die Mitarbeiter überfordert hätte, sie als Ganzes durchzuziehen. Anschließend gab der Vorstand der ÖBB den neuesten Bearbeitungsstand an Vorschriften bekannt. Die vom RH erwähnten sieben Abschnitte der Verkehrsvorschrift und die Checklisten befanden sich nicht darunter.

64.1.1 Auch das Vorschriftenwesen des Maschinendienstes der ÖBB war zum Teil lückenhaft und veraltet, obwohl hier deutliche Zusammenhänge mit der Betriebssicherheit bestehen. So stammte die Bremsvorschrift noch aus dem Jahre 1959 und war auf den technischen Stand der Druck- und Saugluftbremsen abgestellt. Alle späteren Bremssysteme, insbesondere die elektrischen Bremsen der Triebfahrzeug-Reihen 1044 und 4020 fehlten in der Vorschrift. Obwohl eine neue Bremsvorschrift vom Zentrallausschuß seit dem Jahre 1974 gefordert wurde, hielt die Maschinendirektion seither beim siebenten Entwurf.

64.1.2 Während der durchschnittliche Personalstand der Generaldirektion der ÖBB in den Jahren von 1975 bis 1982 um 141 Bedienstete (+ 13,26 vH) anwuchs, senkte allerdings die Maschinendirektion im gleichen Zeitraum ihren Stand um vier Bedienstete (- 3 vH), obwohl gerade in diesen Zeitraum eine rasche technische Entwicklung mit wichtigen Neuerungen fiel, zB die Nahverkehrsgarnituren der Reihe 4020 und die Thyristorlokomotiven der Reihe 1044.

64.2.1 Der RH erblickte hierin eine falsch verstandene Sparsamkeit und erinnerte an seine Feststellungen anlässlich der Gebarungsüberprüfungen bei der Zugförderungsleitung Graz und der Hauptwerkstätte „Werke Wörth“, wo er bereits auf den Mangel an qualifiziertem technischen Führungspersonal im Maschinendienst der ÖBB hingewiesen hat.

64.2.2 Der RH beanstandete neuerlich die Vorschriftenlücken. Bei der Dienstvorschrift M 1 für den Zugförderungsdienst, die aus dem Jahre 1947 stammt, sind von den insgesamt 17 vorgesehenen Abschnitten nur zwei zur Veröffentlichung gelangt, die zum Teil zwischenzeitlich überholt sind.

64.2.3 Nach Ansicht des RH ist die Maschinendirektion der ÖBB mit der Säumnis im Vorschriftenwesen einer ihrer wesentlichen Führungsaufgaben nicht nachgekommen.

64.3 Der Vorstand der ÖBB erachtete diese Vorwürfe für unberechtigt. Die Ausarbeitung von Vorschriften sei kein quantitatives, sondern ein qualitatives Problem, das durch bloße Personalvermehrung nicht zu lösen wäre. Der Zeitaufwand für die Ausarbeitung der Bremsvorschrift sei stark angewachsen, weil bspw viele mögliche Fälle betriebsgefährlicher Fehlleistungen oder Irrtümer untersucht werden mußten, um die beabsichtigten Checklisten für „kritische Situationen“ zu erstellen. Ebenso wären zeitaufwendige Verhandlungen und Versuche notwendig gewesen, um den Ausgleich fachdienstlicher Standpunkte zu erreichen und bestmögliche Lösungen zu entwickeln. Derzeit sei der achte Entwurf zur Stellungnahme ausgesendet worden. Von der genannten Dienstvorschrift für den Zugförderungsdienst wären inzwischen sechs Abschnitte fertiggestellt und zur Begutachtung versendet; die restlichen seien in Arbeit. Hinsichtlich der Personallage hätten die früheren Hinweise des RH das untere und mittlere Management des Werkstättenbetriebes (vom Werkmeister aufwärts) betroffen.

64.4 Der RH hielt den Vorwurf falsch verstandener Sparsamkeit angesichts des allgemeinen Nachhinkens bei den Dienstvorschriften des Maschinendienstes aufrecht. Da eine quantitative Unterdeckung mit ausreichend qualifizierten Kräften vorlag, setzte sich das auf der Werkstättenebene beobachtete Problem in der Unternehmungsleitung fort. In der zuständigen Abteilung der Maschinendirektion fehlte jahrelang eine gedeihliche Zusammenarbeit, wodurch sogar die bis dahin erfolgreiche Arbeit des Vorschriftenausschusses zum Erliegen kam. Die Aussendung eines achten Entwurfes der Bremsvorschrift war nicht als beispielgebend anzusehen.

65.1 Bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Personaldirektion (TB 1981 Abs 72.6) hat der RH kritisch vermerkt, daß die Vorgaben des Unternehmenskonzeptes der ÖBB 1975 bis 1985 bei der Gruppe der Sicherungsanlagen und Eisenbahnkreuzungen in der ersten Halbzeit bloß zu 52,5 vH erfüllt worden sind, was als Folge einer unrichtigen Reihung der Investitionsprioritäten anzusehen war. In diesem Zusammenhang erschien bedeutsam, daß dem RH kein einziger Eisenbahnunfall nachgewiesen wurde, bei dem die Ursache in einer Fehlfunktion einer Sicherungsanlage gelegen wäre.

65.2 Im Interesse der Einengung menschlichen Versagens wäre außer einer entsprechenden technischen Ausstattung der Verkehrskontrolle auch noch der Schulung und der Störungsbehebung größte Bedeutung beizumessen. Sollte es auf diesem Sektor zu personellen Engpässen kommen, wären jene vom RH empfohlenen Umschulungen vorzunehmen, deren Notwendigkeit anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Personaldirektion von den ÖBB noch bestritten worden ist. Schließlich

sollte im Sinne einer vollständigen Organisation das Vorschriftenwesen der ÖBB auf einen aktuellen Stand gebracht werden. Ein befriedigender Erfolg dürfte sich aber nur dann einstellen, wenn die damit befaßten Bediensteten das Ausarbeiten von Vorschriften nicht nur nebenbei betreiben. Die grundsätzlichen Änderungsvorschläge des RH über die Zuständigkeit der Generaldirektion (siehe Abs 48.4.6 und 83.2.5) würden dazu günstige Voraussetzungen schaffen.

65.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB seien die Investitionen der ÖBB auf dem Sicherungssektor in den letzten Jahren stark angestiegen, und zwar von 234,1 Mill S (1974) auf 608,8 Mill S (1982). Damit habe sich auch der Anteil der Sicherungsinvestitionen an den Gesamtinvestitionen der ÖBB von 5,2 auf 6,4 vH erhöht. Es wäre jedoch ein völliges Vermeiden von Unfällen selbst bei einer noch so hohen finanziellen Vorsorge für Sicherungsinvestitionen wirklichkeitsfremd. Bei den Vorschriften sei in absehbarer Zeit eine Erneuerung zu erwarten.

Die Organisation des Baudienstes der ÖBB

66.1.1 Die herausragende Stellung des Baudienstes und seiner Organisation ergibt sich aus der Tatsache, daß ihm für seine Herstellungen ein großer Teil der Bruttoinvestitionsmittel der ÖBB zur Bewirtschaftung anvertraut ist. Die gesamten Bruttoinvestitionen der ÖBB haben - ohne Fahrzeuge - im jährlichen Durchschnitt von 1980 bis 1982 rd 4,6 Milliarden S betragen. Davon entfielen 3,1 Milliarden S (67 vH) auf den Baudienst und 1,3 Milliarden S (28 vH) auf den Elektrotechnischen Dienst.

66.1.2 Der Baudienst schafft die bautechnischen Voraussetzungen für das Transportgeschehen der ÖBB und prägt durch seine Hochbauten weitgehend ihr optisches Erscheinungsbild. Durch Gestaltung und Erhaltung des Fahrweges werden weitgehend Geschwindigkeit und Fahrkomfort der Züge bestimmt. Die zu betreuenden Anlagen umfassen vor allem (Stand Ende 1981) rd 10 470 km Gleise, 16 360 Weichen, 6 545 ÖBB-eigene Brücken und Viadukte, 14 664 Durchlässe, 265 Tunnels mit einer Gesamtlänge von fast 99 km und rd 14 560 Hochbauten mit etwa 18 Mill m³ umbauten Raumes.

66.2 Zur Erläuterung des derzeitigen organisatorischen Regelablaufes dienen zwei Vorhaben, die ohne wesentliche Störungen abliefen, und zwei weitere Projekte, bei denen sich Koordinierungsschwierigkeiten bemerkbar machten, und schließlich, als Ausnahme vom vorgesehenen Regelfall, die Baumaßnahmen der ÖBB anlässlich der Ski-Weltmeisterschaften 1982 in Schladming. Als Beispiele wurden somit kleinere, durchschnittliche Bauvorhaben gewählt und nicht große, mit außerordentlichen Mängeln behaftete Projekte, wie etwa der Umbau des Bahnhofes Kufstein, wo wegen interner Kompetenzkonflikte allein die Planung 15 Jahre gedauert hat (TB 1980 Abs 70.15).

67.1.1 Der übliche Ablauf von Bauvorhaben der ÖBB war an der Straßenunterführung Garsten zu beobachten, wo im Bahnhofsbereich eine Bezirksstraße unter der Bahn in schrägem Winkel durchgeführt wird. Die stark überalterte Eisenbahnbrücke war auf eine lichte Weite von 10,10 m und eine lichte Höhe von 4,7 m auszubauen. Die Planung stammte von der Bauabteilung der Bundesbahndirektion Linz, die Arbeitsdurchführung dauerte bei voller Aufrechterhaltung des Zugverkehrs von September 1980 bis August 1981.

67.1.2 Nachdem die Bauabteilung schon im Jänner 1976 einen Plan verfaßt hatte, ruhten die weiteren Projektarbeiten ab Juli 1976 mangels finanzieller Bedeckung. Am 9. Feber 1978 holte die Bundesbahndirektion Linz Stellungnahmen der beteiligten ÖBB-Dienststellen ein, und zwar von der Signalstreckenleitung Linz, der Fernmeldestreckenleitung Linz, der Elektrostreckenleitung Linz und der Streckenleitung Steyr. Die Antworten waren bis 10. März 1978 eingelangt.

67.1.3 Gleichzeitig fand ein weiteres Stellungnahmeverfahren innerhalb der Bundesbahndirektion Linz selbst statt, in dem der vom Sachwalterbereich für Brückenbau erstellte Entwurf von vier weiteren Sachwalterbereichen der Bauabteilung und zwei Referaten der Transportabteilung begutachtet wurde.

67.1.4 Anschließend, am 21. März 1978, übermittelte die Bundesbahndirektion Linz die Unterlagen für die Einreichung des Projektes beim Bundesministerium für Verkehr der Generaldirektion der ÖBB, wo sich ein ähnliches Stellungnahmeverfahren wiederholte. Das zuständige Referat für Brückenbau legte das Projekt drei verschiedenen Abteilungen der Baudirektion vor, außerdem wurden im Rundlaufwege Äußerungen von drei Fachbereichen der Elektrotechnischen Direktion und von zwei Fachbereichen der Betriebsdirektion eingeholt. Dies dauerte bis zum 12. Juli 1978. Die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung erging am 21. Dezember 1978; mit den Bauarbeiten wurde aber dennoch mangels finanzieller Bedeckung nicht begonnen.

67.1.5 Erst als die Streckenleitung Steyr am 5. November 1979 von einer „akuten Gefahr für die Bahn- und Straßenbenützer“ sprach und daß es „unverantwortlich wäre, diese Gefahrensituation weiter untätig zur Kenntnis zu nehmen“, schloß sich die Bundesbahndirektion Linz dem Ersuchen an, das bereits mehrmals aus dem Wirtschaftsplan gestrichene Projekt zu bewilligen. Danach kam es am

50

7. Mai 1980 zu einem detaillierten Kostenvoranschlag der Bundesbahndirektion Linz (9,5 Mill S), welcher der Generaldirektion der ÖBB vorgelegt wurde.

67.1.6 Um nach dessen Genehmigung mit den Arbeiten noch im Jahre 1980 beginnen zu können, waren für dieses Jahr Mittel in Höhe von rd 1,7 Mill S erforderlich. Der Bedeckungsvorschlag der Bundesbahndirektion Linz, innerhalb ihres Bereiches diesen Betrag von einem anderen Unterführungsprojekt umzuschichten, wurde von der Generaldirektion der ÖBB mit einer entsprechenden Zuweisung vom 24. September 1980 bewilligt.

67.2 Die Vorschläge des RH, einen solchen Arbeitsablauf zu straffen, werden im Abs 73 dargelegt.

67.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB seien die vom RH dargestellten Beispiele für die Abwicklung von Bauvorhaben Ausnahmefälle und für den Regelablauf nicht kennzeichnend. Außerdem sei die Darstellung des Ablaufes von Begutachtungs- und Genehmigungsverfahren bei Bauvorhaben „tendenziös“, weil durch die Zerlegung in Einzelschritte der Eindruck der Umständlichkeit erweckt werde. Tatsächlich sei jedoch jede der eingeschalteten Stellen für die Vorbereitung und Abwicklung der Vorhaben erforderlich.

Die Planungsüberlegungen für die Straßenunterführung Garsten seien rechtzeitig angestellt und das Vorhaben bis zur Baureife vorbereitet worden. Da andere Projekte noch größere Dringlichkeit gehabt hätten, sei die Straßenunterführung Garsten erst dann erneuert worden, als sich aufgrund der Meldung der Streckenleitung Steyr hierfür die Notwendigkeit ergab.

67.4 Diesem Vorbringen hielt der RH entgegen, daß die hier vorgestellten Projekte aus einer Vielzahl von untersuchten Beispielen ausgewählt wurden, die durchaus ähnliche Abläufe aufwiesen. Die Darstellungsweise war das Ergebnis von einvernehmlichen Besprechungen mit der Baudirektion, der Finanzdirektion und der jeweiligen Bundesbahndirektion.

68.1.1 Einen ähnlichen Ablauf zeigte ein Hochbauvorhaben für die Zugförderungsleitung Linz.

68.1.2 Bereits im Jahre 1974 war ein Konzept für die Modernisierung und Umgestaltung der Zugförderungsleitung Linz ausgearbeitet worden, das einen zehnjährigen Ausbauezeitraum vorsah und im Unternehmenskonzept der ÖBB mit einem Betrag von 105 Mill S Eingang fand.

68.1.3 Im Frühjahr 1976 hatte die Zugförderungsleitung Linz detaillierte Anforderungen sowie ein Raumkonzept für die Umgestaltung des „Zwischengebäudes“ ausgearbeitet und an die Zugförderungs- und Werkstättenabteilung (III) der Bundesbahndirektion Linz weitergeleitet. Unabhängig davon erstellte die Bauabteilung der Bundesbahndirektion Linz einen selbständigen Vorentwurf, den sie am 20. Dezember 1976 der Abteilung III übergab, die ihn am 3. Jänner 1977 der Zugförderungsleitung zur Stellungnahme weiterreichte. Diese erstattete am 2. Februar 1977 eine Reihe von Änderungswünschen, die über die Abteilung III wieder zur Bauabteilung gelangten.

68.1.4 Danach trat wegen fehlender finanzieller Bedeckung ein Ruhen der Projektarbeiten ein, bis am 26. Jänner 1978 eine Beschwerde der Zugförderungsleitung Linz wegen „unwürdiger Zustände“ zu einem Auftrag der Generaldirektion der ÖBB an die Bundesbahndirektion Linz führte, die Planung abzuschließen, die dann wiederum der Stellungnahme durch die Abteilung III und die Zugförderungsleitung unterzogen wurde. Dieser Vorgang dauerte bis 10. Mai 1978.

68.1.5 Auf Vorschlag der Zugförderungsleitung Linz wurde sodann das Projekt der Aufstockung des Verwaltungsgebäudes in das Vorhaben „Zwischengebäude“ zwecks vorläufiger Unterbringung der betroffenen Bediensteten einbezogen. Der Kostenvoranschlag lautete auf insgesamt 7,97 Mill S. Zur Bewilligung war die Einschaltung des Maschinendirektors der ÖBB, des Baudirektors der ÖBB und des Finanzdirektors der ÖBB notwendig, wobei die beiden letzteren am 16. November 1978 mündlich einen Finanzierungsplan (1979-1981: 8 Mill S) zusagten. Außerdem verfaßte die Baudirektion der ÖBB am 30. November 1978 einen Bericht für den Vorstand der ÖBB, in dem um Zustimmung gebeten wurde, das Vorhaben im Jahre 1979 mit einem Aufwand in der Höhe von 3 Mill S beginnen zu dürfen. Am 19. Dezember 1978 entsprach der Vorstand der ÖBB diesem Antrag.

68.1.6 Weitere Befassungen der Generaldirektion betrafen die Inventarbeschaffung im Rahmen des gegenständlichen Vorhabens. Am 16. November 1979 stellte nämlich die Zugförderungsleitung Linz fest, daß für Inventar statt der ursprünglich angenommenen 565 000 S aufgrund genauerer Planung und eingetretener Teuerung um 195 000 S mehr erforderlich wären. Der vorgeschriebene Zustimmungsinstanzenzug umfaßte die Abteilung III der Bundesbahndirektion sowie die Maschinen-, Bau- und Finanzdirektion in der Generaldirektion der ÖBB. Die Mittelzuweisung für das Inventar erfolgte am 22. Juli 1980.

68.1.7 Der gleiche Vorgang wiederholte sich im August 1980, als sich herausstellte, daß die in den vorangegangenen Anträgen angeführte Aufteilung der Inventarmittel auf Dienstgüternvorrat und Sachleistungen um 160 000 S nicht gestimmt hatte.

68.1.8 Als schließlich im Jahre 1981 wegen verspäteter Inventar-Auslieferung zusätzlich 16 000 S benötigt wurden, spielte sich der beschriebene Vorgang - vorschriftsgemäß - zum dritten Male ab.

68.1.9 Im übrigen wurde die Generaldirektion der ÖBB wegen des gegenständlichen Vorhabens noch ein weiteres Mal bemüht, als im Jahre 1980 wegen Fehlens von rd 1 Mill S für Böden, Wandanstriche, Jalousien und Zwischendecken ein Baustopp eingetreten war und die Bundesbahndirektion Linz um eine entsprechende Mittelumschichtung vom Vorhaben Wagenwerkstätte Linz/Verschiebebahnhof ersuchte.

68.2 Nach Ansicht des RH macht dieser Handlungsablauf die Dringlichkeit der in den Abs 72 und 73 enthaltenen Änderungsvorschläge deutlich.

68.3 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete es als erforderlich, beim „Zwischengebäude“ und bei der Aufstockung des Verwaltungsgebäudes der Zugförderungsleitung Linz sowohl maschinendienstliche wie auch baudienstliche Stellen zu beteiligen, weil jeder Dienst seine fachlichen Gesichtspunkte in die Planung einzubringen hätte. Für den Zeitpunkt der Durchführung des Vorhabens wäre dessen Stellung in der Prioritätenreihung maßgeblich gewesen.

69.1.1 Erfahrungsgemäß erfährt der in den beiden vorangegangenen Absätzen beschriebene Regelablauf entsprechende Ausweitungen, wenn bei einem Bauvorhaben die vom RH in zahlreichen Gebarungsüberprüfungen aufgezeigten Koordinierungsmängel auftreten. Die sich daraus ergebenden Planänderungen müssen dann neuerlich dem geschilderten Stellungnahmeverfahren unterworfen werden.

69.1.2 So war beispielsweise der Umbau des Bahnhofes Hohenems durch den zweigleisigen Ausbau des Vorarlberger Nahverkehrs notwendig geworden. Hier verlangte die Transportabteilung der Bundesbahndirektion Innsbruck knapp vor Baubeginn die nachträgliche Einplanung einer Straßenrollerabsetzanlage und eines Ölumschlagplatzes, „da das vorliegende Projekt ohne Rücksprache mit dem Kommerziellen Dienst (Verkaufsdirektion und Bundesbahndirektion) erstellt wurde“. Die Baudirektion lehnte zwar zunächst jede Planänderung ab, weil „seinerzeit dem eisenbahnrechtlich genehmigten Umbauplan alle Fachdienste zugestimmt haben“, beauftragte aber schließlich doch einen Ziviltechniker, mehrere Varianten für die Gestaltung der Ortsgüteranlagen im Bahnhof Hohenems auszuarbeiten. Im folgenden Stellungnahmeverfahren der beteiligten Fachdienste konnte zwar am 4. Feber 1982 für dieses Problem eine einvernehmliche Lösung mit dem Kommerziellen Dienst gefunden werden, allerdings stellte sich dabei heraus, daß die Planung des Elektrotechnischen Dienstes auf dem ursprünglichen, inzwischen aber wieder verworfenen Vorschlag des Neubaus des Aufnahmsgebäudes beruhte, wodurch das Fahrleitungsschaltgerüst unmittelbar vor der Fahrdienstleitung zu stehen gekommen wäre.

Die Elektrotechnische Direktion verursachte dann noch mit ihrem Schreiben vom 7. Jänner 1982 eine weitere, sehr späte Umplanung, als sie der Baudirektion bekanntgab, daß der Bahnhof Hohenems „nicht, wie ursprünglich beabsichtigt, mit einem Gleisbildstellwerk der Bauart Spurplan, sondern mit einem solchen der - vereinfachten - Bauart VGS 80 ausgestattet werde“, woraus sich ein geringerer Raumbedarf für die Unterbringung der Relaiseinrichtungen ergebe.

69.1.3 Ursprünglich hatte die Baudirektion, Abteilung Hochbau, im Mai 1981 einem Antrag der Bundesbahndirektion Innsbruck zugestimmt, das Aufnahmsgebäude des Bahnhofes Hohenems wegen seines schlechten Bauzustandes und seiner ungünstigen Lage - 22 m vom ersten Verkehrsgleis entfernt - sowie aufgrund eines Kostenvergleiches (Sanierung 6,5 Mill S, Neubau 10 Mill S) überhaupt neu zu errichten. Im November 1981 kam dieselbe Baudirektion jedoch anläßlich einer Ortsbesichtigung zum gegenteiligen Ergebnis, das Aufnahmsgebäude nur umzubauen. Dem entsprechenden Vermerk der Bauabteilung der Bundesbahndirektion Innsbruck war eine Begründung für diesen Sinneswandel nicht zu entnehmen. Damit war die mit allen beteiligten Dienststellen koordinierte Planung der Bundesbahndirektion Innsbruck für den Neubau des Aufnahmsgebäudes Hohenems zum verlorenen Aufwand geworden.

69.2 Dem RH erschien die vielfache Befassung der höchsten Unternehmungsebene der ÖBB mit den Fragen der Ortsgüteranlage und des Aufnahmsgebäudes Hohenems als unzweckmäßig und entbehrlich. Es hätte genügen müssen, die Generaldirektion der ÖBB mit der Frage des Neu- oder Umbaus insgesamt ein einziges Mal, nämlich bei der Erstellung des jährlichen Wirtschaftsplanes, zu befassen (siehe Abs 77).

52

69.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei bei der Planung des Umbaues des Bahnhofes Hohenems die Dauer des Genehmigungsverfahrens und die Zeit danach genützt worden, um das neuentwickelte vereinfachte elektrische Mittelstellwerk in die Planung einzubringen. Dadurch sei kein verlorener Bauaufwand, sondern im Gegenteil eine Verminderung des Investitionserfordernisses eingetreten. Gleiches gelte auch für die Einschaltung der Generaldirektion zwecks Prüfung der Umbauvariante.

69.4 Der RH erwiderte, der verlorene Planungsaufwand sei vermeidbar gewesen.

70.1 Für den Umbau des Bahnhofes Braunau am Inn hat die Bundesbahndirektion Linz am 28. September 1979 den beteiligten Fachdiensten der ÖBB die Umbaupläne zur Stellungnahme zugeleitet. Allerdings hatte bereits drei Tage vorher die Ausschreibung des Vorhabens durch die Streckenleitung Attnang-Puchheim stattgefunden. Diese wenig sinnhafte Reihung hatte zur Folge, daß aufgrund von nachträglich geäußerten Wünschen der Fachdienste die von der Streckenleitung veranschlagte Kostensumme von 1,77 Mill S auf 4,1 Mill S, also um über 130 vH stieg. Aus diesen Gründen wurde dann die Unternehmungsleitung der ÖBB eingeschaltet, wobei die Generaldirektion „Aufklärung“ über die „sehr gravierenden Änderungen“ verlangte. Es wurde ein Bericht an den Vorstand der ÖBB verfaßt und ein Genehmigungsbeschluß des Vorstandes erwirkt.

70.2 Auch in diesem Fall erachtete der RH eine derart nachhaltige Befassung der Unternehmungsleitung nicht für notwendig.

70.3 Der Vorstand der ÖBB führte das Mehrerfordernis beim Bahnhof Braunau am Inn einerseits auf zusätzliche Arbeiten, deren Notwendigkeit sich während der Baudurchführung wegen des erst dann erkennbaren Gebäudezustandes ergeben hätte, andererseits auf weitere Verbesserungen, wie die Verlängerung des Bahnsteigdaches, die Umgestaltung des Bahnhofvorplatzes samt Wartehäuschen und die Modernisierung des Magazins zurück.

70.4 Der RH erwiderte, zumindest die zusätzlichen Verbesserungen wären in eine ordnungsgemäße Planung einzubeziehen gewesen.

71.1.1 Bei den Baumaßnahmen der ÖBB anlässlich der Ski-Weltmeisterschaften 1982 in Schladming wurde von sonstigen organisatorischen Gepflogenheiten des Baudienstes abgewichen.

71.1.2 Vom 27. Jänner bis 7. Feber 1982 fanden in der Dachstein-Tauern-Region die Alpinen Ski-Weltmeisterschaften 1982 statt. In diesem Rahmen hatten die ÖBB durch Führung von Sonderzügen und Verstärkung von fahrplanmäßigen Zügen erhöhte Verkehrsleistungen zu erbringen, die umfangreiche Aus- und Umbauten im Bahnhof Schladming und auch im Bahnhof Haus erforderten. Im Bahnhof Schladming wurden ua das Stellwerk I neu gebaut, ein neues Gleis mit 638 m Länge zugelegt, die Bahnsteiggleise 2 und 4 verlängert, sieben Weichen neu verlegt sowie ein neuer, 400 m langer Mittelbahnsteig und ein provisorischer Bahnsteig neben dem Gleis 6 errichtet. Weitere Baumaßnahmen betrafen eine neue, 600 m lange Zufahrtsstraße, eine 26 m lange Unterführung für Pkw und Fußgänger einschließlich Anschlußstraße und einen Bahnsteigtunnel als Verbindung zum Mittelbahnsteig. Im Zuge der Umgestaltungsarbeiten wurden ferner die Hochbauanlagen des Bahnhofes Schladming erweitert bzw instandgesetzt (Dächer, Fassaden, Abwässerkanäle ua), die Bahnsteigdächer erneuert, der Bahnsteigtunnel ausgestaltet, die Bahnhoflautsprecheranlage erneuert, die gesamten Beleuchtungsverhältnisse verbessert, eine Zugvorheizanlage errichtet und elektrische Weichenheizungen installiert.

Der Bahnhof Schladming erhielt außerdem eine neue Sicherungsanlage, wobei alle Signale mit Ersatzsignalen versehen und sämtliche Bahnstrecken fernbedienbar eingerichtet wurden. Darüber hinaus wurde eine zugeschaltete Schrankenanlage und eine halbautomatische Schrankenanlage gebaut. Dazu kam die Errichtung einer Überfahrtsbrücke, um die Einfahrt aus Richtung Salzburg kreuzungsfrei zu gestalten (Kostenbeitrag der ÖBB: 4,1 Mill S).

Im Bahnhof Haus wurden das Aufnahmegebäude und der Bahnhofvorplatz instandgesetzt sowie definitive und provisorische Bahnsteige errichtet.

Die gesamten Ausgaben für dieses Vorhaben betragen 45,24 Mill S, auf den Baudienst entfielen davon 37,41 Mill S, auf den Elektrotechnischen Dienst 7,83 Mill S.

Die Baumaßnahmen begannen im Frühjahr 1980 und waren im Herbst 1981, also rechtzeitig, abgeschlossen.

71.1.3 Am 9. Oktober 1979 entsprach der Vorstand der ÖBB einer Aufforderung des Organisationskomitees für die Weltmeisterschaften, zur Erleichterung der Fühlungnahme einen „ständigen Repräsentanten“ der ÖBB zu entsenden. Der Vorstand der ÖBB machte den Vizepräsidenten der Bundesbahndirektion Linz namhaft. Abweichend von der doch eher eng begrenzten Funktionsbezeichnung des „ständigen Repräsentanten“ wurde der Vizepräsident der Bundesbahndirektion im weiteren Verlauf der Schladminger Baumaßnahmen als „Generalbevollmächtigter“ eingesetzt.

71.1.4 Auf Anfrage des RH erklärte der Vizepräsident der Bundesbahndirektion Linz, daß er alle Regelungen mit Dritten und alle Klärungen zwischen den Fachdiensten der ÖBB auf Direktionsebene geleitet und durchgeführt habe, wodurch in vielen Fällen die sonst übliche Befassung der Generaldirektion entfallen konnte. Mit Hilfe von Koordinierungsbesprechungen sei eine wirksame zeitliche Raffung gegenüber dem aufwendigen mehrinstanzlichen Stellungnahmeverfahren eingetreten. Die zeitlichen Vorgaben des „Generalbevollmächtigten“ seien auch von Dienststellen befolgt worden, die ansonsten der Bundesbahndirektion nicht unterstehen.

71.1.5 Die Bundesbahndirektion Linz bestätigte gegenüber dem RH, daß ihr damaliges Vorgehen, unabhängig von der geltenden Organisationsform direkte Weisungen an alle betroffenen Dienstzweige gegeben zu haben, „nicht nur zweckmäßig, sondern allein zielführend gewesen sei“.

71.2.1 Auch nach Ansicht des RH wäre unter Einhaltung der üblichen Vorgangsweise eine rechtzeitige Fertigstellung des vielfältigen Maßnahmenpaketes für die Ski-Weltmeisterschaften in Schladming kaum zu erwarten gewesen.

71.2.2 Schon anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Bundesbahndirektion Linz hatte der RH anerkennend die Fertigstellung eines größeren Vorhabens in ähnlicher Weise im Jahre 1971, einige Wochen vor dem als besonders knapp angesehenen Termin, vermerkt (TB 1978 Abs 64.15). Diese Bundesbahndirektion war damals auf ihr ausdrückliches Ersuchen vom Vorstand der ÖBB vollverantwortlich mit der Errichtung eines neuen Reisezuggleises im Hauptbahnhof Salzburg beauftragt worden. An dem Projekt im Gesamtwert von 30 Mill S waren mehrere Fachdienste beteiligt, eine fachliche Mitwirkung der Generaldirektion der ÖBB ist unterblieben.

71.2.3 Das reibungslose, rasche und erfolgreiche Ablaufen der Projekte Schladming und Salzburg zeigte nach Ansicht des RH die Möglichkeit auf, Bauvorhaben der ÖBB auch ohne mehr oder minder häufiges Eingreifen der Generaldirektion der ÖBB durchzuführen. Dieser Umstand hat in die Organisationsvorschläge des RH Eingang gefunden (siehe Abs 73).

71.3 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete die Überlegungen des RH bezüglich der Aufgaben des „ständigen Repräsentanten“ als unzutreffend. Vielmehr hätte sich der Arbeitsablauf grundsätzlich in der auch ansonsten üblichen und organisationsmäßig festgelegten Form vollzogen, wobei allerdings eine stärkere Überwachung des Bauablaufes durch den Vizepräsidenten erfolgt sei. Die Befassung der für das gegenständliche Vorhaben grundsätzlich federführenden Generaldirektion wäre sehr wohl gegeben und im Hinblick auf die angespannte Finanzlage auch notwendig gewesen.

71.4 Der RH fand demgegenüber seine Darstellung des Bauablaufes in Schladming schriftlich von der Bundesbahndirektion Linz bestätigt. Aufgrund seiner jahrelangen Prüfungserfahrung hielt sich der RH wohl in der Lage, einen Ausnahmefall richtig zu erkennen und die Unterschiede gegenüber einem üblichen Regelablauf zu beurteilen.

72.1.1 Wie der übliche Ablauf von Bauvorhaben, insbesondere aber der des „Zwischengebäudes“ der Zugförderungsleitung Linz (siehe Abs 68) erkennen ließ, war die Generaldirektion der ÖBB mehrmals auch wegen vergleichsweise geringer Beträge in die finanzielle Abwicklung von Bauvorhaben der ÖBB eingeschaltet.

72.1.2 Bei den ÖBB ist vor Beginn der Ausführung eines Vorhabens eine „Ausgabenermächtigung“ erforderlich, also die Erteilung der Erlaubnis, für ein bestimmtes Vorhaben über finanzielle Mittel verfügen zu dürfen. Diese Erlaubnis kann durch den genehmigten jährlichen Wirtschaftsplan erfolgen (siehe Abs 77), aber nur für Fortsetzungsvorhaben und für solche neue Vorhaben, die eine eigene Bewilligungsnummer besitzen; dabei müssen bereits die Voraussetzungen für eine Mittelbewilligung (geprüfte Pläne und Kostenvoranschläge, behördliche Genehmigung ua) erfüllt sein.

In allen übrigen Fällen ist ein „Antrag auf Erteilung einer Ausgabenermächtigung“ zu stellen, in dem die Notwendigkeit des Vorhabens unter Anschluß der erforderlichen Unterlagen (Baupläne, Kostenvoranschläge, behördliche Genehmigungen usw) zu begründen ist. Die Ermächtigung wird hier durch ein eigenes Bewilligungsschreiben erteilt.

72.1.3 Der Lauf eines solchen Genehmigungsverfahrens umfaßt beim Baudienst

- (1) die antragstellende Streckenleitung,
- (2) das zuständige Fachreferat in der Bauabteilung der Bundesbahndirektion,
- (3) den Sachwalter für Wirtschaftsangelegenheiten in der Bauabteilung der Bundesbahndirektion,
- (4) die zuständige Fachabteilung der Baudirektion,
- (5) das Referat Allgemeine und Wirtschaftsangelegenheiten der Baudirektion,
- (6) die Finanzdirektion,

worauf der Rücklauf einsetzt.

54

72.1.4 Alle diese Instanzen prüfen und führen eine Reihe ähnlicher Aufzeichnungen wie Vormerke, Übersichten usw. Darüber hinaus ist die Bewilligung zusätzlicher Mittel für Vorhaben des laufenden Wirtschaftsplanes an die Genehmigung des Vorstandes der ÖBB gebunden, wenn die Beträge beim Hochbau 5 Mill S und bei sonstigen Anlagengruppen 10 Mill S übersteigen.

72.1.5 Im Zuge der finanziellen Verwirklichung des Vorhabens muß der gleiche Instanzenzug mehrmals durchlaufen werden, wenn

- (1) finanzielle Verpflichtungen zu Lasten späterer Wirtschaftspläne eingegangen werden sollen;
- (2) sich herausstellt, daß mit den zugewiesenen Mitteln nicht das Auslangen gefunden werden kann;
- (3) festgestellt wird, daß die zugewiesenen Mittel nicht ausgeschöpft werden;
- (4) eine Umlegung von zugewiesenen Mitteln von einem Vorhaben zu einem anderen vorgenommen werden soll;
- (5) eine Umlegung von Mitteln innerhalb desselben Vorhabens von einer Buchungsstelle zur anderen, etwa vom Brückenbau zum Oberbau, erfolgen soll;
- (6) sich innerhalb eines Vorhabens die Anteile zwischen Dienstgütervorrat und Firmenanteil verschieben;
- (7) eine Übertragung von einem finanzgesetzlichen Ansatz zu einem anderen notwendig wird;
- (8) Übertragungen von Ausgabenermächtigungen auf das nächste Jahr durchgeführt werden sollen.

72.1.6 Auf Ersuchen des RH hat die Finanzdirektion die Anzahl der Anträge ermittelt, die auf diese Weise zu ihr gelangt sind. Im Jahr 1982 waren es insgesamt 3 398, wovon 1 392 den Baudienst, 534 bauliche Anlagen des Nahverkehrs und 1 472 die übrigen Fachdienste betrafen. Je Arbeitstag waren demnach rd 13,5 derartige Anträge von der Finanzdirektion und den genannten Vorinstanzen bearbeitet worden.

72.2.1 Der RH sah den mit dieser Vorgangsweise verbundenen Zeit- und Arbeitsaufwand für unvertretbar an, umso mehr als bei Häufung von Anträgen in der Bau-Hochsaison eine gründliche Prüfung der Anträge gar nicht mehr möglich war und der Aktenlauf letztlich in bloßen Richtigstellungen von internen, parallel geführten Vormerken und im Hemmen des Baufortschrittes mündete.

72.2.2 Der RH hielt insgesamt die Vorgangsweise bei der finanziellen Abwicklung von Investitionsvorhaben weder für zweckmäßig noch für wirtschaftlich oder sparsam.

72.2.3 Auch hat der RH bei dem vorgefundenen Verfahren den Eindruck gewonnen, daß zu sehr die stete Änderung des Wirtschaftsplanes im Vordergrund stehe, wogegen das vorrangige Ziel die Vollziehung des Wirtschaftsplanes zu sein hätte.

72.2.4 Nach Ansicht des RH ließe sich der geschilderte Ablauf organisatorisch in der Weise vereinfachen wie folgt:

- (1) Der von einer überfachdienstlichen Stabsstelle (siehe Abs 77) ausgearbeitete jährliche Wirtschaftsplan wäre den Bundesbahndirektionen mit der Ermächtigung zu übergeben, ihn in eigener Verantwortung zu vollziehen.
- (2) Für die bei der Verwirklichung von Vorhaben auftretenden Abweichungen sollte im Rahmen der Vorhaben der jeweiligen Bundesbahndirektion ein Ausgleich gesucht werden.
- (3) Die Daten der Voranschlagsüberwachung wären mittels ADV festzuhalten.
- (4) Der Generaldirektion hätten zwecks der ihr obliegenden Aufsichtsführung summarische Ausdrücke zuzugehen, die den jeweiligen Fachdirektionen etwa vierteljährlich und der Finanzdirektion monatlich zur Verfügung zu stellen wären, um ihrer liquiditätsorientierten Steuerungsfunktion nachkommen zu können.
- (5) Einzelanträge an die Generaldirektion wären auf echte Katastrophenfälle zu beschränken, die über die Wirtschaftskraft einer Bundesbahndirektion hinausgehen.

72.2.5 Hinsichtlich des Rationalisierungseffektes einer weiteren Verbesserung der Ablauforganisation verwies der RH auf die ursprünglichen Schätzungen der Stabsstelle IK, wonach eine ADV-unterstützte Voranschlagsüberwachung die Führung des derzeitigen Wirtschaftsbuches und -vormerks entbehrlich machen und zu einer Einsparung von etwa 70 Bediensteten führen würde.

72.3.1 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB erwecke die in der Schilderung des RH vorgenommene Zerlegung des finanziellen Genehmigungsverfahrens den Eindruck der Kompliziertheit. Dieser Eindruck sei jedoch unrichtig, weil mehrere Stellen der gleichen Organisationseinheit, die jedoch unterschiedliche Aufgaben haben, einzeln genannt wurden.

72.3.2 Weiters bezeichnete es der Vorstand der ÖBB für die ordnungsgemäße Abwicklung des Wirtschaftsplanes als unerlässlich, daß die mittelverwaltenden Stellen (Fachdirektionen der Generaldirek-

tion und Bundesbahndirektionen) einzelne und betraglich begrenzte Ausgabenermächtigungen erteilen, und daß bei Änderungen dieser Ausgabengrenzen die jeweils zuständigen technischen und mittelverwaltenden Instanzen wieder zur Beurteilung eingeschaltet würden. Nur so könnten die mittelverwaltenden Stellen den wirtschaftlichen Einsatz der vorhandenen Finanzmittel steuern. Im Hinblick auf die Fülle der in diesem Zusammenhang zu erfassenden Daten sei ab 1984 die Umstellung des bisherigen Verfahrens auf ein ADV-unterstütztes Bewirtschaftungssystem vorgesehen, wodurch die händischen Aufzeichnungen bei den mittelverwaltenden Stellen auf ein Mindestmaß beschränkt werden könnten.

72.3.3 Der RH habe nach Meinung des Vorstandes der ÖBB verkannt, daß die genannten einzelnen Ausgabenermächtigungsschritte eben die Vollziehung des Wirtschaftsplanes darstellten, dessen Änderungen übrigens keinesfalls umfangreich wären. Von den 2 920 Teilvorhaben des Wirtschaftsplanes 1982 seien rd 92 vH tatsächlich durchgeführt worden; nur rd 8 vH wären zurückgestellt bzw neu in den Wirtschaftsplan aufgenommen worden.

72.3.4 Die vom RH vorgeschlagene überfachdienstliche Stabsstelle hätte nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB keine anderen Möglichkeiten und Zuständigkeiten als derzeit die Finanzdirektion, deren Funktion sich im Hinblick auf die Bindung zum Bundeshaushalt nicht auf eine „liquiditätsorientierte Steuerung“ beschränke. Ein ordnungsgemäßer Budgetvollzug wäre aber im Hinblick auf die Investitionsausgaben in Frage gestellt, wenn nicht die mittelverwaltenden Stellen der Generaldirektion und damit auch die Finanzdirektion so wie bisher laufende Informationen über die einzelnen Vollziehungsschritte anlässlich der finanziellen Durchführung des Wirtschaftsplanes erhielten und für eine Beeinflussung dieser Schritte zuständig wären. Das vom RH vorgeschlagene System würde zu einer Ausschaltung der für den Budgetvollzug verantwortlichen Stellen führen und sei daher undurchführbar.

72.3.5 Die vom RH vorgeschlagene ADV-mäßige Führung des Wirtschaftsbuches für den Sachaufwand sei zwar möglich und beabsichtigt, die Umstellung könne jedoch nur im Rahmen eines neuen Großprojektes im Anschluß an die bereits erfolgten Projektarbeiten für die maschinelle Budgetkontrolle erfolgen.

72.4.1 Der RH erwiderte zunächst, die gebotene objektive Darstellung des finanziellen Genehmigungsverfahrens habe die Nennung verschiedener Organisationseinheiten und ihrer Stellen als Haltepunkte eines tatsächlichen Ablaufes erfordert. Der Eindruck der Kompliziertheit des Verfahrens bestehe durchaus zu Recht.

72.4.2 Der RH trat aber entschieden der Meinung des Vorstandes der ÖBB entgegen, daß jeder einzelne Vollziehungsschritt des Wirtschaftsplanes von einer ebenso einzelnen Ermächtigungshandlung seitens mehrerer Stellen der Generaldirektion der ÖBB begleitet sein müsse und dies bei jeder Betragsänderung zu wiederholen sei. Er bestritt, daß ein ordnungsgemäßer Budgetvollzug nur in der Form einzelner Registrierungsschritte oberster Stellen möglich wäre, wie es bei den ÖBB derzeit gehandhabt wird.

72.4.3 Anstelle dieser Befassung der Generaldirektion mit Einzelfragen erachtete es der RH für die oberste Unternehmungsebene der ÖBB als ratsam, sich auf klare Zielvorgaben in Form des Wirtschaftsplanes zu beschränken und die Bundesbahndirektionen zum wirtschaftlichen Vollzug zu ermächtigen. Diese Vorgangsweise, die ähnlich und großteils von den ÖBB bei der Mittelverwaltung für die Instandhaltungen bereits angewendet wird, wäre auch für die Erneuerungs- und Investitionsvorhaben angezeigt. Die oberste Aufsicht und Überwachung bliebe der Generaldirektion auch bei Anwendung des von der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre empfohlenen Delegationsgrundsatzes erhalten, wobei sie eine Unterstützung durch die erwähnten ADV-Informationen fände.

72.4.4 Derartige Gedankengänge eines „Management by delegation“ fand der RH in einem Schreiben der Baudirektion an die Finanzdirektion vom 17. Juni 1983, wonach bei wirtschaftsplankonformen Mittelzuweisungen die Mitwirkung der Finanzdirektion unterbleiben sollte: „Die Mitbefassung der Finanzdirektion ist in diesen Fällen nur als formale Kontrolle zu werten, wogegen wir uns als gleichgestellte Fachdirektion entschieden verwahren;“ wobei die Baudirektion vermerkte, daß sie sich dabei im Einklang mit verschiedenen Äußerungen des RH anlässlich früherer Gebarungsüberprüfungen fühle.

72.4.5 Die Probleme der überfachdienstlichen Stabsstelle werden näher im Abs 77 behandelt.

72.4.6 Zur angegebenen Anzahl von Wirtschaftsplanänderungen im Jahre 1982 bemerkte der RH, daß die angegebenen 8 vH nur die Totaländerungen betrafen; im übrigen war die im Abs 67 geschilderte Straßenunterführung Garsten ein solcher Fall gewesen. Die Anzahl der sonstigen, teilweisen Änderungen, wie sie beispielsweise im Abs 68 beschrieben wurden, ging aus der Stellungnahme nicht hervor.

73.1 Der angetroffene übliche Ablauf von Bauvorhaben war, wie in den Abs 67 und 68 beschrieben, vor allem dadurch gekennzeichnet, daß im dreistufig organisierten Baudienst ein mehrinstanzli-

ches Stellungnahmeverfahren stattfand, in dem sich die beteiligten Fachdienste in den verschiedenen Unternehmungsebenen zu einem Projekt zu äußern hatten.

73.2.1 Eine organisatorische Reform des Baudienstes der ÖBB sollte sich aber nach Ansicht des RH nicht nur auf die - für alle Fachdienste geltende - finanzielle Abwicklung von Vorhaben erstrecken. Vielmehr wäre sie auch auf die Planung und Ausführung von Vorhaben insgesamt auszudehnen, um eine großzügige Vereinfachung der Verwaltungsabläufe zu erzielen.

73.2.2 Der RH erachtete ein koordiniertes Vorgehen der Fachdienste auf einer Unternehmungsebene für ausreichend, die mit entsprechenden Vollmachten auszustatten wäre.

73.2.3 Bei diesen Überlegungen schied die Ebene der Streckenleitung mangels Ingenieur-Kapazität von vornherein aus.

73.2.4 Gegen die an sich mögliche Planungskonzentration bei der Generaldirektion der ÖBB sprachen nach Ansicht des RH folgende Überlegungen:

(1) Die höchste Unternehmungsebene der ÖBB sollte sich mit grundsätzlichen Lenkungsaufgaben und nicht mit Einzelheiten von konkreten Einzelvorhaben befassen;

(2) der Planer sollte in einer räumlichen Nähe zu den ortsgebundenen Verhältnissen eines Vorhabens wirken, um das Projekt jederzeit mit den Verantwortungsträgern des Betriebsdienstes in der Bundesbahndirektion besprechen zu können und die Möglichkeit zu besitzen, sich mit verhältnismäßig kurzen Anfahrtswegen von den betrieblichen Notwendigkeiten und den zu erwartenden Auswirkungen der Planung zu überzeugen;

(3) die Bauvorhaben der ÖBB sind nur in den seltensten Fällen, wie etwa bei einem Lehrlingsheim, losgelöst von den oft sehr verschiedenen örtlichen Erfordernissen des Transportgeschehens planbar.

73.2.5 Diese sachlichen Gesichtspunkte legten nahe, die „Mittelinstanz“ der Bundesbahndirektionen, die vom RH schon mehrmals als für Koordinierungsaufgaben bestens geeignete Plattform bezeichnet worden ist, auch als Planungsebene heranzuziehen. Die positiven Seiten einer selbständig planenden, in eigener Verantwortung handelnden Bundesbahndirektion wurden im Abs 71 bei der Schilderung der Errichtung eines Reisezuggleises im Hauptbahnhof Salzburg hervorgehoben und traten auch bei den Baumaßnahmen für die Ski-Weltmeisterschaften in Schladming zutage, bei denen die Bundesbahndirektion zahlreiche Planungsaufgaben und die Koordinierung aller beteiligten Fachdienste übernommen hatte. Beide Vorhaben wurden reibungslos und in vorbildlich knapper Zeit abgewickelt. Nach Ansicht des RH sollten diese an sich von der bisherigen Regel abweichenden Ausnahmefälle im Interesse eines zweckmäßigen und wirtschaftlichen Baugeschehens bei den ÖBB zum Regelfall bestimmt werden.

73.2.6 Der RH empfahl daher in näherer Ausführung eines im Abs 48 erstatteten Organisationsvorschlages, bei den Bundesbahndirektionen eine Abteilung „Technische Planung“ zu schaffen, in der zwecks bestmöglicher Abstimmung alle eisenbahntechnischen Fachgebiete vertreten zu sein hätten: Baudienst, Elektrotechnischer Dienst, Maschinendienst. In einer solchen Abteilung sollte sich auch das bisherige, im Rundlaufwege abgewickelte Stellungnahmeverfahren als überflüssig erweisen. Vom jeweiligen Projektleiter einberufene Koordinierungsbesprechungen wie im Beispiel Schladming dürften einen vollwertigen Ersatz bieten und zu einer wesentlichen Beschleunigung beitragen.

73.2.7 Sollte sich die Kapazität der Abteilung „Technische Planung“ in einer Bundesbahndirektion angesichts eines außerordentlichen Bauvorhabens als zu gering erweisen, könnte nach Ansicht des RH durch Ad-hoc-Abordnungen Abhilfe geschaffen werden, was den Vorteil böte, nach Beendigung eines derartigen Vorhabens nicht für den weiteren Aufgabenbereich einer nun unausgelasteten Organisationseinheit sorgen zu müssen. In ähnlicher Art haben die ÖBB auch schon derzeit für die Detailplanung und Aufsicht beim Bau des Zentralverschiebebahnhofes Villach/Süd die Vorgangsweise gewählt, nicht eine eigene, selbständige Bauleitung einzurichten, sondern die bestehende Streckenleitung Villach personalmäßig zu verstärken und in ihrem Rahmen eine Bauleitung zu bilden.

73.2.8 In diesem Zusammenhang regte der RH weiters an, über die Planungsarbeit projektbezogene Zeitaufzeichnungen führen zu lassen, wie sie in privaten Planungsbüros üblich sind. Sie würden es erlauben, die inneren oder äußeren Ursachen von Projektierungsverzögerungen zu untersuchen und Vergleiche mit den Kosten privater Planungsbüros anzustellen.

73.3.1 Der Vorstand der ÖBB äußerte sich zu diesem Organisationsvorschlag ablehnend. Für generelle Planungen sei es aufgrund der verhältnismäßig geringen Größe des österreichischen Streckennetzes und der verhältnismäßig kleinen Anzahl von Investitionsbauvorhaben am wirtschaftlichsten, sie von der Generaldirektion vornehmen zu lassen, womit auch die Einheitlichkeit und Abstimmung im gesamten Bereich sichergestellt sei.

73.3.2 Die Durchführung von Großbauvorhaben unter unmittelbarer Verantwortung der Generaldirektion führe zu einer strafferen Lenkung der Baumaßnahmen, zumal derartige Bauvorhaben für den gesamten Bahnbetrieb richtungweisend seien. In der Planungsstufe wäre vor allem die Abstimmung mit den Verantwortlichen der Generaldirektion von Bedeutung; die räumliche Nähe zu den ortsgebundenen Verhältnissen werde erst in der Stufe der Bauausführung maßgeblich. So seien auch im Falle des Umbaus des Bahnhofes Schladming anlässlich der Ski-Weltmeisterschaften die wichtigsten und richtungweisenden Koordinierungsbesprechungen in der Generaldirektion abgehalten worden.

73.3.3 Schließlich könnte eine Generaldirektion ihre Lenkungsaufgaben, wie etwa die Herausgabe neuer Normen und Dienstvorschriften, nur in aktiver Fühlungnahme mit der Entwurfs- und Ausführungspraxis ordnungsgemäß erfüllen. Die Ausschaltung der Generaldirektion von jeder Planungstätigkeit wäre daher nachteilig und würde das Niveau der Dienstvorschriften herabdrücken und zur Praxisfremdheit dieser Normen führen. Nur die Detailplanungen von einzelnen Bauwerken läge meist bei den bauleitenden oder bauausführenden Stellen, soweit sie nicht eine besondere Ausführung der Konstruktionen beinhalten.

73.3.4 Die empfohlene Schaffung von jeweils einer Abteilung „Technische Planung“ bei den Bundesbahndirektionen wäre nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB nicht nur personalintensiv, sondern hätte auch nicht die Effizienz einer zentralen Planung. Ebenso könnte durch Ad-hoc-Abordnungen die Arbeitsverteilung nicht so flexibel gestaltet werden wie innerhalb einer Abteilung.

73.3.5 Die vorgeschlagene Führung von projektbezogenen Zeitaufzeichnungen für Planungen brächte nur zusätzliche Verwaltungsarbeit, die in keinerlei Weise dazu geeignet sei, die Arbeit zu beschleunigen oder zu erleichtern. Planungen wären untereinander nur schwer vergleichbar und stellten für Außenstehende eine schwierig zu durchschauende Tätigkeit dar, die nur von Fachkräften ausgeübt und beurteilt werden könnte, die jahrelang damit beschäftigt gewesen sind. Zivilingenieurbüros, zum Teil auch die technischen Universitäten hätten im übrigen nicht das erforderliche eisenbahnspezifische Wissen. Wie Vergleiche mit privaten Planungsbüros ergeben hätten, arbeiteten die bahneigenen Architekten und Techniker wesentlich kostengünstiger als Zivilingenieurbüros.

73.4.1 Der RH führte die völlige Ablehnung seines Vorschlages vor allem auf ein grundlegendes Mißverstehen des Vorstandes der ÖBB zurück. Der Generaldirektion der ÖBB und deren Baudirektion wurde nie das Recht oder die Pflicht streitig gemacht, grundsätzliche und richtungweisende Planungsaufgaben zu erfüllen. Nach Ansicht des RH wäre jedoch die planerische Befassung mit einzelnen Projekten deutlich von der Leitungsfunktion einer Grundsatzplanung zu unterscheiden. Die Einheitlichkeit und fachgerechte Ausführung eisenbahnerischer Baumaßnahmen könnte auch anders als durch die konkrete Mitwirkung der Generaldirektion an Einzelvorhaben erzielt werden, wobei eine derartige Mitwirkung nicht unbedingt als Voraussetzung für die Qualität allgemeiner Vorschriften zu gelten hätte. Die Beispiele Schladming und Salzburg (siehe Abs 71 und 73.2.5) rechtfertigten wohl Zweifel, daß die Einschaltung der Generaldirektion zu einer strafferen Lenkung von Baumaßnahmen führe. Hingegen habe sich der Vorteil der räumlichen Nähe des Planers vor allem im Fall des Bahnhofumbaus Kufstein gezeigt (TB 1980 Abs 70.15).

73.4.2 Dem RH erschien gerade die Ad-hoc-Abordnung von Bediensteten bei außerordentlichen Bauvorhaben als eine flexible personalwirtschaftliche Maßnahme. Ohne Zeitaufzeichnungen für die Planungstätigkeit wäre wiederum die Behauptung des Vorstandes der ÖBB unbewiesen, daß die bahneigenen Architekten kostengünstiger arbeiteten als Zivilingenieure. Außerdem erschien die Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB insofern widersprüchlich, als die gleichartige Empfehlung des RH, im Bauendienst der ÖBB über Vermessungsaufträge Zeitaufschreibungen zu führen, aufgegriffen wurde (siehe Abs 45).

73.4.3 Abschließend bezeichnete der RH nochmals eine einheitliche, straffe und koordinierte Planungskompetenz der Bundesbahndirektionen schon allein wegen des weitgehenden Wegfalles eines mehrinstanzlichen zeitraubenden Stellungnahme- und Mitwirkungsverfahrens angesichts der wirtschaftlichen Lage der ÖBB für überlegenswert. Eine Überforderung der Planungskapazität der Bundesbahndirektionen wäre kaum zu befürchten, da nach Angaben der ÖBB ohnedies nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl von Investitionsbauvorhaben vorhanden ist (siehe Abs 73.3.1) und allfällige Kapazitätslücken durch die gebotene Einschränkung der Generaldirektion auffüllbar erscheinen.

74.1.1 Welche Hemmnisse und Schwierigkeiten sich organisatorischen Maßnahmen bei den ÖBB entgegenstellen, ließ das Beispiel der Auflassung der Streckenleitung Hartberg erkennen.

74.1.2 Die Streckenleitung Hartberg war mit nur drei Bahnmeistern die nach der internen Punktebewertung kleinste Streckenleitung der ÖBB. Ihre Auflassung aus wirtschaftlichen Gründen stand seit dem Jahre 1960 zur Diskussion. Damals hielt es der Generaldirektor der ÖBB „nunmehr für angezeigt,

58

die Streckenleitung Hartberg aufzulösen". Seine grundsätzliche Zustimmung zur Auflassung mit Wirkung vom 31. Dezember 1960 lag vor. Er bat die Baudirektion, „die entsprechenden Vorbereitungen zu treffen und einen Aufteilungsplan für die betroffenen Strecken vorzulegen“.

74.1.3 Am 31. Oktober 1960 wurde dem Generaldirektor der ÖBB von der Baudirektion der Entwurf einer „Information für den Herrn Bundesminister“ vorgelegt, wonach geplant gewesen sei, die Streckenleitung Hartberg mit 31. Dezember 1960 aufzulassen, weil sie die kleinste Streckenleitung der ÖBB ist und nur drei Bahnmeisterposten zu betreuen hat. „Infolge des voraussichtlichen Heimfalles der Graz-Köflacher Eisenbahn im kommenden Jahr ist eine neue Lage entstanden. Dadurch ist eine Neuaufteilung der Aufsichtsbereiche innerhalb der Streckenleitungen Leoben, Graz und Hartberg erforderlich. Die beabsichtigte Auflassung der Streckenleitung Hartberg unterbleibt daher.“

74.1.4 Auf diesen Entwurf setzte der Generaldirektor am 2. November 1960 nachstehenden handschriftlichen Vermerk: „Diese Begründung ist vollkommen falsch und im direkten Gegensatz zur Weisung des Herrn Bundesministers und meiner Erklärung.“

74.1.5 Dennoch wurde am 14. November 1960 die „vollkommen falsch begründete“ Information an den Bundesminister für Verkehr weitergeleitet, nachdem bloß der letzte Satz geändert worden war wie folgt: „Es wird die beabsichtigte Auflassung der Streckenleitung Hartberg bis April 1961 aufgeschoben. An dem Plan, die Streckenleitung Hartberg aufzulösen, wird festgehalten.“

74.1.6 Als nächstes fand ein Entwurf der Bundesbahndirektion Villach vom 12. September 1968, der - fünf Monate nach dem zuvor genannten Termin - neuerlich die Auflassung der Streckenleitung Hartberg enthielt, nicht die Zustimmung der Personalvertretung.

74.1.7 Ein weiterer Antrag der Bundesbahndirektion Villach vom 8. November 1971 erlitt das gleiche Schicksal.

74.1.8 Im Anschluß an das Ergebnis einer Gebarungsüberprüfung bei der Streckenleitung Hartberg (TB 1973 Abs 92) kam es am 27. November 1975 zu einem neuerlichen Vorstoß der Baudirektion, die an den Vorstand der ÖBB berichtete, daß wegen der bevorstehenden Pensionierung der Streckenleitungsvorstände von Hartberg und Graz „derzeit die günstigste Möglichkeit bestehe, die Streckenleitung Hartberg aufzulösen“. Auch diesmal wurde das Einvernehmen mit der Personalvertretung nicht erreicht, da diese den Standpunkt vertrat, daß vielmehr der Bereich der Streckenleitung Hartberg durch die Eingliederung der Bahnmeister Friedberg und Oberwart vergrößert werden sollte. Die Streckenleitung Hartberg blieb somit bestehen.

74.1.9 Am 10. September 1982 beantragte die Baudirektion in einem Bericht an den Vorstand der ÖBB die Auflassung der Streckenleitung Hartberg mit Wirkung vom 1. Jänner 1983 und begründete dies mit einer möglichen Einsparung von 16 Bediensteten. Der Auftrag des Vorstandes der ÖBB vom 4. Oktober 1982, „unverzüglich mit dem Zentralausschuß Verbindung aufzunehmen“, hatte bis Juli 1983 noch kein Ergebnis gezeitigt.

74.2.1 Nach Ansicht des RH war die Tatsache, daß nach mehr als zwei Jahrzehnten bezüglich der kleinsten und unwirtschaftlichsten Streckenleitung der ÖBB keine Entscheidung zur Ausführung gelangt ist, in Überlegungen begründet, die nicht den sachlichen Erfordernissen der ÖBB dienen.

74.2.2 Der RH erinnerte an seine anlässlich der zuvor erwähnten Gebarungsüberprüfung im Jahre 1973 gegebene Empfehlung, die Möglichkeiten zu nutzen, welche eine weitgehend mechanisierte Oberbau-Instandhaltung für die Aufbauorganisation der Streckenwartung bietet. Ausgehend von der Ermittlung der wirtschaftlich günstigsten Bereichsgröße für Bahnmeister wären neue Streckenleitungsbereiche annähernd gleicher Auslastung zu finden. Längst überfällige Entscheidungen auf dem Gebiet der Nebenbahnen würden diesen Ermittlungsprozeß begünstigen. Der RH hat also in erster Linie nicht die Auflassung der Streckenleitung Hartberg allein als zweckmäßig erachtet, sondern die Reform einer zum Großteil aus der Zeit des Bahnbaues stammenden Bahnerhaltungsstruktur.

74.3 Wie der Vorstand der ÖBB mitteilte, ist die Streckenleitung Hartberg mit Wirkung vom 1. Dezember 1983 aufgelassen worden.

74.4 Der RH erachtete den Zeitraum von 23 Jahren für die Durchsetzung einer betriebswirtschaftlich gebotenen Maßnahme als unvertretbar lang und erinnerte an seine Vorschläge für eine zielführende organisatorische Methodik (siehe Abs 34).

75.1.1 Auch das „Verzeichnis der örtlich zulässigen Geschwindigkeiten“ der ÖBB (kurz VzG) ließ ein organisatorisches Koordinierungsproblem erkennen.

75.1.2 Die Attraktivität des Leistungsangebotes einer Eisenbahn wird wesentlich durch die Fahrplangestaltung, die Reisedauer und die Fahrplantreue bestimmt. Obwohl sich der Vorstand der ÖBB

wiederholt für die Anhebung der Reisegeschwindigkeiten ausgesprochen hatte, war der federführende Baudienst, der für die Streckenverhältnisse verantwortlich zeichnet, diesem Wunsch nur sehr zögernd nachgekommen. Für die Neufestsetzung von Fahrgeschwindigkeiten wären angesichts des etwa 6 000 km langen Streckennetzes bei jährlichen Durchrechnungsquoten von etwa 300 km etwa 20 Jahre erforderlich gewesen.

75.1.3 Im Jahre 1980 war die Reform der Signalvorschrift und der Verkehrsvorschrift wirksam geworden, womit der „Besondere Anhang“ und hier vor allem die Tafel B 1, welche die zulässigen Höchstgeschwindigkeiten enthielt, außer Kraft trat. Dies veranlaßte den Betriebsdienst und den Maschinendienst, das Problem der Fahrzeitrechnung und der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten neu zu überdenken, weil sich die Höchstgeschwindigkeiten der Tafel B 1 auf veraltete Berechnungsmethoden und überholte Streckendaten gestützt hatten und Streckenverbesserungen dabei zum Teil unberücksichtigt geblieben waren. Die Erarbeitung des VzG wurde nun federführend von der Betriebsdirektion vorangetrieben, wogegen der Baudienst die wenig zielführende Meinung vertrat, daß es vorerst ausreichen würde, nur bestehende Daten ohne Überarbeitung zu übernehmen.

75.2.1 Der RH kritisierte die mangelnde Bereitschaft des Baudienstes als Fehlverhalten, weil im VzG erstmals ein vollständiges, auf den neuesten Stand gebrachtes Verzeichnis aller Anlagen des Fahrzeuges entsteht, aus dem sich auch Ansatzpunkte für Investitionsüberlegungen im Interesse der Geschwindigkeitserhöhung ergeben. Darüber hinaus bietet das VzG sogar die Möglichkeit, die Attraktivität einzelner Strecken ohne Investitionen, allein durch verbesserte Verwaltungsarbeit zu erhöhen, was sich vor allem für Nebenbahnen als bedeutsam erweisen sollte.

75.2.2 Am Beispiel der Mariazellerbahn zeigte der RH auf, daß dort Initiativen für die Erhöhung der mit 40 km/h begrenzten Geschwindigkeit bis in das Jahr 1955 zurückreichen, jedoch vermeinte die Bundesbahndirektion Wien damals, eine Geschwindigkeitserhöhung nur durch eine weitgehend neue Linienführung erreichen zu können. Bei einem neuerlichen Vorstoß im Jahre 1971 unterblieb die von der Streckenleitung St. Pölten angeregte Neukommissionierung der Eisenbahnkreuzungen, da die Baudirektion eine solche Maßnahme offenbar für unerreichbar hielt.

Erst im Juni 1981 gelang es anlässlich der Erstellung des VzG, bei einem zweitägigen Lokalausgleich eine Geschwindigkeitserhöhung in dem von den ÖBB gewünschten Ausmaß auf 188 der insgesamt 318 Eisenbahnkreuzungen zu erreichen, ohne daß dabei erwähnenswerte Umbaukosten angefallen wären. Das Ergebnis einer Fahrzeitverkürzung im Ausmaß von bis zu 28 Minuten könnte mit stärkeren Triebfahrzeugen noch verbessert werden.

75.2.3 Nach Ansicht des RH wären derartige attraktivitätsverbessernde Erfolge bei entsprechendem Koordinierungswillen der Baudirektion schon früher möglich gewesen.

75.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei vom Baudienst im Jahre 1977 für die Strecke Bruck/Mur—Villach—Tarvis unter Mitwirkung des Maschinendienstes ein neues Verzeichnis der Streckenhöchstgeschwindigkeiten erstellt worden, das als Vorläufer des VzG anzusehen wäre. Wegen des bedeutenden Arbeitsumfanges sei die Umstellung auf das neue VzG nun für alle Strecken der ÖBB mit Sommerfahrplan 1984 zu erwarten. Bei der Mariazellerbahn wäre das Interesse des Baudienstes daraus zu ersehen, daß durch den persönlichen Einsatz aller Beteiligten beim Lokalausgleich Ad-hoc-Entscheidungen erreicht worden seien.

75.4 Der RH erwiderte, eine zweitägige Mitwirkung bei einem Lokalausgleich war wohl nicht geeignet, die langjährige Untätigkeit und deren wirtschaftlich nachteilige Folgen bei der Mariazellerbahn ungeschehen zu machen.

Der Wirtschaftsplan der ÖBB

76.1.1 Wie bei der Behandlung des Baudienstes der ÖBB erwähnt, enthält der Wirtschaftsplan der ÖBB die finanzielle Ausstattung aller Vorhaben der ÖBB, die im laufenden Jahr ausgeführt werden sollen. Er wird jährlich unter der Federführung der Finanzdirektion im Einvernehmen mit den Fachdiensten erstellt, vom Vorstand der ÖBB genehmigt und gemäß § 11 Abs 2 des Bundesbahngesetzes vom Bundesminister für Verkehr gebilligt. Daß mit dieser Billigung keineswegs eine endgültige Festlegung verbunden ist, wurde am verwaltungsaufwendigen Änderungsverfahren aufgezeigt (siehe Abs 72).

76.1.2 Wie aufwendig selbst bei Erstellung des Wirtschaftsplanes vorgegangen wird, läßt beispielsweise das Vorhaben des Bahnhofumbaus Ederbauer auf der Strecke Linz - Salzburg erkennen.

76.1.3 Schon im Jahre 1965 hätte der Bahnhof Ederbauer ein neues Mittelstellwerk mit der Möglichkeit einer späteren Fernsteuerung erhalten sollen. Wegen der technisch ungünstigen Gleislage wurde weiters eine Linienverbesserung erwogen, die auch im Investitionsprogramm des Unterneh-

menskonzeptes der ÖBB 1975 - 1985 aufschien und die Auflassung von zwei Eisenbahnkreuzungen ermöglicht hätte.

76.1.4 Als sich für 1976 die Notwendigkeit einer Weichenerneuerung am westlichen Bahnhofskopf abzeichnete, genehmigte die Baudirektion im August 1976 die Auswechslung der Weichen an der bisherigen Stelle, weil die geplante Linienverbesserung „in den nächsten 10 bis 15 Jahren aufgrund der hohen Kosten (32 Mill S ohne Mittelstellwerk) nicht ausgeführt werden kann“.

76.1.5 Im Feber 1978 wurde dann doch auf Antrag der Bundesbahndirektion Linz unter Berufung auf das Unternehmenskonzept wieder der genannten Linienverbesserung zugestimmt; die genehmigte Weichenerneuerung sollte unterbleiben.

76.1.6 Als nun in diesem Sinne wegen der Finanzierung des Mittelstellwerkes für den Bahnhof Ederbauer an die Elektrotechnische Direktion herangetreten wurde, erklärte dieser Fachdienst am 22. Juni 1978, „daß die bereitstehenden Mittel nach Verschiebung des Vorhabens aufgrund mehrerer Interventionen mit Genehmigung des Vorstandes der ÖBB zur Errichtung des Mittelstellwerkes Golling verwendet wurden“.

76.1.7 Daraufhin zog die Generaldirektion im Juli 1980 die bereits bei der Behörde eingereichten Unterlagen „wegen der budgetären Entwicklung“ zurück; die Linienverbesserung wurde abgesagt, die Weichenauswechslung für das Jahr 1981 angeordnet und auch ausgeführt.

76.1.8 Das Vorhaben Bahnhof Ederbauer fand in die Wirtschaftspläne der ÖBB in den Jahren 1979 und 1980 mit jeweiligen Gesamtkosten von 23 Mill S für die Linienverlegung Eingang, allerdings mit unterschiedlichen Ausführungsquoten: Nach dem Wirtschaftsplan 1979 sollte in den Jahren 1979 (5 Mill S) und 1980 (18 Mill S) gebaut werden, nach dem Wirtschaftsplan 1980 in den Jahren 1980 (7 Mill S), 1981 (11 Mill S) und 1982 (5 Mill S). Ab dem Wirtschaftsplan 1981 fehlte jede Erwähnung des Projektes; gebaut wurde es nicht. Die für den Bahnhof Ederbauer vorgesehenen Mittel wurden schließlich anderweitig verwendet.

76.2 Nach Ansicht des RH hafteten den Wirtschaftsplänen 1979 und 1980 bezüglich des Vorhabens Bahnhof Ederbauer schwerwiegende Mängel an. Die Aufnahme in den Wirtschaftsplan 1979 erfolgte zu einem Zeitpunkt, als feststand, daß der Elektrotechnische Dienst über keine Mittel für das untrennbar mit dem Projekt verbundene Mittelstellwerk verfügte. In beiden Wirtschaftsplänen fehlte dieser wesentliche Bestandteil des Mittelstellwerkes. Außerdem war das Projekt, wie ein Schreiben der Streckenleitung Salzburg vom Dezember 1979 zeigte, keineswegs ausgereift; es wurde vielmehr durch stets neue Planungswünsche geändert und veräuert. Diese Mängel waren auch bei der Erstellung des Wirtschaftsplanes 1980 nicht behoben.

76.3.1 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei dieser Wirtschaftskörper wie alle dem Bundeshaushalt eingegliederten und seiner verfassungsmäßigen Jährlichkeit unterworfenen Bundesbetriebe gezwungen, ihre Ausgaben noch vor Jahresbeginn möglichst genau festzulegen. Während sich andere Wirtschaftsunternehmungen, die nicht haushaltsrechtlichen Bindungen unterliegen, im Laufe des ganzen Jahres unverzüglich geänderten äußeren Einflußgrößen anpassen könnten, wäre dies den ÖBB verwehrt. Der Vorstand der ÖBB hätte eher eine Kritik des RH an der aus dem Staatshaushalt herkommenden Gebundenheit des Wirtschaftsplanes erwartet als eine solche an dem Abgehen davon unter dem Zwang geänderter Verhältnisse. Die genau aufgeschlüsselte Vorausplanung der Geldmittel für ein Jahr mache in vielen Fällen Abänderungen erforderlich, die selbstverständlich sachlich gerechtfertigt zu sein hätten.

76.3.2 Ohne auf die Aufnahme des Vorhabens der Linienverbesserung im Bahnhof Ederbauer in die Wirtschaftspläne 1979 und 1980 einzugehen, verwahrte sich der Vorstand der ÖBB gegen den Versuch des RH, die Verbindlichkeit des Wirtschaftsplanes als Ganzes an Hand eines einzigen Beispielfalles einer Prioritätsänderung mit einem verhältnismäßig kleinen Investitionsvolumen in Frage zu stellen.

76.4.1 Der RH erwiderte, daß das Aufstellen von Investitions- und Finanzierungsplänen für das kommende Wirtschaftsjahr ein unabdingbares Erfordernis einer wirtschaftlichen Unternehmungsführung darstellt, daher auch von der Betriebswirtschaftslehre jenen Unternehmungen empfohlen wird, die nicht einer staatlichen Haushaltsordnung unterliegen. Mit der Sorgfalt der Erstellung derartiger Pläne wächst jedenfalls die Wahrscheinlichkeit, im Folgejahr so wenig als möglich ändern zu müssen.

76.4.2 Die beim Umbau des Bahnhofes Ederbauer unterlaufenen Fehler, die nicht zuletzt auf fachdienstliches Bereichsdenken zurückgingen, waren nach Ansicht des RH dem Wesensgehalt eines Wirtschaftsplanes abträglich. Dabei war das gesamte Investitionsvolumen des Vorhabens, das nach den Unterlagen rd 50 Mill S betragen hat, nicht unbedingt als verhältnismäßig klein anzusehen. Ebenso wenig hat es sich nach den Prüfungserfahrungen des RH bei diesem Vorhaben um eine besondere Ausnahme

gehandelt. Beispielsweise war auch bei dem im Abs 79 geschilderten Fall des Elektrotechnischen Dienstes eine ähnlich unvollständige Veranschlagung zu verzeichnen.

77.1.1 Das Zustandekommen des Wirtschaftsplanes der ÖBB wurde vom RH am Beispiel des Wirtschaftsplanes 1982 näher untersucht.

77.1.2 Zunächst faßten die ausführenden Dienststellen alle jene Vorhaben zusammen, die sie von ihrer Warte aus für dringend notwendig hielten, und meldeten sie an ihre vorgesetzte Dienststelle. So es sich um dreistufige Fachdienste handelte, kam es in der Bundesbahndirektion zu einem Sammlungs-, Sichtung- und Gewichtungsprozeß, der in fachdienstlich getrennten Meldungen an die Generaldirektion der ÖBB mündete.

77.1.3 Dort richteten die Fachdirektionen ihre Anmeldungen zum Wirtschaftsplan 1982 an die federführende Finanzdirektion, die daraus im Hinblick auf den vorgegebenen Finanzrahmen des Jahres 1981 ein „Mindestprogramm“ erstellte und darüber am 15. Mai 1981 dem Vorstand der ÖBB berichtete.

77.1.4 Nach Abschluß der Beamtenverhandlungen über das Budget 1982 gab die Finanzdirektion den Fachdiensten am 6. Juli 1981 ihren vorläufigen Ausgabenrahmen bekannt, um auf dieser Grundlage einen ersten einvernehmlichen Wirtschaftsplan-Entwurf zu erstellen. Die eingelangten Fachdienst-Entwürfe wurden dann wieder von der Finanzdirektion zusammengefaßt: diesen zusammenfassenden Entwurf beschloß der Vorstand der ÖBB am 17. Dezember 1981. Da sich eine Aufstockung der Mittel um 358 Mill S ergeben hatte, sollten in diesem Ausmaß wesentliche Vorhaben, die ansonsten zu kurz gekommen wären, in den Wirtschaftsplan aufgenommen werden.

77.1.5 In der Sitzung vom 22. Dezember 1981 beauftragte der Vorstand der ÖBB dann die Fachdirektionen, bis 8. Jänner 1982 einen neuerlichen Wirtschaftsplan-Entwurf unter Bedachtnahme auf die erwähnten Ergänzungen an die Finanzdirektion zu übermitteln. Die Finanzdirektion legte den wiederum zusammengefaßten Wirtschaftsplan 1982 nach einer weiteren Berichtigung nach oben in der Höhe von etwa 130 Mill S schließlich am 21. Jänner 1982 dem Vorstand der ÖBB zur Beschlußfassung vor. Am selben Tag wurde dieser Wirtschaftsplan auch den Präsidenten der Bundesbahndirektionen mit dem Ersuchen übermittelt, bis 28. Jänner 1982 dazu Stellung zu nehmen. Zu diesem Zeitpunkt war der Wirtschaftsplan allerdings schon dem Bundesminister für Verkehr zur Billigung vorgelegt worden. Eine Woche später, am 5. Feber 1982, legte die Finanzdirektion dem Vorstand der ÖBB die Änderungswünsche der Bundesbahndirektionen vor, die zum Teil in einem Änderungsbeschluß vom 9. Feber 1982 in Form von Umschichtungen Berücksichtigung fanden.

77.1.6 Am 12. Feber 1982 billigte der Bundesminister für Verkehr den Wirtschaftsplan der ÖBB für das Jahr 1982. Am 22. Feber 1982 wurde den Fachdirektionen der ihnen zustehende „endgültige“ Ausgabenrahmen mitgeteilt und die fachdienstlichen Teilwirtschaftspläne ergingen zwei bis drei Tage später an die ausführenden Dienststellen.

77.2.1 Der RH erachtete diese Vorgangsweise der ÖBB für unzweckmäßig, weil der Wirtschaftsplan zu dem Zeitpunkt, auf den der Schwerpunkt der Aktivitäten fiel, längst fertiggestellt hätte sein müssen. Insbesondere für die umfangreiche Vergabetätigkeit der ÖBB, und hier vor allem für den Baudienst und den Elektrotechnischen Dienst, wäre es sehr wichtig, den Wirtschaftsplan schon rechtzeitig vor Jahresbeginn zu kennen.

77.2.2 Da der den Ressorts zur Verfügung stehende Ausgabenrahmen mit der Einbringung des Bundesvoranschlages im Nationalrat weitgehend bekannt ist, hätte der Wirtschaftsplan der ÖBB bald nach dem 20. Oktober fertiggestellt werden können. Selbst wenn man die Beschlußfassung des Nationalrates vom 17. Dezember 1981 abgewartet hätte, wäre bei entsprechender Vorbereitung kurz darauf die Fertigstellung möglich gewesen.

77.2.3 Der RH erachtete es auch als Beweis einer unzureichenden Ablauforganisation, daß dem Bundesminister für Verkehr am 28. Jänner 1982, also zu einem Zeitpunkt, zu dem erst die Stellungnahmen der Präsidenten der Bundesbahndirektionen eintreffen sollten, der Wirtschaftsplan zur Billigung vorgelegt wurde, während noch am 9. Feber 1982 tatsächlich Änderungen erfolgten.

77.2.4 Grundsätzlich von Nachteil erschien dem RH das sehr fachdienstbezogene Zustandekommen des Wirtschaftsplanes der ÖBB, da es das Hervorheben der eigenen und das Zurückdrängen fremder Fachdienstinteressen bei der Auswahl der Vorhaben begünstigt. Dieser Umstand wurde auch als die eigentliche Ursache für die im vorigen Abs 76 aufgezeigten Veranschlagungsfehler gesehen.

77.2.5 Das weitgehende Fehlen einer Prioritätenreihung der Vorhaben von überfachdienstlicher Warte aus war nach Ansicht des RH durch die federführende Mitwirkung der Finanzdirektion nicht zu ersetzen. Es gelang der Finanzdirektion bloß, unter dem Druck knapper Mittel die Wünsche der einzel-

nen Fachdienste je nach Widerstand möglichst einvernehmlich zu beschränken. Das jahrzehntelange Hintanstellen der Güterverkehrsinteressen der ÖBB hat der RH bereits mehrmals beanstandet.

77.2.6 Schon anlässlich seiner Gebarungsüberprüfungen bei der Betriebsdirektion und der Personaldirektion der ÖBB hat der RH die Notwendigkeit einer Stabsstelle hervorgehoben, die imstande sein sollte, die Investitionsprioritäten der ÖBB nach betrieblichen Erfordernissen von überfachdienstlicher Warte aus zu ermitteln (TB 1974 Abs 91.18 und TB 1981 Abs 72.6). Bei Vorhandensein einer solchen Stabsstelle könnte das Entstehen des Wirtschaftsplanes der ÖBB nach den Vorstellungen des RH etwa folgendermaßen ablaufen:

(1) Die Bundesbahndirektionen, die als Koordinierungsebene alle technischen Fachdienste der ÖBB zu umfassen hätten, erstellen in der ersten Jahreshälfte einen Wirtschaftsplan-Entwurf für ihre Vorhaben der Substanzerhaltung und Erneuerung. Daneben werden die für notwendig und vorteilhaft gehaltenen Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen aufgezeigt.

(2) Die genannte Stabsstelle hätte dann die Aufgabe, aus den Anmeldungen der vier Bundesbahndirektionen die Investitionsprioritäten, die im Gesamtinteresse der ÖBB liegen, herauszuschälen und nach Bekanntwerden des endgültigen finanziellen Rahmens den Wirtschaftsplan zu gestalten.

(3) Nach Genehmigung durch den Vorstand der ÖBB und den Bundesminister für Verkehr wäre der Wirtschaftsplan ohne fachdienstliche Aufsplitterung den Bundesbahndirektionen zur Vollziehung in eigener Verantwortung zu übergeben. Dies stünde auch im Einklang mit dem in der Geschäftsordnung für die Bundesbahndirektionen enthaltenen Auftrag an die Präsidenten, die Verantwortung für einen sicheren und wirtschaftlichen Bahnbetrieb zu tragen.

(4) Die Fachdienste in der Generaldirektion der ÖBB hätten sich hingegen auf ihre Zuständigkeit für grundsätzliche Angelegenheiten zu beschränken, also hier auf die Herausgabe und Kontrolle von Richtlinien für die Auswahl der Substanzerhaltungs-, Erneuerungs- und Investitionsvorhaben.

77.2.7 Der RH erwartete von einer überfachdienstlichen Stabsstelle - mehr als dies bisher gelungen ist - das für die ÖBB Notwendige in zweckmäßiger Weise bereitzustellen. Ein Fall wie das anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Hauptwerkstätte „Werke Wörth“ geschilderte Einheitshaltestellen-System für den Verkehr in Ballungsräumen, das abgebrochen wurde, weil es zu teuer und nicht großstädtisch genug ist, dürfte sich dann kaum wiederholen (TB 1982 Abs 74.14).

77.3.1 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete die Kritik des RH an der späten Fertigstellung des Wirtschaftsplanes 1982 als berechtigt. Allerdings hätte in diesem Jahr ein großer Betragsunterschied zwischen dem verfügbaren Investitionsrahmen und dem Mittelbedarf für die als dringend notwendig angemeldeten Vorhaben bestanden, wobei sich das gestiegene Investitionserfordernis im wesentlichen aus den begonnenen Großbauvorhaben der Verschiebebahnhöfe ergeben habe. Zur Überbrückung und zur Wahrung einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung hätte jedoch die Finanzdirektion bereits im Jänner den Fachdiensten für das erste Vierteljahr eine Ausgabenermächtigung für Fortsetzungsvorhaben, dringliche Erneuerungsvorhaben und für Leistungen in eigenen Werkstätten erteilt. Die späte schriftliche Mitbefassung der Präsidenten der Bundesbahndirektionen hätte eine Ausnahme dargestellt.

77.3.2 Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB seien die Wirtschaftspläne der Jahre 1981, 1983 und 1984 dem Bundesminister für Verkehr schon ein bis vier Wochen früher zur Billigung vorgelegt worden als 1982. Es sei aber nach wie vor Ziel der ÖBB, den gebilligten Wirtschaftsplan unmittelbar nach Jahreswechsel den jeweiligen Fachstellen zur Durchführung zuzuteilen.

77.3.3 Nach Meinung des Vorstandes der ÖBB ergäben sich die Prioritäten für den Wirtschaftsplan der ÖBB aus mehrjährigen Investitionsprogrammen und sonstigen Richtlinien des Bundesministers für Verkehr und des Vorstandes der ÖBB, wobei vordringlich die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen, etwa für Fuhrparkbestellungen, finanziell zu bedecken seien. In weiterer Folge hätte eine Mindestvorsorge für substanzerhaltende Erneuerungsinvestitionen zur Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit absoluten Vorrang. An nächster Stelle stehe dann der Fortsetzungsbedarf für bereits begonnene Investitionsvorhaben. Mit diesen Prioritäten werde derzeit bereits der größte Teil (rd 80 vH) des Gesamtinvestitionsvolumens ausgeschöpft, so daß für Neuinvestitionen nur ein geringer Ermessensspielraum bleibe. Für die weitere Prioritätenfestlegung wären die erwähnten, für die Fachdienste verbindlichen Richtlinien maßgebend.

77.3.4 Der Vorstand der ÖBB bezeichnete es als „laienhafte Annahme“, einer Stelle der Generaldirektion allein eine sachliche und objektive Wertung zuzuweisen. Solche Reihungen würden vielmehr im Rahmen von Wirtschaftsplanbesprechungen in einer Art Kollegialentscheidung auf Direktorebene unter Beiziehung der Präsidenten und sonstiger Fachleute vorgenommen, wobei der Meinung des Verkaufs und des Betriebes besonderes Gewicht zukomme. Die endgültige Prioritätenreihung nehme jedoch der Vorstand der ÖBB wahr, die Entscheidung über den Wirtschaftsplan fälle der Bundesminister für Verkehr nach eingehender Prüfung und Diskussion im Verwaltungsrat. Im übrigen träfe der Vor-

wurf der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Güterverkehrsprioritäten auf das letzte Jahrzehnt nicht mehr zu.

77.3.5 Der Vorstand der ÖBB lehnte die vom RH empfohlene überfachdienstliche Stabsstelle ab, weil man auch der Finanzdirektion die notwendige Objektivität zutrauen könne, bei einem vorgegebenen Investitionsrahmen Prioritäten richtig auszuwählen und dem Vorstand vorzuschlagen. Sie sei dem Vorstand der ÖBB direkt unterstellt und demnach ohnedies von ihrer Aufgabenstellung her eine „Stabsstelle“ im Direktionsrang. Man müsse doch annehmen, daß sich ein Fachdirektor unter gleichrangigen Direktoren gegen das angeprangerte „Spartendenken“ der Fachdienste besser durchzusetzen vermag als eine „niederrangigere Stabsabteilung“.

77.3.6 Wie der Vorstand der ÖBB erklärte, liege die Abwicklung des Wirtschaftsplanes in der Eigenverantwortung der Bundesbahndirektionen. Ausgenommen seien nur einzelne Großbauvorhaben, bei denen sich die Generaldirektion durch einen Projektleiter eine gewisse Einflußnahme vorbehält. „Nur wenn die Direktionen zusätzliche Mittel anfordern, was sehr häufig vorkommt, ist eine Befassung der Fachdirektion als Ausgleichsstelle zwischen den Direktionen unentbehrlich. Mit wenigen Ausnahmen hat dieses System bisher gut funktioniert.“

77.3.7 Laut ergänzender Mitteilung des Vorstandes der ÖBB sei mit der Verwirklichung der ersten Phase des ADV-Projektes Nr 9 im ersten Halbjahr 1984 das Ausdrucken von Teilwirtschaftsplänen für die einzelnen Direktionen und Wirtschaftsstellen möglich. Damit werde der Anregung des RH bezüglich des Direktionswirtschaftsplanes für die Abwicklungsphase entsprochen.

77.4.1 Der RH erwiderte, selbst wenn in einigen anderen Jahren der Wirtschaftsplan-Entwurf dem Bundesminister für Verkehr etwas früher als im Jahre 1982 vorgelegt worden sei, hätten die ÖBB das Ziel der rechtzeitigen Information der auftragsvergebenden Stellen keineswegs erreicht. So langte der Wirtschaftsplan 1984, der dem Bundesminister „schon“ am 9. Jänner 1984 zugeleitet worden war, etwa bei der Streckenleitung Wien - FJB erst am 15. Feber 1984, bei der Streckenleitung Salzburg gar erst am 2. März 1984 ein. Derartige Verteilungszeiträume wären auf ein Mindestmaß zu beschränken.

77.4.2 Der RH erachtete auch die vorzeitige Freigabe eines Teiles des vom Bundesminister noch nicht gebilligten Wirtschaftsplanes als ein bedenkliches und höchst unzulängliches Aushilfsmittel.

77.4.3 Gerade der von den ÖBB angegebene verhältnismäßig geringe Freiraum für neue Investitionsentscheidungen ließ nach Ansicht des RH die Bedeutung besonders sorgfältiger, überfachdienstlicher Projektauswahl im Gesamtinteresse der ÖBB erkennen. Zugleich sollte aber auch nicht unbeachtet bleiben, daß der erwähnte Spielraum in kommenden Jahren wieder wachsen könnte, und daß es auch bezüglich der in vorangegangenen Jahren begonnenen Fortsetzungsvorhaben und Verpflichtungen angezeigt gewesen wäre, sie einer überfachdienstlichen Sicht zu unterbreiten.

77.4.4 Die in diesem Zusammenhang von den ÖBB angeführten Richtlinien für Prioritätenfestlegungen waren nach Ansicht des RH als Investitionsprogramme zu werten; sie enthielten nicht die auch von den ÖBB als notwendig erachteten, für die Fachdienste anwendbaren Auswahlkriterien und Verfahrensregeln. So umfaßte beispielsweise das sogenannte „Schwerpunktprogramm“ des Bundesministers, das der Vorstand der ÖBB am 23. Juni 1983 „zur Kenntnis genommen“ hat und das praktisch nur eine Aufzählung folgender Vorhaben enthielt: Großverschiebehöfen Wien und Villach (beide in Bau), zweigleisiger Ausbau der Tauernstrecke und der Schoberpaßstrecke (beide in Bau), Ausbau der West- und Südbahn zu Hochgeschwindigkeitsstrecken (Wienerwald- und Semmeringbasistunnel). Es war nicht als Richtlinie für überfachdienstliche Prioritätenfestlegungen im Wirtschaftsplan anzusehen.

77.4.5 Zu den vom Vorstand der ÖBB erwähnten Kollegialbeschlüssen, in denen Prioritätsentscheidungen zustande kämen, bemerkte der RH, daß der Betriebsdienst des öfteren beklagt hat, mit seinem Vorbringen dabei nicht gebührend berücksichtigt worden zu sein. Bei der Erstellung der Wirtschaftspläne für die Jahre 1972 und 1973 hätte die Finanzdirektion mit ihm „überhaupt nicht gesprochen, obwohl er als Hauptinteressent der Investitionstätigkeit der ÖBB anzusehen ist“. Weiters war einem fachdienstinternen Bericht vom Juli 1982 eine „Problemauflistung“ zu entnehmen, nach der „angenommen werden darf, daß aufgrund der Stellungnahme des Finanzdienstes in keiner Weise die Absicht besteht, auch nur in geringstem Maße von den bisherigen Gepflogenheiten bei Aufnahme von Vorhaben in das Investitionsprogramm bzw Erstellung des Wirtschaftsplanes abzugehen“. Auch müßte der Finanzdienst dahin gehend überzeugt werden, daß Investitionserfordernisse „nach den Grundsätzen der Erfordernisse des Betriebes und der Marketing-Vorgaben auszurichten sind“. Aufgrund dieses Sachverhaltes hielt der RH weiterhin die Einrichtung einer überfachdienstlichen Stabsstelle für ratsam.

77.4.6 Hinsichtlich der Federführung der Finanzdirektion bei der Wirtschaftsplanerstellung hielt der RH die - abweichend von der vorliegenden Stellungnahme - gegebene Lage laut Produktionskonzept der ÖBB, das vom Vorstand der ÖBB am 2. Juli 1982 provisorisch in Kraft gesetzt wurde, für

bedeutsam. Punkt 9 dieses Konzeptes sieht vor: „Die Entscheidung über die Modernisierung und den Ausbau der Anlagen ist grundsätzlich nach dem vom Betriebsdienst auf der Basis der Marketingvorgaben und sonstigen Auflagen ermittelten Bedarf auszurichten, wobei auch eine Abstimmung mit den Erfordernissen der technischen Fachdienste unbedingt notwendig ist.“ In diesem Entscheidungsprozeß blieb die Finanzdirektion unerwähnt.

77.4.7 Weiters hat der Vorstand der ÖBB auch in der in diesem Prüfungsverfahren erstatteten Stellungnahme in bezug auf die unzulängliche Mitwirkung der Finanzdirektion bei ADV-Projekten zugegeben, bei dieser bestehe „ein qualitativer Personalengpaß, da nur wenige Mitarbeiter die fachlichen Kenntnisse der Arbeitsabläufe und fachlichen Zusammenhänge haben“ (siehe Abs 49.3.4). Nach Ansicht des RH wäre die Finanzdirektion infolge dieser Personallage auch nicht imstande, eine überfachdienstliche Prioritätenreihung zu bewältigen.

77.4.8 Der RH hat es schon lange vor dem Produktionskonzept der ÖBB als notwendig angesehen, die Investitionserfordernisse „nach dem vom Betriebsdienst ermittelten Bedarf auszurichten“. Dennoch sind die ÖBB trotz mehrmaliger Vorhaltungen des RH nicht nach diesem Auswahlgrundsatz vorgegangen. Außerdem fehlten objektive Richtlinien zur Beurteilung von Investitionsprioritäten. Da somit nach langjährigen Erfahrungen eine Verbesserung im Rahmen der bestehenden Organisation nicht mehr zu erwarten war, erachtete der RH seinen Vorschlag einer überfachdienstlichen Stabsstelle als folgerichtig. Er riet dazu, die Finanzdirektion zur Aufgabe ihres langjährigen Widerstandes gegen die vorgeschlagene Stabsstelle zu bewegen.

77.4.9 Entgegen der Aussage des Vorstandes der ÖBB, die Vernachlässigung der Projekte des Güterverkehrs hätte im letzten Jahrzehnt nicht mehr bestanden, hielt der RH fest, daß der Bau des Zentralverschiebehahnshofes Wien und des Großverschiebehahnshofes Villach-Süd erst im Jahre 1978 begonnen worden ist. Überdies hat die Anregung des RH, auch im Westen Österreichs (Hall i.T.) eine Verschubkonzentration herbeizuführen, bei den ÖBB keine entsprechenden Planungs- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ausgelöst (siehe Abs 33).

Der Elektrotechnische Dienst der ÖBB

78.1.1 Für die ÖBB begann die Bedeutung eines elektrotechnischen Dienstzweiges im Jahre 1912, als der elektrische Betrieb auf der Mittenwaldbahn aufgenommen wurde, wozu das erste Bahnstromkraftwerk Schönberg den Strom lieferte. Die bereits im Jahre 1911 elektrisch betriebene Mariazellerbahn wurde von den ÖBB erst im Jahre 1923 übernommen. Im Jahre 1981 waren rd 51 vH der Gesamtstreckenlänge der ÖBB elektrifiziert.

Die Stromerzeugung erfolgt zu rd 45 vH in sieben bahneigenen Kraftwerken, zu 25 vH durch besondere Bahnstromgeneratoren in fünf bahnfremden Kraftwerken und zu rd 30 vH über zwei bahneigene Umformerwerke aus dem Verbundnetz.

78.1.2 In der Generaldirektion bestand seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein „Elektrifizierungsdienst“, der im Jahre 1949 in „Elektrodienst“ umbenannt wurde. Im Jahre 1950 wurde dieser Fachdienst zweistufig, indem die Sachwalter bei den Bundesbahndirektionen aufgelassen wurden und die Elektrostreckenleitungen somit unmittelbar der Generaldirektion unterstanden. Eine wesentliche Erweiterung trat im Jahr 1969 ein, als der Sicherungs- und der Fernmeldedienst, die vor dem Jahre 1938 dem Baudienst und dann dem Betriebsdienst unterstellt gewesen waren, zum nunmehrigen „Elektrotechnischen Dienst“ stießen.

78.1.3 Im Verbands der Generaldirektion der ÖBB steht an der Spitze des Fachdienstes die Elektrotechnische Direktion. Sie gliedert sich in je vier Abteilungen und Referate, die an vier verschiedenen Anschriften im 2., 3. und 4. Wiener Bezirk untergebracht sind, also getrennt vom Hauptsitz der Generaldirektion der ÖBB, welcher im 1. Bezirk liegt. Das Problem der räumlichen Zerstreuung der Generaldirektion mit all seinen Kommunikationsnachteilen wird hier besonders deutlich (siehe Abs 41).

78.1.4 Die Aufgaben der Elektrotechnischen Direktion, die über einen Stand von 164 Bediensteten verfügt, umfassen den Elektrodienst, der sich wiederum aus dem Kraftwerksdienst, dem Elektrobau- und dem Elektrobetriebsdienst zusammensetzt, sowie den Sicherungsdienst und den Fernmeldedienst.

78.1.5 Der Elektrotechnischen Direktion nachgeordnete Dienststellen sind die Elektrostreckenleitungen, die Signalstreckenleitungen und die Fernmeldestreckenleitungen, die sich jeweils am Sitz einer Bundesbahndirektion befinden, ohne ihr anzugehören. Die Streckenleitungen gliedern sich wiederum in Meisterstellen, deren Gesamtzahl im Elektrotechnischen Dienst der ÖBB über 300 beträgt.

78.1.6 Ab dem Jahre 1973 sind „Elektrotechnische Überwachungsbeamte“ mit dem Dienstsitz bei den Bundesbahndirektionen eingesetzt worden, die eine Außenstelle der Elektrotechnischen Direk-

tion bilden und der „Aufrechterhaltung des Kontaktes“ dienen. Daß diese „Briefträgerfunktion“ der Elektrotechnischen Überwachungsbeamten nicht immer in der gewünschten Weise ausgeübt wird und daraus Koordinierungsschwierigkeiten, vor allem mit dem in der Bundesbahndirektion vertretenen Bau-dienst entstehen, hat der RH schon mehrmals behandelt (bspw im TB 1979 Abs 73.3).

78.1.7 Zu den nachgeordneten Dienststellen der Elektrotechnischen Direktion zählt weiters die Kraftwerk-Zentralstelle mit dem Sitz in Innsbruck, deren Auflassung bereits einmal vorgesehen war. Ihr untersteht wiederum die Kraftwerksleitung Innsbruck, die für die konkrete Betriebsführung und Instandhaltung zuständig ist.

78.1.8 Schließlich gibt es als nachgeordnete Dienststellen noch die zwei Elektrobauleitungen Wien und Uttendorf mit insgesamt 133 Bediensteten, denen vorwiegend die Aufsicht über die von Fremdfirmen erbrachten Elektrifizierungsleistungen obliegt.

78.2 Da die Elektrifizierung bei den ÖBB ihrem Ende entgegenzugehen scheint, empfahl der RH, allmählich die Auflassung der beiden Elektrobauleitungen vorzubereiten und somit die ihm anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Elektrobauleitung Wien zugesagten „nötigen Konsequenzen“ auch zu ziehen (TB 1979 Abs 73.2).

78.3.1 Der Vorstand der ÖBB sah die vom RH mehrmals beanstandeten Koordinierungsmängel nicht in der organisatorischen Stellung der Elektrotechnischen Überwachungsbeamten begründet, sondern im Fehlen der erforderlichen Fühlungnahme, die in konkreten Fällen von beiden Seiten nicht in entsprechender Weise gepflogen worden sei. Im übrigen hätten diese Beamten auch eine wichtige Koordinierungsfunktion innerhalb des Elektrotechnischen Dienstes auszuüben und sie seien auch für die regelmäßigen Überprüfungen der elektrotechnischen Anlagen verantwortlich.

78.3.2 Ferner bezeichnete es der Vorstand der ÖBB als unrichtig, daß sich die Elektrifizierung bei den ÖBB ihrem Ende zuneige; für das Jahrzehnt 1980 - 1989 sehe das Elektrifizierungsprogramm die Elektrifizierung von 593,6 Streckenkilometern vor. Im Hinblick auf die Energiesituation erscheine eine anschließende Weiterführung durchaus denkbar und sinnvoll. Außerdem sei den Elektrobauleitungen nun auch die Aufgabe der Erneuerung von Fahrleitungen in Großabschnitten zugefallen.

78.4.1 Der RH erwiderte, das Koordinieren falle zweifellos schwerer, wenn eine planende Bauabteilung, die dem Präsidenten der Bundesbahndirektion untersteht, Fühlungnahme mit einem Elektrotechnischen Überwachungsbeamten zu pflegen hat, der nicht plant, sondern nur Beobachterstellung besitzt und dem Präsidenten der Bundesbahndirektion nicht untersteht. Bei der vom RH empfohlenen gemeinsamen technischen Planungsabteilung in der Bundesbahndirektion fielen solche Abstimmungsschranken von vornherein weg, womit der Projektablauf wirtschaftlicher und einfacher gestaltet werden könnte.

78.4.2 Im übrigen erinnerte der RH an die seinerzeit zugesagte, nun aber offenbar doch gescheute Auflassung der beiden Elektrobauleitungen. Sie wäre noch immer zweckmäßig, weil eine durchschnittliche Jahres-Elektrifizierungsleistung von 60 Streckenkilometern nicht sehr groß ist. Längst zur Routine gewordene Elektrifizierungstätigkeiten dieses Ausmaßes könnten auch von den vorgeschlagenen technischen Planungsabteilungen der Bundesbahndirektionen übernommen werden. Gleiches war für die Erneuerung von Fahrleitungen anzunehmen.

79.1.1 Der RH hat schon anlässlich mehrerer Gebarungsüberprüfungen die Einbeziehung des Elektrotechnischen Dienstes der ÖBB in die als Koordinierungsebene bestens geeignete Bundesbahndirektion empfohlen (TB 1970 Abs 86.4, TB 1975 Abs 69.3, TB 1978 Abs 64.35, TB 1979 Abs 73.3 und TB 1980 Abs 70.1). Die stets ablehnende Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB hatte sich im wesentlichen darin erschöpft, daß die zweistufige Organisation des Elektrotechnischen Dienstes sparsam, modern und daher „optimal“ sei. Die Einbindung in die Bundesbahndirektionen würde bloß zu höherem Personalaufwand führen. An diesen Äußerungen hatte auch der Hinweis des RH nichts zu ändern vermocht, daß die im Koordinierungsinteresse vorgeschlagene Organisationsänderung durchaus ohne Personalstandserhöhung zu bewerkstelligen wäre.

79.1.2 Die Behauptung von der „optimalen Organisation“ des Elektrotechnischen Dienstes hätte der RH als gerechtfertigt angesehen, wenn dieser technische Fachdienst der ÖBB eine selbständige, auf den eigenen wirtschaftlichen Vorteil bedachte Unternehmung wäre, was jedoch nicht der Fall ist. Vielmehr hat der Elektrotechnische Dienst ebenso wie die anderen technischen Fachdienste der ÖBB die Voraussetzungen für den Unternehmungszweck der ÖBB, das Erbringen von Transportleistungen, zu schaffen. In diesem vorrangigen Gesamtinteresse der ÖBB darf daher die Angemessenheit der Organisationsform eines Fachdienstes nicht nach dessen Eigenvorstellungen beurteilt werden.

79.1.3 Als Beispiel für die Einordnung des Elektrotechnischen Dienstes wurde nunmehr die Errichtung eines elektrischen Mittelstellwerkes im Bahnhof Hallwang - Elixhausen (Strecke Linz-Salzburg) untersucht. Im Konjunkturbelebungs-Zusatzwirtschaftsplan 1978 und im Wirtschaftsplan 1979 fand sich dieses Vorhaben mit veranschlagten Gesamtkosten von 20 Mill S, in den Wirtschaftsplänen der beiden Folgejahre jedoch mit einer Kostensumme von 34 bzw 33,2 Mill S. Der Elektrotechnische Dienst hatte nämlich entgegen dem Grundsatz vollständiger Veranschlagung in den Jahren 1978 und 1979 nur die Kosten der eigenen Herstellung des Mittelstellwerkes zum Wirtschaftsplan angemeldet. Die damit untrennbar verbundenen baulichen Herstellungen für die Auffassung einer Eisenbahnkreuzung im Ausmaß von 14 Mill S waren zunächst unerwähnt geblieben.

79.2.1 Der RH beanstandete diese Vorgangsweise, weil über die Aufnahme eines angemeldeten Vorhabens in den Wirtschaftsplan nur dann sinnvoll entschieden werden kann, wenn die vorhersehbaren kostenmäßigen Auswirkungen des Vorhabens vollständig bekanntgegeben werden.

79.2.2 In diesem Zusammenhang war auch zu beanstanden, daß es keine gültige Vorschrift bei den ÖBB gab, den Grundsatz der vollständigen Veranschlagung eines Vorhabens zu beachten. Nur bis zum Jahre 1976 war in den jährlichen Voranschlags-Richtlinien noch die Weisung enthalten gewesen, ein Vorhaben „in seiner Gesamtheit zu veranschlagen“.

79.2.3 Wie der RH kritisch vermerkte, hatte im vorliegenden Falle der Elektrotechnische Dienst in seiner Beschränkung auf eigene Erfordernisse noch anderes übersehen. So beantragte die Fernmeldestreckenleitung Linz erst im Mai 1980 eine Ausgabenermächtigung für eine Verschiebunganlage in der Höhe von 115 000 S; es hätte sich um „eine nachträgliche Forderung des Betriebsdienstes“ gehandelt. Im Juni 1980 arbeitete dann die Streckenleitung Salzburg einen Kostenvoranschlag über Gleisisolierungsarbeiten und über den Abtrag der Stellwerke I und II aus, der insgesamt 550 000 S umfaßte.

79.2.4 Auch diesfalls hielt der RH bei einer rechtzeitigen Koordinierungsabsprache mit dem Baudienst gleich zu Beginn eine vollständige Kostenerfassung für möglich. Die Einwendung, es wäre nicht bekannt gewesen, ob die alten Endstellwerksgebäude allenfalls von anderen Fachdiensten weiterverwendet würden, erschien in Ansehung des üblichen Zustandes und Ausmaßes alter Endstellwerksgebäude nicht überzeugend.

79.2.5 Bei der Errichtung des elektrischen Mittelstellwerkes Hallwang-Elixhausen war aber auch erkennbar, welche überflüssigen und zeitraubenden Verwaltungsabläufe in einem als „optimal organisiert“ bezeichneten Fachdienst möglich sind. Am 16. Jänner 1978 erstellte die Fernmeldestreckenleitung Linz eine überschlägige Kostenzusammenstellung für eine Fernmeldekabel-Umlegung im Zusammenhang mit der Errichtung der Unterführung im Bereich Hallwang-Elixhausen. Die Kostenzusammenstellung belief sich auf 86 000 S und wurde gemeinsam mit den erforderlichen Unterlagen der Elektrotechnischen Direktion mit der Bitte um Mittelbewilligung übersendet. Das Schreiben durchlief insgesamt 16, überwiegend in der Generaldirektion der ÖBB angesiedelte Haltepunkte, wobei sich herausstellte, daß gar nicht, wie angenommen, der Baudienst, sondern der eigene Fachdienst zuständig gewesen wäre, allerdings die andere, offenbar auch sehr isolierte Sparte des Sicherungsdienstes.

79.2.6 Der RH hielt eine Organisation, bei der wegen 86 000 S so viele Stellen befaßt werden, für nicht gut und schon gar nicht für bestmöglich. Nach den Vorstellungen des RH über eine straff organisierte Mittelverwaltung wäre eine Mitwirkung der Generaldirektion von vornherein entfallen (siehe Abs 72).

79.2.7 Bei der Besprechung des Baudienstes der ÖBB (siehe Abs 73), aber auch schon an anderer Stelle (Abs 48) hat der RH seine Vorstellungen von der Koordinierungsebene der Bundesbahndirektionen erläutert, der alle technischen Fachdienste der ÖBB im Gesamtinteresse der Unternehmung angehören sollten. Die Einbeziehung des Elektrotechnischen Dienstes in die gemeinsame Planungsabteilung wäre daher in der Weise denkbar, daß das Personal, welches derzeit sowohl in der Elektrotechnischen Direktion als auch in den drei Arten elektrotechnischer Streckenleitungen mit konkreten Planungsaufgaben befaßt ist, in die Bundesbahndirektion zu überstellen wäre. Ein höherer Personalaufwand ergäbe sich daher nicht. Vielmehr würde durch den weitgehenden Entfall des dreiinstanzlichen schriftlichen Stellungnahmeverfahrens (siehe Abs 73) und der entsprechend umständlichen Mittelverwaltung (siehe Abs 72) viel Verwaltungsaufwand entbehrlich werden. Es erschien dem RH nicht einsichtig, weshalb bei den ÖBB jedes kleinere und mittlere technische Vorhaben drei Instanzen durchlaufen muß, während etwa im Rechtsleben nur eine geringe Auswahl von strittigen Fällen vor den Höchstgerichten landet.

79.3.1 Wie der Vorstand der ÖBB mitteilte, sei der Grundsatz der vollständigen Veranschlagung eines Vorhabens wieder in die Richtlinien für den Wirtschaftsplan 1984 aufgenommen worden.

79.3.2 An der Meinung, der zweistufige Aufbau stelle die bestmögliche Organisationsform für den Elektrotechnischen Dienst dar, hielt der Vorstand der ÖBB trotz der wiederholten Kritik des RH fest. Das aufgezeigte Beispiel der Errichtung eines elektrischen Mittelstellwerkes sei nicht geeignet, für die Einbeziehung des Elektrotechnischen Dienstes der ÖBB in die als Koordinierungsebene vorgeschlagene Bundesbahndirektion zu sprechen, weil es sich bei den aufgezeigten Koordinierungsmängeln um solche gehandelt habe, die auch bei einer Vertretung auf Direktionsebene hätten eintreten können. Darüber hinaus hätte es viele Bauvorhaben gegeben, die ordnungsgemäß abgewickelt worden wären.

79.3.3 Zum Bauvorhaben Hallwang-Elixhausen erklärte der Vorstand der ÖBB im einzelnen, es sei notwendig gewesen, wegen der Auflassung der Eisenbahnkreuzung, welche die Aufstockung um 14 Mill S bewirkt hat, Verhandlungen mit der Salzburger Landesregierung zu führen. Es wäre daher erst nach Abschluß dieser Verhandlungen möglich gewesen, die endgültigen Kosten im Wirtschaftsplan 1980 zu veranschlagen. Hingegen seien die Kosten für die übrigen Maßnahmen (Verschubfunkanlage, Gleisisolierung und Abtragung der Stellwerke) schon zu Beginn bei der Gesamtkostenermittlung mit einem „gewogenen Schätzbetrag“ berücksichtigt gewesen.

79.3.4 Der aufgezeigte Verwaltungsablauf wegen einer Fernmeldemaßnahme im Ausmaß von 86 000 S wurde zwar bedauert; nach Meinung des Vorstandes der ÖBB hätte es dazu aber auch bei einer dreistufigen Organisation des Elektrotechnischen Dienstes kommen können, weil es naheliegend gewesen wäre, die Mittel beim Baudienst anzufordern, der in 95 vH der Fälle finanzierungszuständig sei.

79.3.5 Allgemein erklärte der Vorstand der ÖBB, die organisatorischen Überlegungen des RH bezüglich des Elektrotechnischen Dienstes der ÖBB würden gemeinsam mit den intern erarbeiteten Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt.

79.4.1 Der RH vermochte sich der Sicht des Vorstandes der ÖBB, wonach sich die beispielhaft aufgezeigten Koordinierungsmängel auch dann einstellen würden, wenn der Elektrotechnische Dienst in der Bundesbahndirektion vertreten wäre, keineswegs anzuschließen. Wie schon im Abs 78.4.1 ausgeführt, fielen die Koordinierung verschiedener Fachrichtungen in derselben Abteilung und unter einem gemeinsamen Vorgesetzten wesentlich leichter als im derzeit bestehenden Zustand unterschiedlicher, auch nach Ebenen getrennter Organisationseinheiten. Ebenso wurde in der Stellungnahme übersehen, daß der hohe Verwaltungsaufwand, den das erwähnte Mittelbewilligungsschreiben wegen 86 000 S verursacht hat, nach den Vorstellungen des RH über eine sparsame und zweckmäßige Mittelverwaltung entbehrlich gewesen wäre. Zumindest hätte das Schreiben die Ebene der Bundesbahndirektion nie verlassen.

79.4.2 Zur Auflassung der Eisenbahnkreuzung im Bahnhof Hallwang-Elixhausen, die erst ab dem Wirtschaftsplan 1980 Berücksichtigung gefunden hat, stellte der RH fest, daß mit dem Bau der entsprechenden Unterführung schon im Jahre 1979 begonnen worden ist. Die geschilderten Verhandlungen mit der Salzburger Landesregierung haben hinsichtlich der Kostenbeteiligung bereits im Feber 1978 mit einer vereinbarten Kostentragung von 40 vH durch die Salzburger Landesregierung geendet. Einer vollständigen Veranschlagung im Zusatzwirtschaftsplan 1978 ist somit nichts im Wege gestanden. Daß die Kosten für die angeführten zusätzlichen Maßnahmen schon von Beginn an mit einem „gewogenen Schätzbetrag“ berücksichtigt gewesen wären, ging aus den Unterlagen nicht hervor und war auch bei den Erhebungen des RH nicht eingewendet worden.

79.4.3 Abschließend meinte der RH, beim Elektrotechnischen Dienst der ÖBB sollte genügend Flexibilität vorhanden sein, organisatorisch vorteilhafte Änderungen zu vollziehen; hat er doch schon einmal seinen Stufenaufbau geändert und überdies zwei Drittel seiner Zuständigkeit (Sicherungs- und Fernmeldewesen) erst vor 15 Jahren erhalten.

Der Maschinendienst der ÖBB

80.1.1 Der Maschinendienst ist mit rd 17 800 Bediensteten nach dem Betriebsdienst personell der zweitgrößte Fachdienst der ÖBB. Seine Hauptaufgabe besteht darin, dem Betrieb die Triebfahrzeuge und Wagen in fahrbereitem Zustand zur Verfügung zu stellen und für den wirtschaftlichen Einsatz der rd 5 500 Triebfahrzeugführer zu sorgen. In seinen Reparaturwerkstätten beschäftigt er fast 8 500 Bedienstete. Weitere rd 3 800 Bedienstete sind mit der laufenden Überwachung, Remisierung und Bereitstellung der Fahrbetriebsmittel befaßt. Daneben ist der Maschinendienst auch noch für andere maschinentechnische Angelegenheiten zuständig, wie für innerbetriebliche Förderanlagen, Heizung, Lüftung uam.

80.1.2 An der Spitze der Organisation steht die Maschinendirektion in der Generaldirektion der ÖBB, die sich in drei Abteilungen und fünf Referate gliedert. Bei den Bundesbahndirektionen nimmt jeweils die Zugförderungs- und Werkstättenabteilung (III) die Aufgaben des Maschinendienstes wahr. In

der ausführenden Ebene obliegt den Zugförderungsleitungen vor allem die regelmäßige Wartung der Fahrzeuge, weiters kleinere Bedarfsausbesserungen, die Remisierung und die Bereitstellung.

80.1.3 Mit Stand vom April 1982 gab es bei den ÖBB 17 Zugförderungsleitungen und daneben noch 21 Zugförderungsstellen, die zwar formell keine eigenen Dienststellen sind, sich aber von Zugförderungsleitungen praktisch nur in der Größe unterscheiden, sowie drei Wagenwerkstätten und die Wagenmeister.

80.1.4 Aus dieser grundsätzlichen Organisation des Maschinendienstes fallen die sechs Hauptwerkstätten der ÖBB heraus, die unmittelbar der Maschinendirektion unterstehen und umfangreichere Planausbesserungen und größere Bedarfsausbesserungen durchführen. Die Hauptwerkstätten sind jeweils auf bestimmte Fahrzeugarten, Technologien oder Gerätearten spezialisiert.

80.2.1 Dem RH fiel auf, daß im Maschinendienst im Vergleich zu anderen Fachdiensten verhältnismäßig wenig höherrangiges Führungspersonal (Gehaltsgruppen VIII bis X) vorhanden ist. Im Jahre 1981 entfielen auf einen Bediensteten der drei höchsten Gehaltsgruppen

im Maschinendienst	rd 70
im Betriebsdienst	rd 68
im Kraftwagendienst	rd 68
im Baudienst	rd 33 und
im Elektrotechnischen Dienst	rd 29

Bedienstete der niedrigeren Gehaltsgruppen.

80.2.2 Der RH sah die Ursache für die im Verhältnis mehr als doppelt so starke Besetzung des Baudienstes und des Elektrotechnischen Dienstes mit hochrangigen Kräften vor allem darin, daß die beiden letztgenannten Fachdienste ihre Vorhaben weitgehend selbst planen und auch die Vergabetätigkeit selbst ausüben. Dagegen fand beim Maschinendienst fast keine Planung und Entwicklung neuer Fahrbetriebsmittel statt.

80.2.3 Wie der RH feststellte, hat der Personalstand der Maschinendirektion im Zeitraum von 1975 bis 1982 sogar um vier Bedienstete abgenommen, während bei anderen Fachdirektionen und im Generalsekretariat beachtliche Steigerungen zu verzeichnen waren, und zwar in der Baudirektion (+ 8), in der Elektrotechnischen Direktion (+ 17), in der Kraftwagendirektion (+ 17), in der Betriebsdirektion (+ 24) und im Generalsekretariat (+ 21). Die bereits mehrmals beanstandeten Mängel im Vorschriftenwesen des Maschinendienstes (siehe Abs 64) schienen daher der Ausdruck einer qualitativen Personalunterdeckung zu sein.

80.3.1 Der Vorstand der ÖBB bestätigte, daß der Maschinendienst der ÖBB keine Detailplanung von Fahrbetriebsmitteln durchführe. Vielmehr würden die Anforderungen an neue Fahrzeugtypen den Herstellern in Form eines Lastenheftes bekanntgegeben. Bei Güterwagen und immer mehr auch bei Reisezugwagen seien international standardisierte, den Anforderungen des Marktes entsprechende Typen vorgegeben. Im Lokomotivbau sei der Wissensstand jedenfalls auf einer solchen Höhe, um Entwicklungen in der einschlägigen Industrie verfolgen und Einfluß auf eine bahngerechte Ausführung der Erzeugnisse nehmen zu können.

80.3.2 Hingegen führte der Vorstand der ÖBB die günstigere Ausstattung des Elektrotechnischen Dienstes mit hochrangigen Kräften weniger auf die Anzahl der eigenen Planungen als auf die Vielfältigkeit der Sparten und die aufgrund des Standes der modernen Technik erforderliche hohe Vorbildung zurück.

80.4 Da auch beim Maschinendienst eine mindestens ebenso große Vielfalt an Sparten gegeben ist, empfahl der RH, beim Elektrotechnischen Dienst das Bedienstetenverhältnis dem des Maschinendienstes anzunähern.

81.1.1 Der Maschinendienst der ÖBB ist schon seit längerem bestrebt, die Anzahl seiner Dienststellen zu verringern und auf diesem Wege eine Konzentration herbeizuführen. Im Bericht des Werkstättenausschusses aus dem Jahre 1969 war die Empfehlung enthalten, die Anzahl der Haupt- und Nebenstellen der Betriebswerkstätten von derzeit 47 auf 30 abzusenken.

81.1.2 Im Jahre 1982 hielten die ÖBB bei 38 Zugförderungsleitungen und -stellen sowie drei Wagenwerkstätten. Obwohl sich damit die ursprünglichen Vorstellungen bei weitem nicht erfüllten, waren dem neuen „Werkstättenkonzept 1983 - 1993“ der ÖBB keine weiteren, im einzelnen ausgeführten Auffassungspläne zu entnehmen, sondern lediglich der Vorsatz, daß „die Existenzberechtigung verschiedener kleinerer Werkstätten durch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen laufend zu untersuchen sein wird“.

81.2.1 Wie der RH bereits im vorliegenden Bericht an anderer Stelle (Abs 26 und 30) feststellte, bereitet offensichtlich die Auflassung kleinerer Werkstätten, die wirtschaftlich keine Daseinsberechtigung haben, den ÖBB große Schwierigkeiten.

81.2.2 Zur allfälligen Auflassung von Zugförderungsleitungen oder -stellen bemerkte der RH ergänzend, daß sich durch die gebotene Einstellung einiger Nebenbahnen ebenso wie bei den Streckenleitungen des Baudienstes auch im Zugförderungsdienst zweifellos neue Sprengeinteilungen ergeben müßten, die zu einer Dienststellenverringerung führen würden. In diese Richtung weist auch die Modernisierung und Vereinheitlichung des Fahrparks, weshalb der Reparaturaufwand und damit der Bedarf an eigenen Werkstättenleistungen sinkende Tendenz zeigt.

81.2.3 Bei der Beurteilung des erwähnten Werkstättenkonzeptes 1983 - 1993 schloß sich der RH der Meinung des Vorstandes der ÖBB an, daß es zu allgemein gehalten ist und keine geeignete Grundlage für Investitionsüberlegungen darstellt. Es war denn auch im Sommer 1982 zur Verbesserung zurückgewiesen worden. Zu einer neuerlichen Vorlage ist es seither nicht gekommen.

81.3.1 Zur Auflassung von Zugförderungsdienststellen führte der Vorstand der ÖBB aus, diese Maßnahme werde in manchen kleinen Dienststellen durch besondere Aufgabenstellungen wie Bergbahn, Schifffahrt oder Schmalspurstrecken verhindert. Im allgemeinen sei es wohl aus der Werkstätten-sicht das Ziel, die Instandhaltung der Fahrbetriebsmittel in wenigen, gut ausgestatteten und durchrationalisierten Werkstätten zusammenzufassen, andererseits sollten aber nach den Zielvorstellungen der Zugförderung und des Betriebes Triebfahrzeuge und Wagen möglichst rasch und mit wenig Leerfahrten verfügbar gehalten werden.

81.3.2 Das Fehlen konkreter Angaben im „Werkstättenkonzept“ wurde damit erklärt, daß diese im „Zugförderungskonzept“ enthalten sein würden, das in Ausarbeitung stehe. Der Vorstand der ÖBB hätte zwischenzeitlich das „Werkstättenkonzept“ als „Leitlinie und Rahmenplan“ für die Erneuerung der Haupt- und Betriebswerkstätten zur Kenntnis genommen. Ein jährlicher „Erfolgsbericht“ werde den jeweils erreichten Erfolg darstellen.

81.4 Der RH erwiderte, der Grad der Verwirklichung des Konzeptes werde sich mangels ausreichend genauer Angaben im „Erfolgsbericht“ nicht leicht messen lassen.

82.1 Trotz der vorhin aufgezeigten verhältnismäßig knappen Besetzung mit Führungspersonal hat der RH im Maschinendienst unwirtschaftliche Verwaltungsabläufe angetroffen, die geeignet waren, diesen Mangel noch zu verschärfen. So war bei der geplanten Anschaffung maschineller Anlagen ein dreinstanzliches Verfahren zu beobachten, das bei Antragstellung durch eine Zugförderungsstelle noch eine vierte, unterste Instanz erhält, wobei in der obersten Ebene, der Maschinendirektion, gleich drei Organisationseinheiten an der Entscheidung mitwirken.

82.2.1 Aufgrund seiner grundsätzlichen Einstellung, die leitende Ebene der Unternehmung nicht mit Angelegenheiten der Tagesroutine belastet zu wissen, hielt der RH einen solchen Ablauf für überaus umständlich, zeitraubend und unzweckmäßig. Es sollte wohl genügen, die im Rahmen des Wirtschaftsplanes liegenden und entsprechend vorbereiteten Anträge der Bundesbahndirektionen dem Einkaufsdienst zur Vollziehung zu übergeben.

82.2.2 Bei der Überprüfung der Frage, ob die Maschinendirektion durch Delegation oder durch den ersatzlosen Wegfall von Arbeiten weiter entlastet werden könnte, fand der RH viele Meldungen, Übersichten und Zusammenstellungen, die derzeit in großer Häufigkeit und Ausführlichkeit in die Maschinendirektion gelangen, um dort weiterbearbeitet oder abgelegt zu werden. Dies gilt etwa für die Überwachung der genehmigten Personalstands-Höchstziffer oder der Gemeinkosten der Betriebswerkstätten und des Energieverbrauchs sowie für die Zusammenfassungen der monatlichen Arbeitsvorrats- und Leistungsmeldungen und die Monatsmeldung über die Ausbesserung von Flurfördermitteln oder die Heizkontrollfahrten. Hier würden summarische Jahres- oder Vierteljahresberichte genügen. Ausführliche Zusammenstellungen wären zur Erfüllung der Lenkungsaufgaben der Maschinendirektion nur dann erforderlich, wenn sich wesentliche Abweichungen vom geplanten Soll zeigen. Als entbehrlich wurde auch angesehen, daß die Maschinendirektion bei den vierteljährlichen Stückkostennachweisen über die Triebfahrzeugreihen händisch Summenbildungen vornimmt und daß überhaupt die Stückkostennachweise der Betriebswerkstätten noch zur Gänze händisch entstehen. Diese Arbeiten hätte die ADV zu übernehmen. Weiters könnte die Vorlage eines Berichtes der Bundesbahndirektionen über Wartungsarbeiten an Aufzügen, Kipp- und Hubtoren gänzlich entfallen.

82.2.3 In ähnlicher Weise wie bei der Maschinendirektion könnten nach Ansicht des RH auch bei der Zugförderungs- und Werkstättenabteilung der Bundesbahndirektion etliche Delegationen an die Zugförderungsleitungen stattfinden. Dies betrifft etwa die Überwachung der Ausbesserung von Flurfördermitteln, die im übrigen von der Bundesbahndirektion Wien bereits dem Einvernehmen zwischen

Bahnhöfen und Zugförderungsleitungen überlassen wird, oder die Überprüfung der Arbeitspläne des technischen Wagendienstes, weil hier das neue, sehr starre Berechnungssystem kaum einen nennenswerten Änderungsspielraum läßt. Auch wäre zu untersuchen, ob von der Bundesbahndirektion Linz die Reparaturstände aus den Zugförderungsdienststellen und die Führung des Triebfahrzeugverwendungsvormerkes täglich eingeholt werden müssen. Außerdem liegt hier eine Doppelinformation vor - die in Reparatur stehenden Fahrzeuge werden nicht verwendet.

82.2.4 Schließlich empfahl der RH, einige Aufzeichnungen, die derzeit noch händisch vorgenommen werden, ADV-unterstützt zu führen, wie etwa die Bahndienstwagen- und Bahnhofwagenkartei, die Brennstoffgebarung für Dienstraum- und Hausbrandstoffe oder die Sammlung der Daten des „Stundennachweises“ und ihre Aufgliederung nach Reparaturobjekten, soweit diese Daten nicht aus dem Zugdienstzettel hervorgehen.

82.3.1 Nach Auffassung des Vorstandes der ÖBB sollte im Maschinendienst die bisherige Organisation, die über Jahrzehnte gewachsen sei und keine Systemfehler habe, belassen werden. Bei Problemstellungen, die über die Direktionsgrenzen hinweg Auswirkungen haben oder die sich auf die Tätigkeit der Hauptwerkstätten beziehen, müsse nach wie vor die Maschinendirektion für die Koordinierung zuständig bleiben. Dies gelte auch für die Beschaffung von Geräten, Werkzeugen und maschinellen Anlagen, wo nur die Maschinendirektion Entscheidungen mit Effizienz treffen könne, weil sie alle laufenden Vorhaben des gesamten ÖBB-Bereiches überblicke. In der Verantwortung der Bundesbahndirektion bleibe nur die Steuerung des unmittelbaren Tagesgeschehens. Im übrigen könne die Maschinendirektion, die auch nach den Vorstellungen des RH für die Beschaffungsanträge der Hauptwerkstätten zuständig sei, im selben Referat die entsprechenden Anträge für die Betriebswerkstätten mitbesorgen.

82.3.2 Hingegen sah es der Vorstand der ÖBB als grundsätzlich richtig an, Vereinfachungen bei den Meldungen und bei der Übermittlung der Informationen vorzunehmen. Aufgrund dieser Erkenntnis sollen demnächst in der Maschinendirektion Untersuchungen über die Notwendigkeit und Vielfalt der Meldungen und deren Auswertung durchgeführt werden. Hierbei würden nicht nur die Möglichkeiten einer ADV-Unterstützung berücksichtigt, sondern auch organisatorische Umstrukturierungen in Erwägung gezogen.

82.3.3 Erste Erfolge zeichneten sich laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB bereits bei den Berichten über Heizkontrollfahrten oder der ADV-mäßigen Erfassung der Güterwagendatei ab.

82.4 Der RH verblieb demgegenüber bei seiner Auffassung, daß bei den Beschaffungsanträgen der Zugförderungsleitungen für ihre Werkstätten die Mitwirkung der Maschinendirektion zu verwaltungsaufwendig und sachlich entbehrlich erscheint. Zur Absichtserklärung der ÖBB, das für die Hauptwerkstätten zuständige Referat der Maschinendirektion könne die Anträge der Betriebswerkstätten mitbesorgen, bemerkte der RH, daß der Personalstand dieses Referates von derzeit elf Bediensteten im Hinblick auf die vorgeschlagene Kompetenzänderung verringert werden sollte.

Der Modellvorschlag des RH für eine zweckmäßige Organisation der ÖBB

83.1 Die sich über viele Jahre hinziehenden organisatorischen Änderungsbestrebungen der ÖBB befaßten sich stets auch mit der zentralen Frage, ob ein zwei- oder dreistufiger organisatorischer Aufbau für die ÖBB vorteilhafter wäre. Die zweistufigen, jüngeren Fachdienste, das sind der Elektrotechnische Dienst und der Kraftwagendienst, pochten auf die angeblich verwaltungssparenden Vorzüge der Zentralisation und des kürzeren Instanzenzuges, wogegen die übrigen, dreistufigen Fachdienste traditionsgebunden die zwar nicht immer wahrgenommenen Möglichkeiten der Delegation und lokalen Koordinierung in den Mittelpunkt stellten.

83.2.1 Nach Auffassung des RH blieben beide Versuche einer Beweisführung zu sehr am Vordergrundigen haften. Für den zweckmäßigsten organisatorischen Aufbau der ÖBB war vielmehr als entscheidend anzusehen, auf welcher vorhandenen organisatorischen Ebene eine Angelegenheit am besten und möglichst endgültig erledigt werden könnte. Daraus ergibt sich, daß innerhalb eines mehrstufigen Organisationsaufbaues grundsätzlich für jede Angelegenheit die bestens geeignete Ausführungsebene zu suchen wäre; diese müßte dann in die Lage versetzt werden, in Eigenverantwortung zu handeln.

83.2.2 In diesem Sinne hat der RH etwa bei der Behandlung des Baudienstes und des Elektrotechnischen Dienstes vorgeschlagen, die technische Planung in der Ebene der Bundesbahndirektion zusammenzufassen, und zwar aus Koordinierungsgründen in einer gemeinsamen Abteilung. Dagegen sollten in der höchsten Unternehmensebene der Generaldirektion der ÖBB nur Grundsatzangelegenheiten wie das Vorschriftenwesen und die Perspektivplanung behandelt werden. Die Einheitlichkeit der Anwendung sollte durch das Aufsichtsrecht gewährleistet sein, eine regelmäßige Mitwirkung an der Vollziehung hielt der RH für entbehrlich.

83.2.3 Als unbestritten sah der RH an, daß die ADV manche derzeit über mehrere Instanzen führende Verwaltungs- und Informationsabläufe übernehmen könnte. Eine derartige Hilfestellung für die vorgeschlagene Kompetenzentflechtung setzt allerdings grundsätzliche Entscheidungen, vor allem in der Frage gleichartiger Verwaltungsknoten (Abs 39), und das programmgemäße Vorantreiben der Projekte der Stabsstelle IK (Abs 49 bis 52) voraus.

83.2.4 Zusammenfassend schlug der RH folgendes organisatorische Modell für die ÖBB mit drei Ebenen vor (siehe dazu die vorwiegend in den Abs 40, 48, 73 und 79 entwickelten Vorstellungen):

- (1) einer Führungsebene (Vorstand, Generaldirektion, Stabs- und Zentralstellen);
- (2) einer Ebene der konkreten technischen Planung und der Transport- und Verkaufslenkung (Bundesbahndirektionen) sowie
- (3) einer Ebene der Transportdurchführung („Transportleitungen“).

83.2.5 Im einzelnen hielt der RH zu dem Modell einer umstrukturierten Generaldirektion noch ergänzend fest:

(1) Für eine Generaldirektion der ÖBB, die sich nach den vorangegangenen Ausführungen im Sinne ihrer Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung auf ihre eigentlichen Führungs- und Aufsichtsaufgaben beschränkt und die ständige Mitwirkung an konkreten Vollziehungsakten aufgibt, müßte eine Gliederung in drei Fachbereiche ausreichen. In diesen wären die Fachdienste nur mehr durch Abteilungen bzw bei größerem Umfang durch Gruppen vertreten. Es wären dies die Fachbereiche

- Technik mit den Fachdiensten Bau, Elektrotechnik, Maschinenwesen und Einkauf
- Transport mit den Fachdiensten Betrieb, Verkauf und Kraftwagendienst
- Verwaltung mit den Fachdiensten Administration, Personalwesen und Finanz.

(2) Für die Zuordnung des Einkaufes zum Fachbereich „Technik“ war maßgebend, daß die Beschaffung von Eisenbahnmaterial in möglichst naheem Zusammenhalt mit den technischen Bedarfsträgern und nicht als eine davon losgelöste „Verwaltung“ gesehen werden sollte. Diese Zuordnung entsprach der bei den ÖBB schon derzeit gehandhabten Beschaffung von Sicherungsanlagen durch die Elektrotechnische Direktion und nicht durch die Einkaufsdirektion. Die Eingliederung des Kraftwagendienstes in den Fachbereich „Transport“ wiederum erschien dadurch begründet, daß der Kraftwagendienst in erster Linie die Aufgabe erfüllt, das Schienenverkehrsangebot der ÖBB auf der Straße zu ergänzen, auszuweiten und abzusichern; technische Gesichtspunkte treten dagegen in den Hintergrund. Die Zuordnung der übrigen Fachdienste bedarf keiner Erläuterung.

(3) Das Gruppieren in gemeinsamen Bereichen sollte nicht nur der sparsamen Verwaltung dienen, sondern durch das Hervorkehren der Koordinierung gegenüber der fachdienstlichen Souveränität das Gesamtinteresse des Wirtschaftskörpers ÖBB wieder mehr in den Vordergrund rücken. Aber auch innerhalb der vorgeschlagenen Fachabteilungen wäre danach zu trachten, die bisher allzu weit getriebene Spezialisierung zugunsten einer vielseitigeren Verwendung aufzugeben, weil hiedurch in den vorgeschlagenen kleineren Organisationseinheiten eine gleichmäßige Arbeitsauslastung erzielt werden könnte.

(4) Als Ausnahme vom Grundsatz, daß die Generaldirektion der ÖBB nur mehr reine Führungsarbeit leisten sollte, wären jene Ausführungsaufgaben zu nennen, die in sinnvoller Weise von den ÖBB nur zentral ausgeübt werden können. Nach strenger Auswahl kämen hierfür insbesondere internationale Fahrplanangelegenheiten, die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB oder auch ein allenfalls notwendig werdender Transport-Leistungsausgleich zwischen den Bundesbahndirektionen in Betracht. Dazu gehört weiters die Tätigkeit der vorhandenen Zentralstellen der ÖBB, die in ihren gegenwärtigen Unterstellungsverhältnissen verbleiben sollten; allerdings wäre hier durch fortschreitende Umstellung auf ADV im Lauf der Jahre eine weitgehende Einschränkung zu erwarten. Auch erschiene es wenig zweckmäßig, die unmittelbare Unterstellung der Hauptwerkstätten zu ändern, weil eine andersartige Zuordnung, etwa zu den Bundesbahndirektionen, keine greifbaren Vorteile entstehen ließe.

(5) Nach den Vorstellungen des RH hätten also die Fachbereiche der Generaldirektion der ÖBB weitgehend die Eigenschaft von Stabsstellen, die jedoch darüber hinaus die Ermächtigung besitzen sollten, grundlegende Anordnungen zu erlassen, oberste Aufsicht zu führen und bestimmte, erschöpfend aufgezählte Ausführungshandlungen in eigener Verantwortung selbst zu besorgen.

(6) Die Anzahl der eigentlichen, dem Vorstand der ÖBB unmittelbar zugeordneten Stabsstellen sollte um eine erweitert werden. Wie der RH vor allem im Abs 77 erläuterte, hätte eine solche überfachdienstliche Stabsstelle die Gewähr für eine Investitions-Prioritätenreihung im Sinne des genannten Produktionskonzeptes der ÖBB zu übernehmen. Die Kapazität einer solchen überfachdienstlichen Stabsstelle sollte dann aber auch dazu genützt werden, die Organisationsreform der ÖBB effizienter voranzutreiben, als es dem zuständigen Fachdienst bisher gelungen ist. Der organisatorische Vorschlag einer Stabsstelle für „Investition und Organisation“ ist als Folge des Umstandes zu sehen, daß diese Aufgabe von den bisherigen Kompetenzträgern, der Finanzdirektion und der Administrativen Direktion, nicht in

der für die ÖBB notwendigen Weise ausgeführt worden ist und eine Änderung dieses Zustandes nicht erwartet werden kann.

83.2.6 Wie der RH vor allem im Abs 48 und auch bei der Behandlung der technischen Fachdienste der ÖBB näher begründete, sollte auf der Ebene der Bundesbahndirektion eine wesentliche Kompetenzerweiterung in dem Sinne eintreten, daß hier in eigener Verantwortung und im Rahmen eines eigenen Teilbudgets die gesamte konkrete technische Erneuerungs- und Investitionsplanung der ÖBB sowie die regionale Transportlenkung und der Verkauf, also die Kundenwerbung und -betreuung stattfinden. Im einzelnen erläuterte dies der RH wie folgt:

(1) Die Bundesbahndirektionen bestünden also aus einem Präsidenten, dem die Abteilungen „Technische Planung“ und „Transport“ sowie ein Verwaltungsreferat zugeordnet wären, wobei letzteres vor allem durch rechtzeitiges Eingreifen für die Einhaltung des Direktionsbudgets im Rahmen des vorgegebenen Wirtschaftsplanes zu sorgen hätte. Nach Auffassung des RH würde damit den Anforderungen entsprochen, welche die Geschäftsordnung der Bundesbahndirektionen an die Präsidenten im Sinne ihrer umfassenden regionalen Verkehrskompetenz stellt.

(2) Die Abteilung „Technische Planung“ wäre in ihrer Kapazität auf das regelmäßige Ausmaß anfallender Vorhaben auszurichten. Im Falle der Überforderung durch außerordentliche Vorhaben sollte durch zeitliche, projektbezogene Zuordnung von Bediensteten anderer Stellen oder durch Vergabe an Planungsbüros Abhilfe geschaffen werden. Ebenso erschiene es zweckmäßig, von dieser Abteilung auch die Aufsichtsführung bei größeren Vorhaben selbst besorgen zu lassen, wenn dies die Kapazität der ausführenden Dienststellen überschreitet.

(3) Die Abteilung „Transport“ hätte sich einerseits auf die Transportlenkung zu konzentrieren, wobei dem Ausbau der „Dispostellen“ (siehe Abs 55) besondere Aufmerksamkeit zu widmen wäre, um dort vom nachträglichen Registrieren der Verkehrsvorkommnisse zu einer echten „on line“-Lenkung vorzudringen. Andererseits wäre der Verkaufsmaschine weiter zu stärken, um den ständigen Marktverlusten der ÖBB Einhalt zu gebieten. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an seine anlässlich der Gebarungüberprüfung bei der Geschäftsstelle Graz (siehe Abs 43 dieses Berichtes und TB 1973 Abs 91.5) ausgesprochene Empfehlung, ähnliche, rein kommerzielle Außenstellen wie in Graz auch in Orten einzurichten, die als bedeutende Umschlagplätze gelten, aber nicht Sitz einer Bundesbahndirektion sind, etwa in Salzburg oder Feldkirch. In der Abteilung „Transport“ wäre selbstverständlich auch der Kraftwagendienst als Vorfeldorganisation des Schienentransportes auf der Straße mitzubetreuen.

83.2.7 Auf der Ebene der Transportdurchführung, also bei den sogenannten ausführenden Dienststellen der ÖBB schlug der RH ein Vorgehen in zwei Stufen vor.

(1) Die erste Stufe bestünde in einer Nachholphase, in der die von der Stabsstelle IK schon lange geforderten, vom Vorstand der ÖBB aber noch immer nicht genehmigten Verwaltungsknoten einzuführen wären. Diese Stufe würde die ADV-unterstützte Konzentration aller gleichartigen Verwaltungsarbeiten auf der ausführenden Ebene der ÖBB mit sich bringen (siehe Abs 39).

(2) Die zweite Stufe sollte dann zu den im Abs 40 angeregten „Transportleitungen“ führen, worunter die sachliche Ausweitung der genannten Verwaltungsknoten zu konglomeratartigen Zusammenschlüssen der ausführenden Dienststellen eines Sprengels zu verstehen wäre. In diesen „Transportleitungen“ würden also alle jene Tätigkeiten ausgeübt, die als tägliche Transport-Routine anzusehen sind, zB das Bewerkstelligen des Transportes selbst, aber auch das Warten und Bereitstellen der Fahrzeuge, die Einteilung der Zugmannschaft, die Behebung technischer Störungen sowie die Wartung und Instandhaltung des Fahrweges und der dazugehörigen Anlagen.

83.2.8 Der RH sähe einen großen Vorteil darin, die so mit dem Transport unmittelbar beschäftigten Bediensteten der ÖBB nicht wie bisher auf eine Vielzahl von Fachdiensten aufzusplitteln, sondern sie unter einer einheitlichen, nur dem Transport zugeordneten Leitung zusammenzufassen. Da die Ausübung des Transportes häufig ein rasches Eingehen auf eine unvorhergesehene Lage bedeutet, sollte nicht auf den Koordinierungswillen verschiedenartiger Fachdienststellen gewartet werden müssen. Der RH hat dieses Problem bei der Störung von Sicherungsanlagen behandelt (Abs 62). Auch wäre die Prioritätenreihung der im jeweiligen Bereich anfallenden Entstörungs-, Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten nach dem einheitlichen Gesichtspunkt des Transportes und nicht nach fachdienstlichen Sondervorstellungen vorzunehmen. Hier müßte eine gleichartige Vorgangsweise als zielführend betrachtet werden wie im Produktionskonzept der ÖBB, in dem nun auch die federführende Rolle des Transportes für die Investitions-Prioritätenreihung erkannt worden ist. Darin käme nach Auffassung des RH klar zum Ausdruck, daß die vorrangige und unmittelbare Unternehmungsaufgabe der ÖBB im Transport besteht, dem die übrigen, wengleich hochspezialisierten Sparten der ÖBB Hilfsdienste zu leisten haben.

83.3.1 Die Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB zu dem vom RH vorgeschlagenen organisatorischen Modell bezeichnete einerseits dieses als „tatsächlich zum Teil undurchführbar“ und „zum Teil

höchst unzweckmäßig“, andererseits nahm sie für wesentliche Bestandteile des Modells eine Ideen-Priorität in Anspruch.

83.3.2 Grundsätzlich meinte der Vorstand der ÖBB, das Anbieten von Lösungen für alles und jedes, was im öffentlichen Bereich Österreichs irgendwo Schwierigkeiten bereite, sei eine Aufgabe, welcher der RH trotz seines reichen Fachwissens nicht gerecht zu werden vermöge; das von ihm entworfene Organisationsmodell für die ÖBB lasse diese Grenze deutlich sichtbar werden. Auch habe der RH, wiewohl gerade dazu berufen, auf jede betriebswirtschaftliche, mit dem Rechenstift nachvollziehbare Begründung seiner sämtlichen Organisationsvorschläge verzichtet, womit seine Gedanken leider ein unvollständiger Torso blieben.

83.3.3 Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB hätte dieser Wirtschaftskörper aus den verschiedenartigsten Gründen seit vielen Jahrzehnten mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Daß jedoch eine grundlegende Reform der Organisationsstruktur der Unternehmung der Angelpunkt für eine Lösung dieser Probleme wäre, sei in Wahrheit eine durch nichts bewiesene Behauptung, die durch ständige Wiederholung nicht zutreffender werde. Nach Meinung der ÖBB dürfe die bestehende, organisch gewachsene Organisation nicht von vornherein als schlecht angesehen werden. Die Funktionsfähigkeit des bestehenden Systems sei schon dadurch bewiesen, daß es bereits seit Jahrzehnten die Grundlage für eine reibungslose Betriebsabwicklung in allen Teilbereichen der Unternehmung bilde. Umgekehrt sei auch eine ständige Anpassung an die sich ändernden Gegebenheiten erforderlich, so daß die Organisation der ÖBB daher stets und in jedem Augenblick verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig sei. Die Notwendigkeit organisatorischer Anpassungen wäre aber nur dort gegeben, wo Schwachstellen oder Schwerfälligkeiten in der Verwaltung ausgeschaltet werden könnten. Nicht einsichtig sei hingegen, was mit einem Durcheinanderwirbeln von Dienstzweigen, Dienststellen und Kompetenzen wirklich verbessert werden solle.

83.3.4 Die vom RH vorgeschlagene Gliederung der Generaldirektion der ÖBB in drei Bereiche laufe nur auf eine Einsparung der Funktionsträger hinaus, „ohne die von ihnen geführten organisatorischen Einheiten im Prinzip zu verändern“; woran sich die Frage schloß, ob der RH gedenke, einer Wiener Großbank zu empfehlen, ohne ihre insgesamt 70 Direktoren verschiedenster Art auszukommen, oder einer bestimmten Großunternehmung der Stahlindustrie ohne ihre 94 Prokuristen.

83.3.5 Entgegen dieser Äußerung über die grundsätzlich unveränderten organisatorischen Einheiten in der Generaldirektion führte der Vorstand der ÖBB dann jedoch aus, daß die Vorstellungen des RH sehr wohl auf schwerwiegende Änderungen, nämlich auf eine völlige Entmachtung dieser Generaldirektion abzielten, die sich in das lebendige Betriebsgeschehen einer großen Verkehrsunternehmung kaum noch einschalten dürfe. Das Recht, in der täglichen Unternehmungsarbeit anzuordnen und zu entscheiden, könne doch nicht in einem Maß zu den Bundesbahndirektionen verlagert werden, daß diese - beinahe - zu betrieblich, kaufmännisch und finanziell selbständigen Unternehmungen würden.

83.3.6 Wenn der RH die Bundesbahndirektionen als die am besten geeignete Ausführungsebene bezeichne, sei das nach Auffassung des Vorstandes der ÖBB eine Erkenntnis, welche die ÖBB bereits sehr lange vor der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung des RH gewonnen hätten. Eine möglichst nachhaltige Einschaltung der Bundesbahndirektionen in das Unternehmungsgeschehen mit wesentlichen Straffungen im Bereich der ausführenden Dienststellen liege auch in den Zielsetzungen des Vorstandes der ÖBB. „In dieser Sache gebe der RH buchstäblich die Überlegungen der ÖBB für seine eigenen aus.“ Nach Ansicht des Vorstandes der ÖBB müsse es zwischen den zwei gedanklichen Extremen, daß die Bundesbahndirektion alles oder nichts machen dürfe, eine funktionell und wirtschaftlich vernünftige Grenze geben. Eine Übertragung der gesamten technischen Erneuerungs- und Investitionsplanung der ÖBB an die Bundesbahndirektionen im Rahmen eines eigenen Direktionsbudgets würde diese Grenze jedoch zweifellos überschreiten.

83.3.7 Auch die Schaffung jener organisatorischen Einheiten, die der RH als „Transportleitungen“ bezeichne, sei vom Vorstand der ÖBB selbst ins Auge gefaßt worden. In seinem Beschluß vom 11. März 1983 sei er von der Möglichkeit ausgegangen, die im Grundsatz wünschenswerte Zweistufigkeit allgemein dadurch einzuführen, daß die Bundesbahndirektionen mit den Außendienststellen zu einer organisatorischen Einheit zusammengefaßt würden. Dabei sollten die gegebenenfalls zu Gruppen vereinigten Außendienststellen als Filialen der Bundesbahndirektionen auftreten. Diese Filialen der Bundesbahndirektionen wären praktisch wesensgleich mit den vom RH vorgeschlagenen „Transportleitungen“, so daß auch in dieser Hinsicht der RH keinen grundlegend neuen Vorschlag erstattet habe. Die Prüfung der gegenständlichen Frage sei noch im Gange.

83.3.8 Auf derselben Linie lag laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB auch sein Beschluß vom 20. September 1982, mit dem er den Auftrag erteilt habe, ein bauliches Modell und einen Funktionsplan für eine gemeinsame technische Dienststelle zu entwickeln. Schließlich werde in gleicher Weise seit lan-

gem darauf hingearbeitet, die ihrem Wesen nach gleichartigen Verwaltungsarbeiten, die bei verschiedenen Dienststellen in ein und demselben Ort anfallen, in geeigneter Weise zusammenzufassen und auf diese Weise zu einer Rationalisierung der Arbeitsvorgänge zu kommen („Verwaltungsknoten“).

83.3.9 Abschließend erklärte der Vorstand der ÖBB, die Vorschläge des RH enthielten durchaus Gesichtspunkte, die mit seinen eigenen Überlegungen übereinstimmten. Ausgehend von dem bestehenden, organisch gewachsenen System, dessen Funktionsfähigkeit bewiesen sei, werde eine schrittweise Anpassung an geänderte Erfordernisse die Richtschnur des Handelns der ÖBB sein, wobei einer Straffung und Rationalisierung des Dienststellengefüges und der Verwaltungsabläufe besonderes Augenmerk gelte. Die ÖBB verstünden die Vorschläge des RH als Denkanstöße, die - wie jede vernünftige Alternative oder Variante zu den eigenen Vorstellungen - genau überlegt zu werden verdienen.

83.4.1 Um Mißverständnisse auszuräumen, die einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ÖBB hinderlich sein könnten, ging der RH, wie nachstehend ersichtlich, auf die Einwendungen des Vorstandes der ÖBB gegen den angeführten Modellvorschlag ein.

83.4.2 Entgegen der Meinung des Vorstandes der ÖBB erachtete sich der RH für das Anbieten von Lösungsmöglichkeiten bei Schwierigkeiten im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmungen Österreichs als verfassungsgemäß verpflichtet, berechtigt und befugt, da sich eine Überprüfung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wohl nicht auf eine Kritik an bestehenden Gebarungsabläufen und -ergebnissen beschränken darf. An Grenzen stößt die öffentliche Finanzkontrolle, wenn die überprüften Stellen oder Unternehmungen den Empfehlungen des RH nicht nachkommen; wie der gegenständliche Bericht beweist, ist der RH in organisatorischer Hinsicht bei den ÖBB nicht zum ersten Male tätig geworden, viele Anregungen schienen aber in der Offenen-Postenbuchhaltung der öffentlichen Finanzkontrolle auf (TB 1982). Weitere Grenzen liegen in der eingeschränkten personellen Kapazität des RH; so hätte die vom Vorstand der ÖBB vermißte „betriebswirtschaftliche, mit dem Rechenstift nachvollziehbare Begründung sämtlicher Organisationsvorschläge“ als Ausgangsgrundlage jene Ist-Bestandsaufnahme erfordert, zu der die ÖBB in langen Jahren und trotz bedeutenden Personalpotentials nicht imstande gewesen sind (Abs 23). Diese Aufgabe in vertretbarer Zeit nachzuholen, hätte die Kapazität des RH überfordert und überdies eine gewaltige Ausweitung des im Nationalrat gestellten, nicht als geringfügig zu bezeichnenden Prüfungsverlangens bedeutet.

83.4.3 Der RH entgegnete ferner der Meinung des Vorstandes der ÖBB, es sei eine unbewiesene Behauptung, daß er den Angelpunkt für eine Lösung der wirtschaftlichen Probleme der ÖBB in einer grundlegenden Reform der Organisationsstruktur der Unternehmung sehe. Auch wenn der RH nicht annahm, daß mit der Verbesserung der Organisationsstruktur allein alle wirtschaftlichen Schwierigkeiten der ÖBB beseitigt würden, meinte er dennoch, daß mit Hilfe einer strafferen, zielgerichteteren Organisation wirtschaftliche Probleme effektiver in den Griff zu bekommen wären. Bei dieser Sicht fand sich der RH in Aussagen maßgeblicher Funktionsträger bestätigt. So hat sich nach den Allgemeinen Richtlinien des Bundesministers für Verkehr vom 5. März 1971 die Organisation der ÖBB „verstärkt auf die Grundsätze moderner Unternehmensführung auszurichten“, weil „eine dynamische und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierte Organisation entscheidend zu einer Rationalisierung der Betriebsführung und zu einer Entlastung von vermeidbarem Verwaltungsaufwand beizutragen vermögen wird“. Auch der Vorstand der ÖBB hat sich am Beginn organisatorischer Reformversuche mehrmals in dieser Richtung geäußert, etwa am 5. Juni 1972: „Um das Ziel zu erreichen, die Produktivität des Betriebes zu erhöhen, wird auch eine organisatorische Neuordnung auf allen Ebenen erfolgen müssen.“ Laut Aussage vom 29. April 1975 wurde die Zielvorgabe einer „optimalen Effektivität und Zweckmäßigkeit der organisatorischen Struktur des Unternehmens“ durch eine „Neuorganisation und Straffung aller Dienstzweige“ angestrebt. Weiters wurden am 22. Feber 1978 von den Präsidenten der Bundesbahndirektionen Anregungen erbeten, „die dazu beitragen sollen, eine Straffung und Rationalisierung des Organisationsgefüges der ÖBB herbeizuführen“ und „die Verwaltungstätigkeiten im ausführenden Dienst effizienter und zweckmäßiger zu gestalten“. Es wäre nach Ansicht des RH verfehlt, die wesentliche Bedeutung einer Organisationsreform bei den ÖBB gering zu achten.

83.4.4 Wie schon im Abs 48.4.2 wandte sich der RH entschieden gegen die Auffassung der ÖBB, deren „reibunglose Betriebsabwicklung“ als Zeichen einer im allgemeinen guten Organisation zu deuten. Die anzuerkennende und im großen und ganzen reibungslose Betriebsabwicklung stellt sich als Ergebnis eingefahrener betrieblicher Regelabläufe dar, die von den unmittelbar am Transportgeschehen beteiligten Bediensteten angewendet werden. Dabei handelt es sich auch in der Regel um Tätigkeiten wie Abfertigen oder Führen eines Zuges, Lenken eines Omnibusses, Schließen eines Schrankens, Stellen eines Fahrweges u.ä., die ihrer Natur nach keinen Instanzenzug kennen. Mit der Verbesserung der Organisationsstruktur der ÖBB wäre jedoch dort anzusetzen, wo sich um das unmittelbare Transportgeschehen herum historische Verwaltungsabläufe herausgebildet haben, die einer Straffung oder gar

der Rückführung zur Ein-Instanzlichkeit fähig sind. Dabei war dem RH sicher das Streben fremd, „Dienstzweige und Dienststellen durcheinanderzuwirbeln“. Vielmehr wurde danach getrachtet, durch weitestgehende Zusammenfassung und Zurückführung auf die eigentliche und grundsätzliche Aufgabenstellung zu verbesserter Abstimmung und größerer Einfachheit zu finden.

83.4.5 Als mißverstanden erachtete sich der RH, wenn der Vorstand der ÖBB meinte, die vom RH vorgeschlagene Straffung der Generaldirektion der ÖBB laufe lediglich „auf eine Einsparung der Funktionsträger hinaus“, führe andererseits jedoch zu einer „Entmachtung der Generaldirektion“.

83.4.6 Eine Einsparung der Funktionsträger hat erst unlängst die Bundesbahngesetznovelle 1984, BGBl Nr 151, bewirkt. Die Einschränkung des Vorstandes der ÖBB von bisher vier auf zwei Mitglieder folgte nach den Erläuterungen „den Straffungstendenzen im Führungsbereich der ÖBB“ und sollte „daher auch nicht vor dem Vorstand Halt machen“. Die schon vor dieser Gesetzesnovelle vom RH im Ergebnis seiner Gebarungsüberprüfung erstatteten Empfehlungen, die Generaldirektion nur mehr in drei Fachbereiche zu gliedern, beruhten auf gleichartigen Erkenntnissen, umfaßten aber weder die vom Vorstand der ÖBB behaupteten „prinzipiell unveränderten Organisationseinheiten“ noch die „Entmachtung“ der Generaldirektion. Es sollte vielmehr eine wesentliche Änderung in der Richtung eintreten, daß sich die Generaldirektion der ÖBB auf ihre eigentlichen Lenkungs- und Aufsichtspflichten zurückzieht, wie sie in den Zuständigkeitsordnungen der ÖBB enthalten sind. Das gebotene Zurückziehen aus der Tagesroutine einer Mitwirkung an konkreten Vorhaben oder Geschäftsfällen ließe sich nach Ansicht des RH nicht mit „Entmachtung“ gleichsetzen. Einer Empfehlung des RH zur organisatorischen Straffung auch bei großen Banken oder Industrieunternehmen bei entsprechender Notwendigkeit steht nichts im Wege. Im übrigen war der Organisationsbeschluß vom 25. Feber 1982 als Anzeichen dafür zu werten, daß der Vorstand der ÖBB vor kurzem noch selbst ähnliche Straffungstendenzen wie der RH verfochten hat; danach „kann durch die Konzentration der obersten Ebene auf Führungs-, Leitungs- und Kontrollaufgaben die im Zuge der Entwicklung entstandene breite Spitze von Beamten der höchsten Gehaltsgruppen reduziert werden“ (siehe Abs 24.1.3).

83.4.7 Entgegen den Ausführungen des Vorstandes der ÖBB hat der RH die Bundesbahndirektionen nicht als bestens geeignete Ausführungsebene, sondern als bestens geeignete Koordinierungsebene bezeichnet. Bei seiner Empfehlung, „für jede Angelegenheit die bestens geeignete Ausführungsebene zu suchen“, war bezüglich der Bundesbahndirektionen ausdrücklich die technische Planung gemeint (siehe Abs 83.2). Die näheren Vorstellungen des RH hinsichtlich der Bundesbahndirektionen sind bereits in den Abs 48, 73 und 79 dargestellt. Zur Aussage des Vorstandes der ÖBB, „eine möglichst intensive Einschaltung der Bundesbahndirektionen in das Unternehmensgeschehen“ liege auch in seinen Zielsetzungen und der RH gebe hier „buchstäblich die Überlegungen der ÖBB für seine eigenen aus“, wiederholte der RH sein im Abs 5 dieses Berichtes ausgesprochenes Bestreben, die Beseitigung organisatorischer Unwirtschaftlichkeiten möglichst durch Hinweise auf bessere organisatorische Lösungen zu erleichtern, die innerhalb der ÖBB selbst gefunden worden sind. Der RH beanspruchte für seine organisatorischen Empfehlungen keinesfalls den Schutz einer geistigen Erfindung, vielmehr bestand die Absicht, die nach sehr umfangreichen Erhebungen vereinzelt vorgefundenen organisatorischen Ideen in den Modellvorschlag eines funktionsfähigen Systems einzubinden. Die Abgrenzung der angeregten erweiterten Planungskompetenz der Bundesbahndirektionen gegenüber der Generaldirektion wurde bereits mehrmals erläutert.

83.4.8 Ähnliche inhaltliche Abgrenzungsprobleme wie bei den Bundesbahndirektionen ergaben sich auch bei den vom RH vorgeschlagenen „Transportleitungen“. Wie dem Abs 40 dieses Berichtes zu entnehmen ist, hat der RH hier an die Zusammenfassung aller Ausführungsaufgaben gedacht, die in unmittelbarer Verbindung mit den Transportvorgängen stehen. Der im Beschluß des Vorstandes der ÖBB vom 11. März 1983 enthaltene Gedanke, eine grundsätzliche Zweistufigkeit bei den ÖBB dadurch herbeizuführen, daß in Gruppen vereinigte ausführende Dienststellen nur „Filialen der Bundesbahndirektionen“ wären, stimmte mit dem Vorschlag des RH nur in Äußerlichkeiten überein. Der RH sah nämlich in der Aufgabenstellung der Bundesbahndirektionen eine lenkende und planende Zuständigkeit, wogegen bei den „Transportleitungen“ die Transportdurchführung im Vordergrund stünde. Die „Filiatheorie“, welche auch die Bundesbahndirektionen als Ausführungsebene anspricht, würde den grundsätzlichen Unterschied in der Aufgabenstellung verwischen. Der RH wollte keineswegs durch eine Einschränkung der äußeren Organisation der ÖBB auf zwei Ebenen um jeden Preis eine Zweistufigkeit herbeiführen, vielmehr war er bestrebt, für die zahlreichen Aufgaben der Transportunternehmung ÖBB jeweils die bestens geeignete Ebene zu finden, die dann verantwortlich und möglichst ohne Instanzenzug vorzugehen hätte; die dem gegenständlichen Prüfungsverlangen innewohnende Forderung größerer Effizienz der Verwaltungsabläufe schien so am ehesten gewährleistet.

83.4.9 Zum Vorbringen des Vorstandes der ÖBB, es werde schon seit langem auf das Zusammenfassen gleichartiger Verwaltungsarbeiten in sogenannten „Verwaltungsknoten“ hingewirkt,

bemerkte der RH, daß aber dennoch die von der Stabsstelle IK mehrmals beantragten grundlegenden Entscheidungen des Vorstandes der ÖBB in dieser Richtung ausgeblieben sind und auch den auftragsgemäßen Bemühungen der Stabsstelle Revision, „die Wirtschaftlichkeit der Arbeitsvorgänge zu prüfen“, in den letzten Jahren kein nennenswerter Erfolg beschieden war.

Schlußbemerkungen

84 Dieser Bericht ist das Ergebnis der Bemühungen des RH, dem von Abgeordneten des Nationalrates gestellten Prüfungsverlangen mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln und mit vertretbarem Zeitaufwand zu entsprechen. Angesichts des personellen, räumlichen und gebarungsmäßigen Umfangs der ÖBB wäre eine vollkommene Durchleuchtung aller organisatorischen Abläufe für den RH nicht durchführbar. Der RH ist dennoch überzeugt, durch zielgerichtete, fachlich und räumlich gestreute Erhebungen viel zur Aufhellung organisatorischer Vorgänge in den ÖBB beigetragen zu haben. Die im Anschluß daran erstatteten Vorschläge sollten geeignet erscheinen, durch Wegfall traditioneller Instanzenzüge zu einer wesentlichen Straffung der Organisation und damit zu bedeutenden Einsparungseffekten zu führen.

85 Ebenso wurden Lösungsvorschläge für das Problem der sogenannten „Verspartung“, der allzu großen Eigenständigkeit der verschiedenen Fachdienste der ÖBB, angeboten: Auf der „Grundsatzebene“ der personell verringerten Generaldirektion soll ein Zusammenführen der Fachdienste in drei Bereiche, auf der „Produktionsebene“ der Bundesbahndirektionen das Hereinholen bisher externer Fachdienste und eine Konzentration auf zwei Fachabteilungen stattfinden; auf der „Transportebene“ der „Transportleitungen“ gäbe es überhaupt nur mehr einen einzigen Fachdienst.

86 Der RH hat hier nicht ein bis ins Letzte ausgefeiltes, neues organisatorisches Modell der ÖBB vorgestellt, sondern Grundzüge eines solchen, die - im Interesse besserer Realisierungschancen - den ÖBB unternehmensspezifische Freiräume zur Ausgestaltung offenlassen. Dies gilt etwa für die Frage der Abgrenzung der Planungs- und Aufsichtstätigkeiten zwischen den Bundesbahndirektionen und den künftigen „Transportleitungen“ oder überhaupt für die Eingliederung mehrerer ausführender Dienststellen in eine solche „Transportleitung“.

87 Dem RH ist auch bewußt, daß er mit seinen Vorschlägen nicht das einzig denkbare Schema einer Organisation der ÖBB empfohlen hat; es wird auch andere Alternativen oder Varianten geben. Er kann jedoch mit Gewißheit sagen, daß durch ein Vorgehen in der Richtung seiner Anregungen merkbare Verbesserungen eintreten müßten.

88 Da die eigenen organisatorischen Bestrebungen der ÖBB oft nicht so sehr daran krankten, daß die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen unerkannt geblieben wäre, sondern meist daran, daß in der sich abzeichnenden Richtung keine Entscheidung getroffen worden ist, empfahl der RH, bei Übereinstimmung mit seinen Vorstellungen möglichst rasch richtungweisende Entscheidungen zu fällen und nicht den inhaltenden Ausweg des ständigen Einholens von Gutachten zu beschreiten. Der gebotenen Organisationsreform der ÖBB würde ein solcher Aufschub nicht dienen.

89 Abschließend merkte der RH noch an, daß die ÖBB anläßlich des Österreichischen Katholikentages in knappem Zeitraum reibungslos etwa 100 Sonderzüge geführt haben. Diese Leistung war angesichts der gegebenen planmäßigen Auslastung der Hauptstrecken der ÖBB beachtlich und keineswegs zu unterschätzen und zeigte auch, daß die ÖBB sehr wohl Außergewöhnliches zustandebringen, wenn sie durch äußere Umstände dazu herausgefordert werden.

90 Die ÖBB sollten nach Ansicht des RH die wirtschaftliche Lage der eigenen Unternehmung als eine solche Herausforderung ansehen, um ihre traditionell gewachsene Organisation heutigen Erfordernissen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit anzupassen. Die Bundesbahngesetzesnovelle 1984 setzte mit der Halbierung des Vorstandes der ÖBB ein unübersehbares Signal; es wäre ratsam, einen solchen organisatorischen Straffungswillen auch in den übrigen Ebenen der ÖBB fortzusetzen.

Wien, im Juni 1984
Der Präsident:

Dr. Tassilo Broesigke

