



Für unser Land!

LEGISLATIV-

UND

VERFASSUNGSDIENST

Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie
Radetzkystrasse 2
1000 Wien
E-Mail: infra6@bmvit.gv.at
st7@bmvit.gv.at

ZAHL

2001-BG/140/14-2010

2001-BG/310/38-2010

DATUM

21.12.2010

CHIEMSEEHOF

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG

landesregierung.salzburg.gv.at

FA feel the inspiration!

TEL (0662) 8042 - 2290

Herr Mag. Feichtenschlager

BETREFF

1. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Kraftfahrliniengesetz geändert wird;
2. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrs-gesetz 1999 geändert wird;

Stellungnahme

Bezug: zu 1. BMVIT-244.017/0024-II/ST7/2010

zu 2. ZI BMVIT-239.597/0014-V/INFRA6/2010

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem im Gegenstand bezeichneten Gesetzentwurf gibt das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme bekannt:

1. Allgemeines:

1.1. Der Anpassungsbedarf des innerstaatlichen Rechts an die Verordnung (EG) Nr 1379/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr 1191/69 und (EWG) Nr 1107/70 des Rates (im Folgenden als „PSO-Verordnung“ bezeichnet) birgt die Chance in sich, die Vergabe bzw Förderung von Verkehrsdienstleistungen gegenüber der derzeitigen historisch gewachsenen Situation vor allem auch im Interesse eines sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatzes der (doch erheblichen) in diesem Bereich eingesetzten öffentlichen Mittel wesentlich zu verbessern. Dem steht jedoch die latente Gefahr gegenüber, für eine gemeinschaftsrechts-

DAS LAND IM INTERNET: www.salzburg.gv.at

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG • LANDESAMTSDIREKTION

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG • TEL (0662) 8042-0* • FAX (0662) 8042-2160 • MAIL post@salzburg.gv.at • DVR 0078182

konforme Abwicklung von Vergaben und Förderungen einen nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand in Kauf nehmen zu müssen. Ob das eine oder das andere stärker schlagend wird, hängt sehr wesentlich davon ab, welche der durch die PSO-Verordnung eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten letztlich wahrgenommen werden.

Der Leitgedanke des Vorhabens sollte sein, die begrenzt vorhandenen Mittel im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr so effizient und effektiv wie möglich einzusetzen. Dem entsprechen die geplanten Vorhaben allenfalls beschränkt.

1.2. Die geplanten Vorhaben entsprechen im Wesentlichen den im Weg der Salzburger Verkehrsverbund GmbH bekannt gewordenen Vorentwürfen vom Februar 2010. Trotz der erkennbaren Bemühungen, die in der einschlägigen, im Jahr 2009 zu mehreren Sitzungen zusammengekommenen Arbeitsgruppe ausführlich besprochenen Punkte auch umzusetzen (wie etwa die Ermöglichung von Linienbündelausschreibungen, die Erhöhung der Transparenz usw), lassen diese nach wie vor teilweise die erhoffte klare Priorisierung der volkswirtschaftlichen Interessen an einem möglichst guten Angebot im Bereich des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs bei gleichzeitig möglichst geringem Einsatz von Steuergeldern gegenüber den betriebswirtschaftlichen Interessen einzelner Verkehrsunternehmer vermissen. Unverständlich ist daher, dass die geplanten Vorhaben an einigen, schon in der Vergangenheit kritisierten Bestimmungen, wie etwa den §§ 2 und 23 Abs 2 KfIG und § 3 ÖPNRV-G (dazu unter Pkt 2) festhalten.

1.3. In diesem Zusammenhang muss auch auf die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte als Folge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise hingewiesen werden. Diese Situation hat zur Folge, dass auch im Bereich des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs die verfügbaren öffentlichen Mittel zukünftig nicht steigen, sondern längerfristig – wie auch in anderen Bereichen – sinken werden.

Dabei ist auch auf die besondere Problematik der zusätzlichen „Bestellerförderungen“ des Bundes gemäß den §§ 24 Abs 2 und 26 Abs 3 ÖPNRV-G hinzuweisen: Es wird daran erinnert, dass der Bund den Ländern und den Gemeinden die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung übertragen und diesen im Gegenzug dafür – unter der Voraussetzung einer entsprechenden Kofinanzierung – nach Maßgabe seiner budgetären Möglichkeiten eine Ausweitung der jährlichen Förderungsmittel um bis zu 860 Mio S in Aussicht gestellt hat (siehe dazu auch den Bericht des Verkehrsausschusses zur Stammfassung des Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999, BlgNr 2046, XX. GP, im Besonderen die Erläuterungen zu § 26 Abs 3 ÖPNRV-G). Nach mehr als einem Jahrzehnt seit dem Inkrafttreten des Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 machen die tatsächlichen zusätzlichen Bestellerförderungen des Bundes immer noch einen bescheidenen Bruchteil des seinerzeit in Aussicht gestellten Betrages aus. Im Ergebnis ist der ursprüngliche Mitfinanzierungsanteil des Bundes von 50 % auf nunmehr 33 % ge-

sunken. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hat inzwischen zudem die Richtlinien verschärft und verlangt für eine Kofinanzierung seitens des Bundes bestimmte Mindestauslastungen.

Die Landesfinanzreferentenkonferenz hat sich in ihrer Tagung am 19. Oktober 2010 mit der Frage der Kofinanzierung des Bundes befasst und dabei folgenden Beschluss gefasst:

„Die Landesfinanzreferentenkonferenz bekennt sich zu einem funktionierenden nachfrageorientierten öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr im Sinne des ÖPNRV-G 1999 und unterstützt auch weiterhin das System der Bestellerförderung.

Seitens des Bundes wurde im Vorfeld der Erlassung des ÖPNRV-G im Jahr 1999 eine Ausweitung der Förderungsmittel um bis zu EUR 62,5 Mio. jährlich in Aussicht gestellt (siehe Erläuterungen lt Nr 2046 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des NR, XX. GP). Die derzeitige Bestellerförderung des Bundes beträgt lediglich EUR 11,5 Mio. Mit der nunmehr beabsichtigten Neuinterpretation der Richtlinien für Bestellerförderung hinsichtlich der durchschnittlichen Mindestauslastung von 10 Personen pro Linienbuskurs derart, dass dies von der ersten bis zur letzten Haltestelle gegeben sein muss, würde die Bestellerförderung des Bundes nochmals in erheblichem Ausmaß verringert werden. Seitens der Landesfinanzreferentenkonferenz wird diese Neuinterpretation strikt abgelehnt, da sie den seinerzeitigen Zusagen des Bundes diametral entgegenläuft.

Der Bund wird aufgefordert, zumindest entsprechend der bisherigen Auslegung die Förderungen gemäß Punkt 4 der derzeitigen Förderungsrichtlinie zu gewähren.“

1.4. Um eine Verschlechterung des Angebotes im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr zu vermeiden, sollten daher die begrenzt vorhandenen Mittel so effizient und effektiv wie möglich eingesetzt werden. Dieses Gebot ist auch vor dem Hintergrund der Erfüllung der international und gemeinschaftsrechtlich verbindlichen Klimaschutzziele zu sehen: Gerade der Sektor Verkehr ist eine der wichtigsten Treibhausgasemissionsquellen in Österreich, noch dazu mit starken Zuwachsraten (1990: ca 14,0 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente; 2008: ca 22,6 Millionen CO₂-Äquivalente (+ 60,8 %); Quelle: Klimaschutzbericht 2010 des Umweltbundesamtes). Zur Vermeidung von drohenden massiven Kompensationszahlungen durch den Nachkauf von Verschmutzungsrechten zu Marktpreisen oder von schmerzlichen Geldstrafen seitens der Europäischen Gemeinschaft aus dem Grund einer Vertragsverletzung besteht ein akuter Handlungsbedarf. Neben zahlreichen anderen Maßnahmen wie etwa Tempolimits oder einer Verhinderung des Tanktourismus durch Treibstoffverteuerung liegt auch in der Attraktivierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs ein wesentlicher Ansatzpunkt, um die Klimabilanz Österreichs zu verbessern. Das wird angesichts der prekären finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte aber nur dann möglich sein, wenn auch der Bundesgesetzgeber im

Rahmen der Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung an die PSO-Verordnung einen möglichst effizienten und effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Gelder aktiv unterstützt. Es muss unbedingt vermieden werden, dass die Länder, Gemeinden oder Verkehrsverbundgesellschaften zu nicht marktkonformen Preisen Leistungen des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs beschaffen müssen.

2. Zu einzelnen Bestimmungen:

2.1. Zum Kraftfahrliniengesetz:

Zu § 2:

1. Gemäß dem geplanten Abs 5 hat der Antragsteller auf Erteilung einer Konzession für nicht-kommerzielle Verkehrsdienste bereits bei Antragstellung eine Kopie des Verkehrsdienstvertrages anzuschließen. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass der Konzessionsantrag frühestens zwölf Monate und spätestens sechs Monate vor dem Beginn des beantragten Gültigkeitszeitraumes zu stellen ist. Das klaglose Funktionieren des angestrebten Wettbewerbs im Bereich des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs hängt ganz wesentlich davon ab, ob die verfahrensrechtlichen Normen für die Konzessionserteilung (nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zeitlichen Vorgaben) einen rechtzeitigen Abschluss der Dienstleistungsvergabe, zB für ein ausgeschriebenes Linienbündel, überhaupt zulassen. Es stellt sich hier etwa die Frage, wie ein Antragsteller schon sechs oder gar zwölf Monate vor Beginn des Gültigkeitszeitraumes einen bereits fertig ausverhandelten bzw auf Grund einer Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren vorbehaltlich der noch ausstehenden Konzessionserteilung abgeschlossenen Verkehrsdienstvertrag vorweisen können soll. Das würde nämlich bedingen, dass die Verkehrsverbundgesellschaft mit der Ausschreibung bereits zu einem Zeitpunkt beginnt, zu dem sie noch gar nicht wissen kann, wie ihre finanzielle Ausstattung für das Jahr der Leistungserbringung sein wird und in welchem Umfang sie deshalb überhaupt Verkehrsdienstleistungen ausschreiben kann! Es bedarf daher – etwa nach dem Vorbild des Eisenbahngesetzes - zusätzlicher verfahrensbeschleunigender Regelungen oder solcher Regelungen, die eine parallele und koordinierte Durchführung eines wettbewerblichen und behördlichen Verfahrens ermöglichen.

Eine Anregung könnte etwa dem Eisenbahngesetz entnommen werden, welches eine Bestimmung kennt, wonach ein österreichischer Eisenbahnunternehmer (dessen Eignung schon bei Erlangung der ersten Konzession geprüft wurde) um jede weitere Trasse ansuchen kann (dh die Eignung wird sozusagen als weiterhin gegeben erachtet).

2. Unklar ist auch, was unter einer „wesentlichen Änderung“ des Konzessionsantrages zu verstehen ist. Im Hinblick auf die konkurrierenden wirtschaftlichen Interessen sollte eine

Konkretisierung dieses zentralen Begriffs nicht allein einer Wertung durch die Behörde überlassen werden.

Zu den §§ 7, 8, 13, 14 und 23:

Die in diesen Bestimmungen enthaltenen Zuständigkeiten der (Aufsichts-)Behörde werden einen spürbaren Mehraufwand bewirken.

Zu § 23:

Gemäß Abs 2 dürfen nicht-kommerzielle Verkehrsdienste im Kraftfahrlinienverkehr, soweit es sich nicht um die bloße Bestellung zusätzlicher Kurse einer bestehenden Linie handelt, nur dann in einem Vergabeverfahren beschafft werden, wenn diese Verkehrsdienste nicht durch kommerzielle Verkehrsdienste abgedeckt sind. Diese Bestimmung bringt die Vergabestellen unter einen unverständlichen Rechtfertigungsdruck und unterstellt ihnen, dass sie auf die (absurde) Idee kommen könnten, unter Verletzung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Kurse zu bestellen, obwohl ein kommerzieller Anbieter den Bedarf bereits ausreichend abdeckt. Die Gefahr dieser Bestimmung liegt darin, dass sich ein Verkehrsunternehmer aus rein betriebswirtschaftlichen Interessen die Konzession für einen kommerziellen Verkehr sichert und so dann mit der Behauptung, er decke sowieso schon den gegebenen Bedarf voll ab, dem Besteller nicht-kommerzieller Verkehrsdienste (also zB der Verkehrsverbundgesellschaft) die Etablierung eines nicht-kommerziellen Verkehr, für den tatsächlich ein Bedarf besteht, erschwert oder verunmöglicht. Dazu kommt, dass gemäß dem ersten Satz des Abs 4 solche Konzessionen ohne Kenntnisnahme und Anhörungsrechte der Verkehrsverbände erteilt werden könnten. Im Vergleich zum Vorentwurf vom Februar 2010 wird die Bestellung nicht-kommerzieller Verkehrsdienste sogar dadurch noch weiter erschwert, indem die Konzessionsdauer sowie das Betriebsprogramm bei sonstiger Nichtigkeit gemäß § 68 Abs 4 Z 4 AVG (!) dem zwischen dem Besteller und dem Personenkraftverkehrsunternehmer geschlossenen Vertrag entsprechen muss.

Zu § 37:

Der geplante Abs 3 – die Ersetzung des Wortes „beachten“ durch das Wort „beitragen“ sowie die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Interessen der Personenkraftverkehrsunternehmer – stellt die Aufsichtsbehörde vor wesentlich größere Vollzugsprobleme als der geltende Abs 3.

2.2. Zum Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999:

Zu § 3:

Die im Abs 2 und 3 enthaltene Differenzierung zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Verkehren löst die im geltenden § 3 Abs 2 und 3 enthaltene Differenzierung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen ab. Das zentrale Abgrenzungskriterium zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Verkehren ist das der „Ausgleichszahlungen“. Das Gesetz selbst enthält jedoch keine Begriffsbestimmung für den Begriff der „Ausgleichszahlungen“. Die Erläuterungen dazu stellen lediglich fest, dass selbst dann, wenn eine den Verkehrsdienst finanzierende Zahlung nicht durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts erfolgt, sondern durch einen privaten Dritten aus öffentlichen Mitteln, die für den Betrieb des öffentlichen Personennah- oder Regionalverkehrs gewidmet sind oder waren, ein nicht-kommerzieller Verkehr vorliegt. Damit ist klar, dass alle Kurse bzw Linien, die auch nur zu einem Teil aus Schüler- und Lehrlingsabgeltungen finanziert werden, welche ihrerseits aus dem durch Abgabenerträge gespeisten Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen stammen, einen nicht-kommerziellen Verkehr darstellen. Gleiches gilt im Fall von für Kurse bzw Linien ausbezahlte Ab- und Durchtarifierungsverluste, welche von Verkehrsverbundgesellschaften aus öffentlichen Mitteln der Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) angewiesen werden. Das alleine nützt aber für eine Optimierung des Einsatzes öffentlicher Gelder noch wenig, wenn nicht-kommerzielle Verkehrsdienstleistungen auch außerhalb eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags und damit ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens nach Bestbieterkriterien beschafft werden können, weil man bestimmte Abgeltungen als „allgemeine Vorschrift“ oder als „Zuschussvertrag“ im Sinn der PSO-Verordnung konstruiert. Die Erläuterungen verweisen auch darauf, dass es „grundsätzlich in der Entscheidung der zuständigen Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr 1370/2007 (liegt), ob innerhalb des möglichen Gestaltungsspielraumes der genannten Verordnung nicht-kommerzielle Verkehrsdienste durch öffentliche Dienstleistungsaufträge oder nach allgemeinen Vorschriften finanziert werden“. Das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend hat es in einem E-Mail vom 26. Juni 2009 ausdrücklich abgelehnt, dass die Mittel aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt an die für die Bestellung der Verkehrsdienste zuständigen Verkehrsverbundgesellschaften weitergegeben werden. Somit betrachtet das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend die Gewährung dieser Gelder als „allgemeine Vorschrift“ und entzieht diese Mittel einer Auftragsvergabe in einem wettbewerblichen Verfahren. Es gibt eine Vielzahl von Kursen, ja von ganzen Linien, die nur auf Grund der Abgeltungen für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt aus dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen überlebensfähig sind. Jeder Anbieter eines Schüler- oder Lehrlingskurses kann daher grundsätzlich damit rechnen, vom Bundesministe-

rium für Wirtschaft, Familie und Jugend die vertragliche Schüler- oder Lehrlingsabgeltung zu erhalten, weshalb er sich darauf beschränken kann, eine Konzession nur für solche aus Steuergeldern (FLAF) finanzierten Schüler- oder Lehrlingskurse zu beantragen. Aus der Sicht der öffentlichen Budgets bzw der Auftraggeber weiterer bedarfsbezogen als notwendig angesehener nicht-kommerzieller Kurse (also der Verkehrsverbundgesellschaft) stellt sich diese Situation jedoch so dar, dass diese solche Kurse zu ungünstigeren Konditionen „dazubestellen“ müssen, anstatt die (wesentlich kostengünstigere) Möglichkeit zu haben, gleich von vorneherein alle Kurse einschließlich der Schüler- und Lehrlingskurse als nicht-kommerzielle Verkehrsdienste gemeinsam ausschreiben zu können, um so günstigere Konditionen zu erhalten.

Zu den §§ 30a bis 30c:

Die Verpflichtung der gemäß § 30a zu benennenden Stelle zur Erfassung und Darstellung aller für die nicht-kommerziellen Verkehrsdienste anfallender Ausgleichszahlungen und Zahlungsflüsse ist nicht ausreichend.

Es wird daher vorgeschlagen, die Stelle gemäß § 30a auch zu ermächtigen,

- die Vorlage von Daten unter Androhung von Zwangsfolgen zu erzwingen,
- unrichtige Datenmeldungen der Verkehrsunternehmer entsprechend zu sanktionieren und
- die entsprechenden Kontrollen, etwa durch eine Einsichtnahme in die Gebarungsunterlagen, durchzuführen, um zumindest stichprobenweise die gemeldeten Daten auf ihre Richtigkeit und Plausibilität überprüfen zu können.

Diese Stellungnahme wird der Verbindungsstelle der Bundesländer, den anderen Ämtern der Landesregierungen, dem Präsidium des Nationalrates und dem Präsidium des Bundesrates ue zur Verfügung gestellt.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Landesregierung:

Dr. Heinrich Christian Marckhgott
Landesamtsdirektor

Ergeht nachrichtlich an:

1. – 8. E-Mail an: Alle Ämter der Landesregierungen
9. E-Mail an: Verbindungsstelle der Bundesländer vst@vst.gv.at
10. E-Mail an: Präsidium des Nationalrates begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
11. E-Mail an: Präsidium des Bundesrates peter.michels@parlament.gv.at
12. E-Mail an: Bundeskanzleramt ypost@bka.gv.at
13. E-Mail an: Institut für Föderalismus institut@foederalismus.at
14. E-Mail an: Abteilung 5 zu do ZI ZI 205-50/2/102-2010
15. E-Mail an: Abteilung 8 zu do ZI ZI 20801-ALL/47.794/447-2010

zur gefl Kenntnis.