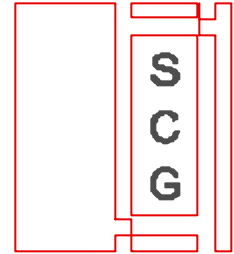


SCHIENEN-CONTROL GMBH

SCHIENEN-CONTROL, ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR SCHIENENVERKEHRSMARKTREGULIERUNG MBH



An das
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Abteilung Sch 1 – Recht
Radetzkystraße 2
A – 1030 Wien

Zeichen
FU

DW:
10

Wien am
03.11.2003

**Betrifft: 1. Entwurf eines Bundesbahnstrukturgesetzes 2003
2. Entwurf eines ÖBB-Dienstrechtsgesetzes und Änderungen des Bahn-Betriebsverfassungsgesetzes, des Arbeitsverfassungsgesetzes, des Angestelltengesetzes und des ASVG
GZ. 210.813/2-II/Sch 1-2003**

Mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) vom 02.10.2003, GZ. 210.813/2-II/Sch1-2003, bei der Schienen-Control GmbH (SCG) eingelangt am 07.10.2003, wurden der SCG die im Betreff genannten Gesetzesentwürfe mit dem Ersuchen um Abgabe einer Stellungnahme bis spätestens 03.11.2003 übermittelt.

Die SCG erlaubt sich dazu wie folgt Stellung zu nehmen:

Durch den Beitritt zehn weiterer Länder zur Europäischen Union wird die Nachfrage nach Verkehrsleistungen in Österreich, als unmittelbarem Nachbar- und Transitland, in beispielloser Weise ansteigen. Angesichts der hohen Unfall-, Stau- und Umweltkosten sowie der Kapazitätsengpässe im Straßenverkehr, muss die österreichische Verkehrspolitik die Leistungsfähigkeit des österreichischen Bahnsystems stärken und die Voraussetzungen schaffen, dass dieses im internationalen Wettbewerb bestehen kann.

Wie bereits mehrfach von der SCG verlangt bzw. auch in Richtlinien der Europäischen Union vorgeschrieben, sind dringend Maßnahmen seitens der österreichischen Bundesregierung geboten, durch welche eine finanzielle Sanierung der

Österreichischen Bundesbahnen (in der Folge kurz „ÖBB“) erreicht, die Finanzierung notwendiger Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen für die Schieneninfrastruktur in Österreich sichergestellt und diskriminierungsfreier Zugang zur Schieneninfrastruktur der ÖBB gewährleistet wird.

Die SCG begrüßt aus diesem Grund grundsätzlich die diesbezüglichen Bemühungen des Gesetzgebers im vorliegenden Entwurf eines Bundesbahnstrukturgesetzes. Im einzelnen ist jedoch festzuhalten:

1. „Holding – Lösung“:

Den Erläuterungen zufolge hat der österreichische Gesetzgeber für die ÖBB eine Holding-Struktur gewählt, um eine administrativ und ökonomisch schwierig zu handhabende Ausgliederung der Zuweisungsstellenfunktion zu vermeiden. Die Richtlinien der Europäischen Union verlangen, dass Funktionen, die für den gerechten und nicht-diskriminierenden Zugang zur Schieneninfrastruktur wesentlich sind (Trassenzuweisung, Entgeltberechnung,...), nur von Unternehmen bzw. Stellen wahrgenommen werden, die organisatorisch, rechnerisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sind.

Aus Sicht der SCG schließt der Wortlaut der Richtlinien eine Umsetzung dieser Unabhängigkeitserfordernisse durch die Errichtung einer Holding, in welcher die Bereiche Infrastruktur und Verkehr gesellschaftsrechtlich in Aktiengesellschaften organisiert sind, grundsätzlich nicht aus. Im Gegensatz zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung, bei welchen Gesellschaftern Weisungs- und Lenkungsrechte gegenüber der Geschäftsführung zukommen, hat der Vorstand einer Aktiengesellschaft das Unternehmen nach seiner Bestellung durch den Aufsichtsrat eigenverantwortlich zu führen. Auch besteht nach österreichischem Recht keine Zulässigkeit von Weisungsbindungen gegenüber Tochter-Aktiengesellschaften im Konzern.¹ Wesentlich für eine abschließende Beurteilung ist jedoch die konkrete Ausgestaltung der Einfluss- und Mitwirkungsrechte in den gesellschaftsrechtlichen Verträgen und insbesondere auch die diesbezüglich gelebte Praxis in einem Unternehmen.

Die Holdinggesellschaft soll laut Entwurf als schlanke, strategische Holding konzipiert werden und frei von operativen Aufgaben sein. Soweit jedoch nicht Aufgaben betroffen sind, hinsichtlich derer wie bereits ausgeführt Unabhängigkeitserfordernisse gemäß den europarechtlichen Bestimmungen bestehen, befürwortet die SCG eine starke Holding, die mehr sein will, als ausschließlich der Überbau von strikt getrennten Spartengesellschaften. Diese Holding ist aus der Sicht der SCG mit der Strategiefindung der gesamten ÖBB zu betrauen. Es ist in einer Zeit mit zunehmender Liberalisierung und Internationalisierung von großer Bedeutung, dass klare Vorgaben seitens einer Konzernspitze gemacht werden. Da es durchaus widersprüchliche Strategien von Seiten der Spartengesellschaften geben kann, steht eine übergeordnete Instanz dem entgegen. Eine klare Linie der gesamten ÖBB ist für die Verkehrspolitik des Landes von übergroßer Wichtigkeit.

¹ Lewisch, Eisenbahnregulierungsrecht, Kommentar zum EisebG, 2002, S 64f

In der Produktion kann ein Unternehmen sog. economies of scale (Größenvorteile) erzielen. Gerade im Verkehrssektor ist das Beispiel der hohen Fixkosten der Infrastruktur zu nennen. Mit einem hohen Absatz können diese auf jede einzelne Fahrt umgewälzt werden. Die Größenvorteile machen sich auch bei der Beschaffung bemerkbar, weil dadurch bei Lieferanten Preisnachlässe erreicht werden können.

Ein bereits im Netz arbeitendes Unternehmen hat Vorteile gegenüber einem neuen Unternehmen, das sich erst ein Netz aufbauen muss bzw. ins bereits bestehende Netz einsteigen wird. Es sollte daher ein starke dem Kunden verpflichtete ÖBB in Österreich positioniert werden.

2. Aufgabenbereiche der ÖBB-Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG:

Die Einschränkung des Aufgabenbereichs der ÖBB-Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG auf ausschließlich schienengebundene Leistungen widerspricht der Zielsetzung, die ÖBB im internationalen Wettbewerb zu stärken. Die ÖBB liegen derzeit im Vergleich zu den anderen europäischen Bahnen im Spitzenfeld. Etwa ein Drittel der gesamten Güterverkehrsleistung werden in Österreich über die Bahn abgewickelt. Eine Beschränkung dieser Unternehmen auf reine Carrierfunktionen wird dazu führen, dass sie sich im internationalen und intermodalen Verkehrsmarkt schlechter bzw. nicht mehr behaupten werden können.

3. Finanzielle Sanierung:

Ein Eisenbahnunternehmen kann nur dann unabhängig vom Staat und nach kaufmännischen Grundsätzen in einem liberalisierten Umfeld bestehen, wenn es über eine ausreichende Kapitalausstattung verfügt. Aus diesem Grund verpflichtet Art. 9 der RL 91/440/EG idF RL 2001/12/EG die Mitgliedstaaten, gemeinsam mit den bestehenden öffentlichen Eisenbahnunternehmen geeignete Mechanismen zu schaffen, um dazu beizutragen, dass die Verschuldung dieser Unternehmen soweit verringert wird, dass eine Geschäftsführung auf gesunder, finanzieller Basis möglich ist, um diese Unternehmen finanziell zu sanieren. Den kaufmännischen Zielen von Kostentransparenz und Kostenwahrheit soll somit einen weiteren Schritt näher gekommen werden, und die Position der ÖBB im europäischen Spitzenfeld soll zumindest beibehalten werden.

Das Ziel der Sanierung bis hin zu einer eventuellen Entschuldung ist jedoch mit den vorgeschlagenen finanziellen Maßnahmen nicht nachzuvollziehen. Ein Konvolut von Finanzströmen zwischen den beteiligten Stellen, das darüber hinaus auch noch vollkommen vage determiniert ist, lässt die geforderte Transparenz vermissen.

Insbesondere ist anzuzweifeln, dass durch das Parken von etwa € 4 Milliarden „Altschulden“ im klassischen Infrastrukturbereich das o.a. europäische Ziel der Schaffung eines wirtschaftlichen Bahnsektors erfüllt und das Unternehmen dadurch wirtschaftlich gestärkt wird. Vielmehr besteht hier die berechtigte Befürchtung, teilweise Zinsdienste aus dem Bundeshaushalt auf ein Unternehmen auszulagern. Weiters wird durch die festgeschriebene Finanzierung der Neuinvestitionen durch den Bundeshaushalt aber eben auch durch die Übernahme von Haftungszusagen eine

Neuverschuldung der Bahninfrastruktur bedingt. Kosteneinsparungen und Rationalisierungen werden dadurch nur schwer zu erreichen sein.

Die zweite Infrastruktugesellschaft, die Infrastruktur Betriebs AG, ist neben dem Infrastrukturbenützungsentgelt auch über degressive, nach oben begrenzte Zuschüsse des Bundes im Rahmen eines jährlich neu zu verhandelnden 6-Jahres-Vertrages zu finanzieren. Durch unvorhersehbare unterjährigere Großereignisse bedingte kurzfristige Investitionen können Liquiditätsengpässe und bei Unterlassung von Ersatzinvestitionen daraus resultierende Sicherheitsmängel entstehen.

Einen weiteren problematischen Punkt stellt die Verwertung der Immobilien dar. Es muss sichergestellt sein, dass das verwertete Vermögen für die Sanierung des eigenen Betriebes verwendet wird, und weder die Kürzung von zugeteilten Budgetmitteln bedeutet, noch sollen diese Finanzströme zur Budgetentlastung des Bundeshaushaltes herangezogen werden.

Um zu den o.a. vagen Begriffsdefinitionen zurückzukommen, sind vor allem der Bereich Infrastrukturbenützungsentgelt und der Bereich Personalentgelt angesprochen. Eine angekündigte „sukzessive Erhöhung des von Eisenbahnverkehrsunternehmen zu zahlenden Infrastrukturbenützungsentgelts auf europäisches Niveau“ ist sowohl im Ausmaß als auch im Zeitablauf und in seinen Bestandteilen undeterminiert. Ein starker Anstieg würde das Ziel des Ausgleichs zwischen Schiene und Straße nicht realisieren, sondern im Gegenteil den Modal Split zugunsten der Straße verändern. Dritte und neue Eisenbahnverkehrsunternehmen würden im Wettbewerb stark benachteiligt werden. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen der RL 2001/14/EG zur Regulierung der Höhe des Infrastrukturbenützungsentgelts hinzuweisen, die zwingend einzuhalten sind. SCG und SCK werden als Regulierungsstelle gemäß Art. 30 der RL 2001/14/EG überwachen, ob das zukünftig für die Zurverfügungstellung von Infrastruktur der ÖBB zu leistende Entgelt diesen Vorschriften entspricht und nicht-diskriminierend ist.

Weiters ist unter Bezugnahme auf § 22 hervorzuheben, dass offensichtlich ein Teil der Finanzierungskosten des Personals in der eigens zu schaffenden Gesellschaft nicht abgesichert ist. Bei der Abgeltung von überlassenen Arbeitskräften zu Marktpreisen und der Entlohnung nach (höheren!) ÖBB-Bestimmungen, bleibt eine ungedeckte Differenz übrig. Eine Abgeltung über die Holding würde jedoch mit der eingangs erwähnten „Strategie-Holding“ nicht konform laufen. Auch die Formulierung des Refundierungsbetrages als „Entgelt einschließlich der auf den Dienstgeber entfallenden Lohnnebenkosten“ ist nicht ausreichend und präzise.

4. ÖBB-Traktion GmbH und ÖBB-Technische Services GmbH:

Leistungsbeziehungen zwischen der ÖBB-Personenverkehr AG bzw. der Rail Cargo Austria AG einerseits und der ÖBB-Traktion GmbH bzw. der ÖBB-Technische Services GmbH unterliegen zukünftig mitunter vergaberechtlichen Bestimmungen. Die Inanspruchnahme zum Beispiel von Traktionsleistungen ist somit erst nach Durchführung der darin vorgesehenen – zeitlich mitunter langwierigen – Beschaffungsverfahren möglich. Dadurch wird der ÖBB-Personenverkehr AG bzw. der Rail Cargo Austria AG unter Umständen die Möglichkeit genommen, zeitgerecht und

Das Dokument enthält keine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

spontan im Hinblick auf neue Aufträge zur Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen disponieren zu können.

5. Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Infrastrukturbetreibers:

Gemäß Art 4 Abs. 1 der RL 2001/14/EG haben die Mitgliedstaaten eine Rahmenregelung für die Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten zu schaffen. Dabei ist die in Art. 4 Abs. 2 der RL 2001/12/EG garantierte Unabhängigkeit der Geschäftsführung von Infrastrukturbetreibern zwingend zu berücksichtigen. Danach ist der Betreiber einer Infrastruktur unter Beachtung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Rahmenvorschriften sowie der Einzelvorschriften betreffend die Entgelterhebung und die Kapazitätszuweisung für seine eigene Geschäftsführung, Verwaltung und innerbetriebliche Kontrolle verantwortlich. Die Berechnung des Wegeentgelts und die Erhebung dieses Entgeltes erfolgt nach der RL 2001/14/EG durch den Betreiber der Infrastruktur.

Aus Sicht der SCG ist daher die in § 46 vorgesehene Zustimmungspflicht des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie zu den festzulegenden Benützungsentgeltkategorien und Benützungsentgeltsätzen und zu den für die Zurverfügungstellung sonstiger Leistungen festzulegenden Kategorien und Sätze sonstiger Leistungen nicht mit diesen europarechtlichen Bestimmungen konform.

Im Übrigen ist auf die bereits in Punkt 2 „Finanzielle Sanierung“ erfolgten Ausführungen betreffend die Überprüfung des für Infrastruktur zu leistenden Entgelts durch die Regulierungsbehörde zu verweisen.

6. Zukünftige Finanzierung der Schieneninfrastruktur:

Gemäß Art. 7 Abs. 1 der RL 2001/12/EG haben die Mitgliedstaaten die zur Entwicklung der nationalen Eisenbahninfrastruktur erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Diese Maßnahmen können darin bestehen, dass dem Betreiber der Infrastruktur Mittel zur Verfügung gestellt werden, die in einem angemessenem Verhältnis zu den Aufgaben, der Größe und dem Finanzbedarf stehen, und zwar insbesondere für Neuinvestitionen.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Finanzierung der Schieneninfrastruktur gänzlich neu geregelt. Das Prinzip der Kostentragung für die Bereitstellung und den Ausbau der Schieneninfrastruktur durch den Bund (§ 2 Bundesbahngesetz 1992) fällt weg.

Zukünftig wird der Bund die ÖBB-Infrastruktur Bau AG gemäß den in § 43 vorgesehenen sechsjährigen Rahmenplänen unterstützen. Außerdem wird der Bund zur Finanzierung von Schieneninfrastruktur für Anleihen, Darlehen und Kredite und sonstige Kreditoperationen der ÖBB-Infrastruktur Bau AG eine Haftung gemäß § 66 Bundeshaushaltsgesetz übernehmen. Höhe und Form des Bundeszuschusses sind im Entwurf nicht festgelegt. Es ist nicht klar, in welchem konkreten Ausmaß Infrastrukturvorhaben durch direkte Zahlungen aus dem laufenden Bundesbudget finanziert werden bzw. in welchem Ausmaß eine Finanzierung im Kreditwege zu erfolgen haben wird. Da eines der wichtigsten Ziele der Bundesregierung die

Budgetkonsolidierung ist, ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil der Finanzierung der Infrastrukturvorhaben im Kreditwege zu finanzieren sein wird.

7. Primärrechtliche Bestimmungen der Europäischen Union:

In Zusammenhang mit den Ausführungen in Punkt 2 (Maßnahmen zur finanziellen Sanierung) und 5 (Finanzierung von Infrastruktur durch den Bund) ist auf die primärrechtlichen Beihilferegeln der Europäischen Union hinzuweisen (Art. 73, 87 und 88 EGV). Diese gestatten es nicht, unbegrenzt und ohne Auflagen Schulden von Eisenbahnunternehmen zu übernehmen oder für sie zu bürgen, Kapitalaufstockungen vorzunehmen oder Betriebsverluste zu decken.

Zu § 43:

Eine Abweichung von im Generalverkehrsplan festgelegten Ziele und Prioritäten auf Grund zeitlich bedingter Umstände und neuer Entwicklungen bei der Erstellung des Rahmenplans muss grundsätzlich möglich bleiben.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gerhard Fuhrmann eh.
Geschäftsführer

Für die Richtigkeit der Ausfertigung