



BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0

DVR NR. 1048384

Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie
II/SCH6 (Abteilung Sch6 – Nahverkehr)
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMVIT- 239.597/0001 -SCH6/2005	UV-GSt/Li	Doris Unfried	DW 2720	DW 2105		27.2.2006

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz - ÖPNRV-G)

Der von Seiten des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie ausgearbeitete Entwurf eines neuen ÖPNRV-G ist Teil der angekündigten sog „Nahverkehrs-Reform“ und sollte wichtige verkehrspolitische Schritte setzen.

Der Entwurf enthält aber lediglich finanzielle Aspekte, verkehrspolitische Aspekte bleiben weitgehend unberücksichtigt. Ein Gesamtverkehrskonzept des Bundes ist aber unabdingbare Voraussetzung für die geplante Übertragung der Aufgaben an die Länder. Nur nach einer gesetzlichen Festlegung des Bundes, wie die Mindestversorgung mit öffentlichem Verkehr in Österreich definiert ist, können die zuständigen regionalen Behörden die Nahverkehrsplanung und –organisation in den jeweiligen Bundesländern festlegen und koordinieren. Ohne Abstimmung zwischen Fernverkehr und Nahverkehr und einer koordinierenden Schnittstelle kann kein qualitativ gutes Angebot erstellt werden.

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK) musste allerdings feststellen, dass genau diese wichtige Grundlage und Vorgabe nicht erfüllt werden konnte.

Ziel des bereits 1999 beschlossenen Bundesgesetzes über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-G) ist eine grundsätzliche Neustrukturierung des öffentlichen Nahverkehrs in Österreich, die eine ausreichende Budgetierung durch den konsequenten Übergang von der Alleinnahmengarantie zum Bestellerprinzip sicherstellen sollte.

Nach geltender Rechtslage ist der Bund gemäß Art 10 Bundesverfassungsgesetz (B-VG) für die Verkehrsversorgung im gesamten Bundesgebiet verantwortlich. Im Finanzverfassungsgesetz (§ 2) ist festgehalten, dass Aufgaben, die dem Bund zugeschrieben wurden, auch von diesem zu finanzieren sind.

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, die Bestellverantwortung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) an die Länder und Gemeinden zu übertragen, allerdings ohne entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Das ist aus Sicht der BAK verfassungsrechtlich bedenklich und es ist weiters zu befürchten, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen ihre Kostensteigerungen, die ua durch die jährliche Erhöhung des Infrastrukturbenützungsentgeltes anfallen, ebenfalls auf die Länder überwälzen werden.

Es soll also Aufgabe der Länder sein, Rahmenpläne für die Versorgung mit ÖPNV (Dichte und Qualität) zu erstellen. Diese Aufgaben können an zuständige Behörden (Gemeinden) oder Verkehrsverbundgesellschaften, Landesverkehrsorganisationen oder Unternehmerkooperationen delegiert werden.

Grundsätzlich wird es Aufgabe der Gemeinden sein, die Details des Angebotes zu planen. Der Bund plant, sich durch die Streichung der Leistungsgarantie für ein Mindestangebot im Schienenverkehr aus der Verantwortung für die Sicherstellung einer Versorgung im öffentlichen Verkehr zurück zu ziehen.

Darüber hinaus ist geplant die Länder finanziell zu belasten und mittels einfachem Bundesgesetz, das jederzeit abgeändert werden kann, Finanzmittel in nicht nachvollziehbaren, aber geringer Höhe festzulegen. Aus Sicht der BAK ist es erforderlich, bei derart weitreichenden Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Personennahverkehr durch eine Art 15a B-VG Vereinbarung abzusichern.

Zu erwartende Auswirkungen auf die Beschäftigung finden leider keine Berücksichtigung.

Weiters forderten die Landeshauptleute bereits im Mai vergangenen Jahres ein Gesamtkonzept des Bundes über die Zukunft des öffentlichen Verkehrs, das bis dato nicht vorliegt. Sinnvollerweise wäre aber gerade dieses Gesamtverkehrskonzept als optimale Grundlage für eine vom Bund zu garantierende Mindestvorsorgung, wie sie in der geltenden Fassung des ÖPNRV-G unter § 7 festgehalten ist. Die Länder könnten dann mit ihren Planungen und regionalen Konzepten an diese Schnittstellen anknüpfen.

Abschließend wird noch darauf hingewiesen, dass auf europäischer Ebene ein Verordnungsvorschlag über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, KOM(2005) 319 endg, diskutiert wird, der durch seine unmittelbare Anwendbarkeit nachhaltige Auswirkungen auf die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs in Österreich haben wird. Ein Inkrafttreten dieser Verordnung ist aber keinesfalls vor 2007 zu erwarten. Es wäre daher äußerst sinnvoll, die Entwicklungen auf EU-Ebene abzuwarten und dann die nationale Gesetzgebung entsprechend aktuell zu gestalten.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu § 5 Begriffsbestimmungen

Die Definition von Verkehrsverbänden gemäß Abs 1 als Kooperationsformen von Verkehrsunternehmen muss hinterfragt werden, denn einerseits gibt es in Österreich keine solchen Verkehrsverbände und andererseits bleibt offen, welche Aufgaben derartige Verkehrsverbände im Gegensatz zu den bereits existierenden Verkehrsverbundorganisa-

tionsgesellschaften haben sollen, denn in weiterer Folge des Gesetzesvorschlags werden Verkehrsverbände nicht mehr erwähnt.

In Abs 2 sollte auch für Gemeinden – und nicht nur für Länder – die Möglichkeit offen bleiben, sich an Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften zu beteiligen.

Der räumliche Geltungsbereich eines Verkehrsverbundes soll sich gemäß Abs 3 in Zukunft an den Bundesländer- oder Staatsgrenzen orientieren. Diese Abgrenzung ist möglicherweise aus finanzpolitischer Sicht relevant. Verkehrspolitisch scheint aus Sicht der BAK eine derartige Abgrenzung nicht sinnvoll, da die Fahrgastströme nicht an den jeweiligen Landesgrenzen enden, sondern darüber hinaus gehen. Die derzeit geltende Definition über den räumlichen Geltungsbereich von Verkehrsverbänden, die sich an den Fahrgastströmen orientiert, sollte daher beibehalten werden.

§ 6 Aufgaben des Bundes

Das Eisenbahnwesen liegt kompetenzrechtlich im Bereich des Bundes, der die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen und die übergeordnete Koordination des öffentlichen Personennah- und -regionalverkehrs wahrzunehmen hat. Dennoch fehlen bereits derzeit zur Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots österreichweit rd 200 Mio Euro.

Gemäß Entwurf soll der Bund nur mehr Tarifbestellungen und Fahrpreisersätze im Schienenpersonennah- und -regionalverkehr vornehmen. Diese Bundeskompetenz zur Sicherung eines Grundangebotes darf keinesfalls gestrichen werden, da das Grundangebot und eine unbedingt zu ergänzende Definition eines Mindestversorgungsstandards im Personenverkehr auf der Schiene - neben ausreichenden Finanzmitteln – die wichtigsten Voraussetzungen für ein funktionierendes öffentliches Verkehrssystem sind.

Das Schweizer Modell einer gesetzlich definierten Grundversorgung unter Festlegung der genauen Anzahl der Zugpaare in Abhängigkeit von der Zahl der Einwohner einer bestimmten Ortschaft sollte hier als Grundlage für eine österreichische Regelung herangezogen werden.

Durch die Streichung des § 7 im geltenden Bundesgesetz würde eine Finanzierungslücke entstehen, die nur durch eine Sicherstellung des Fahrplanangebots und nicht allein durch Tarifbestellungen verhindert werden kann. Eine Gefährdung von den rd 40.000 Arbeitsplätzen bei den ÖBB muss daher befürchtet werden.

Weiters soll in diesem § 6 in Z 3 und 4 durch Verweise auf die §§ 10 und 11 die Zahlung der Bundesbeiträge zur Verbundabgeltung und für die Finanzierung von zusätzlichen öffentlichen Verkehrsdiensten an die Länder als Aufgaben des Bundes in Form von absoluten Beträgen aufgenommen werden.

Dazu ist aus Sicht der BAK festzuhalten, dass eine einfachgesetzliche Regelung, die jederzeit abgeändert werden kann, keine ausreichende Sicherstellung der finanziellen Mittel darstellt und dass andererseits die Höhe der Zahlungen (Basis 2003) und deren Form der Indexierung (VPI-Durchschnitt von zwei zurückliegenden Jahren) einer Deckelung der schon heute nicht ausreichenden Mittel gleichkommt.

Zu § 8 Aufgaben der Verkehrsunternehmen

In Z 4 ist festgehalten, dass in Zukunft die Verkehrsunternehmen die Fahrplangestaltung zu übernehmen haben. Dies ist aber aus Sicht der BAK nur dann sinnvoll, wenn die Einschränkung „sofern sie dazu von den Gebietskörperschaften beauftragt wurden“ aufgenommen wird.

Weiters ist in Z 7 eine streckenbezogene Darstellung der Mittelverwendung ebenfalls zukünftige Aufgabe der Verkehrsunternehmen. Dieser Ansatz lässt aber alle in österreichischen Ballungsräumen existierenden integrierten Verkehrsnetze völlig außer Acht. Und ist entsprechend abzuändern bzw zu ergänzen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Festlegung von Aufgaben der Verkehrsunternehmen wohl kaum für eigenwirtschaftlich agierende Unternehmen gelten kann.

Zu § 9 Aufgaben der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften

Z 3 überträgt die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätskriterien den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften. Eine derartige Kontrollbefugnis sollte aber auch den bestellenden Ländern zuerkannt werden.

In Z 9 wird die Einrichtung eines Fahrgastbeirates zur Beratung der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft festgelegt. Die Zusammensetzung eines solchen Beirates kann durch eine Verordnung des Verkehrsministers beeinflusst werden. Um die Interessen der Fahrgäste und der rd 500.000 PendlerInnen, die österreichweit unterwegs sind, entsprechend zu vertreten, sind die gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeiter und Angestellten der Bundesländer, für die der Verbundbereich jeweils gilt, jedenfalls in der Fahrgastbeirat einzubeziehen.

Zu § 10 Finanzierung - Verbundzahlungen

Gemäß den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf sollen die Verkehrsverbundzahlungen auf Basis 2003 geleistet werden. Dabei wird für die Jahre ab 2006 festgelegt, dass für die Hälfte der Mittel eine Wertsicherung anhand des Verbraucherpreisindex (VPI) und für die zweite Hälfte gemäß einer Veränderung der Nachfrage erfolgen soll. Da der Bund insgesamt mit einer Erhöhung der Ausgaben unter diesem Titel von 1 – 2 % pa rechnet, kann jedenfalls von einer de-facto Deckelung der Bundesfinanzierung gesprochen werden.

Eine Folge der Deckelung der Mittel, die schon seit dem Jahr 2000 vorgenommen wurde, ist die Überwälzung der Ausgabendynamik im Nahverkehrsbereich auf die Länder, die zusätzlich notwendige Investitionsaufgaben sowie die Kosten sonstiger Verkehrsdienste zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Verkehrs zu tragen hatten und nun auch weiterhin haben werden.

Weiters ist festzuhalten, dass die Veränderung der Nachfrage nicht unmittelbar mit der Veränderung der Höhe des Aufwands einhergeht. Die Nachfrage kann sich durchaus dann zuungunsten des öffentlichen Verkehrs verändern, wenn durch den Ausbau von Straßenverbindungen der Individualverkehr über Gebühr gefördert wird.

Im Entwurf sind Verkehrsverbundzahlungen des Bundes in der Höhe von 58,6 Mio € ab dem Jahr 2006 festgeschrieben. Der Aufteilungsschlüssel, der dabei zur Anwendung gebracht wurde, unterscheidet sich deutlich von dem bei der Erstellung des Budgetvoranschlags und kann nicht nachvollzogen werden.

Zu § 11 Finanzierung - Bestellerförderung

Im Bereich der Bestellerförderung sollen laut Entwurf die derzeit gesetzlich vorgesehenen Mindestmittel von 7,23 Mio € auf 30 Mio € aufgestockt werden. Die Wertsicherung dieser Mittel soll ebenfalls nach dem zu § 10 erläuterten Modell erfolgen. Auch unter diesem Titel erwartet der Bund Ausgabensteigerungen von 1 – 2 % pa.

Grundsätzlich muss hierzu angemerkt werden, dass mit Inkrafttreten des derzeit geltenden ÖPNRV-G 1999 die Bestellerförderung in der Höhe von 7,23 Mio € vom Bund zugesagt wurde. Diese Mittel waren dazu gedacht, eine Umstellung des Systems der Alteinahmengarantie hin zur Bestellung von Verkehrsleistungen und zu deren Finanzierung zu ermöglichen und sollten eine dynamische Entwicklung erfahren. Eine Steigerung von jährlich 10 % sollte in den dann folgenden zehn Jahren zu einer völligen Systemumstellung führen. Aktuell müssten aus diesem Titel bereits 62,5 Mio € zur Verfügung gestellt werden.

Von Seiten der BAK wurde wiederholt kritisiert, dass diese Anhebung der Mittel für die Bestellerförderung nicht vorgenommen wurde und somit im Jahr 2006 noch immer in der gleichen geringen Höhe geleistet wird. Eine im Entwurf vorgesehene Aufstockung um 22,77 Mio € auf 30 Mio € ist zwar erfreulich, kann aber die seit 2000 fehlenden Mittel in keiner Weise ausgleichen. Nach den Informationen der BAK gibt es bislang keine Zusage des Bundesministeriums für Finanzen, diesen Betrag auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen.

Die vom Bund seit 2000 gedeckelten Mittel für den öffentlichen Personenverkehr führten zu einer eindrucksvollen Ausgabendynamik bei den Ländern.

Im Vergleich zum Bund mussten die Länder im Jahr 2000 642,7 Mio € aufwenden, im Jahr 2005 sogar schon 882 Mio €. Dagegen sind die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Bundesmittel von insgesamt 88 Mio € für ganz Österreich ein deutliche Hinweis auf die geringe Priorität, die der Bund dem öffentlichen Verkehrsangebot zumisst.

Auch der hier angewendete Aufteilungsschlüssel für die Zusage an die Bundesländer kann nicht nachvollzogen werden.

Zu § 12 Finanzierung - Tarifbestellungen

Der Bund bestellt bei den Eisenbahnunternehmen begünstigte Tarife für bestimmte Personengruppen. In Summe sollen für diese Tarifbestellungen 407,5 Mio € vom Bund den Ländern zur Verfügung gestellt werden, davon 380,5 Mio € für Tarifbestellungen bei den ÖBB und die restlichen 27 Mio € für Tarifbestellungen der Länder bei den Privatbahnen. Sollte es in einzelnen Bundesländern dazu kommen, dass aufgrund der knappen Mittel Bahnstrecken eingestellt werden müssen, dann sieht der Entwurf auch vor, dass die Mittel für Tarifbestellungen nicht nur für Zahlungen an die Eisenbahnunternehmen, sondern auch an Busunternehmen eingesetzt werden.

Die BAK befürchtet durch diese Vorgehensweise des Bundes eine Welle von Einstellungen bei Bahnstrecken. Verkehrspolitisch erwünscht ist dieses Szenario aber keineswegs und es wäre Aufgabe des Bundes, ein sinnvolles Gesamtverkehrskonzept zu erarbeiten und sicher zu stellen.

Weiters ist in Abs 2 festgelegt, dass die Eisenbahnunternehmen verpflichtet sind, eine schienenstreckenbezogene Mittelzuscheidung bis 30. Juni des Folgejahres auszuweisen hätten. Grundsätzlich wird das Bestreben nach mehr Transparenz von Seiten der BAK begrüßt, aber der Nachweis erfordert Daten, die in dieser kurzen Zeitspanne möglicherweise gar nicht vorgelegt werden können.

Abs 4 spricht von „Verkehrsleistungen, die mit Fahrausweisen erbracht werden“ und bedarf einer redaktionellen Überarbeitung. Weiters ist der Aufteilungsschlüssel der genannten 407,5 Mio € nicht nachvollziehbar.

In Abs 8 verpflichtet sich der Bund, die Mittel für die Tarifbestellungen für maximal 15 Jahre zur Verfügung zu stellen. Hier bleibt völlig offen, wie das System nach dieser Zeit funktionieren soll und kann und ob der Bund danach durch eine einfache Gesetzesänderung Zahlungen einstellen will.

Grundsätzlich ist an dieser Stelle anzumerken, dass durch das jährlich um rd 5 – 6 % steigende Infrastrukturbenützungsentgelt (IBE), das die ÖBB Personenverkehr AG an die ÖBB Infrastruktur Betrieb AG zu leisten hat, bei der ÖBB Personenverkehr AG ein Mehraufwand entsteht, der entweder durch Rationalisierungen oder Angebotskürzungen oder durch höhere Zuschüsse der öffentlichen Hand und durch höhere Fahrpreise abgedeckt werden muss. Eine jährliche Anhebung der Fahrpreise wird von Seiten der BAK allerdings strikt abgelehnt.

Zu § 15 Qualität - Qualitätskriterien

Die Vorgabe von Qualitätskriterien und die Sicherstellung, dass sie auch eingehalten werden, sind wichtige Werkzeuge, um ein qualitativ hochwertiges Angebot zu erzielen.

In der im Entwurf vorgelegten Aufzählung sollten aus Sicht der BAK allerdings einige wichtige Kriterien unbedingt ergänzt werden.

Die Verknüpfung von Fern- und Nahverkehr mit einer Vertaktung des Nahverkehrs, basierend auf dem Grundangebot des Bundes im Fernverkehr und den vom Bund vorgegebenen Standards eines Mindestversorgungsgrades, muss unbedingt als weiteres Qualitätskriterium und als Voraussetzung für die Leistung von Bundeszahlungen aufgenommen werden.

Weiters und nicht weniger wichtig für die Qualität des Angebots sind eine Erweiterung der Qualitätskriterien um die Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals. Sinnvoll wären Mindestanstellungsbedingungen, die garantieren, dass Einsparungen nicht auf dem Rücken des Fahrpersonals erfolgen.

Aus Sicht der Fahrgäste ist die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle auf Landesebene für alle mit der Benützung des öffentlichen Verkehrs zusammenhängenden Schwierigkeiten und Probleme notwendig und dringend erwünscht.

Zu § 16 Qualität - Monitoring

Die in Z 3 enthaltene Verpflichtung, Fahrkartenerlöse streckenbezogen aufzuschlüsseln, ist in Ballungsräumen nicht möglich, da dort nicht einzelne Linien, sondern das integrierte Netz im Vordergrund steht.

Zu § 17 Qualität - Evaluierung

Hier ist vorgesehen, dass der Bund und die Länder bis 30. Juni 2016 eine Evaluierung über die durch dieses Bundesgesetz ausgelösten Effizienzsteigerungen vornehmen. Aus Sicht der BAK ist eine derartige Evaluierung laufend, dh einmal pro Jahr vorzunehmen, um rechtzeitig unerwünschten Effekten gegensteuern zu können.

Zu § 18 Verkehrsanschlussabgabe

Das bereits seit 1999 bestehende Instrument der Einhebung einer flächenbezogenen Abgabe zur Deckung der mit dem Anschluss von öffentlichen Verkehrsmitteln an Betriebsansiedlungen verbundenen Kosten wird durch eine im Entwurf vorgesehene Verschiebung der Kompetenz von den Gemeinden zu den Ländern unter Beibehaltung als Kann-Bestimmung nicht wirkungsvoller.

Die BAK fordert die verpflichtende Einhebung einer Verkehrsanschlussabgabe anstelle der aus Wettbewerbsgründen noch nie zur Anwendung gekommenen Option.

Unverständlich ist auch die Formulierung, dass diese Verkehrsanschlussabgabe „ausgeschrieben“ werden kann, wenn in § 21 eine Mindesthöhe für diese Abgabe eingeführt werden soll.

Redaktionell überarbeitet werden sollte in § 21 Z 1 die Textierung „für die Errichtung des öffentlichen Verkehrsmittels zu den Betriebsanlagen“. Besser wäre „Errichtung des öffentlichen Verkehrsanschlusses“ zu den Betriebsanlagen.

Zu § 26 Schlussbestimmungen - Außer-Kraft-Treten und Übergangsregelungen

Aus Sicht der BAK erscheint es äußerst bedenklich, dass die in den einzelnen Verkehrsverbänden existierenden Grund- und Finanzierungsverträge mit diesem Gesetzesentwurf einfach außer Kraft gesetzt werden sollen. Alle Vertragspartner, zu denen auch der Bund gehört, haben sich an die Vertragsinhalte und die Kündigungsbestimmungen in den Verträgen zu halten.

Grundsätzlich zu kritisieren ist der Rückzug des Bundes aus seiner Verantwortung für den öffentlichen Verkehr, das Fehlen von Anreizen, das Angebot zu verbessern und auszuweiten und das Fehlen einer bundesweit gültigen Definition von Qualität und Mindestumfang im öffentlichen Verkehrsangebot.

Aus diesen Gründen lehnt die BAK den vorliegenden Entwurf strikt ab.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel
Präsident



Maria Kubitschek
IV des Direktors