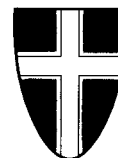


4/SN-246/ME vgn 25



Dienststelle MD-Verfassungs- und Rechtsmittelbüro  
Adresse 1082 Wien, Rathaus  
Telefonnummer 4000-82 316

MD-VfR - 835/98

Wien, 14. Mai 1998

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Ordnung und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1998 - ÖPNRVG 1998);  
Stellungnahme

Stamp with handwritten entries: Zi. 41, Datum: 14. Mai 1998, Verteilung: 19.5.98

An das Präsidium des Nationalrates

Dr. Klausgraber

Das Amt der Wiener Landesregierung übermittelt in der Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Für den Landesamtsdirektor:

Beilage (25-fach)

Handwritten signature

Dr. Teynor  
Senatsrat

**AMT DER  
WIENER LANDESREGIERUNG**

MD-Verfassungs- und  
Dienststelle Rechtsmittelbüro  
Adresse 1082 Wien, Rathaus  
Telefonnummer 4000-82 316

MD-VfR - 835/98

Wien, 14. Mai 1998

Entwurf eines Bundesgesetzes über die  
Ordnung und Finanzierung des öffent-  
lichen Personennah- und Regionalver-  
kehrs (Öffentlicher Personennah-  
und Regionalverkehrsgesetz 1998 -  
ÖPNRVG 1998);  
Begutachtung;  
Stellungnahme

zu Zl. 239597/5-II/C/13-1998

An das  
Bundesministerium für  
Wissenschaft und Verkehr

Zu dem mit Schreiben vom 2. April 1998, Zl. 239597/5-II/C/  
13-1998, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes wird nach  
Anhörung des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien wie folgt  
Stellung genommen:

**1. Allgemeines:**

Unter öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) wird nach herr-  
schender österreichischer Lehre die Bewältigung einer Strecke  
von höchstens 70 km vom jeweiligen Ausgangspunkt (Kopfbahnhof)  
verstanden. Nach Art. I Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91  
des Rates vom 20. Juni 1991, mit der die Verordnung Nr. 1191/62  
geändert wurde (in der Folge "Verordnung" genannt), wird unter-



- 2 -

schieden zwischen Stadt- und Vororteverkehr bzw. Regionalverkehrsdiensten ohne Bezugnahme auf Entfernungen oder Grenzen von Gebietskörperschaften.

In Österreich betreiben verschiedene Gebietskörperschaften Verkehrsunternehmen, die solche Leistungen erbringen. Unter diesen Leistungen werden im Sinne der Verordnung Personentransportleistungen inklusive Sozialtarife (Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden wie Schüler und Pensionisten) verstanden. Von diesen gemeinwirtschaftlichen Leistungen unterscheiden sich Leistungen für die Infrastruktur (z.B. Bahnanlagenausbau) ausdrücklich und sind auch vom gegenständlichen Entwurf nicht betroffen (siehe § 10). Die Aufwandsdeckung und damit die Verpflichtung zur Abdeckung des nicht erwirtschaftbaren Anteils des ÖPNV trifft derzeit jenen Rechtsträger, dem das jeweilige Verkehrsunternehmen zugeordnet ist. Bei Leistungen der ÖBB ist dies der Bund, bei Leistungen der Wiener Stadtwerke - Wiener Linien - die Stadt Wien. Unbestritten ist dabei, daß daneben Beitragsleistungen auf Grund besonderer rechtlicher Normen an Rechtsträger geleistet werden, die solche speziellen Leistungen, z.B. Schülerfreifahrten, erbringen. Schülerfreifahrten werden durch Beiträge aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) gefördert. Diese Beiträge sind jedoch keineswegs kostendeckend und muß der verbleibende Rest vom jeweiligen Rechtsträger abgedeckt werden.

Die dargestellte Situation ist ein Ausfluß der geltenden Rechtslage; Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG normiert, daß das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist. Die Verpflichtung zur Kostentragung ergibt sich im Zusammenhang mit § 2 Finanzverfassungsgesetz 1948. Bei den Wiener Stadtwerken - Wiener Linien - die von der Stadt Wien im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung geführt werden - wird die Abdeckung des nicht erwirtschaftbaren Aufwandes daher durch die Stadt vorgenommen. Die Finanzierungsverpflichtung des nicht erwirtschaftbaren Abganges der ÖBB im Rahmen des ÖPNV trifft aber in letzter Konsequenz den Bund, der als Eigentümer nicht



nicht nur über umfassende Mitbestimmungsrechte (vgl. insbesondere § 12 Bundesbahngesetz 1992, BGBl. Nr. 825/1992 idgF) verfügt, sondern auch für eine ausreichende Kapitalausstattung der ÖBB zu sorgen hat (§ 17 Abs. 2 Bundesbahngesetz 1992).

Der vorliegende Gesetzentwurf ist nun als neuerlicher Versuch zu werten, die Kostentragungspflicht für die ÖBB auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen, weshalb der Entwurf schon allein vor diesem Hintergrund abgelehnt wird.

## **2. Zu den einzelnen Bestimmungen:**

### Zu §§ 2, 3, 4 und 5:

Obwohl Begriffsdefinitionen zu begrüßen sind muß festgehalten werden, daß es sich hier um die Wiedergabe allgemein gebräuchlicher und wohl weitgehend unumstrittener Definitionen handelt, die für die Lesbarkeit bzw. insbesondere die Verständlichkeit des vorliegenden Entwurfes allerdings nichts gewinnen lassen.

### Zu §§ 6 und 7:

Die in § 6 Abs. 1 verwendeten Begriffe "generelle Nahverkehrsplanung" bzw. "generelle Regionalverkehrsplanung" bleiben ohne nähere Konkretisierung. Ungeklärt ist auch das Verhältnis dieser Planungsbereiche zum Raumordnungs- bzw. Flächenwidmungsrecht. Soweit die Erläuternden Bemerkungen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Bestimmungen im Hinblick auf Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG (gemeint wohl: Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen ...; Kraftfahrwesen) damit zu begründen versuchen, daß sich die Regelungen dieses Bundesgesetzes ausschließlich auf die nichtbehördliche Besorgung von Aufgaben beziehen, so ist zu bemerken, daß daraus nichts für den Standpunkt des Bundes gewonnen werden kann.

Soweit § 6 Abs. 2 eine zentrale Stellung der "regionalen Gebietskörperschaften" für Ausschreibung, Bestellung und Finan-



zierung von Verkehrsdiensten vorsieht, ist zu bedenken, daß diese Regelung unter anderem eine Abstimmung mit dem Konzessionsrecht erfordern würde. Das derzeit ebenfalls in Begutachtung stehende Kraftfahrliniengesetz sieht eine solche (ausschließliche) zentrale Rolle der "regionalen Gebietskörperschaft" nicht vor, es stellt vielmehr auf die Begriffe "Besteller" und "Aufgabenträger" ab, ohne diese näher zu definieren (vergleiche § 24 des Kraftfahrliniengesetz-Entwurfes). Eine Kompatibilität dieser Gesetzesbestimmung kann daher nicht erblickt werden.

Darüber hinaus ist aber eine solche Zuständigkeit schon deshalb strikt abzulehnen, weil der in der Verordnung nicht näher definierte Begriff der "zuständigen Behörde" durch die in Rede stehende Bestimmung eine Legalinterpretation erfährt. Dieser Inhalt ist durch die Interessenlage des Bundes geprägt, sodaß ihm in dieser Form nicht zugestimmt werden kann. Zuständige Behörde entsprechend der Rechtslage nach dem B-VG und § 3 Abs. 1 Bundesbahngesetz 1992 ist nämlich der Bund (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr) und kann nur dieser Verträge über Verkehrsdienste abschließen. Die Konsequenz der Gesetzwerdung einer solchen "Legalinterpretation" wäre, daß entgegen der bisherigen Rechtslage eine Verpflichtung auch anderer Gebietskörperschaften als des Bundes bestünde, für Verkehrsdienste (der ÖBB) "in ihren Interessen" aufzukommen. Einem solchen Ergebnis kann seitens des Landes Wien nicht zugestimmt werden.

#### Zu § 8:

Obwohl der Gesetzentwurf im § 1 Abs. 1 seinen Anwendungsbereich auf den gesamten öffentlichen Verkehr erstreckt, wird durch § 8 die Finanzierung der Stadtverkehre ausgenommen. Wenn an dieser Stelle ausgeführt wird, daß für Stadtverkehre, die vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind, die Regelungen über die Finanzierung von Verkehrsdiensten keine Anwendung finden, ist dies eine ausschließlich der Interessenlage des Bundes Rechnung tragende Formulierung. Die Verordnung normiert





nämlich lediglich, daß die Mitgliedstaaten Unternehmen, die ausschließlich Stadtverkehre durchführen, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen können, keineswegs, daß sie ausgenommen sind.

In diesem Zusammenhang ist daher aufzuzeigen, daß die Nichtanwendbarkeit dieser Bestimmungen auf "Stadtverkehre" eine Verletzung des verfassungsrechtlich geschützten Gleichbehandlungsgebotes darstellt. Es ist nämlich in keinem Fall inhaltlich begründbar, weshalb Verkehrsdienste der ÖBB wie z.B. fast der gesamte S-Bahn-Verkehr inkludiert sein sollen.

Abgesehen davon ist unverständlich, warum den Erläuternden Bemerkungen zufolge die Bestimmungen der §§ 14 Abs. 2 und 16 auf die hier angeführten Unternehmen keine Anwendung finden sollen und dies nicht ausdrücklich im Gesetzestext normiert wird.

Zu § 10:

Mit dem Regelungszweck des vorliegenden Entwurfes unvereinbar und nicht nachvollziehbar ist die Ausklammerung der Finanzierung des Baues und der Erhaltung der Schieneninfrastruktur. Gerade der Investitionsbedarf ist bei Verkehrsunternehmen enorm hoch und kann aus deren eigener Kraft nicht erwirtschaftet werden. In diesem Zusammenhang ist nicht nachvollziehbar, daß Art. III des Entwurfes (vgl. § 15) Qualitätskriterien zur Bereitstellung von Bundesmitteln normiert, deren Erreichen und Einhaltung naturgemäß hohe Neuinvestitionen (z.B. für "benutzerfreundliche Konzipierung, Komfort ...") erfordern - ohne zusätzliche Finanzierungsmittel zu eröffnen. Angesichts dieser massiven Einschränkung der Finanzierung muß die Sinnhaftigkeit des vorliegenden Entwurfes in seiner Gesamtheit in Frage gestellt werden.

Zu § 11 Abs. 3:

Die im letzten Satz normierte Berücksichtigungsverpflichtung entspricht nicht dem verfassungsrechtlich gebotenen Bestimm-



- 6 -

heitsgebot gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG. Es bleibt unklar, was unter "generellen verkehrspolitischen Leitlinien" zu verstehen ist.

Zu § 12 Abs. 2:

Für Wien vollkommen inakzeptabel ist die vorgesehene Kompetenz der "Verbundgesellschaft" (mißverständliche Terminologie), die Tarife festzulegen, während die Finanzierung von Betrieb und Investitionen in Höhe von mehreren Milliarden Schilling pro Jahr weiterhin von der Stadt Wien zu tragen wäre.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß dem Bund zur Normierung einer solchen "Verbundhoheit" die Kompetenz fehlt: Die Stadt Wien betreibt die Wiener Linien im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und damit im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde weisungsfrei innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze (vgl. Art. 116 Abs. 1 iVm Art. 118 Abs. 2 B-VG). Ob Wien unter anderem die Tarifhoheit des Gemeinderates abgibt (und allenfalls an jemand anderen überträgt), liegt ausschließlich in der Disposition der Gemeinde.

Im gleichen Licht sind auch die anderen der Verkehrsverbundgesellschaft zugedachten Aufgaben zu sehen. Sowohl der Abschluß als auch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages fallen nämlich in die Privatautonomie und damit Privatwirtschaftsverwaltung der betroffenen Gebietskörperschaften. Für eine besondere bundesgesetzliche Regelung fehlt aber jeglicher Gestaltungsspielraum.

Zu § 13:

Eine Gesamtbetrachtung des Entwurfes ergibt, daß unter "Harmonisierung" bzw. "Neustrukturierung" im vorliegenden Sinne nur eine Nivellierung nach unten verstanden werden kann. Im Verkehrsverbund Ost-Region beträgt der Bundeszuschuß 50 %, in den meisten anderen Verkehrsverbänden aber nur 33 %, sodaß die



- 7 -

Tendenz dieser Regelung eindeutig ist. Sie ist daher entschieden abzulehnen.

Zu § 14:

Die vorgesehene Deckelung der Bundesmittel mit gleichzeitiger "Ablauffrist" 31. Dezember 2007 ist nicht akzeptabel. Abgesehen davon, daß das Abstellen auf die Widerlage (Zuschüsse der regionalen Gebietskörperschaften) zu Problemen bei einseitiger Zuschußreduzierung durch eine Gebietskörperschaft führen kann, bedeutet die Nichtberücksichtigung von Indexsteigerungen eine reale Verringerung des Bundeszuschusses. Dies hätte erhebliche Finanzierungsprobleme und allenfalls sogar Leistungsrücknahmen zur Folge.

Abs. 3 sieht eine Zweckbindung frei werdender Mittel für den Fall der Reduzierung von Zahlungen der Gebietskörperschaften an die Verkehrsverbände vor. Diese Mittel wären für Direktbestellungen im Bereich des jeweiligen Verkehrsverbundes zu verwenden. Angesichts dieser Regelung stellt sich die Frage, wodurch eine bzw. mehrere an einem Verkehrsverband beteiligte(n) Gebietskörperschaft(en) motiviert sein könnte(n), auf eine wirtschaftliche und sparsame Führung der Geschäfte eines Verkehrsverbundes hinzuwirken, wenn allenfalls frei werdende Mittel nicht für andere Zwecke verwendet werden können. Ein solcherart normiertes, betriebswirtschaftlich unhaltbares Gestionsverbot stellt nichts anderes als eine materielle Enteignung von Gebietskörperschaften dar und ist entschieden abzulehnen.

Zu § 15:

Auf die Ausführungen zu § 10 wird hingewiesen. Abgesehen von zahlreichen unbestimmten Gesetzesbegriffen erscheint auch der formelle Aufbau dieser Bestimmung etwas eigenwillig. Ein triftiger Grund, warum von der bewährten Gliederung einer Norm (siehe Handbuch der Rechtssetzungstechnik Teil 1: Legistische Richtlinien 1990) zu Gedankenstrichen ("-") und Sternen ("\*") übergegangen werden soll, ist nicht ersichtlich.



Soweit Abs. 2 eine Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr vorsieht, ist neuerlich auf die Besonderheiten der Privatwirtschaftsverwaltung hinzuweisen. Selbstverständlich bleibt es dem Bund aber unbenommen, im Rahmen sogenannter "Selbstbindungsgesetze" für sich selbst die Voraussetzungen zur Förderungsgewährung durch Gesetz bzw. Verordnung festzulegen.

Zu § 16:

Auch diese Bestimmung enthält eine Vielzahl unbestimmter Gesetzesbegriffe (Abs. 1: "... Bedachtnahme auf den Kundennutzen ...", "... Ergänzung durch Umstellung ...", "... verbesserte Zubringung oder Bedienung anderer Bereiche, insbesondere in der Fläche, anzustreben.", "... verkehrspolitisch notwendig ..."; Abs. 4: "... Möglichkeit zur Aufhebung oder verkehrspolitisch sinnvollen Gestaltung ...") und erscheint daher im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG bedenklich.

Die im Abs. 3 normierte Zuständigkeit der Verkehrsverbundgesellschaft zur Feststellung der Parallelführung von Verkehren im Sinne des Abs. 1 kommt einer Entmündigung der Verkehrsunternehmen gleich. Einer solchen Regelung kann nicht zugestimmt werden.

Zu § 17:

Ungeregelt bleibt, anhand welcher Parameter die Höhe der Abschlagszahlungen festzusetzen ist.

Die in Abs. 2 enthaltene Wortfolge "verkehrspolitisch sinnvolle Bestellung" entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG.

Zu § 18:

Die Erklärung wann eine "verkehrspolitisch sinnvolle Anknüpfung" vorliegt, bzw. welcher Sachverhalt/Tatbestand darunter





konkret zu verstehen ist, bleiben der Gesetzestext aber auch die Erläuternden Bemerkungen schuldig. Neuerlich wird auf Art. 18 Abs. 1 B-VG hingewiesen.

Zu § 19:

Die Einführung einer Sondergerichtsbarkeit bedeutet jedenfalls einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und wird zu langen und komplexen Verfahren führen. Abgesehen davon ist die in Abs. 2 vorgesehene Ermächtigung für den Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr als zu weitgehend abzulehnen. Die näheren Bestimmungen für die Regelung der Abschläge bzw. Zuschüsse sowie über die Zusammensetzung eines Schiedsgerichts können jedenfalls nur unter Einbindung aller betroffenen Gebietskörperschaften festgelegt werden.

Zu § 21:

Zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zur Gewährung von Sondertarifen für bestimmte Fahrgastgruppen sowie zum Ersatz vorgesehener Fahrpreise auf Basis bestehender privatrechtlicher Verträge sieht der Entwurf "gemeindeeigene Finanzierungsquellen", gemäß § 20 Abs. 3 Z 1 und 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) den Gemeinden zukommenden Finanzausgleichsmitteln, Mittel des Familienlastenausgleichsfonds sowie den Verkehrsunternehmen zugewiesene Zahlungen der Gebietskörperschaften im Rahmen der Verkehrsverbünde vor.

Die Möglichkeit einer Verbesserung der Finanzierungsbasis jener Gebietskörperschaften, die ausschließlich Stadt- und Vorortverkehr betreiben, wird dem Grunde nach begrüßt. Nachdem eine verbindliche Verpflichtung aber nicht normiert wird und überdies eine Förderung nur "nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten seitens des Bundes" vorgesehen werden kann, erscheint diese Bestimmung ungeeignet, Grundlage einer verlässlichen Finanzierung zu bilden. Weiters ist zu bemerken, daß die Mittel gemäß § 20 Abs. 3 Z 2 FAG 1997 nicht zur Abgeltung der im Abs. 1



- 10 -

angeführten Leistungen herangezogen werden können, weil sie für Nahverkehrsinvestitionen zu verwenden sind.

Nicht definiert ist, was unter "gemeindeeigenen Finanzierungsquellen" zu verstehen ist. Insoweit der Bund damit eine Zweckbindung der Gebrauchsabgabe bzw. der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung oder ähnliches im Auge hat, ist festzustellen, daß eine auch nur annähernd nachvollziehbare Begründung, weshalb die betroffenen Gebietskörperschaften bis dato nicht bestehenden Zweckbindungen zustimmen sollen, dem Entwurf nicht entnommen werden kann.

Zu § 22:

Diese Bestimmung sieht vor, daß zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs Mittel des Familienlastenausgleichsfonds, der Mineralölsteuer, der Öko- und Verlagerungsbonus etc. zur Verfügung stehen (vgl. auch § 21).

Aus dem FLAF werden unter anderem die Schülerfreifahrtenbeiträge finanziert. Die Belastung des Fonds hat die vertretbaren Grenzen bereits erreicht, wie die Diskussionen anlässlich der Reduzierung von Zuschüssen, z.B. Studentenfriefahrten, gezeigt haben. Eine Steigerung der FLAF-Einnahmen für diese Zwecke scheidet aber aus, da diese Mindereinnahmen der Gebietskörperschaften zur Folge hätte (der FLAF wird aus verschiedenen, zwischen den Gebietskörperschaften geteilten Abgabenerträgen gespeist).

Abs. 2 dieser Bestimmung führt in Wien zu keiner Verbesserung gegenüber dem Status quo, weil die gesamte Erhöhungssumme (einschließlich des Landesanteiles!) dem öffentlichen Personennahverkehr ohne Stadtverkehr zufließen soll. Mit anderen Worten heißt dies, daß Wien (bisher für den Nahverkehr der Wiener Stadtwerke - Wiener Linien - verwendete) Mittel zu erhöhen hätte, die dann für die Bestellung von Verkehrsdiensten bei ÖBB oder Post zu verwenden wären. Bekanntlich werden in Wien unver-



- 11 -

gleichlich mehr Nahverkehrsleistungen direkt durch die Wiener Linien, erbracht als in anderen Gebietskörperschaften, die sich hauptsächlich der Einrichtungen von ÖBB und Post bedienen. Der nachteilige Effekt einer solchen Regelung würde sich deshalb in Wien so auswirken, daß Wien für seine freiwillige Leistungserbringung de facto bestraft werden würde. Die gegenständliche Regelung ist daher abzulehnen.

Zu § 24:

Abgesehen davon, daß es keinen "Eigentümer oder Betreiber einer geplanten Betriebsansiedlung" geben kann, hätte die beabsichtigte Regelung bei mit Betriebsanlagen verbundenen Wohnhausanlagen den Effekt, daß sie die Gesamtkosten wesentlich erhöhen würden und deren Überwälzung den geförderten Wohnbau weiter belasten würden. Auf die Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen des Wiener Garagengesetzes, welches einerseits die Herstellung von Pflichtstellplätzen zwingend fordert und deren Belastung durch den Entwurf andererseits, wird ergänzend hingewiesen.

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß diese Bestimmung dem Bemühen Wiens um zusätzliche Betriebsansiedlungen diametral entgegentläuft und schon aus diesem Grunde abzulehnen ist.

Abschließend ist daher festzuhalten, daß durch den Gesetzentwurf keinerlei neue Einnahmequellen erschlossen werden. Werden aber keine neuen Finanzierungsinstrumente gefunden, kann die Abdeckung des entstehenden Aufwandes bei Vollziehung des Gesetzes lediglich durch Umschichtungen im System erfolgen. Solche Umschichtungen sind jedoch entscheidende Änderungen des gültigen Finanzausgleiches und wären gemäß Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsgesetz mit den betroffenen Gebietskörperschaften vorher zu verhandeln.

Zumal der Gesetzentwurf des Landes Wien ausschließlich für den Bund begünstigende Regelungen enthält, ist er aus Sicht des Landes Wien zur Gänze abzulehnen.



- 12 -

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Landesamtsdirektor:

12

Dr. Teynor  
Senatsrat



