

## **Verkehrsverbund Kärnten GmbH**

Walther von der Vogelweide Platz 4  
9020 Klagenfurt

Klagenfurt, 26. Jänner 2006

---

### **Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie**

Per e-mail: sch6@bmvit.gv.at

### **Betreff: Neuentwurf „Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz“ (ÖPNRV-G); Stellungnahme der Verkehrsverbund Kärnten GmbH**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem am 16. Jänner 2006, GZ: BMVIT-239.597/0001-II/SCH6/2005 übermittelten Neuentwurf zum ÖPNRV-G gibt die Verkehrsverbund Kärnten GmbH folgende Stellungnahme ab:

#### **1.) Allgemeines**

In seinem Bericht stellte der Rechnungshof im Wesentlichen fest, dass die Finanzierungslandschaft des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV) durch zersplitterte Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen gekennzeichnet sei, die zu Unübersichtlichkeit und zu Effizienzmängeln beim Mitteleinsatz für den ÖPNRV führen. Auf Grundlage des Prüfungsergebnisses des Rechnungshofs war daher das Ziel der ÖPNRV-Reform 2005 für den ÖPNRV klare Verantwortungsstrukturen insoweit zu schaffen, dass dieser einer eindeutigen Aufgabenzuständigkeit sowie einer darauf basierenden eindeutigen Finanzierung unterzogen wird.

Bei Betrachtung des Neuentwurfes zum ÖPNRV-G als Ergebnis der ÖPNRV - Reform entsteht jedoch der Eindruck, dass der Bund diese Reform allein dazu (aus-)genutzt hat, sich endgültig von seiner Gewährleistungsverantwortung für das in § 7 ÖPNRV-G 1999 definierte Leistungsvolumen im Speziellen und von seiner Finanzierungsverantwortung für den Schienenpersonennah- und Regionalverkehr sowie seiner Eigentümergeverantwortung im Allgemeinen zu verabschieden.

## 2.) Zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1. § 6

Auffallend ist, dass der Bund beabsichtigt seine Aufgaben für den Schienenpersonennah- und Regionalverkehr auf die *Bestellung von begünstigten Tarifen* einzuschränken (§ 6 Z 1) und sich damit von seiner in § 7 ÖPNRV-G 1999 definierten Verpflichtung zur Sicherung der Leistungsvolumina des Fahrplanes 1999/2000 verabschieden will. Damit setzt der Bund seine rechtsirrigte Auslegung des § 7 leg.cit. fort, der unter „Sicherstellung des Grundangebotes“ nur dessen tatsächliche Mittelzuweisung verstehen will.

Der Bund geht somit davon aus, lediglich jene Finanzierungsmittel den Ländern zur Verfügung zu stellen, welche er bislang für den ÖPNRV tatsächlich eingesetzt hat und nicht jene, die er kraft der derzeit geltenden Gesetze einsetzen müsste.

Dies würde bedeuten, dass die Länder zur Fortführung eines geordneten öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs eine immense zusätzliche finanzielle Belastung in Kauf nehmen müssten. Dies erscheint insbesondere in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich, zumal nach § 4 Finanz-Verfassungsgesetz bei Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung aufgrund eines Gesetzes darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden dürfen.

Die Ländervertreter haben im Zuge der Reform mehrfach betont und gefordert, dass durch die Regionalisierung der ÖPNV-Betriebsmittel keine Kosten- und Risikoabwälzung auf die Länder erfolgen dürfe und hat der Bund stets beteuert, dass den Ländern durch die Verlagerung der ÖPNV-Betriebsmittel kein zusätzlicher Finanzierungsaufwand erwachsen werde. So hat auch Staatssekretär Kukacka im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz vom 4.11.2005 zusammenfassend Zusicherungen dahingehend gemacht, dass

- 1.) die Verantwortung für die ÖBB beim Bund bleibe und die Länder daher von den Defiziten der ÖBB nicht betroffen sein werden und dass
- 2.) aufgrund der Hauptverantwortung des Bundes zusätzlich Mittel bereit gestellt würden, wenn die vorhergesehenen Mittel nicht ausreichen.

Auch wenn der Bund Gegenteiliges behauptet - **mit Inkrafttreten dieses „ÖPNRV-G-neu“ würde zweifellos eine Kosten- und Risikoüberwälzung auf die Länder eintreten!!!**

Um dies zu verhindern, stehen legislativ zwei Möglichkeiten offen:

- 1.) Der Wortlaut des § 7 ÖPNRV-G 1999 findet sich in § 6 Z 1 ÖPNRV-G- neu wieder;  
oder
- 2.) In dem Neuentwurf zum ÖPNRV-G wird eine Revision und Anpassung der Mittel an den tatsächlichen Bedarf der Länder vorgesehen. Diese Revision wäre so auszugestalten, dass zu einem bestimmten gesetzlich festgelegten Stichtag für jedes Bundesland geprüft werden müsste, ob die Mittelzuweisungen des Bundes 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 Fahrplanjahr 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.

Um dann nach Durchführung der Revision eine Gesetzesänderung zu vermeiden, wird vorgeschlagen die Anpassung der regionalisierten Mittel in einer Verordnung vorzunehmen. Das Gesetz müsste daher für diese „Revisionsregelung“ auch eine VO-Ermächtigung enthalten.

Erst wenn das ÖPNRV-G- neu eine solche Revision und eine darauf folgende Anpassung vorsähe oder der § 7 ÖPNRV-G 1999 nicht ersatzlos gestrichen wird, könnte davon ausgegangen werden, dass keine Kosten- und Risikoüberwälzung auf die Länder zu befürchten ist.

Zu § 6 Z 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 und § 6 Z 4 i.V.m. § 11 ist zu bemerken, dass der Bund die ÖPNV-Mittel nur noch in Form von Zweckzuschüssen i.S.d. § 12 Abs. 2 F-VG leisten und daher von einer allfälligen Umsatzsteuerpflicht für Verbundzahlungen nicht betroffen sein wird. Dies bedeutet dass das Risiko einer allfälligen Umsatzsteuerbarkeit von ÖPNV-Mittel auf die Länder übergeht und eine solche Umsatzsteuerpflicht für die Länder einen ÖPNV-Mittelentzug bedeuten würde, da die Bundesbeiträge ohne Umsatzsteuer berechnet wurden.

Das Risiko der Überwälzung einer allfälligen Umsatzsteuerpflicht muss daher durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern beseitigt werden. In dieser Vereinbarung ist der Begriff „Zuschüsse zu einem Verbund“ in der Umsatzsteuer-Richtlinie 2000 Rz 26ff zu konkretisieren und ist weiters die Umsatzsteuerpflicht für diese Zuschüsse auszuschließen. Eine vergleichbare Vereinbarung zwischen Bund und Ländern existiert in der Bundesrepublik Deutschland in Form eines Verwaltungskompromisses, welcher anlässlich der dortigen Regionalisierung zustande kam.

## **2.2. §§ 7 Abs. 2 und 11 Abs. 4 - zum Verweis auf die Regelungen des Vergaberechts im Speziellen und zur wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung im Allgemeinen**

Die Bestellung von ÖPNV-Leistungen ist Aufgabe der Länder. Die Länder, als Besteller bzw. die Verbundorganisationsgesellschaften als Auftragnehmer haben ein grundsätzliches Interesse daran, die Kosten für den ÖPNRV und damit die Haushaltsbelastung so gering wie möglich zu halten.

Gemäß den Erläuterungen zum „ÖPNRV-G-neu“ sollen zur Erhöhung der Effizienz im ÖPNV neben der Aufgabenkonzentration 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 wurden jedoch außer acht gelassen.

### **2.2.1. Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen**

Das ÖPNRV-G neu verweist in den §§ 7 Abs. 2 und 11 Abs. 4 auf die „anzuwendenden Regelungen des Vergaberechts“. Nach diesen „anzuwendenden Regelungen des Vergaberechts“, also nach dem europäischen und dem österreichischen Vergaberecht, besteht – unabhängig von diesem Verweis - für die Länder als Aufgabenträger eine grundsätzliche<sup>1</sup> Ausschreibungspflicht von Verkehrsdienstleistungen.

Dass obligatorische Ausschreibungen wirklich zu einem besseren und effizienteren ÖPNRV führen, ist nicht unzweifelhaft erwiesen. Jedenfalls kann der erwartete Nutzen der

---

<sup>1</sup> Ausgenommen sind Inhouse-Vergaben bzw. gelten für Dienstleistungskonzessionen und für Eisenbahnverkehre als nicht-prioritäre Dienstleistungen nur eingeschränkte Anforderungen

Kostensenkung durch Ausschreibungen auch durch den verstärkt herrschenden Kostendruck auf die Unternehmen erzielt werden.

Gerade im Bereich des ÖPNRV wurden Erfahrungen gemacht, dass ein kostengünstiger und effizienter ÖPNRV 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 marktorientierte Direktvergabe beruht auf der Annahme, dass die Kostenstruktur eines durchschnittlich, gut geführten Unternehmens besser sein muss als die der Mehrzahl der übrigen aktiven Verkehrsunternehmen. 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 (sog. Transaktionskosten) verbunden ist, die mit der Komplexität der Verkehrsträger sowie dem Leistungsumfang steigen. Testausschreibungen in Kärnten haben ergeben, dass die Kosten für Verkehrsdienstleistungen um bis zu 30 % gestiegen sind.

Insbesondere die Transaktionskosten können entscheidungsrelevant für die Frage sein, ob sich ein Ausschreibungswettbewerb überhaupt rechnet. So können die durch eine Ausschreibung erzielten Kostensenkungseffekte durch hohe Transaktionskosten verlustigt gehen. Insoweit wäre eine generelle Ausschreibungspflicht für Verkehrsdienstleistungen besonders dann problematisch, wenn deren direkte Vergabe ökonomisch sinnvoller wäre.

Angesichts der o.g. Vorteile und vor allem der Tatsache, dass das Ziel der Kostensenkung im ÖPNRV auch - wenn nicht sogar eher - durch eine (marktorientierte) Direktvergabe erfolgen kann und im übrigen Gebietskörperschaften ohnedies haushaltsrechtlich verpflichtet sind (Verkehrs-)Dienstleistungen auf Ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen und Kostensenkungspotentiale auszuschöpfen, sollte bei Bestellungen von Verkehrsdienstleistungen eine Wahlmöglichkeit zwischen Ausschreibung und Direktvergabe gegeben werden.

### 2.2.2. Linienbündelung/Flächenkonzession

Die Vorteile einer Linienbündelung, als das Instrument der wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung 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 Verkehrsdienstverträge abgeschlossen wurden. Wenn ein Verkehrsunternehmen (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 Verkehrsdienstvertrag 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 Staatssekretär Kukacka sei in der Frage der Bündelkonzession der Länderwunsch berücksichtigt worden (Protokoll der Landeshauptleutekonferenz vom 4.11.2005). Dies ist nicht der Fall. Die derzeit gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten sind zur Gänze 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 gesamtheitlich auch öffentlich-rechtlich sicherzustellen und indirekt vertretbare Preise für gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen erzielen zu können.

### **2.3. § 10 Abs. 2**

Gemäß § 10 Abs. 2 des Neuentwurfes umfassen die Bundesbeträge für die Verbundzahlungen u.a. die „...laufenden Kosten für die Abrechnung im Rahmen der Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt.“ Dass es sich dabei um den 50%-igen Anteil des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) handelt ergibt sich lediglich aus den Erläuterungen zum § 10.

Gerade beim ÖPNRV-G 1999 haben Erfahrungen in der Vergangenheit gezeigt, dass auch mit Hilfe von Erläuterungen Auffassungsunterschiede in der Auslegung von Gesetzestexten nicht beseitigt werden können. Es wäre daher sinnvoll, wenn sich im Gesetzestext selbst der Hinweis darauf findet, dass die Verpflichtung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz zur hälftigen Kofinanzierung der laufenden Kosten für die Abrechnung im Rahmen der Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt von dieser Bestimmung unberührt bleibt.

### **2.4. § 11 Abs. 1**

Gemäß den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf werden für die Bestellerförderung den Ländern € 30 Mio an Bundesmitteln zur Verfügung gestellt. Der Bund spricht hier von einer Aufstockung, scheint jedoch vergessen zu haben, dass dieser bei der Schaffung des ÖPNRV-G 1999 den Ländern - um deren Zustimmung für das e.g. Gesetz zu erlangen - für die Bestellerförderung Mittel in der Höhe von rund € 60 Mio zugesichert hat. Entgegen der Ansicht des Bundes liegt daher ein reduzierter Mitteleinsatz vor und wird dadurch die Zielsetzung der Forcierung des ÖPNRV behindert.

### **2.5. § 16 Abs. 2 Z 1**

Nachdem in einzelnen Verbänden Modelle einer pauschalierten Abgeltung von Ab- und Durchtarifierungsverluste existieren, wird vorgeschlagen den Begriff „Durchtarifierungsverluste“ durch den allgemeineren Begriff „Verbundtarifsubventionierungen“ zu ersetzen.

### **2.6. § 19 Abs. 1**

Der Begriff „Kundenstrom“ ist auszuweiten, da nicht nur die Kunden sondern auch die Beschäftigten einer gewerblichen Betriebsanlage ein erhöhtes Verkehrsaufkommen verursachen können.

**2.7. § 26**

Der Entwurf zum ÖPNRV-G neu sieht in § 26 ein Außerkrafttreten der Grund- und Finanzierungsverträge vor. Eine solche Bestimmung würde in privatrechtliche Vereinbarungen greifen und erscheint daher deren Zulässigkeit in Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Privatautonomie fragwürdig.

Mit freundlichen Grüßen!

Mag. Gudrun Kartnig  
Rechtswesen

Dipl.-Ing. Christian Heschter  
Geschäftsführer