

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND

A-1010 Wien · Johannesgasse 15

Telefon: 5121480

Telefax: 513375872

16/SN-246/ME

Wien, am 10. Juni 1998

Zl. B-743/100698/Hö

An die
Parlamentsdirektion

1017 WIEN

Bezug: Zl. 210.810/9-VI/1-1997

41	98
Datum: 12. JUNI 1998	
Vorname: R. F. G. S. U.	

D. Klausgraber

**Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Ordnung
und Finanzierung des öffentlichen Personennah-
und Regionalverkehrs (öffentlicher Personennah-
und Regionalverkehrsgesetz ÖPNRVG)**

Der Österreichische Gemeindebund beehrt sich, in der Beilage 25 Aus-
fertigungen seiner Stellungnahme zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:

[Signature]
wHR. Dr. Robert Hink

Der Präsident:

[Signature]
Franz Romeder

Beilagen

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND

A-1010 Wien · Johannesgasse 15
Telefon: 5121480
Telefax: 513375872

An das
Bundesministerium für
Wissenschaft und Verkehr

Wien, am 10. Juni 1998
Zl. B -743/090698/Dr

Radetzkystraße 2
1031 WIEN

Bezug: Zl. 210.810/9-VI/1-1997

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Ordnung
und Finanzierung des öffentlichen Personennah-
und Regionalverkehrs (öffentlicher Personennah-
und Regionalverkehrsgesetz ÖPNRVG)

Zum vorliegenden Entwurf eines ÖPNRVG 1998 erlaubt sich der Österreichische Gemeindebund, schwerwiegende Bedenken anzumelden. Daher werden folgende grundlegende generellen Forderungen des Österreichischen Gemeindebundes dieser Stellungnahme vorangestellt:

1. Den Gemeinden und zwar nicht nur denen, die in den Verkehrsverbänden integriert sind, sondern allen Gemeinden, die im Einzugsbereich des Verkehrsverbundes gelegen sind, ist ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht einzuräumen.
2. Es muß für den gesamten Versorgungsbereich ein Nahverkehrsmindestangebot, welches insbesondere auf das Schul- und Erwerbsleben der Bevölkerung sowie auf den Bereich der Daseinsfürsorge insgesamt Bedacht nimmt, zur Verfügung gestellt werden.
3. Dieses Nahverkehrsmindestangebot muß sowohl in qualitativer als auch in zeitlicher Hinsicht einen derartigen Standard haben, daß es ohne zusätzlich bestellte Leistungen der Gemeinde bereits Anreize zum Umstieg vom privaten auf öffentliche Verkehrsmittel bietet.

4. Für das Funktionieren des öffentlichen Personennahverkehrs und dessen Akzeptanz bei der Bevölkerung ist dessen dauerhafter Bestand notwendig, was voraussetzt, daß seine dauerhafte Finanzierung sichergestellt ist.
5. Das oben erwähnte Verkehrsmindestangebot muß aus den bisherigen Leistungen des Bundes der Länder sowie der Nutzungsentgelte finanziert werden.
6. Darüber hinausgehende von Gemeinden gestellte Leistungen sind von diesen nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten abzugelten.
7. Den Gemeinden ist für die Erstellung der Nahverkehrsplanung vom jeweiligen Bundesland ein Konzept zur Verfügung zu stellen bzw. sind die Kosten für die Erstellung einer solchen Nahverkehrsplanung den Gemeinden zu ersetzen.

Weitere allgemeine Bemerkungen:

Offenbar hat das Ministerium vor, in erster Linie eine Strukturreform der Verkehrsbünde zu betreiben und sich erst zweitrangig um die Finanzierung zu bemühen. Dies ist jedoch angesichts der oben erwähnten Forderungen vom Österreichischen Gemeindebund abzulehnen.

Die Reform wird vielmehr vom Bund zum Anlaß genommen, sich aus den Verkehrsbünden, an denen er bisher beteiligt war, zurückziehen. Mit dem vollständigen Übergang auf das Bestellerprinzip sollen die Finanzlasten auf Länder und Gemeinden verlagert werden. Insgesamt ergeben sich daraus unannehmbare Kostenüberwälzungen auf die Gemeinden.

Es kann nämlich nicht mit Selbstverständlichkeit davon ausgegangen werden, daß die vom Bund voraussichtlich bereitzustellenden Mittel das Regional - und Nahverkehrsdefizit decken, umso mehr diese auch noch einer Deckelung unterliegen sollen. Im Endeffekt liegt die gesamte Kostenlast dann bei den Gemeinden.

Ebensoviel Risiko für die Gemeinden birgt die Regelung, wonach die zusätzlichen Bundesmittel nur dann zur Auszahlung kommen, wenn ein Land für den Verkehrsverbund einen entsprechenden Beitrag zahlt. Der dadurch bewirkte höhere Abgang des Verkehrsverbundes bedeutet wiederum höhere Beiträge der Gemeinden. Ebenfalls nicht im Gesetzesentwurf enthalten ist eine Wertsicherung der Bundesmittel.

Darüber hinaus muß darauf hingewiesen werden, daß die im Entwurf vorgesehene Gleichbehandlung der Schüler- und Lehrlingsfahrten wiederum eine mögliche Reduktion des Bundesbeitrag hiefür induziert.

Aus all diesen Gründen wird eine der oben genannten Grundforderungen des Gemeindebundes nach einer nachhaltigen und dauerhaften Finanzierung des ÖPNV bei weitem verfehlt.

In diesem Zusammenhang wird festgehalten, daß dem Entwurf auch eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen entsprechend den Richtlinien für die Übermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen fehlt. Der Österreichische Gemeindebund verlangt daher eine solche Darstellung, welche sinnvollerweise aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen nach Bundesländern zu gliedern ist.

Daraus ergibt sich, daß der Österreichische Gemeindebund Verhandlungen im Sinne des § 5 FAG verlangt. Dies wird damit begründet, daß bei einer Umsetzung des vorliegenden Entwurfes in das bestehende Finanzausgleichsgefüge eingegriffen wird, da dem größten Teil der österreichischen Gemeinden keinerlei Mittel aus dem FAG für die Zwecke des öffentlichen Verkehrs zufließen, und auch andere diesbezügliche Finanzmittel aus dem FAG (z.B. Beteiligung an der Mineralölsteuer) nur in einem verschwindend kleinem Maß zur Verfügung stehen.

Nach Lösung der oben genannten Frage wird zu beurteilen sein, ob dieser Gesetzesentwurf im Sinne des Konsultationsmechanismus entsprechende Verhandlungen im Konsultationsgremium erfordert, oder in die Ausnahme der FAG - materien fällt. Dies kann jedoch erst erfolgen, wenn eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Sinne des Artikel 1 Abs. 3 des Konsultationsmechanismus vorliegt.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 2:

Die Abgrenzung Stadtgebiet zu Ballungsraum ist konkret vorzunehmen.

Zu § 3:

Dies gilt auch für die Definition von „Personenregionalverkehr“ und „Region“, die unzureichend definiert sind.

Zu § 4:

Dem Besteller einer Verkehrsleistung sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, sich den Betreiber selbst auszuwählen. In diesem Zusammenhang ist die

Aufhebung von Konzessionen, bzw. eine Neuorganisation des Konzessionsrechtes zu erwägen.

Zu § 5:

Die Definition der Verkehrsverbände ist sprachlich mißlungen und deckt sich auch nicht mit jener in § 39 Abs. 2 Z. 2 des vorliegenden Entwurfes für ein Kraftfahrliniengesetz.

Zu § 6:

Nach der Regelung des Entwurfes liegt die Zuständigkeit zur generellen Nahverkehrsplanung bei den betroffenen Gemeinden, wobei hiebei die Planungsressourcen der Verkehrsunternehmen sowie der Verkehrsverbände zu nutzen sind. Die Betreiber des ÖPNV werden somit fast vollständig entlastet und haben nahezu kein finanzielles Risiko zu tragen.

Es wird zwar im Einzelfall möglicherweise ohnehin auf aufliegende Planungsvorarbeiten der Verkehrsverbände oder -unternehmen zurückgegriffen werden, eine Verpflichtung der Gemeinde hiezu, sich bei ihrer Planung dieser beiden Gruppen zu bedienen, darf allerdings nicht statuiert werden, sofern nicht sämtliche Kosten im Sinne der oben angeführten Forderung erstattet werden.

Zu § 6 Abs 2:

In diesem Absatz ist zu definieren, wer die regionalen Gebietskörperschaften sind und in welcher Form insbesondere Kleingemeinden hier eingebunden sein sollen.

Es ist im Sinne der Forderungen des Gemeindebundes nach einem von Bund und Ländern getragenen Verkehrsmindestangebot sicherzustellen, daß die Förderungen nicht von einem hohen Qualitätsstandard abhängig gemacht werden, sondern zur Erreichung gewisser Qualitätskriterien gewährt werden. Wer diese Qualitätskriterien finanziert ist von vorneherein festzulegen.

Zu § 8 und 9.:

In diesem Zusammenhang wird die Eingangsforderung nach einem alle Gemeinden umfassenden Mitspracherecht- und Entscheidungsrecht wiederholt. Dies kann nicht nur die räumliche Ausdehnung betreffen, sondern auch alle übrigen wesentlichen Agenden. Die bisherige Praxis zeigt, daß über die Köpfe der Gemeinden hinweg Beschlüsse gefaßt wurden, ohne den Gemeinden auch nur Anhörungsrecht einzuräumen.

Zu § 11:

Wie bereits in den allgemeinen Ausführungen erwähnt werden mit dieser Bestimmung die Schüler- und Lehrlinge über die Hintertüre in die Verbände mit

einbezogen. Für Tirol zum Beispiel bedeutet dies Mehrkosten für Land und Gemeinden von insgesamt 100 bis 120 Mio Schilling jährlich.

Hier erfolgt die bereits oben erwähnte massive Verlagerung der Lasten von Bund auf Länder und Gemeinden, die vom Österreichischen Gemeindebund als Verfehlung einer langfristigen und dauerhaften Finanzierung des ÖPNV abgelehnt wird. Bei einer Einbeziehung der Schüler und Lehrlinge in die Verkehrsverbände sollte die Vorlage eines einheitlichen, klaren und nachvollziehbaren Abrechnungssystems unter Einbeziehung der Schülertransporte aufgenommen werden, andernfalls hätte der Bund den Verbänden diese eminenten Kosten zu ersetzen.

Der Vorschlag, wonach die Vorteile eines Verkehrsverbundes grundsätzlich allen Fahrgastgruppen zu gewähren sind, ist ausschließlich auf die Schülerproblematik zurückzuführen, ist aber in der Form möglicherweise auf alle Fahrgastgruppen ausdehnbar, sodaß dadurch ein Einheitspreis entstehen würde (Vorteile, die man zB Senioren gewährt, müßten zwangsläufig auch anderen gewährt werden). Eine derartige Bestimmung ist ganz grundsätzlich abzulehnen.

Zu § 11 Abs. 3:

Die betreffende Bestimmung legt fest, daß die Aufbau- und Ablauforganisation eines Verkehrsverbundes vertraglich zwischen den Gebietskörperschaften einerseits und Verkehrsunternehmen bzw. Verkehrsverbundgesellschaften andererseits zu regeln ist.

Wir dürfen darauf hinweisen, daß auch auf Ebene der Länder seitens der Gemeinden versucht wurde, die einzelnen Gemeinden etwa auch in Form eines Vertrages in die Verkehrsverbände einzubinden. Diese Vorgangsweise wurde zum Beispiel in Oberösterreich auf Landesebene abgelehnt, und wurden letztlich die Gemeinden im Wege eines „Zwangsgesetzes“ zur Kostenbeteiligung an den OÖ Verkehrsverbund verpflichtet.

Den Gemeinden, die in den Verkehrsverbänden integriert sind, muß daher im Sinne der eingangs formulierten Forderungen des Österreichischen Gemeindebundes ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht eingeräumt werden. Es wird daher vorgeschlagen, im Zuge der Neuorganisation der Verkehrsverbände ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht der betroffenen Gemeinden zu verankern, um die bisher geübte Praxis, nämlich über die Köpfe der Gemeinden hinweg, Beschlüsse zu fassen, ohne daß den Gemeinden auch nur ein Anhörungsrecht eingeräumt wurde, hintanzuhalten.

Zu § 11 Abs 3 u. 4

Völlig unbefriedigend sind die Vorschläge über die Finanzierung. Durch die beabsichtigte Deckelung der Bundesbeiträge wird auf lange Sicht, wie bereits in den allgemeinen bemerkungen erwähnt wurde, zweifelsfrei ein Druck auf Länder und Gemeinden entstehen, ihre Finanzierungsanteile zu erhöhen, wobei sich die Frage stellt, woher dieses Geld genommen werden könnte.

Zu §12:

In einem Verkehrsverbund sollten grundsätzlich nur die Gebietskörperschaften und eventuell Dritte, aber auf keinem Fall die Verkehrsunternehmen beteiligt sein. Ausschreiber und Anbieter wären ansonsten in vielen Fällen identisch.

Zu §12 Abs.1:

Wenn der Bundesgesetzgeber derartige Qualitätskriterien als Voraussetzung für eine finanzielle Förderung festlegt, muß auch eine entsprechende Beteiligung der Verkehrsunternehmen an der Kostentragung gesetzlich normiert werden, um nicht die Kosten auf den „Besteller“, d.h. Gemeinden, abzuwälzen.

Ein weiteres Kriterium erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll und notwendig, nämlich die Erstellung eines zeitgemäßen, modernen Marketings mit Erweiterungen der Infrastruktur, wobei die Kosten vom Betreiber zu übernehmen sind.

Zu § 13:

Für die Stadtverkehre scheint die Finanzierung zu stehen, jedoch die Regionalverkehre fehlen die entsprechenden Finanzierungen. Diese Mittel sind jedoch für eine dauerhafte Lösung erforderlich und müßten vom Bund aufgebracht werden.

Zu § 14:

Die Bundesmittel sind wertzusichern.

Zu § 14 Abs 3:

Dieser bestimmt, daß bei einer Reduzierung von Zahlungen der Gebietskörperschaften an die Verkehrsverbände die dadurch frei werdenden Mittel für Direktbestellungen der betreffenden Gebietskörperschaft bzw. hinsichtlich der Bundesmittel für Bestellerzuschüsse des Bundes im Bereich des jeweiligen Verkehrsverbundes zu verwenden sind, sofern dadurch eine Verbesserung des Angebotes bzw. der Qualität des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs erreicht werden kann.

Durch diese Bestimmung werden unter anderem die Gemeinden verpflichtet, ihre Finanzmittel für eine ganz konkrete Maßnahme, nämlich für Direktbestel-

lungen zur Verbesserung des Angebotes bzw. der Qualität des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs zu verwenden. Diese Bestimmung scheint hinsichtlich der Verpflichtung zur Mittelverwendung für Direktbestellungen unter anderem verfassungswidrig. Dies deshalb, da Art 116 Abs 2 B-VG die Gemeinde als selbständigen Wirtschaftskörper definiert. Im Hinblick darauf sind einfachgesetzliche Bestimmungen, wonach die Gemeinde verpflichtet wird, bestimmte wirtschaftliche Betätigungen vorzunehmen, verfassungsrechtlich bedenklich (vgl. Neuhofer, Handbuch des Gemeinderechtes, Seite 297).

Die Bestellung von Verkehrsdiensten ist zweifellos als ein teil der Privatwirtschaftsverwaltung und damit als ein Ausfluß der Rechte der Gemeinde als Vermögensträger anzusehen. Es bestehen daher gegen eine einfach-(bundes-)gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde zur Direktbestellung von Verkehrsdiensten dieselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie sie für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden ganz allgemein gelten. Diese Verpflichtung würde daher auch einen Eingriff in das durch Art 5 Staatsgrundgesetz 1867 geschützte Eigentumsrecht darstellen, welches auch juristischen Personen zukommt (VfSlg. 5513, 5531).

Zu § 15 Abs 1:

Nach dieser Bestimmung bleiben die im Zusammenhang mit Alteinnehmengarantien bzw. zur Abdeckung verbundbedingter Einnahmenverluste der Verkehrsunternehmen vertraglich vereinbarten Bundesmittel in gleicher Höhe wie der im Bundesvoranschlag für das Jahr 1998 vorgesehene Betrag bis 31. 12. 2007 aufrecht. Der Bund führt mit dieser Formulierung indirekt eine Deckelung seiner Bundesmittel zu den Ab- und Durchtarifierungsverlusten ein.

Es ist mit Sicherheit zu erwarten, daß die Ab- und Durchtarifierungsverluste die nächsten Jahr nicht weniger, sondern im Gegenteil gewaltig ansteigen werden. Auch diverse Fachmeinungen gehen in die Richtung, daß Verkehrsverbünde eher als „Faß ohne Boden“ anzusehen sind. Deckelt nunmehr der Bund unter diesen Auspizien seinen Drittelbeitrag, so führt dies dazu, daß er letztlich den Ländern und Gemeinden den steigenden Fehlbedarf und damit den schwarzen Peter zuschiebt.

Zu §§ 18 und 19:

Diese Bestimmungen bedeuten gleichsam eine Schlechterstellung von Gemeinden, die keine eigenen Verkehrsbetriebe führen und auf die Verkehrsträger Post oder KWD angewiesen sind. Sollte eine Stadt oder Gemeinde bereits Zuschüsse für die Finanzierung des ÖPNV leisten, so muß ein direkter Zugang zu den MÖST-Mitteln möglich sein und nicht im Umweg über die Länder, da bis dato keine Unterstützungen aus diesem Titel erfolgten.

Zu § 21 Abs 2:

Dieser normiert, daß bis zu maximal 50% der den Gemeinden für den öffentlichen Personennahverkehr im Jahr 1998 zugekommenen Finanzausweisungen nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten seitens des Bundes unter der Voraussetzung beigestellt werden können, daß ein jeweils gleich hoher Betrag durch die betroffenen Gemeinden aus nicht durch den Bund zugewiesenen kommunalen Mitteln zur Verfügung gestellt und die den Gemeinden gemäß § 20 Abs 3 Z 1 FAG 1997 zugekommenen Finanzausweisungen zur Gänze zweckentsprechend aufgewendet wurden.

Während die zweckentsprechende Verwendung der Finanzausweisungen nach § 20 Abs 3 Z 1 und 2 FAG 1997 selbstverständlich ist, würde die Bindung von 50% der Finanzausweisungen an die Voraussetzung, daß ein jeweils gleich hoher Betrag durch die betreffende Gemeinde aus nicht durch den zugewiesenen kommunalen Mitteln zur Verfügung gestellt werden muß, eine Änderung des FAG darstellen, da § 20 FAG eine derartige Voraussetzung zur Gewährung von Finanzausweisungen nicht vorsieht.

Überhaupt muß dieser Zwang zur jeweiligen Hälftefinanzierung als Regelungsinstrument völlig abgelehnt werden. Die Junktimierung der Hälftefinanzierung hat außerdem zur Folge, daß für den Bund außerhalb derselben keine Möglichkeit mehr vorgesehen ist, selbst Verkehrsdienste zu bestellen. Dies würde bedeuten, daß jegliches finanzielle Engagement in diesem Bereich von einer gleich hohen Leistung dazu führen, daß die Gemeinden bei jeglicher Ausweitung des ÖPNRV-Angebots in diesem Bereich zu noch höheren Leistungen gezwungen werden. Aus diesem Grund kann einer solchen Regelung der Hälftefinanzierung keinesfalls zugestimmt werden.

Zu § 23:

Völlig unakzeptabel ist die Regelung, welche nämlich bedeuten würde, daß der Bund offenbar entgegen den bestehenden Verträgen betreffend die Finanzierung der Verkehrsbünde seine Mittel auch anderweitig einsetzen kann. Abs 1 könnte nur dann akzeptiert werden, wenn verankert wird, daß einer solchen vorgesehenen Vorgangsweise jeweils alle Betroffenen, d.h. insbesondere die Gebietskörperschaften in den Verkehrsverbundgesellschaften zustimmen müssen. Dies hätte aber andererseits praktisch die Auflösung des bestehenden Verkehrsbundes zur Folge.

Zu Artikel III:

Dieser legt Qualitätskriterien fest, die enorme Geldmittel erfordern, wobei der Bund keine vermehrten Mittel zur Verfügung stellen will. Qualität kann nur fordern, wer bezahlt. Die Qualitätskriterien sollte man außerdem nicht von vorneherein zu hoch ansetzen.

Zu Artikel IV:

Dieser regelt die Finanzierung. Dabei fällt auf, daß die Administration zunimmt und die Mittel abnehmen. Wenn Länder und Gemeinden die Verantwortung und Trägerschaft in diesen Bereichen übernehmen und sich der Bund zurückzieht, müssen den Ländern und Gemeinden die erforderlichen Mittel zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

Abschlußbemerkungen:

Zusammenfassend muß daher festgestellt werden, daß die Erwartungen an ein Nahverkehrs-Finanzierungsgesetz, mit dem Finanzierung für den Personennahverkehr sichergestellt werden soll, mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf in keiner Weise entsprochen wird. Der Gesetzesentwurf kann daher in der vorliegenden Fassung keinesfalls die Zustimmung der Gemeinden finden.

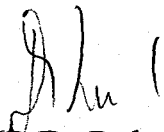
Dies muß auch in Zusammenhang mit dem Fehlen von diesbezüglichen Kostenanalysen festgestellt werden. Neben dem nicht bezifferten, aber erheblich scheinenden finanziellen Risiko für die nachgeordneten Gebietskörperschaften birgt er auch - trotz aller gegenteiligen Beteuerungen - die Gefahr eines Zurückdrängens der qualitativen Leistungsfaktoren in sich.

Aus diesem Grund wird ersucht, eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Sinne der Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen gemäß § 14 Abs 5 BHG vorzulegen, und Verhandlungen gemäß § 5 FAG 1997 anzuberaumen.

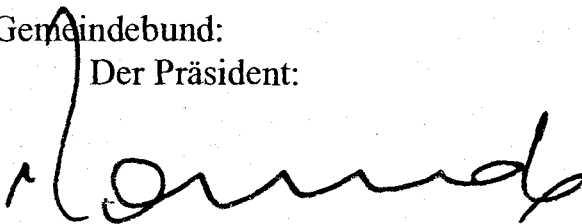
Hochachtungsvoll

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:


wHR.Dr.Robert Hink

Der Präsident:


Franz Romeder