

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 2V - Verfassungsdienst

Betreff:

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentliches Personennah- und Regionalverkehrsgesetz – ÖPNRV-G); **Stellungnahme**

**Datum:** 8. Februar 2006

**Zahl:** -2V-BG-4233/6-2006

(Bei Eingaben bitte Geschäftszahl anführen!)

**Auskünfte:** Dr. Glantschnig

**Telefon:** 05 0 536 – 30204

**Fax:** 05 0 536 – 30200

**e-mail:** post.abt2V@ktn.gv.at

**An das  
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie  
Postfach 3000**

**Radetzkystraße 2  
1030 WIEN**

Zu den mit Schreiben vom 16. Jänner 2006 zur Stellungnahme übermittelten Neuentwurf eines „Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes (ÖPNRV-G)“, nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung wie folgt Stellung:

**Zum „Status“ des Entwurfes:**

Im Anschreiben des do. Ministeriums zum gegenständlichen Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, dass der Reformbedarf für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr in verschiedenen Arbeitsgruppen unter Leitung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie eingehend analysiert wurde. Aufbauend auf diese Vorarbeiten sei vom Ministerium der vorliegende Neuentwurf mit dem Ziel erarbeitet worden, die in diesen Arbeitsgruppen artikulierten verschiedenen Interessen der am ÖPNRV Beteiligten bzw. der durch den ÖPNRV Betroffenen zu berücksichtigen.

Ungeachtet dieser deklarierten Rücksichtnahme wurde aber vom Verkehrsressort ausdrücklich darauf hingewiesen,

„dass

- auf Grundlage dieses Entwurfes und den dazu ergangenen Stellungnahmen noch Verhandlungen mit den Betroffenen sowie auf politischer Ebene geführt werden,

- dann auf Grundlage der Ergebnisse dieser Beratungen für den sich ergebenden Mittelbedarf entsprechend eine haushaltsrechtliche Deckung im Bundesfinanzgesetz vorgesehen ist,
- die den einzelnen Verkehrsverbänden zugeordneten Daten aus den zumeist provisorischen Abrechnungen des Jahres 2003 der Verbände stammen, und
- die Aufteilung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Bundesländern von den österreichischen Bundesbahnen ermittelt und von diesen übernommen wurden.“

Diese vom do. Ministerium im Anschreiben zum Entwurf deklarierten Rahmenbedingungen lassen erkennen, dass von Bundesseite ausdrücklich noch Diskussions- und Verhandlungsbereitschaft über die Neuregelung besteht, dass der gegenständliche Entwurf demnach eigentlich den Status einer konkretisierten Diskussionsgrundlage inne hat.

Diese deklarierte Diskussions- und Verhandlungsbereitschaft muss von Seiten des Amtes der Kärntner Landesregierung deshalb einleitend ausdrücklich apostrophiert werden, weil der derzeit vorliegende Entwurf den Erwartungen des Landes noch bei weitem nicht gerecht wird und als endgültiger Regelungsvorschlag abgelehnt werden müsste.

#### **Zu den wesentlichen Kritikpunkten:**

##### **Ersatzlose Streichung der im § 7 ÖPNRV-G 1999 definierten Grundangebotssicherung.**

Zur Schaffung klarer Verantwortungsstrukturen und um der Forderung des Rechnungshofes nach Trennung der Bestellerverantwortung des Bundes im ÖPNV und seiner Eigentümerverantwortung für die Österreichischen Bundesbahnen gerecht zu werden, ist von Bundesseite beabsichtigt, seine Bestellfunktion an die Bundesländer zu übertragen. Der zur Begutachtung vorgelegte Gesetzentwurf vermittelt jedoch eher den Eindruck, dass die geplante Reform primär dazu genutzt werden soll, den Bund endgültig von seiner Gewährleistungsverantwortung für das in § 7 ÖPNRV-G 1999 definierte Leistungsvolumen im Speziellen sowie von seiner Eigentümerverantwortung im Allgemeinen zu befreien.

Der Bund hat bisher seine ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben nur unzureichend wahrgenommen, indem er die zur Erfüllung seiner Verantwortung erforderlichen Finanzierungsmittel nicht zur Gänze bereit gestellt hat. Überdies muss festgehalten werden, dass die Übertragung der Aufgabenverantwortung des Bundes auf die Bundesländer auch für den

Schienenpersonennahverkehr ohne entsprechender Ersatzregelung, nicht die Befreiung des Bundes von seiner Verantwortung nach § 7 ÖPNRV-G 1999 bedeuten kann.

Beim Vollzug des § 7 ÖPNRV-G 1999 gibt es Auffassungsunterschiede zwischen den Bundesländern und dem Bund. Die Bundesländer erachten die Leistungsvolumina des Fahrplanes 1999/2000 als garantiert, während der Bund unter Sicherstellung des Grundangebotes nur die Mittelzuweisung versteht.

Anstatt jedoch im Rahmen des gegenständlichen ÖPNV-Reform-Prozesses für eine Klarstellung der Standpunkte zu sorgen, setzt der Bund seine aus Ländersicht unzutreffende Auslegung des § 7 ÖPNRV-G 1999 im vorliegenden Entwurf in der Art fort, dass dieser die im „ÖPNRV-G 1999 definierte Garantie nun ersatzlos streichen will und seine Finanzierungsverantwortung für den öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr auf die Bestellung von begünstigten Tarifen im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr beschränken will (§ 6 Z 1 ÖPNRV-G neu).

Der Bund geht somit davon aus, lediglich jene Finanzierungsmittel den Bundesländern zur Verfügung stellen zu müssen, welche er bislang für den ÖPNV tatsächlich eingesetzt hat und nicht jene, die er kraft der bestehenden gesetzlichen Verpflichtung hätte einsetzen müssen.

Das intendierte Wirksamwerden des vorliegenden Neuentwurfes würde bedeuten, dass die Bundesländer zur Fortführung eines geordneten öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs eine **immense zusätzliche finanzielle Belastung** übernehmen müssten. Abgesehen von den damit verbundenen Auswirkungen auf die Stabilitätspolitik muss auch darauf hingewiesen werden, dass diese Konsequenz auch in Widerspruch zu den finanzverfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben stehen. Ungeachtet der dem Bund in diesem Zusammenhang zustehenden sog. „Kompetenz-Kompetenz“ verpflichtet § 4 FVG „darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden“.

Die Ländervertreter haben im Zuge der Reformdiskussion mehrfach betont und gefordert, dass durch die Regionalisierung der ÖPNV-Betriebsmittel **keine Kosten- und Risikoabwälzung auf die Länder** erfolgen dürfe und es wurde auch von Bundesseite stets beteuert, dass den Ländern durch die Verländerung der ÖPNV-Betriebsmittel kein zusätzlicher Finanzierungsaufwand erwachsen werde.

Seitens der Länder bestehen die berechtigten Zweifel, dass jene Mittel, die der Bund zu regionalisieren beabsichtigt – entgegen der gegenteiligen Zusicherung – nicht ausreichen werden, um Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr im gleichen Umfang

vereinbaren zu können, wie sie nach dem Fahrplan 1999/2000 erbracht worden sind. Diese Bedenken werden durch die aus dem Entwurf ableitbare Absicht verstärkt, die bisherige Grundangebotssicherung nach § 7 ÖPNRV-G 1999 ersatzlos zu streichen, um damit das Finanzierungsrisiko, inklusive die Eigentümerverantwortung, auf die Länder zu überwälzen.

Es besteht von Bundesseite offensichtlich die Absicht, nicht nur die ÖPNRV-Betriebsmittel zu vergrößern, sondern gleichzeitig auch die Schulden der ÖBB. Diese Eigentümerlast darf jedoch nicht auf Kosten der Bundesländer übertragen werden. Eine gleichartige Überwälzung der Eigentümerlast erfolgte bereits mit der Übertragung der Finanzierungsverantwortlichkeit im Kraffahrlinienverkehr mit § 10 des ÖPNRFV-G 1999.

Um eine Kosten- und Risikoüberwälzung auf die Länder, die ein Wirksamwerden des vorliegenden Neuentwurfes zweifelsohne zur Folge hätte, zu verhindern, müsste einerseits die Eigentümerverantwortung des Bundes ausdrücklich gesetzlich ausgewiesen werden und andererseits in dem geplanten neuen Gesetz eine Revision und Anpassung der Mittel an den tatsächlichen Bedarf der Länder vorgesehen werden. Diese Revision wäre so zu gestalten, dass zu einem bestimmten gesetzlich festgelegten Stichtag für jedes Bundesland geprüft werden müsste, ob die regionalisierten Mittel ausreichen, um Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr im gleichen Umfang vereinbaren zu können, wie sie nach dem Fahrplan 1999/2000 erbracht worden sind. In dieser gesetzlich vorgesehenen Untersuchung würden die zu erwartenden Kosten und Erlöse für das in Qualität und Quantität unveränderte Angebot im Schienenpersonennahverkehr nach dem Fahrplan 1999/2000 einfließen, wobei auch Einflussgrößen wie etwa die Entwicklung der Produktivität und der Kosten des eingesetzten Materials aber auch die Kosten für die Benutzung der Infrastruktur berücksichtigt würden.

Erst mit einer solchen Revision und Anpassung, sowie einer Ausweisung der Eigentümerverantwortung des Bundes für die ÖBB würden gesetzlich jene Zusicherungen erfüllt werden, die von Herrn Staatssekretär Kukacka am 4.11.2005 im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz (und in den vorangegangenen Reformgesprächen) den Ländern gegenüber zugesagt wurden.

Diese sind:

- Die Verantwortung für die ÖBB bleibt beim Bund und die Länder werden daher von den Defiziten der ÖBB nicht betroffen sein und

- aufgrund der Hauptverantwortung des Bundes werden zusätzlich Mittel bereit gestellt, wenn die vorhergesehenen Mittel nicht ausreichen.

### **Dotierung der Bestellerförderung:**

Laut der Darstellung der finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen sollen im Bereich der Bestellerförderung (§ 11) die derzeit gesetzlich vorgesehenen Mindestmittel des Bundes in der Höhe von € 7,23 Mio. auf € 30 Mio. aufgestockt und den Ländern zur Verfügung gestellt werden. Wenn dabei von „Aufstockung“, die Rede ist, wird dabei allerdings übersehen, dass den Ländern bei der Schaffung des ÖPNRV-G 1999 – um deren Zustimmung für das vorbereitete Gesetz zu erreichen – für die Bestellerförderung Mittel in der Höhe von rund € 58 Mio. zugesichert werden. Entgegen der Darstellung in den Erläuterungen würde also die Dotierung der Bestellerförderung reduziert, was fraglos die Zielsetzung der Forcierung des ÖPNV behindern würde.

Aufgrund des geplanten § 11 des Neuentwurfes, wonach der Bund für das Land Kärnten ab dem Jahre 2006 € 2,978.800 zur Verfügung stellen sollte, würde das Land Kärnten zwar betragsmäßig einen höheren Beitrag an Bestellerförderung erhalten als bisher, anteilmäßig würde Kärnten jedoch schlechter gestellt werden, da für die Festlegung des Verteilungsschlüssels Kriterien wie „Bevölkerungszahl“ und „Fläche“ herangezogen wurden. Durch die Anwendung solcher finanzausgleichsrechtlicher Verteilungskriterien würden ländliche Räume benachteiligt und wird damit der Vorgabe des Regierungsprogramms, die ländliche Entwicklung zu stärken, nicht Rechnung getragen. Außerdem wird auch der ursprüngliche Zweck der Bestellerförderung konterkariert, nämlich für ein verbessertes Angebot im ÖPNV einen Anreiz für die Bereitstellung zusätzlicher Verkehre zu schaffen.

### **Auslaufen der Grund- und Finanzierungsverträge:**

Der vorliegende Neuentwurf sieht in § 26 ein Auslaufen der aufrechten Grund- und Finanzierungsverträge mit 30. Juni 2006 vor. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die Länder bei Änderung des Gesetzes bzw. dessen Außerkrafttreten schlechter gestellt werden könnten, als dies bei Geltung der Verträge der Fall wäre. Zudem wird in einem Grund- und Finanzierungsvertrag nicht nur die Höhe der Verbundzahlungen des Bundes vereinbart, sondern beinhaltet dieser Vertrag auch Regelungen insbesondere organisatorischer und verrechnungstechnischer Natur, die eine wichtige Grundlage für das Rechtsverhältnis zwischen VOG und VU sind. Eine solche Bestimmung würde in bestehende privatrechtliche

Vereinbarungen eingreifen und erscheint daher in Hinblick auf den Schutz der Privatautonomie höchst problematisch.

### Wirtschaftliche Verkehrsgestaltung:

Die Bestellung von ÖPNV-Leistungen soll Aufgabe der Länder werden. Gemäß der Erläuterung zum Neuentwurf sollen zur Erhöhung der Effizienz im ÖPNV neben der Aufgabenkonzentration nun auch die Finanzmittel bei den Ländern gebündelt werden, da diese besser in der Lage sind, ÖPNV-Leistungen effizient zu organisieren und zu bestellen. Die für eine vereinfachte und abgestimmte Umsetzung der Nahverkehrsfinanzierungen notwendigen Rahmenbedingungen werden jedoch außer Acht gelassen.

Als solche wären jedenfalls folgende Aspekte aufzuzeigen:

#### - **Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen**

Der vorliegende Neuentwurf verweist in den §§ 7 Abs. 2 und 11 Abs. 4 auf die „anzuwendenden Regelungen des Vergaberechts“. Für die Länder als Aufgabenträger besteht aufgrund dieser Vorgaben eine grundsätzliche Ausschreibungspflicht von Verkehrsdienstleistungen, soweit es sich nicht um In-house-Vergaben handelt, bzw. gelten für Dienstleistungen Konzessionen und für Eisenbahnverkehre als nicht prioritäre Dienstleistungen nur eingeschränkte Anforderungen.

Dass Wettbewerb im Allgemeinen und Ausschreibungen im Speziellen wirklich zu einem besseren und effizienteren ÖPNV führen, ist nicht zweifelsfrei erwiesen. Jedenfalls kann der erwartete Nutzen der Kostensenkung durch Ausschreibungen auch durch den verstärkt herrschenden Kostendruck auf die Unternehmen erzielt werden.

Gerade im Bereich des ÖPNV wurde die Erfahrung gemacht, dass ein kostengünstiger und effizienter ÖPNV auch durch ein anderes Instrument, als die Ausschreibung erreicht werden kann, nämlich durch die sog. „**marktorientierte Direktvergabe**“. Erfahrungen aus der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, dass die marktorientierte Direktvergabe genauso wie die Ausschreibung zu Effizienzsteigerungen und zu geringeren Kosten für die Allgemeinheit führen kann. Die sich aus dem EuGH-Urteil im Fall Altmark Trans (sog. „Magdeburger-Urteil“) ergebende marktorientierte Direktvergabe beruht auf der Annahme, dass die Kostenstruktur eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens besser sein muss, als die der Mehrzahl der übrigen aktiven Verkehrs-

unternehmen. Weiters ergibt sich im Vergleich zur Ausschreibung oft auch der Vorteil, dass aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit eines Auftraggebers mit dem Verkehrsunternehmen eine höhere Verlässlichkeit hinsichtlich Qualitätsstandards und partnerschaftlicher Zusammenarbeit existieren. Nicht zu vergessen ist, dass ein Ausschreibungsverfahren stets mit Planungs-, Verfahrens- und Regiekosten verbunden ist, die mit der Komplexität der Verkehrsträger sowie dem Leistungsumfang steigen. Testausschreibungen in Kärnten haben ergeben, dass den Ländern bis zu 30 % höhere Kosten erwachsen würden, da kein funktionierender Markt mit einem Wettbewerb besteht.

Angesichts der o.g. Vorteile und vor allem der Tatsache, dass das Ziel der Kostensenkung im ÖPNV auch - wenn nicht sogar eher - durch eine (marktorientierte) Direktvergabe erreicht werden kann, sollte den Ländern bei der Bestellung von Verkehrsdienstleistungen eine **Wahlmöglichkeit** zwischen einer Ausschreibung und einer Direktvergabe eröffnet werden.

#### - **Linienbündelung/Flächenkonzession**

Die Vorteile einer Linienbündelung, als **das** Instrument der wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung, und das Erfordernis der Schaffung der formellen und materiellen gesetzlichen Voraussetzungen sind als sinnvolles Erfordernis jeder verkehrlichen Versorgung des ländlichen Raumes mit Verkehrsdienstleistungen allgemein anerkannt.

In Kärnten wurden durch verkehrsplanerische Maßnahmen Linien zusammengefasst und zur flächenhaften Versorgung sog. „Regionalkonzepte“ geschaffen, über die Verkehrs-dienstverträge abgeschlossen wurden. Wenn ein VU Konzessionsinhaber all jener Linien ist, die im Wege solcher verkehrsplanerischen Konzepte zusammengefasst wurden, ist die Bündelung unproblematisch und kann im Vertragswege vorgenommen werden.

Keine Handhabe besteht jedoch beispielsweise in folgenden Fällen:

- Das VU kündigt den VDV und zieht sich auf die eigenwirtschaftliche (Haupt-)Linie zurück, die von den von der öffentlichen Hand bezahlten (Zubringer-)Linien gespeist wird;
- Ein Teilnetz, in dem jedoch schon ein anderes VU eine Linie betreibt, wird ausgeschrieben, und kann der Ausschreibungsgewinner keine Konzession hinsichtlich jener Linie erhalten, die schon betrieben wird;

- Werden Linien zusammengefasst und bezieht sich nun ein Antrag nur auf eine Linie des vorgesehenen Bündels, um diese Linie aus dem Bündel herauszubrechen („Rosinenpickerei“), kann nach derzeitiger Rechtslage die Einzelgenehmigung nicht versagt werden.

Laut Darstellung von Herrn Staatssekretär Kukacka soll in der Frage der Bündelkonzession der Länderwunsch berücksichtigt sein (Protokoll der LH-Konferenz 4.11.2005). Dies ist im Entwurf nicht der Fall. Die derzeit gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten sind völlig unzureichend, da im Regelfall eine geografische und verkehrlich sinnvolle Region nicht durch eine „Flächenkonzession“ erfasst werden kann. Es muss daher die gesetzliche Grundlage für eine solche „Flächenkonzession“ geschaffen werden, um die Versorgung einer Region mit Linienverkehrsdienstleistungen gesamtgesellschaftlich auch öffentlich-rechtlich sicherzustellen und indirekt vertretbare Preise für gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen erzielen zu können.

#### - **Sicherung der Umsatzsteuerfreiheit**

Die Verbundzahlungen wurden ohne Umsatzsteuer berechnet. Derzeit wird in der UstRL 2000 Rz 26ff die Rechtsauffassung vertreten, dass Zuschüsse zu einem Verbund nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Die UstRL 2000 ist eine Sammlung von Auslegungsregeln, die jederzeit geändert werden können. Für die Länder besteht daher die Gefahr, dass Zuschüsse zu einem Verbund (Verbundzahlungen), die nach dem Inkrafttreten des ÖPNRV-G neu nur noch von den Ländern gewährt werden, der Umsatzsteuer unterworfen werden. Eine allfällige Umsatzsteuerpflicht würde für die Länder einen ÖPNV-Mittelentzug bedeuten. Um dies zu verhindern, ist in einer Vereinbarung zwischen dem BMF und den Ländern festzulegen, dass Zuschüsse zu einem Verkehrsverbund ohne umsatzsteuerliche Belastung bleiben.

Diese Vereinbarung könnte folgenden Inhalt haben:

„In Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wird seitens der Länder die Auffassung vertreten, dass nachstehende Zahlungen ohne umsatzsteuerliche Belastung bleiben können:

1. Zahlungen an eine Verbundorganisationsgesellschaft zur Finanzierung von Durchtarifierungsverlusten, Semestertickets bzw. Studentenmonatskarten, des Verbundmanagements und des Verbundmarketings inkl. Fahrgastinformationen, der



laufenden Kosten für die Abrechnung im Rahmen der Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt und für die Durchführung der Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Personennah- und Regionalverkehr der Schienenbahnen.

2. Zahlungen zur Finanzierung von Verkehrsdienstleistungen, die eine Daseinsvorsorge für die Bevölkerung, eine ausreichende regionale Erschließung, eine nachfrageorientierte Gestaltung des Verkehrsangebotes, eine Vernetzung und Abstimmung der Verkehrsangebote der einzelnen Verkehrsunternehmen sowie die Schaffung und Umsetzung regionaler Verkehrskonzepte sicherstellen sollen.“

### **Kostenfolgen bedingen Aktivierung des Konsultationsmechanismus:**

Wie bereits einleitend angemerkt wurde, würde ein Wirksamwerden des Entwurfes in der vorliegenden Fassung eine **immense finanzielle Zusatzbelastung** für das Land Kärnten bedeuten. Die Kosten und Risiken für den Betrieb des Öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehrs würden auf die Länder überwältzt, was in Summe für das Land Kärnten eine voraussichtliche **Zusatzbelastung von ca. € 11.088.000,00**, und einen **Personalkostenzusatzaufwand von € 202.026,12** insgesamt also eine **Mehrbelastung von € 11,290.026,12** zur Folge hätte.

Diese finanziellen Auswirkungen geben dem Land Anlass zur Überlegung, in einem gesonderten Schreiben, mit dem diese Auswirkungen auch noch näher dargelegt und begründet werden, nach Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus Verhandlungen in einem Konsultationsgremium zu verlangen.

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

Für die Kärntner Landesregierung:

Dr. Glantschnig

FdRdA

