



Industriellenvereinigung

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
A - 1010 Wien

|

Wien, am 30. April 1999

Dr. Gerhard Pschorr

Betrifft: ZI 210.851/5-II/C/11-1999; Begutachtung des Bundesgesetzes, mit dem das Eisenbahngesetz 1957, das Bundesbahngesetz 1992 und das Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesetz geändert werden;

In der Anlage erlauben wir uns, Ihnen 25 Kopien unserer an das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr gerichteten Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzesentwurf zu übermitteln.

INDUSTRIELLENVEREINIGUNG

Dr. Gerhard Pschorr
(Dr. Gerhard PSCHOR)

Mag. Beatrix Pieber
(Mag. Beatrix PIEBER)



Industriellenvereinigung

An das
Bundesministerium
für Wissenschaft und Verkehr

Radetzkystraße 3
1031 Wien

Wien, 30. April 1999

Betreff:

ZI 210.851/5-II/C/11-1999; Begutachtung des Bundesgesetzes, mit dem das Eisenbahngesetz 1957, das Bundesbahngesetz 1992 und das Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesetz geändert werden;

Die Industriellenvereinigung dankt für die Übermittlung des oben genannten Entwurfs über die Regulierung des Eisenbahnsektors und erlaubt sich, dazu folgende Stellungnahme abzugeben.

Die Industriellenvereinigung begrüßt grundsätzlich die Initiative, den österreichischen Eisenbahnsektor zu liberalisieren, zumal sich die Regulierung auch positiv auf den Industriestandort Österreich auswirken wird: Der freie Marktzutritt wird neues Kapital und neues Unternehmen anziehen, aber auch die etablierten Fahrwegbetreiber dazu veranlassen, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Einer Liberalisierung in der vorliegenden Form kann die Industriellenvereinigung allerdings nicht zustimmen, da der ungehinderte Marktzutritt zu nicht-diskriminierenden Bedingungen nicht gewährleistet ist.

Allgemeiner Teil

Ziel dieses Gesetzes ist es, den Markt für neue Anbieter zu öffnen und damit den Wettbewerb in einem für den Wirtschaftsstandort Österreich wichtigem Bereich zuzulassen. Der vorliegende Entwurf ist allerdings nicht in der Lage, veraltete Strukturen zu beseitigen und durch zeitgemäßere, marktwirtschaftlichere zu ersetzen. Aus Sicht der Industrie bietet

das Gesetz die Möglichkeit, den bisherigen Monopolisten auch künftig vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen.

Potentielle Mitbewerber werden durch diverse Markteintrittsbarrieren vom Eintritt abgehalten (z. B. § 62) und sollten diese Hürden bewältigt werden, so werden sie in weiterer Folge in ihren Handlungsmöglichkeiten derart beschränkt (z. B. § 67), daß sich kaum ernsthafte Mitbewerber zur ÖBB entwickeln können. Dadurch wird das de-facto-Monopol der ÖBB prolongiert. Eine Wettbewerbsorientierung ist nur in Ansätzen vorhanden und sollte, insbesondere was die asymmetrische Regulierung anbelangt, grundsätzlich stärker herausgearbeitet werden.

Es ist aus Sicht der Industrie verfehlt, daß neu eintretende Unternehmen undifferenziert mit der selben Intensität reguliert werden, wie der Monopolist (siehe z. B. § 58). Der in unserer Verfassung normierte Gleichheitssatz verbietet nicht nur, Gleiches ungleich zu behandeln, sondern verbietet es auch, Ungleiches unsachlicher Weise gleich zu behandeln („Gebot einer differenzierten Regelung wesentlich unterschiedlicher Sachverhalte“).

Schließlich sind auch die Bestimmungen hinsichtlich der Schienen-Kontroll-GesmbH und -Kommission nur unzureichend ausformuliert. Die Organe wurden zwar dem Vorbild des österreichischen Telekomgesetz nachgebildet, aber im Vergleich längst nicht so umfassend bestimmt. Der Entscheidungsspielraum der Regulierungsbehörde ist zu eng gefaßt, außerdem kann die Behörde diskriminierendes Verhalten nicht im vorhinein unterbinden, sondern lediglich im nachhinein sanktionieren.

Besonderer Teil

Änderungen des Eisenbahngesetzes 1957

§ 1a (1)

§1a Abs. 1, der den Anwendungsbereich für das Gesetz festlegt, unterscheidet künftig zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Grundlage dafür ist die Verordnung Nr. 2598/70 der Kommission aus dem Jahr 1970, die lediglich die Grundlage für Verrechnungsschemata bildet. Als Basis für die Liberalisierung des Eisenbahnsektors ist die Verordnung allerdings nicht geeignet. Es fehlen im Gesetzentwurf die strengen Kriterien, wo die Grenze zwischen Verkehrsbetrieben und Infrastrukturbetrieben gezogen wird. Die Definition ist somit nicht ausreichend und damit unzweckmäßig. Die Industrie verweist auf die notwendige, klare Unterscheidung zwischen

Eisenbahninfrastrukturunternehmen und -verkehrsunternehmen, zumal ohne eindeutige strikte Trennung kein Wettbewerb auf der nutzbaren Infrastruktur möglich ist.

Zweck

§ 54

§ 54 ist zu wenig wettbewerbsorientiert: Als Zweck für die Regulierung des Schienenverkehrsmarktes wird die Herstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs angegeben, es fehlen im Gesetzesentwurf aber folgende Punkte, die aus Sicht der Industrie zu den Grundlagen eines funktionierenden Wettbewerbs gehören und die in jedem Fall eingefügt werden sollten:

- „1. Den Markteintritt neuer Unternehmer zu fördern.*
- 2. Den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung abzustellen und eventuellen Mißbräuchen vorzubeugen.*
- 3. Den offenen gleichberechtigten Zugang zu Fahrtrassen sicherzustellen.“*

Anschluß und Mitbenützung und Mitbenützung zwecks Zugang zur Schieneninfrastruktur

§§ 55 f.

§ 55 f. sprechen vom „Zugang zur Schieneninfrastruktur“ und vom „Anschluß und Mitbenützung“. Definitionen oder Erläuterungen fehlen. Um Umklarheiten hinsichtlich der Abgrenzung der beiden Bereiche in der Praxis zu vermeiden, fordert die Industriellenvereinigung eine klare Definition sowie eine eindeutige Abgrenzung beider Bereiche.

Standardanschluß-, mitbenützungs- und -zugangsverträge

§ 58 (1)

Der Absatz hält fest, daß Eisenbahnunternehmen Standardverträge zu erstellen haben, die alle wesentlichen administrativen, technischen und finanziellen Modalitäten zu enthalten haben. Aus Sicht der Industrie sollte schon hier darauf hingewiesen werden, daß der Preis keinen Vertragsbestandteil darstellt, sondern der Regulator die Preise festlegt (siehe auch § 66).

Zuweisungsstelle

§ 62

Im vorliegenden Entwurf ist eine Zuweisung der Fahrwegskapazität durch das Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorgesehen. Im Falle eines integrierten

Eisenbahnunternehmens, wie bei der ÖBB, ist zu hinterfragen, ob diese Bestimmung der RL 95/19/EG entspricht, die zwar den Mitgliedsstaaten in Anwendung des Subsidiaritätsprinzip das System der Zuweisung überläßt, aber doch einige Kriterien vorschreibt: Die Fahrwegskapazität muß gerecht und in nicht-diskriminierender Weise zugeteilt werden. Außerdem muß für eine angemessene Flexibilität bei der Zuweisung gesorgt werden, damit diese effizient und optimal genutzt werden kann. Beides ist im vorliegenden Gesetz aus Sicht der Industrie nicht gegeben. Außerdem spricht sich die Europäische Kommission (im sogenannten „Infrastrukturpaket“) gegen die Zuweisung von Fahrwegskapazitäten durch integrierte Unternehmen (wie die ÖBB) aus, zumal die Interessenskonflikte offen sind und erarbeitet auch derzeit neuen Vorschriften. Sollte aber die Zuweisung der Fahrwegstrassen im Zuständigkeitsbereich der ÖBB bleiben, muß aus Sicht der Industrie der Regulierungsbehörde die Möglichkeit eingeräumt werden, alternative Unternehmen zu unterstützen, indem die ÖBB im Zweifelsfall zugunsten alternativer Bahnunternehmen auf bestimmte Trassen verzichten muß.

Trennung von Unternehmensbereichen

§ 63

§ 63 sieht im Falle von integrierten Betrieben die Trennung des Unternehmensbereiches Infrastruktur von anderen Unternehmensbereichen vor. Auch diese Bestimmung entspricht nicht zur Gänze den EU-Vorschriften: Die RL 91/440/EWG spricht sich für eine weitergehende Trennung zweier unterschiedlicher Geschäftsbereiche aus, um den Betrieb effizienter und die Verwendung öffentlicher Mittel transparenter zu gestalten. Außerdem sind integrierte Eisenbahnunternehmen nach wie vor noch für Funktionen zuständig, die den Zugang von anderen Unternehmen zum Markt behindern können - diese Situation stellt einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung dar. (siehe auch § 62)

Auch aus Sicht der Industriellenvereinigung ist daher die rechnerische und organsiatorische Trennung zu wenig und sie würde es begrüßen, wenn zwei unterschiedliche Bereiche mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet werden würden. Damit ist auch das Problem des unzulässigen Mitteltransfers gelöst. (siehe dazu auch § 2 (5) Bundesbahngesetz)

Unabhängig davon muß auch die Transparenz der Leistungsströme innerhalb der Geschäftsfelder (d.h. zwischen Personen- und Güterverkehr und Nah- und Fernverkehr) und zwischen Kerngeschäft (Personennah-, Personenfern- und Güterverkehr) und anderen Geschäftsfeldern sichergestellt werden. Folgender Absatz sollte daher noch aufgenommen werden:

„Eisenbahnunternehmen haben ihre Geschäftsfelder (Personennah-, Personenfern- und Güterverkehr) getrennt zu organisieren und getrennt im Rechnungswesen auszuweisen; ein Transfer von Mitteln von einem Geschäftsfeld zum anderen ist unzulässig. Eisenbahnunternehmen haben ihre Kerngeschäftsfelder (Personennah-, Personenfern- und Güterverkehr) auch von anderen Geschäftsfeldern getrennt zu organisieren und getrennt im Rechnungswesen auszuweisen; ein Transfer von Mitteln zwischen den Kerngeschäftsfeldern und anderen Unternehmensbereichen ist unzulässig. Die Schienen-Control-GmbH hat die Einhaltung der Verpflichtung zu überprüfen. Sie kann zu diesem Zweck Einblick in die Aufzeichnungen und Bücher nehmen.“

Benützungsentgelt

§ 66

§ 66 (2) bestimmt, daß der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen per Verordnung die Kriterien für die Festsetzung des Benützungsentgeltes zuständig ist. Aus Sicht der Industrie ist dies sehr bedenklich, zumal der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr als Vertreter der Republik Österreich als Eigentümer der ÖBB befangen sein könnte. Aus Sicht der Industrie sollte daher die Schienen-Control-Kommission in Abstimmung mit dem Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr und dem Bundesminister für Finanzen nach Anhörung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen das Benützungsentgelt festlegen.

Unabhängig davon sollte auch noch im Absatz (1) festgehalten werden, daß die Preise nicht diskriminierend sein dürfen.

Zusätzlich muß auch Kostentransparenz bei der Kostenrechnung gegeben sein. Um dies zu gewährleisten, muß das Gesetz die Regulierungsbehörde per Verordnung ermächtigen, eine Struktur für die Kostenrechnung vorzugeben, die die Zuordnung von Kosten und Kostenelementen auf alle Dienste vorsieht und eine nachträgliche Überprüfung erlaubt. § 66 muß daher um folgenden Absatz ergänzt werden: *„Für die Festlegung von Entgelten marktbeherrschender Unternehmer hat die Schienen-Kontrol-Kommission die Rahmenbedingungen einschließlich der Grundsätze für die Gestaltung der Entgelte festzulegen.“*

Verhandlungspflicht

§ 67 (4) + (5)

Die beiden Absätze sind sehr bürokratisch, haben Verwaltungsverfahrencharakter und sind wettbewerbspolitisch schwer bedenklich. Wie bereits erwähnt, weist die RL 95/19/EG die Mitgliedsstaaten darauf hin, daß die Zuweisung der Fahrwegskapazitäten flexibel zu erfolgen hat. Eine Frist von zwei Monaten für eine Entscheidung seitens des Infrastrukturunternehmens entspricht allerdings nicht dem Grundsatz der Flexibilität. Die Industriellenvereinigung fordert eine Verkürzung der Frist auf längstens 4 Wochen. Der Satz „Ein Mängelbehebungsauftrag bewirkt, daß erst mit der vollständigen Mängelbehebung die Nachfrage als eingelangt gilt“ muß gestrichen werden. Dafür sollte eine Endfrist gesetzt werden: *„Spätestens 2 Monate nach Einbringung der Nachfrage muß das Eisenbahninfrastrukturunternehmen entschieden haben.“*

Absatz (5) des vorliegenden Gesetzesentwurfes gibt keinen Aufschluß darüber, innerhalb welcher Frist das Eisenbahnunternehmen die Anfrage über Anschluß- und Mitbenützungsrechte zu prüfen hat. Es ist daher aus Sicht der Industrie unbedingt eine Frist (längstens 4 Wochen) anzugeben.

Um zu verhindern, daß das marktbeherrschende Unternehmen die alternativen Unternehmen benachteiligt, muß aus Sicht der Industrie zu § 67 noch folgender Absatz eingefügt werden: *„Das integrierte Eisenbahnunternehmen darf sich nicht selbst oder verbundenen Unternehmen den Zugang zu seinen intern genutzten und zu seinen am Markt angebotenen Leistungen zu günstigeren Bedingungen ermöglichen, als er sie den Wettbewerbern einräumt.“*

Außerdem muß sichergestellt werden, daß die alternativen Unternehmen nur jene Leistungen in Anspruch nehmen können, die sie auch tatsächlich brauchen. § 67 muß daher unbedingt um folgenden Absatz ergänzt werden: *„Das Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat seine Leistungen transparent, angemessen, wirtschaftlich realistisch und ausreichend entbündelt anzubieten, so daß das alternative Unternehmen nicht für Leistungen zahlen braucht, die er für die zu erbringende Dienstleistung nicht benötigt.“*

Mangel aktuell verfügbarer Trassen

§ 69

In vorliegender Form ist § 69 nicht ausreichend wettbewerbsorientiert, zumal er dem alternativen Bewerber nicht ausreichende Chancen einräumt. Folgender Satz muß daher aus Sicht der Industrie unbedingt ergänzt werden: *„Reichen die aktuellen Kapazitäten nicht aus, so sind die knappen Kapazitäten zwischen den Eisenbahnen nicht diskriminierend im Verhältnis der angemeldeten Leistung aufzuteilen, wobei das Unternehmen mit dem geringeren Marktanteil im sachlich und räumlich relevanten Markt zu bevorzugen ist.“*

Außerdem sollte die Regulierungsbehörde dem Anbieter, der seine marktbeherrschende Stellung mißbräuchlich ausnutzt, ein Verhalten auferlegen oder untersagen und Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären können.

Anrufung der Schiene-Control-Kommission durch Anschluß- und Mitbenützungsberechtigte

§ 70

Gemäß des Grundsatzes der Rechtssicherheit sollte die im § 70 „angemessene Frist“ aus Sicht der Industrie in jedem Fall konkretisiert werden.

Wettbewerbsaufsicht

§72

Die Schienen-Control-Kommission soll nicht nur von Amts wegen sondern auch auf Antrag und nicht nur Eisenbahninfrastrukturunternehmen, sondern auch Eisenbahnverkehrsunternehmen diskriminierendes Verhalten untersagen können.

Kartellrecht

§73

Die Industriellenvereinigung spricht sich in Sachen Kartellrecht für die Einhaltung der bereits eingeschlagenen Richtung im Telekombereich aus, d.h. die Zuständigkeiten des Kartellgerichtes bleiben unberührt.

Errichtung der Schienen-Control-Kommission

§ 81 (2)

Die Schienen-Control-GmbH sollte aus Sicht der Industrie mit wesentlich stärkeren Kontrollrechten und Sanktionen (in Anlehnung an das TKG) ausgestattet sein. Die

Regulierungsbehörde muß für einen fairen Wettbewerb sorgen. Sie muß daher auch die Möglichkeit haben, Verhaltensweisen von marktbeherrschenden Unternehmen abzustellen und angemessene Strafen verhängen zu können. In vorliegender Form kann die Regulierungsbehörde nur im nachhinein agieren. Damit gäbe es nur geringe Unterschiede zur bereits bestehenden Schiedsstelle, die auch nur im nachhinein (allerdings nur auf Antrag) tätig werden kann. Die Geschäftsfelder der Schienen-Control-Kommission sollten um folgende Aufgabenbereiche erweitert werden:

1. die Möglichkeit, den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung untersagen zu können. Der Rail-Regulator muß durchsetzen können, daß die ÖBB zugunsten alternativer Bahnunternehmen auf bestimmte Trassen verzichten muß, um den schwächeren Unternehmen den Marktzutritt erleichtern zu können (§ 62).
2. die Feststellung über die Nichteinhaltung des Quersubventionierungsverbotes (§ 63)
3. die Festsetzung des Benützungsentgeltes in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr und dem Bundesminister für Finanzen (§ 66).

Obwohl die Schienen-Control-Kommission mit wesentlich geringeren Kompetenzen als die Telekom-Control-Kommission ausgestattet ist, hat sie mehr Mitglieder (sechs statt drei). Im Hinblick auf Entbürokratisierung ist die Anzahl der Mitglieder in jedem Fall noch einmal gründlich zu überdenken.

Schließlich fehlt auch jede Bestimmung, daß die Regulierungsbehörde unabhängig und weisungsfrei ist sowie die Bestimmung, daß ihr keinesfalls Mitarbeiter, die in den letzten fünf Jahren bei Eisenbahnunternehmen beschäftigt waren oder wo angenommen werden kann, daß deren Objektivität nicht im vollen Umfang gegeben ist, angehören dürfen.

Zusammensetzung der Schienen-Control-Kommission

§ 82 (1)

Die Industriellenvereinigung spricht sich entschieden dagegen aus, daß die Mitglieder der Schiene-Control-Kommission vom Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr bestellt werden. Die Industriellenvereinigung fordert - analog zur Telekommunikationsbranche - eine Bestellung der Mitglieder durch die Bundesregierung.

Beschlußfassung und Geschäftsordnung

§ 83

Die Entscheidungen der Schienen-Control-Kommission sollten nicht nur mit einfacher, sondern mit 2/3 Mehrheit getroffen werden, damit ein möglichst breiter Konsens sichergestellt ist.

Kosten und Entschädigung der Mitglieder

§ 88

Um Wettbewerb sicherzustellen, braucht es auch neben einem Kontrollorgan auch effiziente Strafen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen. Die in § 88 angeführten Strafen sind viel zu niedrig und erfüllen ihren Zweck somit nicht. Eine Erhöhung um mindestens auf das Zehnfache wäre aus Sicht der Industrie angebracht.

Änderungen des Bundesbahngesetzes 1992

Schieneinfrastruktur

§ 2 (5)

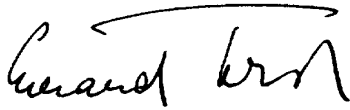
Ergänzend zu § 63 Eisenbahngesetz: Der wichtigste Schritt, um Wettbewerb zu gewährleisten, ist die gesellschaftliche Trennung der Bereiche Infrastruktur und Absatz. Die Industriellenvereinigung könnte sich folgende Lösung vorstellen: Die neue Infrastrukturgesellschaft sollte zunächst zu 100 % im staatlichen Eigentum stehen, damit eine ordnungsgemäße Erhaltung und ein sinnvoller Ausbau der Trassen gewährleistet sind. Um aber auch in der staatlichen Infrastrukturgesellschaft für Wettbewerb zu sorgen, muß diese eine effiziente, straffe Organisation aufweisen: Sämtliche interne Leistungen betreffend der Infrastruktur müssen öffentlich ausgeschrieben werden, womit alle Unternehmen die Möglichkeit haben anzubieten. (siehe dazu auch § 63 Eisenbahngesetz)

§ 2 (6)

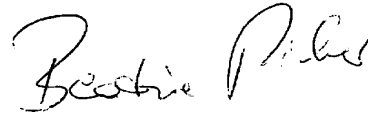
Die Bestimmungen hinsichtlich der Festlegung des Benutzungsentgeltes durch die ÖBB aus Sicht der Industrie wurde in § 66 Eisenbahngesetz bereits ausführlich behandelt.

Wir bitten im Interesse der österreichischen Industrie, diese Punkte in der Diskussion entsprechend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
INDUSTRIELLENVEREINIGUNG



(Dr. Erhard Fürst)



(Mag. Beatrix Pieber)