

Gewerkschaft der Eisenbahner
Margaretenstraße 166
A - 1050 Wien

Vorsitzender
Wilhelm Haberzettl

Telefon: +43(0)1/546 41-500
Fax: +43(0)1/546 41-504

Basa (Tel.): 880/2340-500
Basa (Fax): 880/2340-504

e-mail: vorsitzender@eisenbahner.at

Parlament
Präsidium des Nationalrates
Dr. Karl-Renner-Ring 1-3
A-1017 Wien

Wien, 30.01.2006

GZ. BMVIT-210.501/0016-II/SCH1/2005 DVR:0000175
Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Eisenbahngesetz 1957
und das Bundesbahngesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Gewerkschaft der Eisenbahner (GdE) nimmt zum vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Eisenbahngesetz 1957 und das Bundesbahngesetz geändert werden sollen, wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wie schon in den letzten Änderungen des Eisenbahnrechtes erkennbar, ist auch diese Novellierung vom Vorhaben der Behörde getragen, ein möglichst großes Ausmaß an Kompetenzen auszulagern. Dies zeigt sich an den unterschiedlichsten Stellen des Gesetzesentwurfes, wie beispielsweise an Kompetenzverschiebungen vom Bundesminister zum Landeshauptmann, der verstärkten Auslagerung von Beurteilungsaufgaben im Bewilligungsverfahren an Sachverständige oder der Zuweisung neuer Aufgaben an die Eisenbahnaufsichtsorgane, ohne diese jedoch mit den dafür notwendigen hoheitlichen Befugnissen auszustatten. Das Bundesministerium entledigt sich damit seiner ureigensten Verpflichtungen und delegiert hoheitliche Aufgaben an die Eisenbahnunternehmen. Neben den europarechtlichen Bedenken gegen diese Vorgehensweise (siehe dazu unten) bestehen auch verfassungsrechtliche Befürchtungen, wenn der Staat hoheitliche Aufgaben an Privatfirmen, die untereinander im Wettbewerb stehen, ausgelagert.

Die GdE vermisst weiterhin aufeinander abgestimmte innerstaatliche Normen, die die Aus- und Weiterbildung von mit Sicherheitsaufgaben betrautem Eisenbahnpersonal regeln und klare Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung des Betriebes einer Eisenbahn (Bau- und Betriebsordnungen) festschreiben. Der derzeitige Normenbestand ist rudimentär, lückenhaft und nicht ausreichend. Auch der vorliegende Entwurf bleibt notwendige Ergänzungen schuldig, was unserer Auffassung nach eine nicht europarechtskonforme Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie darstellt.

2. Europarechtliche Gesichtspunkte der Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie

Die Sicherheitsrichtlinie wurde im Rahmen des 2. Eisenbahnpaketes mit dem eindeutigen Ziel geschaffen, eine einheitliche Architektur von Normen zur Garantie der Sicherheit und einer sauberen Trennung von Verantwortlichkeiten zwischen den unterschiedlichen Akteuren festzulegen. So wurde unter anderem im 2. Eisenbahnpaket die Verordnung zur Schaffung einer europäischen Eisenbahnagentur verabschiedet. Diese Institution besteht seit Juni 2005 und ihr kommt in der neuen Struktur, folgt man den Erklärungen zum 2. Eisenbahnpaket, eine hohe Bedeutung zu.

Die Richtlinie fordert bei der Umsetzung auf nationaler Ebene eine klare Verantwortungs- und Kompetenzteilung (zum Teil Neuverteilung) der Aufgaben der Infrastrukturbetreiber, der Eisenbahnunternehmen und der Kontrollfunktion der Behörde. Diese Aufteilung soll in angemessener Form dem rasch zunehmenden Wettbewerb im Schienengüterverkehr Rechnung tragen.

Im Zuge des Entstehungsprozesses der Richtlinie auf europäischer Ebene war allen beteiligten Instanzen klar, dass mit der Verabschiedung des 2. Eisenbahnpakets weit reichende Veränderungen im Zusammenwirken zwischen dem ehemals integrierten Unternehmen ÖBB und dem BMVIT notwendig sein werden. Diese würden sich auf Seiten der Behörde vor allem in einem zusätzlichen Bedarf an hoch qualifiziertem Personal, welches bisher nur der ÖBB zur Verfügung stand, niederschlagen.

Umso erstaunlicher ist für die GdE, dass im Vorblatt zum vorliegenden Gesetzestext nur von geringfügigen und kurzfristigen Mehrbelastungen für die Behörde gesprochen wird. Die finanziellen Auswirkungen werden langfristig als ausgeglichen beschrieben, weil durch die Auslagerung von Aufgaben des Ministeriums ein entsprechendes Einsparungspotential erreicht werden soll. Nach Einschätzung der GdE wäre für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie eine deutliche personelle Aufstockung im BMVIT notwendig.

Das Negieren dieser Voraussetzung ist für die GdE ein deutliches Zeichen dafür, dass die Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie und die Anpassung des österreichischen Rechtsrahmens an die Wettbewerbsbedingungen im Schienengüterverkehr nur halbherzig vollzogen werden soll. Nach Einschätzung der Gewerkschaft sind alle bisherigen Anpassungen des Eisenbahngesetzes vor allem mit dem Ziel des Verwaltungsabbaues, des möglichst geringen Aufwandes und der Externalisierung von Verantwortungen erfolgt. Seit 15. März 2003 fordert die GdE ein neues, gemeinsam erarbeitetes Anforderungsprofil für das Eisenbahngesetz. Inhalt dieser Forderung ist die Wahrnehmung der aus der Liberalisierung des Schienengüterverkehrs entstandenen Notwendigkeiten, die Schaffung eines eindeutigen Rechtsrahmens für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen und für das von ihnen verwendete Personal. Um dieses Defizit nicht noch weiter auszubauen verlangt die GdE, dass im Rahmen des nationalen Gesetzgebungsprozesses zur Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie auch mit der Umsetzung der Richtlinie 2005/47/EG über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr begonnen wird. Diese Richtlinie wird in der Erwägung 20 zur Sicherheitsrichtlinie eindeutig in einen Zusammenhang gesehen. Der Artikel 8/1 führt weiters aus, dass bei der Anwendung der Sicherheitsrichtlinie verbindliche nationale Sicherheitsvorschriften festgelegt werden müssen. Die Bestimmungen aus der Richtlinie 2005/47/EG können als solche im Bezug auf die Lenk- und Ruhezeiten für den grenzüberschreitenden Personaleinsatz angesehen werden.

Auch im Bereich der Kontrolle, welche unter Wettbewerbsbedingungen nicht mehr den einzelnen Eisenbahnunternehmen überlassen werden kann, zeigt sich ein deutliches Defizit im Änderungsentwurf des Eisenbahngesetzes und eine bewusste Rücknahme der bisher schon schwach ausgeprägten Behördenkompetenzen.

Sowohl im Erwägungsgrund 22 und im Artikel 16 (Aufgaben der Sicherheitsbehörde) werden der Behörde Aufgaben zur Überwachung übertragen, welche ausdrücklich nur von dieser wahrgenommen werden dürfen. Dagegen erscheint es fast schon paradox, dass im § 30 die Kompetenz der Eisenbahnaufsichtsorgane der Infrastrukturbetreiber *und der Eisenbahnunternehmen ausgeweitet werden und jeglicher Behördenakt mit der Bestellung dieser Personen entfallen soll*. Gegen die Ausdehnung der Kompetenzen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, diese können jedoch nicht alleinig und ohne genauere Festlegung auf die Betreiber übertragen werden. Diese sind ohnehin jetzt schon einem starken Rationalisierungsdruck ausgesetzt und könnten dadurch in noch größere Schwierigkeiten geraten. Neben diesen Erwägungen ist festzustellen, dass diese Vorgangsweise auch klar gegen den Richtlinienentwurf (Artikel 16/3) verstößt, da in diesem unmissverständlich festgehalten wird, dass die Behörde die Aufgaben nach Artikel 16 nicht an Fahrwegbetreiber, Eisenbahnunternehmen oder Beschaffungsstellen übertragen oder als Auftrag vergeben darf.

Die größte Veränderung in der nationalen Anwendung ergibt sich bei der Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie durch die Verlagerung der Verantwortung und Zuständigkeit für die Ausstellung der Sicherheitsbescheinigung vom Infrastrukturunternehmen hin zur Behörde. Das bisherige Prinzip der gegenseitigen Kontrolle durch die getrennte Zuständigkeit von BMVIT und ÖBB bei der Ausstellung der Konzession / Verkehrsgenehmigung und der Sicherheitsbescheinigung fällt weg. Zukünftig liegt die gesamte und alleinige Zuständigkeit beim BMVIT, welches bereits bisher bei der Ausstellung der Konzession / Verkehrsgenehmigung sehr oft auf die fachliche Expertise von Mitarbeitern ÖBB angewiesen war, weil das Ministerium nicht ausreichend mit Personal ausgestattet war und ist.

Die GdE fordert daher, dass für die Überprüfung und Ausstellung der Voraussetzungen zur Erlangung einer Sicherheitsbescheinigung von Seiten des BMVIT eine eigene Organisationsstruktur (Nationale Sicherheitsbehörde) eingerichtet wird. Die Sicherheitsbescheinigung und die Vorschreibung von Vorkehrungen stellt das Herzstück der zu erfüllenden Zugangsvoraussetzungen dar und muss daher auch einer tatsächlichen und wirkungsvollen Überprüfung unterzogen werden. Die tatsächliche physische Einrichtung einer Nationalen Sicherheitsbehörde ist sowohl im Text der Sicherheitsrichtlinie, wie auch durch die Willenserklärungen von Europäischem Parlament und Rat eindeutig festgehalten und muss daher auch in Österreich eine entsprechende Umsetzung erfahren. Hier darf nicht mit den realen Ressourcen und Voraussetzungen im BMVIT argumentiert werden, sondern muss eine eindeutige politische Willensbekundung stattfinden. Eine Umsetzung der Sicherheitsrichtlinie ohne Einrichtung einer eigenen behördlichen Stelle, die sich ausschließlich um die Einhaltung der Sicherheitsstandards kümmert, welche durch die Richtlinie vorgegeben sind, wird von der GdE abgelehnt.

Ebenfalls unzureichend wird der zweistufige Aufbau des Sicherheitsmanagements geregelt und darauf aufbauend die Sicherheitsbescheinigung.

Der § 39 verweist zum Sicherheitsmanagement nur auf den § 19 (Pflichten des Eisenbahnunternehmens). Dem steht entgegen, dass die Sicherheitsrichtlinie und der Anhang III der Sicherheitsrichtlinie einen Rahmen für die nationale Umsetzung vorgeben und eine eindeutige Spezifizierung verlangen. Hier fehlen die nationalen

Verordnungen, welche gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des geänderten Eisenbahngesetzes verlautbart werden müssen. So fehlt eine Verordnung, die unmissverständlich und einheitlich für alle Eisenbahnunternehmen die genaueren Anforderungen an das Sicherheitsmanagement spezifiziert und verbindlich festlegt. Die Grundlagen dafür bieten die Erwägung 13 und 14, der Artikel 9/ 1 – 4 und der Anhang III. Mit einer wortgleichen Umsetzung der Richtlinie im Eisenbahngesetz ist dieser Vorgabe noch nicht Rechnung getragen, weil der Nationalen Sicherheitsbehörde dabei weit reichende Aufgaben zugeschrieben werden.

Selbiges gilt auch für den § 37 (Sicherheitsbescheinigung, Bescheinigung der Vorkehrungen). Fiel bisher die Ausstellung der Sicherheitsbescheinigung in die Kompetenz des Infrastrukturbetreibers, muss nun das BMVIT Vorkehrungen treffen, wie diese weit reichende Aufgabe erfüllt werden soll. Die Richtlinie gibt eindeutig vor, dass die Nationale Sicherheitsbehörde eine zentrale Funktion in diesem Zusammenhang erhält. Für die diskriminierungsfreie und einheitliche Durchführung des § 37 1 und 2 für alle Eisenbahnunternehmen und auf die Bedürfnisse eines auf den Wettbewerb ausgerichteten Sektors, braucht es auch zu diesem Punkt eine detaillierte Spezifizierung, wie die Nationale Sicherheitsbehörde diese Aufgaben durchführen soll. Es muss daher auch zu diesem Punkt eine Durchführungsverordnung erlassen werden.

Darüber hinaus fehlen auch weiterhin Verordnungen, die die Anforderungen an das Personal regeln. Auffällig ist, dass im § 37/2 (2) von der Formulierung des Richtlinien textes abgegangen wird.

So verlangt die Richtlinie im Anhang IV „Unterlagen des Eisenbahnunternehmens zu den verschiedenen Kategorien des angestellten oder beauftragten Betriebspersonals, einschließlich Nachweisen, dass dieses Personal die Anforderungen bzw. der nationalen Vorschriften erfüllt ...“. Der Änderungstext zum Eisenbahngesetz weicht hier entscheidend von der Zielvorstellung der Richtlinie ab.

Die GdE fordert daher, dass neben den bereits angemerkten Zusätzen zur Sicherheitsbescheinigung, dieser Abschnitt im Gesetzestext an die Richtlinie anzupassen ist und das Personal wie von der Richtlinie beschrieben, umfassend erfasst wird.

Der in Art 17 der Sicherheitsrichtlinie enthaltene Konsultationsmechanismus aller Beteiligten bei der Gestaltung des nationalen rechtlichen Rahmens findet keinen Niederschlag im vorliegenden Gesetzesentwurf und ist aufzunehmen.

Die in Art. 25 (2) und (3) der Sicherheitsrichtlinie enthaltenen Empfehlungen der Unfalluntersuchungsstelle an die Sicherheitsbehörde bzw. die zu setzenden Maßnahmen scheinen im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht auf und wären noch zu ergänzen.

3. Besonderer Teil

Neben den bereits dargestellten allgemeinen und europarechtlichen Bedenken sollen noch einige Punkte aus innerstaatlicher Sicht beleuchtet werden:

Zu den geplanten Änderungen des Bundesbahngesetzes BBG

Völlig unverständlich und ausschließlich parteipolitisch motiviert erscheint die Vorgabe zur Entsendung von Bediensteten der SCHIDL (SCHIG) in die Aufsichtsräte der ÖBB Infrastruktur Bau und Betrieb AG. Die Ausübung der Kontrolle kann und darf sich nicht in der Schaffung von noch mehr Aufsichtsratsmandaten erschöpfen. Angemerkt sei, dass auch der Rechnungshof eine effektive Kontrolle gewährleisten kann, ohne Aufsichtsratsmandate in allen von ihm kontrollierten Bereichen zu haben

Zu den geplanten Änderungen des Eisenbahngesetzes (EisbG 57)

zu § 9b Abs. 2 – Stand der Technik

Bei der Bestimmung des Standes der Technik ist vorgesehen, die „Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen für die zu schützenden Interessen“ als Beurteilungsgrundlage einzubeziehen. Der Nutzen für die zu schützenden Interessen ist dabei eine in weiten Bereichen interpretierbare und nur vage zu bestimmende Größe. Diese Formulierung kann daher auch entwicklungshemmend verwendet werden und somit insbesondere auf sicherheitstechnischem Gebiet sogar zu schwerwiegenden Unterlassungen führen. Aus diesem Grund wird bei allen ähnlichen sicherheitsrelevanten Regelungen eine derartige Einschränkung vermieden. Eine derartige Vorgangsweise gerade im Verkehrswesen zu postulieren erscheint unververtretbar. Es wird daher vorgeschlagen, den zweiten Halbsatz im Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

zu § 12 Abs. 1 bis 4

Die vorgenommene Neuaufteilung der Behördenkompetenz im Sinne einer Verlagerung zu den Landeshauptleuten birgt die Gefahr unterschiedlicher Vollzugspraxis. Dies ist um so mehr zu befürchten als begleitende Rahmenbedingungen in Form von Verordnungen fehlen. Zumindest die Kompetenz für die Genehmigung von allgemeinen Anordnungen an Eisenbahnbedienstete sollte ausschließlich beim Ministerium angesiedelt bleiben. Äußerst problematisch ist die Anknüpfung der Behördenzuständigkeit an den Sitz des Unternehmens, dies würde bei Unternehmen mit Sitz im Ausland zur Unzuständigkeit führen. Vorgeschlagen wird, dass sich die Zuständigkeit der Behörde nach dem Ort richtet, an dem das Unternehmen seine Tätigkeit entfaltet.

zu § 15c Z 1 und 3 – Zuverlässigkeit

Im vorliegenden Entwurf sind nur mit Vorsatz begangene strafbare Handlungen relevant, somit ist grobe und leichte Fahrlässigkeit kein Kriterium der Zuverlässigkeit mehr. Die GdE fordert daher die Aufnahme von Fahrlässigkeitsdelikten in die Zuverlässigkeitskriterien.

Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen gerade wesentliche Bestimmungen für den Arbeitnehmerschutz verwässert werden soll, zumal in den Erläuterungen zu diesen Bestimmungen ausgeführt wird, dass sie „im wesentlichen der bisherigen Regelung entsprechen“ sollen. Bisher bestanden Bedenken gegen die Zuverlässigkeit (§ 17c Z 3 lit. c geltendes Recht) „wegen schwerer oder wiederholter Verstöße gegen Pflichten aus dem Arbeitnehmerschutzrecht, insbesondere gegen das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz“. Warum nunmehr nur „schwerwiegende Verstöße“ die Zuverlässigkeit in Frage stellen sollen, ist in keiner Weise begründbar. Abgesehen von der Tatsache, dass der Begriff „schwerwiegender Verstoß“ nicht klar umschreibbar ist, kann gerade im Arbeitnehmerschutzrecht das wiederholte negieren schon einfacher Maßnahmen (z. B. Unterlassung von Schulungen, Überprüfungen etc.) schwerwiegende Folgen nach sich ziehen. §17c Z3 lit. b und c) geltende Fassung ist daher zu belassen. Dies scheint auch europarechtlich geboten (EU RL 18/1995 idF 13/2001)

zu § 19 Abs 4 und 5. – Verzeichnis über technische Vorschriften

Wie schon oben dargestellt, bleibt die Behörde Regelungen im Rahmen Ihrer Verpflichtung zur Erlassung von Verordnungen weiterhin schuldig.

zu § 19 Abs 6. – Verzeichnis über technische Vorschriften

Bloße Verzeichnisse über technische Vorschriften können nicht die überfälligen Verordnungen ersetzen. Verordnungen für die Eisenbahnsicherheit (Eisenbahn-Bauordnung, Eisenbahn-Betriebsordnung, Anschlussbahnverordnung usw.), die es in allen anderen Mitgliedsstaaten gibt, sind unverzüglich auch bei uns zu erlassen.

zu § 21 – Betriebsleiter

„Verantwortlich“ für die Einhaltung der Sicherheitsstandards sind der Arbeitgeber (Eisenbahnunternehmen) bzw. seine leitenden Organe (Vorstand, Geschäftsführung). Der Begriff „verantwortlicher Betriebsleiter“ ist daher durchgehend auf „Betriebsleiter“ zu korrigieren.

zu § 30 Eisenbahnaufsichtsorgane

Hier zeigt sich wiederum die Tendenz des Gesetzesentwurfes hoheitliche und polizeiliche Aufgaben abzuwälzen. Hinkünftig ist nicht einmal mehr eine Vereidigung der Eisenbahnaufsichtsorgane durch das Ministerium vorgesehen. Die Aus- und Weiterbildung sowie die Konkretisierung der Befugnisse der Organe sind im Verordnungsweg zu regeln.

Zur Absicherung der Bediensteten die diese Funktion ausüben, sind klare Normen zu schaffen, welche insbesondere auch Amts- und Organhaftungsfragen regeln. Im Übrigen wird auf die europarechtlichen Ausführungen in diesem Bereich verwiesen (Art. 16, (2) lit. e) der Sicherheitsrichtlinie).

zu § 31a, § 32 a und § 33 a

In den genannten Bestimmungen wird vorgesehen, dass dem Antrag auf eisenbahnrechtliche Baugenehmigung bzw. eisenbahnrechtliche Bauartgenehmigung bereits ein Gutachten beizugeben ist, in dem die Einhaltung des Standes der technischen Entwicklung unter Berücksichtigung der Sicherheit und Ordnung des Betriebes einschließlich der Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes bescheinigt wird. Die Gewerkschaft der Eisenbahner spricht sich strikt gegen eine Umgehung des

Verkehrs- Arbeitsinspektorates im eisenbahnrechtlichen Verfahren aus und verlangt, dass das Verkehrs- Arbeitsinspektorat wie bisher als Partei des Verfahrens gemäß § 15 VAIG zur Stellungnahme eingebunden werden muss. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die angeführten Genehmigungen nach dem geltenden Arbeitnehmerschutzrecht überhaupt nicht erteilt werden dürfen, wenn Arbeitnehmerschutzbestimmungen nicht eingehalten sind. Die Bestimmungen über die Beurteilung, ob den Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes Genüge getan ist, durch die Gutachter allein ist daher ersatzlos zu streichen.

zu § 35 Abs (5)

Die Ausnahme für Sonderfahrten, die nicht regelmäßig und nur für einen begrenzten Teilnehmerkreis mit ausländischen Schienenfahrzeugen stattfinden, ist aus der genannten Bestimmung heraus zu nehmen.

zu § 37 a. (2), Ziff. 2.

Die in der geltenden Fassung im § 17 a), Ziff. 10 und 11 enthaltenen Angaben zu Fahrzeugen und Personal sind der Behörde durch Nachweise der Vorkehrungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen vorzulegen.

Die Angaben zu den verschiedenen Kategorien der Eisenbahnbediensteten sind zu konkretisieren.

zu § 37b Abs. 2 :

Es erscheint nicht nachvollziehbar, warum die gegenständlichen Bescheinigungen bzw. Sicherheitsgenehmigungen, wenn sie spätestens vier Monate vor Ablauf der Gültigkeit eingereicht werden, grundsätzlich „ohne weitere Ermittlungen“ verlängert werden sollen. Absatz 2 Zif 1 der genannten Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

zu § 124

Obwohl der Entwurf eine Ausweitung der Tatbestände für Verwaltungsübertretungen vorsieht, bestehen keine wirksamen, auf die Verhältnismäßigkeit abstellenden, abschreckend hohen Sanktionen. Außerdem werden Verstöße gegen Schutzvorschriften gem. § 47 mit einer Geldstrafe von 726 Euro geahndet, während eine Verwaltungsübertretung mit einer Geldstrafe bis zu 7000 EURO, im Wiederholungsfall bis zu 10.000 € zu bestrafen ist, wenn kein Schienenfahrzeugregister erstellt wird (siehe § 127 (2)).

Sicherheitsverstöße sind aber zumindest wie Konzessionsverstöße zu bestrafen.

Mit freundlichen Grüßen


Der Vorsitzende