



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.



Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene

III–50 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/50

Reihe BURGENLAND 2017/4

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2017/7

Reihe WIEN 2017/10



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Burgenland und Niederösterreich sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene

Reihe BUND 2017/50

Reihe BURGENLAND 2017/4

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2017/7

Reihe WIEN 2017/10



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	10
Kenndaten	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Einleitung	21
Allgemeines	21
Überblick über die bestehenden Verkehrsdiensteverträge des Bundes	22
Rechtliche Grundlagen	24
Strategische Grundlagen – Verkehrspolitische Ziele	28
Wirkungsziele – Wirkungscontrolling	31
Wirkungsziele auf Ebene des Bundes	31
Wirkungsziele auf Ebene der Länder Niederösterreich und Wien	33
Vorgaben betreffend den Bestellumfang	34
Zug-Kilometer	34
Budgetmittel	40
Bestellsystem der Verkehrsdiensteverträge	42
Duales Bestellsystem	42
Überlegungen für ein künftiges Bestellsystem	46
Spannungsfeld Eigentümer – Besteller	49
Planung Gesamtangebot	51
Abschluss und Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge	54
Abschluss der bestehenden Verkehrsdiensteverträge	54
Zahlungen des Bundes und der Länder	56
„Optimierte“ Kostensätze	60
Abgeltung des Einsatzes neuer Fahrzeuge	62
Abgeltung ausgefallener Züge	63
Wertsicherung	66
Zentrale Datenerfassung	68

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Regelung der Zugbegleiter–Fahrstunden _____	70
Fahrplanänderungen _____	72
Qualität der Leistungserbringung _____	74
Qualität im Schienenpersonenverkehr – Überblick _____	74
Qualitätscontrolling _____	77
Abwicklungsbericht – SCHIG mbH _____	79
Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung _____	83
Allgemeines _____	83
Festlegung der Renditen und Überkompensationsschwellen _____	86
Prüfung der Trennungsrechnung und allfälliger Überkompensation _____	90
Eigenwirtschaftliche Verkehre, Schüler– und Lehrlingsfreifahrt _____	91
Information der Besteller _____	93
Schlussempfehlungen _____	95
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	100

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verkehrsdiensteverträge des Bundes im Schienenpersonenverkehr _____	23
Tabelle 2:	Wesentliche Bestimmungen für den Abschluss von Verkehrsdiensteverträgen _____	24
Tabelle 3:	Wirkungsziele des BMVIT bezogen auf den öffentlichen Verkehr _____	31
Tabelle 4:	Vom BMVIT mittels VDV bestellte Zug-Kilometer _____	35
Tabelle 5:	Zahlungen des Bundes und der Länder für den Schienenpersonenverkehr _____	57
Tabelle 6:	Zahlungen der Länder Niederösterreich und Wien für den Schienenpersonenverkehr _____	58
Tabelle 7:	Bonuszahlungen 2014 – an Privatbahnen _____	80

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Budgetmittelüberschreitung 2010 bis 2014 _____	40
Abbildung 2:	Bestellsystem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung _____	43
Abbildung 3:	Qualitätsfaktoren _____	74

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPS	Global Positioning System (Globales Positionsbestimmungssystem)
GWL	gemeinwirtschaftliche Leistungen
IBE	Infrastruktur–Benützungsentgelt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
km	Kilometer
k.A.	keine Angabe
max.	maximal
Mio.	Million(en)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch (–e, –er, –es)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖPN(R)V	Öffentlicher Personennah– (und Regional)verkehr
ÖPNRV–G 1999	Öffentlicher Personennah– und Regionalverkehrsgesetz 1999, BGBl. I Nr. 204/1999 i.d.F. BGBl. I Nr. 59/2015
ÖV	öffentlicher Verkehr
PSO–Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 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 (Public Service Obligations)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SCHIG	Bundesgesetz über die Einrichtung einer Schieneninfrastruktur – Gesellschaft (Schieneninfrastrukturgesetz), BGBl. I Nr. 111/2010
SCHIG mbH	Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
VDV	Verkehrsdienstevertrag/Verkehrsdiensteverträge
VO	Verordnung
VOR GmbH	Verkehrsverbund Ost–Region Gesellschaft m.b.H.
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Land Burgenland

Land Niederösterreich

Land Wien

Verkehrsdiensteverträge – Schiene

Der Bund und alle Länder bestellten im Jahr 2014 rd. 91,8 Mio. Zug-Kilometer für rd. 870,70 Mio. EUR über Verkehrsdiensteverträge, weil die erbrachten Leistungen nicht über Tarifeinnahmen gedeckt waren und nur durch öffentliche Mitfinanzierung wirtschaftlich erbracht werden konnten. Der Bund wendete dafür rd. 688,42 Mio. EUR auf, das Land Niederösterreich rd. 41,18 Mio. EUR und das Land Wien rd. 11,12 Mio. EUR.

Bund und Länder bauten für die Vergabe und Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge parallele Strukturen auf. So verkehrten — auf Basis separater Verkehrsdiensteverträge — durch unterschiedliche Gebietskörperschaften bestellte Züge auf denselben Strecken zu unterschiedlichen Zeiten. Eine gemeinsame und zentrale Abwicklungsstelle wäre geeignet Synergien zu nutzen.

Das BMVIT und die Länder Niederösterreich und Wien hatten bei der Bestellung der Schienenverkehrsleistungen gegensätzliche Interessen zu vertreten: Als Besteller hatten sie das Interesse, die Leistungen möglichst günstig einzukaufen; als Eigentümer der wesentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen hatten sie das Interesse, diese ohne Verluste zu führen. Dieses Spannungsverhältnis hatte zur Folge, dass die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sowie die wirtschaftliche Lage der Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht transparent waren.

Das BMVIT überschritt jährlich bei der Bestellung der Schienenpersonenverkehrsleistungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG das im Bundesvoranschlag vorgesehene Budget um durchschnittlich rd. 27 Mio. EUR oder rd. 4,7 %.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Die Differenz zwischen der Abgeltung der vertraglich festgesetzten Mindestanzahl (rd. 270.000) und der tatsächlich abgegoltenen Anzahl an Zugbegleiter–Fahrstunden (zwischen rd. 630.000 und 920.000) betrug im überprüften Zeitraum jährlich bis zu 45 Mio. EUR.

Obwohl mit 1. Jänner 2014 die vertraglich vereinbarten elektronischen Messsysteme bei den Privatbahnen für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit nicht bestanden, leistete die SCHIG mbH für das Jahr 2014 Bonuszahlungen in Höhe von rd. 575.155 EUR für Pünktlichkeit.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Bereitstellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen im Wege von Verkehrsdiensteverträgen des Bundes und der Länder Niederösterreich und Wien in den Jahren 2010 bis 2015 zu beurteilen. (TZ 1)

Allgemeines

Der Bund, vertreten durch das BMVIT, war verpflichtet ein Grundangebot im Schienenpersonenverkehr sicherzustellen. Die Länder finanzierten ein über das Grundangebot des Bundes hinausgehendes Zusatzangebot. Das Grund- und Zusatzangebot war auf den Schienenpersonennah- und Regionalverkehr beschränkt. Der Bund finanzierte darüber hinaus ergänzende Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr. (TZ 2)

Dazu beauftragte die öffentliche Hand mittels Verkehrsdiensteverträgen bei Verkehrsunternehmen Verkehrsleistungen auf Schiene und Straße, die nicht durch Tarifeinnahmen gedeckt waren und nur durch die öffentliche Mitfinanzierung wirtschaftlich erbracht werden konnten. Vertragspartner bzw. Auftraggeber der Eisenbahnverkehrsunternehmen waren im Regelfall der Bund und die Länder bzw. von ihnen beauftragte Gesellschaften. Die SCHIG mbH trat als Bestellerin des Bundes und die VOR GmbH als jene der Länder Niederösterreich und Wien auf. (TZ 2)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Überblick über die bestehenden Verkehrsdiensteverträge des Bundes

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden 13 Verkehrsdiensteverträge, mit denen der Bund gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr bei der ÖBB–Personenverkehr AG und bei elf Privatbahnen bestellte. Darin waren insbesondere

- die Fahrpläne,
- die Einsatzplanung der Züge sowie die Qualitätsmerkmale und
- der Abgeltungsbetrag für den Aufwand des jeweiligen Eisenbahnunternehmens für die auf den bestellten Strecken zu erbringenden Zug–Kilometerleistungen

festgelegt. (TZ 3)

Rechtliche Grundlagen

Die im Dezember 2009 in Kraft getretene PSO–Verordnung der EU enthält Regelungen hinsichtlich des Bestellvorgangs und der Ausgestaltung von (Verkehrsdienste–) Verträgen betreffend gemeinwirtschaftliche Leistungen im öffentlichen Personenverkehr. (TZ 4)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren bei der Europäischen Kommission sowie vor dem Europäischen Gerichtshof Verfahren anhängig, in denen die Konformität des Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG bezüglich der PSO–Verordnung geprüft wurde. (TZ 4)

Strategische Grundlagen

Das BMVIT plante, die Neuvergabe der Verkehrsdiensteverträge ab 2020 im Wege einer Direktvergabe durchzuführen. (TZ 5)

Das BMVIT und die Länder beschlossen im Jahr 2014, einen integrierten Taktfahrplan nach Schweizer Muster sowie Mindestbedienstandards für Siedlungskerne zu erarbeiten und darauf aufbauend die Landesverkehrskonzepte bis 2019 anzupassen. Damit sollten die Rahmenbedingungen für ein aus verkehrspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht zweckmäßiges Bahnangebot festgelegt werden. Die Arbeiten waren nach Auskunft des BMVIT zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 5)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Wirkungsziele auf Ebene des Bundes

Die Wirkungsziele des BMVIT (UG 41) zielten u.a. auf die Bereitstellung einer adäquaten Mobilität sowie auf Gender- und Gleichstellungsaspekte ab. Der öffentliche Verkehr war in zwei Wirkungszielen berücksichtigt. (TZ 6)

Der Indikator des BMVIT zur Messung des Wirkungsziels Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern berücksichtigte nur die Schienenpersonenverkehrsleistung der ÖBB-Personenverkehr AG, während Schienenverkehrsleistungen anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen außer Betracht blieben. (TZ 7)

Wirkungsziele auf Ebene der Länder Niederösterreich und Wien

Die Länder Niederösterreich und Wien verfügten bislang über keine unmittelbar mit dem jeweiligen Budget verknüpften Wirkungsziele. Die mit dem Einsatz öffentlicher Mittel angestrebten Ziele waren jedoch in den jeweiligen Landesverkehrskonzepten dargelegt. Hinsichtlich Qualität und Verbindlichkeit der Wirkungsziele zeigten sich Unterschiede: Während sich das Land Niederösterreich auf qualitative Beschreibungen der angestrebten Ziele beschränkte, enthielt der überwiegende Teil der Wirkungsziele betreffend Wien sowohl quantifizierte Ausgangs- als auch Zielwerte, die durch eine erweiterte Indikatorenliste ergänzt waren. (TZ 8)

Vorgaben betreffend den Bestellumfang – Zugkilometer

Dem im ÖPNRV-G 1999 geforderten Ausmaß „der im Fahrplanjahr 1999/2000 vom Bund bestellten Leistungen von rd. 65,4 Mio. Zug-Kilometern im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr“ stand im überprüften Zeitraum eine bestellte durchschnittliche Kilometerleistung von rd. 64,3 Mio. Zug-Kilometern (Nahverkehr ÖBB und Privatbahnen) gegenüber. (TZ 9)

Das BMVIT hatte anlässlich der Erstellung der bestehenden Verkehrsdiensteverträge im Jahr 2010 keine inhaltliche, über die Fortschreibung bestehender Fahrpläne hinausgehende Definition des als notwendig erachteten und vom Bund zu bestellenden Grundangebots anhand von verkehrspolitischen Parametern, wie z.B. Siedlungsdichte, Entfernung von Verwaltungszentren und als notwendig erachteten Verkehrszeiten und -häufigkeiten, vorgenommen. (TZ 9)

Budgetmittel

Das BMVIT überschritt bei der Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG im überprüften Zeitraum jährlich die Budgetmittel um durchschnittlich rd. 27 Mio. EUR. Die Faktoren, die laut BMVIT zur Über-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



schreitung geführt hatten, hätten in eine realistische Budgetplanung einbezogen werden können, weil sie vertraglich vereinbart und in Bandbreiten bekannt waren. (TZ 10)

Duales Bestellsystem

Das ÖPNRV-G 1999 gab durch die Trennung des Angebots Bund – Länder eine Zwei- bzw. Mehrteilung der Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen vor (duales Bestellsystem). Bund und Länder bauten für die Vergabe und Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge parallele Strukturen auf. Auftragnehmer waren Eisenbahnverkehrsunternehmen, die überwiegend im Eigentum des Bundes oder der Länder standen. (TZ 11)

Die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrsleistungen war zwischen mehreren Auftraggebern und Eisenbahnverkehrsunternehmen zersplittert und die Beauftragungen allein im VOR-Verbundraum auf insgesamt neun Verträge aufgeteilt. Der Abschluss und die Kontrolle von separaten Verkehrsdiensteverträgen durch unterschiedliche Gebietskörperschaften für auf denselben Strecken zu unterschiedlichen Zeiten verkehrende Züge war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. (TZ 11)

Überlegungen für ein künftiges Bestellsystem

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelte das BMVIT gemeinsam mit allen Ländern über eine Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge, um Synergieeffekte zu nutzen und die Vertragsgestaltung zu vereinheitlichen. Die Verkehrsdiensteverträge des Bundes werden allerdings bereits Ende 2019 bzw. 2020 auslaufen, sodass für den notwendigen Neuabschluss ab 2020 nur mehr ein geringer zeitlicher Spielraum für organisatorische Maßnahmen und zwischen Gebietskörperschaften zu treffende Vereinbarungen besteht. (TZ 12)

Spannungsfeld Eigentümer – Besteller

Das BMVIT sowie die Länder Niederösterreich und Wien hatten zwei gegensätzliche Interessen zu vertreten: Einerseits als Besteller der Schienenverkehrsleistungen diese möglichst günstig einzukaufen und andererseits als Eigentümer der wesentlichen Anbieter von Schienenverkehrsleistungen diese zumindest finanziell so zu bedecken, dass die — von besonderen Kostenfaktoren wie unkündbarem Personal beeinflussten — Unternehmenswerte gesichert blieben und keine Verluste bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen entstehen. Wenn höhere Kosten der im Bundes- und Landeseigentum stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen durch höhere Leistungsentgelte im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge abgegolten wurden, hatte dies verringerte Transparenz sowohl der Finanzierung des öffentlichen

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Verkehrs als auch der wirtschaftlichen Lage der Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Folge. (TZ 13)

Planung Gesamtangebot

Die Ergebnisse des adaptierten Planungsprozesses, in dem die Länder in Abstimmung mit dem Bund das Gesamtangebot planen, wären in die neuen Verkehrsdiensteverträge ab 2020 aufzunehmen. (TZ 14)

Abschluss der bestehenden Verkehrsdiensteverträge

Der für das Land Niederösterreich zwischen der VOR GmbH und der ÖBB–Personenverkehr AG abgeschlossene Verkehrsdienstevertrag beinhaltete bei Optionsausübung eine Vertragslaufzeit von zwölf Jahren. Die PSO–Verordnung sah jedoch vor, dass im Wege einer Direktvergabe abgeschlossene Verkehrsdiensteverträge eine maximale Laufzeit von zehn Jahren nicht übersteigen dürfen¹. (TZ 15)

Zahlungen des Bundes und der Länder

Die gewählte Festlegung der Abgeltung ging von den bestehenden Kostenstrukturen der Eisenbahnverkehrsunternehmen aus und schrieb diese durch eine über der allgemeinen Inflationsrate liegende Wertsicherung weitgehend fort. Somit gab es nur einen geringen Anreiz, Kosten zu optimieren; überdies kamen Einsparungen aufgrund verbesserter Effizienz zunächst nicht dem Besteller, sondern lediglich dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zugute. (TZ 16)

„Optimierte“ Kostensätze

Vor Abschluss des Verkehrsdienstevertrags des Bundes ermittelte die SCHIG mbH gegenüber den bestehenden Kostenstrukturen der ÖBB–Personenverkehr AG ein Optimierungspotenzial von bis zu 20 % bei den Produktionskosten und weiteren 10 % bei der Umlaufplanung. Bei Abschluss des Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG im Jahr 2010 gelangten die ermittelten „optimierten“ Kostensätze nicht zur Anwendung. Das BMVIT beauftragte die SCHIG mbH zur Vorbereitung des neu abzuschließenden Verkehrsdienstevertrags des Bundes Mitte 2015 mit einer Erhebung der Kostenstruktur der ÖBB–Personenverkehr AG. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren diesbezüglich allerdings noch keine Daten vorhanden. (TZ 17)

¹ Im Konkreten ergibt sich die 10–Jahresfrist aus Art. 8 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 der PSO–Verordnung. Eine Verlängerung der 10–Jahresfrist auf 15 Jahre ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und in Art. 4 Abs. 4 PSO–Verordnung geregelt (Berücksichtigung der Amortisationsdauer der im Wesentlichen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen bereitgestellten Wirtschaftsgüter; besondere geografische Lage).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abgeltung des Einsatzes neuer Fahrzeuge

Die Verkehrsdiensteverträge der SCHIG mbH sowie der VOR GmbH mit der ÖBB-Personenverkehr AG sowie einigen Privatbahnen enthielten eine Option, derzufolge der Besteller Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Einsatz neuer Fahrzeuge verpflichten konnte. Im Falle der Ausübung dieser Option waren in den Verkehrsdiensteverträgen bereits konkrete Erhöhungen der Abgeltung je Zug-Kilometer festgelegt. Eine eventuell günstigere Beschaffung der Neufahrzeuge wäre aufgrund der bereits fixierten Abgeltungserhöhungen zunächst ausschließlich dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zugute gekommen. Erst bei Überschreiten der Überkompensationsgrenze wäre ein Teil an den Besteller zurückzuzahlen gewesen. (TZ 18)

Abgeltung ausgefallener Züge

In den Jahren 2011 bis 2014 galt die SCHIG mbH im Rahmen des Verkehrsdienstevertrags des Bundes jährlich rd. 250.000 Zug-Kilometer ab, welche die ÖBB-Personenverkehr AG aufgrund von Zugausfällen tatsächlich nicht erbrachte. Zugausfälle wurden gemäß dem Verkehrsdienstevertrag des Bundes nur dann von der nach Fahrplan geleisteten Abgeltung abgezogen, wenn sie insgesamt eine — bis zur Gebärungsüberprüfung nie erreichte — Schwelle (ursprünglich 1 %, ab 2013 0,6 % der bestellten Zug-Kilometer) überschritten. Bewertet mit der durchschnittlichen km-Abgeltung ergab dies jährlich rd. 2,16 Mio. EUR Abgeltung für nicht erbrachte Verkehrsleistungen. (TZ 19)

Wertsicherung

Für die Wertsicherung der Abgeltungsbeträge war im Verkehrsdienstevertrag des Bundes ein Mischsatz vereinbart. Dieser sah für den Personal-, Material- und Energieaufwand keine indexgebundene, sondern eine im Vertrag fix vereinbarte Wertsicherung vor. Die Wertsicherung für den Anteil des Infrastruktur-Benützungsentgelts orientierte sich am Ausmaß der tatsächlichen Preisänderung durch den Infrastrukturbetreiber. Eine exakte Berechnung des Ausmaßes der Preisänderung erfolgte jedoch nicht. Die vertraglich vereinbarte Wertsicherung führte zu einer Steigerung der Abgeltungsbeträge, die über der allgemeinen Inflationsrate lag. Die jährliche Anpassung der Abgeltungsbeträge hatten die Vertragsparteien regelmäßig im Nachhinein vorgenommen, eine ausreichende Berücksichtigung der angepassten Abgeltungsbeträge in der Budgetplanung des BMVIT war nicht erfolgt. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Zentrale Datenerfassung

Eine gesamthafte Übersicht der öffentlichen Hand, welche Mittel die Gebietskörperschaften für den Schienenpersonenverkehr jährlich aufwenden, fehlte. Das 2015 novellierte ÖPNRV-G 1999 sah vor, dass „die Länder dem BMVIT spätestens ab dem Jahr 2016 einen jährlichen Bericht zur transparenten Darstellung der anfallenden Ausgleichszahlungen und der entsprechenden Zahlungsflüsse der in ihren örtlichen Wirkungsbereich fallenden nicht-kommerziellen Verkehrsdienste zur Verfügung zu stellen haben“. Für den vom RH überprüften Zeitraum bestand auf Seiten der Länder keine einheitliche Zuordnung der geleisteten Mittel, und auch der Informationsfluss zwischen Landesstellen und den jeweiligen Verkehrsverbünden war nicht immer vollständig. Das BMVIT erarbeitete Ende 2015 ein einheitliches Datenblatt für den vorgesehenen jährlichen Bericht; ein Entwurf lag Anfang Jänner 2016 vor. (TZ 21)

Regelung der Zugbegleiter-Fahrstunden

Im Verkehrsdienstevertrag des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG war die Anzahl der Zugbegleiter-Fahrstunden nicht präzise geregelt, sondern es waren jährlich mindestens zu erbringende Zugbegleiter-Fahrstunden (rd. 270.000) festgelegt. Die Differenz zwischen der Abgeltung der tatsächlichen (Spannweite von rd. 920.000 im Jahr 2010 bis rd. 630.000 im Jahr 2014) und der vertraglich festgesetzten Mindestanzahl an Zugbegleiter-Fahrstunden betrug zwischen 2010 und 2014 jährlich bis zu rd. 45 Mio. EUR. (TZ 22)

Fahrplanänderungen

Seit Bestehen des Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG (2010) erfolgte die Unterzeichnung der geänderten Anlagen, welche die jeweiligen jährlichen Fahrplananpassungen enthielten, zwischen drei und 14 Monaten nach dem faktischen Fahrplanwechsel. Somit wurde regelmäßig (drei bis 14 Monate lang) ein vertraglich noch nicht schriftlich fixierter Fahrplan gefahren. (TZ 23)

Qualität der Leistungserbringung

Die Bestimmungen zum Qualitätsmanagementsystem waren in den Verkehrsdiensteverträgen, welche die SCHIG mbH und die VOR GmbH mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen abgeschlossen hatten, weitestgehend ident geregelt. Eine Kooperation der beiden Gesellschaften betreffend die Kontrollverfahren laut Qualitätsmanagementsystem gab es im überprüften Zeitraum nicht. (TZ 24)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



In den am 1. Jänner 2011 in Kraft getretenen Verkehrsdiensteverträgen der SCHIG mbH mit den elf Privatbahnen war ein Übergangszeitraum bis 1. Jänner 2014 für den Start des Qualitätsmanagements vereinbart. Für den objektiv messbaren Qualitätsfaktor Pünktlichkeit verfügten die elf Privatbahnen beim Start des Qualitätsmanagements über keine vergleichbare und automatische Messtechnik zur Pünktlichkeit. Ende 2015 setzte die SCHIG mbH erste Schritte, um mit Erhebungen zur Implementierung eines elektronischen Messsystems für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit bei den Privatbahnen zu beginnen. (TZ 25)

Für das Jahr 2014 leistete die SCHIG mbH erstmals Bonuszahlungen an die Privatbahnen. Die höchsten Bonuszahlungen — mit rd. 48 % des Gesamtbetrags — leistete die SCHIG mbH für den objektiven Qualitätsfaktor Pünktlichkeit, obwohl bei den Privatbahnen die vertraglich vereinbarten technischen Voraussetzungen für eine nachvollziehbare und sachliche, objektive Erhebung dieses Zielwertes fehlten. Bei zwei Privatbahnen erfolgten Bonuszahlungen für die subjektive Pünktlichkeit, obwohl bei dem entsprechenden objektiven Qualitätsfaktor die Zielwerte nicht erreicht werden konnten. (TZ 26)

Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung

Die SCHIG mbH (für die Bestellungen des BMVIT) und die VOR GmbH (für die Bestellungen der Länder Niederösterreich und Wien) hatten sicherzustellen und zu überprüfen, dass die Vorgaben der PSO-Verordnung bezüglich einer ordnungsgemäßen Trennungsrechnung sowie bezüglich einer Verhinderung von Quersubventionierung und Überkompensation von den beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen eingehalten wurden. Dazu beauftragte die SCHIG mbH Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer. Prüfkompentzen und ein entsprechendes Know-how bezüglich Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung waren beim BMVIT und den Ländern nicht aufgebaut. (TZ 27)

Festlegung der Renditen und Überkompensationsschwellen

Als Überkompensationsschwelle legten die Verkehrsdiensteverträge des Bundes für die ÖBB-Personenverkehr AG 10 % des durchschnittlich im benötigten Fahrzeugpark gebundenen Vermögens („Return on Assets“, „Gesamtkapitalrendite“) fest. Diese Renditefestlegung war nicht näher begründet, sie unterschied sich jedoch inhaltlich von der seitens der Europäischen Kommission betreffend die Danske Statsbaner als angemessen betrachteten Eigenkapitalrendite in Höhe von 10 %. Damit bestand für die ÖBB-Personenverkehr AG ein größerer Spielraum als für die Danske Statsbaner, Gewinne aus der Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erzielen. Dadurch war das Risiko gegeben, dass die Europäische Kommission bei einer Überprüfung der in den Verkehrsdiensteverträgen mit der ÖBB-Personenverkehr AG festgelegten Renditen diese für nicht angemessen erachten könnte. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Prüfung der Trennungsrechnung und allfälliger Überkompensation

Da die Prüfung der Wirtschaftsprüfer für die SCHIG mbH hinsichtlich Trennungsrechnung sowie allfällige Quersubventionen und Überkompensation die gesamten gemeinwirtschaftlichen Leistungen — also inkl. der Abgeltungen der Länder — beinhaltete (weil die PSO-Verordnung nur die Abgeltung aus öffentlichen Mitteln insgesamt betrachtet), sahen die Länder bzw. deren Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften keine Notwendigkeit, eigene Überkompensationsprüfungen bezüglich ihres Mitteleinsatzes zu veranlassen. Die SCHIG mbH bot zur Zeit der Gebarungsüberprüfung den Ländern an, in deren Auftrag im Rahmen der von ihr beauftragten Überkompensationsprüfungen bei der ÖBB-Personenverkehr AG auch jene für die Länder durchzuführen. (TZ 29)

Eigenwirtschaftliche Verkehre, Schüler- und Lehrlingsfreifahrt

Berechtigte zur Schüler- und Lehrlingsfreifahrt konnten die auf der Westbahnstrecke verkehrenden Fernverkehrszüge in Anspruch nehmen. Nach Auskunft von BMVIT, SCHIG mbH und VOR GmbH war bisher nicht überprüft worden, ob die auf der Westbahnstrecke verkehrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen die Einnahmen aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt dieser Strecke zurechneten und damit diese gemäß PSO-Verordnung in eine Überkompensationsprüfung einzubeziehen gewesen wären. (TZ 30)

Information der Besteller

Die mit der Prüfung der Trennungsrechnung sowie allfälliger Quersubvention und Überkompensation beauftragten Wirtschaftsprüfer erhoben im Rahmen ihrer Prüfung alle Daten der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen, leiteten diese vertragsgemäß aber nicht an die SCHIG mbH und die VOR GmbH weiter. Damit verfügten die Abwicklungsstellen des BMVIT und der Länder Niederösterreich und Wien über keine für zukünftige Bestellungen wesentlichen Informationen wie Fahrkartenerlöse oder Kostenstrukturen. Weiters verfügten die SCHIG mbH und die VOR GmbH über keine Gesamtübersicht des für die bestellten Verkehre bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen notwendigen Fuhrparks (Anzahl und Typ der Fahrzeuge), obwohl das diesbezügliche Anlagevermögen die Grundlage für die Berechnung der angemessenen Rendite darstellte. Damit wurde eine Möglichkeit für ein Controlling betreffend die Effizienz des Fahrzeugeinsatzes bzw. bezüglich des Alters und Fahrgastkomforts der eingesetzten Fahrzeuge nicht genutzt. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Kenndaten

Verkehrsdiensteverträge – Schiene						
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (im Folgenden ÖPNRV–G 1999), BGBl. I Nr. 59/2015 i.d.g.F. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 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 (PSO–Verordnung), Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der österreichischen Bundesbahnen (im Folgenden Bundesbahngesetz), BGBl. I Nr. 65/2015 i.d.g.F. Bundesgesetz über Leistungen für Privatbahnen (im Folgenden Privatbahngesetz 2004), BGBl. I Nr. 95/2009 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs–Gesellschaft (im Folgenden SCHIG), BGBl. I Nr. 111/2010 i.d.g.F.					
	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2010 bis 2014
	in Mio. km					in %
Grundangebot Bund	70,65 ¹	77,12	77,09	76,97	77,49	9,7
	in Mio. EUR					in %
Zahlungen Bund und Länder	746,52 ²	785,17	805,23	844,56	870,70	16,6
Zahlungen Bund	608,39	642,75	656,64	671,38	688,42	13,2
Zahlungen Niederösterreich	25,48	24,53	25,51	39,63	41,18	61,6
Zahlungen Wien	8,20	8,20	8,20	10,91	11,12	35,6
						Änderung 2011 bis 2014
	Passagiere, Anzahl in Mio.					in %
ÖBB–Personenverkehr AG gemeinwirtschaftlicher Verkehr	k.A.	190,79	206,59	216,08	218,54	14,5
Privatbahnen gesamt	k.A.	31,87	33,20	33,69	35,14	10,3

Rundungsdifferenzen möglich

k.A. = keine Angabe

¹ ohne Privatbahnen, weil 2010 noch keine km–abhängigen Leistungsbestellungen bei Privatbahnen erfolgten² inkl. Zahlungen an Privatbahnen im Rahmen des alten Finanzierungssystems gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Quellen: BMVIT; SCHIG mbH; VOR GmbH; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

Der RH überprüfte von September bis Dezember 2015 die Gebarung des BMVIT, des Landes Niederösterreich, des Landes Wien, der Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG mbH) und der Verkehrsverbund Ost–Region Gesellschaft m.b.H. (VOR GmbH) hinsichtlich der Verkehrsdiensteverträge – Schiene.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Bereitstellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen im Wege dieser Verkehrsdiensteverträge durch den Bund und die Länder Niederösterreich und Wien zu beurteilen. Prüfungsschwerpunkte waren:

- eine allfällige Überkompensation der bestellten Leistungen (Bund, ausgewählte Länder);
- die Trennung von eigenwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich geführten Schienenpersonenverkehrsleistungen (Quersubventionierung) gemäß EU–Vorgaben;
- die Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bestellung der Schienenpersonenverkehrsleistungen;
- die Qualität der erbrachten Leistungen und entsprechende Pönalsysteme;
- die Berücksichtigung des Gesamtverkehrsplans bei der Leistungsbeauftragung;
- die Definition des Grundangebots und Zusatzangebots unter Berücksichtigung des Gesamtangebots der Schienenpersonenverkehrsleistungen;
- die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Bestellerseite sowie
- die Koordination der Mittelverwendung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2015.

Zu dem im Dezember 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die SCHIG mbH und die VOR GmbH im Jänner 2017, das Land Burgenland und das Land Wien im Februar 2017, das BMVIT und das Land Niederösterreich im März 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2017.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Einleitung

Allgemeines

2 Der Bund, vertreten durch das BMVIT, war verpflichtet, ein Grundangebot² im Schienenpersonenverkehr sicherzustellen. Die Länder finanzierten ein über das Grundangebot des Bundes hinausgehendes Zusatzangebot³. Das Grund- und Zusatzangebot war auf den Schienenpersonennah- und Regionalverkehr beschränkt⁴. Der Bund bestellte darüber hinaus ergänzende Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr.

Dazu beauftragte die öffentliche Hand mittels Verkehrsdiensteverträgen bei Verkehrsunternehmen Verkehrsleistungen auf Schiene bzw. Straße, die nicht durch Tarifeinnahmen gedeckt waren und nur durch öffentliche Mitfinanzierung wirtschaftlich erbracht werden konnten.

Die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung überprüften Verkehrsdiensteverträge hatten die Bestellung und Abgeltung von öffentlichen Aufträgen im Schienenpersonenverkehr zum Inhalt⁵. Vertragspartner bzw. Auftraggeber der Eisenbahnverkehrsunternehmen waren im Regelfall Bund und Länder bzw. von ihnen beauftragte Gesellschaften. Die SCHIG mbH trat als Bestellerin des Bundes⁶ und die VOR GmbH als jene der Länder Niederösterreich und Wien auf⁷.

² Mit dem Grundangebot wollte der Bund ein flächendeckendes, für alle zugängliches und leistbares sowie qualitativ hochwertiges Angebot schaffen, das die Bedürfnisse im Arbeits- und Freizeitverkehr abdeckt und die öffentliche Erreichbarkeit verbessert.

³ Die Länder ergänzten das Grundangebot des Bundes etwa um Taktverdichtungen oder die zeitliche Ausdehnung von Verkehrsleistungen an den Tagesrändern (siehe [TZ 11](#)).

⁴ gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999

⁵ Länder und Gemeinden beauftragen mit Verkehrsdiensteverträgen ebenso Personenverkehrsleistungen auf der Straße (insbesondere Omnibus).

⁶ gemäß § 3 Abs. 1 Z 9 SCHIG

⁷ Die VOR GmbH wurde – im Gegensatz zur gesetzlichen Verpflichtung der SCHIG mbH – durch Vertrag der Länder Niederösterreich und Wien zum Abschluss von Verkehrsdiensteverträgen verpflichtet.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Überblick über die bestehenden Verkehrsdiensteverträge des Bundes

3

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden 13 Verkehrsdiensteverträge, mit denen der Bund österreichweit gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr bei der ÖBB–Personenverkehr AG und bei elf Privatbahnen bestellte. Die Laufzeit dieser Verträge wird im Dezember 2019 bzw. 2020 enden. Festgelegt waren darin insbesondere

- die Fahrpläne,
- die Einsatzplanung der Züge sowie die Qualitätsmerkmale und
- der Abgeltungsbetrag für den Aufwand des jeweiligen Eisenbahnunternehmens für die auf den bestellten Strecken zu erbringenden Zug–Kilometerleistungen.

Zusätzlich zur Abgeltung des Aufwands war ein Gewinnaufschlag für das jeweilige Eisenbahnverkehrsunternehmen – unter Einbeziehung der zu erzielenden Tarifierlöse – vereinbart.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene


Tabelle 1: Verkehrsdiensteverträge des Bundes im Schienenpersonenverkehr

VDV	beauftragtes EVU	Eigentümer des EVU	Vertragsbeginn	Vertragende	durchschnittliche Jahresleistung
					in Mio. Zug-Kilometer
Bund	ÖBB-Personenverkehr AG	Alleinaktionärin: ÖBB-Holding AG (Alleinaktionärin: Republik Österreich)	01.04.2010	31.12.2019	71,03
Graz-Linz	ÖBB-Personenverkehr AG	Alleinaktionärin: ÖBB-Holding AG (Alleinaktionärin: Republik Österreich)	16.02.2014	31.12.2019	0,12
WLB	Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen	Wiener Stadtwerke Holding AG (Alleinaktionärin: Stadt Wien)	01.01.2011	31.12.2020	1,78
NÖVOG	Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.mbh	Alleingesellschafter: Land Niederösterreich	01.01.2011	31.12.2020	0,11
GySEV	Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt.	Ungarn: 65,64 % Republik Österreich: 28,24 % Strabag SE: 6,12 %	01.01.2011	31.12.2020	0,38
StH	Stern & Hafferl Verkehrsgesellschaft m.b.H.	Stern & Hafferl Holding GmbH: 99,73 % Stern & Hafferl Verwaltungs-GmbH: 0,27 %	01.01.2011	31.12.2020	1,07
SLB	Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation (Salzburger Lokalbahn)	Land Salzburg: 42,56 % Stadt Salzburg: 31,31 % Energie AG OÖ: 26,13 %	01.01.2011	31.12.2020	0,52
PLB	Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation (Pinzgauer Lokalbahn)	Land Salzburg: 42,56 % Stadt Salzburg: 31,31 % Energie AG OÖ: 26,13 %	01.01.2011	31.12.2020	0,20
ZVB	Zillertaler Verkehrsbetriebe AG	556 Stückaktien im Eigentum von rd. 25 Gemeinden, 30 Privatpersonen und dem BMVIT (BMVIT: 4,86 %)	01.01.2011	31.12.2020	0,36
IVB	Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahn GmbH (Stubaitalbahn)	Innsbrucker Kommunalbetriebe: 51 % Stadt Innsbruck: 45 % Land Tirol: 4 %	01.01.2011	31.12.2020	0,29
MBS	Montafonerbahn Aktiengesellschaft	Gemeindeverband „Stand Montafon“: 54,52 % Vorarlberger Illwerke AG: 11,46 % Land Vorarlberg: 11,22 % Marktgemeinde Schruns: 0,4 % sonstiger Streubesitz: 22,4 %	01.01.2011	31.12.2020	0,12
StLB	Steiermärkische Landesbahnen	Wirtschaftsbetrieb des Landes Steiermark ohne eigene Rechtspersönlichkeit	01.01.2011	31.12.2020	0,26
GKB	Graz-Köflacher Bahn- und Busbetrieb GmbH	Alleingesellschafterin: Republik Österreich	01.01.2011	31.12.2020	0,92

EVU Eisenbahnverkehrsunternehmen

VDV Verkehrsdienstevertrag; diese Spalte zeigt die Kurzbezeichnung des jeweiligen Verkehrsdienstevertrags

Zrt. Zárt részvénytársaság (ungarisch für geschlossene Aktiengesellschaft)

Quellen: SCHIG mbH; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Rechtliche Grundlagen

4.1

(1) Für den Abschluss von Verkehrsdiensteverträgen waren im Wesentlichen die in der nachfolgenden Tabelle zusammengefassten Bestimmungen maßgebend.

Tabelle 2: Wesentliche Bestimmungen für den Abschluss von Verkehrsdiensteverträgen

	ÖPNRV-G 1999	PSO-Verordnung	Bundesbahngesetz/Privateilbahngesetz 2004	SCHIG
wesentliche Bestimmung	Verpflichtung zur Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen (Grundangebot)	Möglichkeit der Direktvergabe, Befristung der Verträge (Eisenbahn) auf max. zehn Jahre	Zuständigkeit zur Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen (BMVIT im Einvernehmen mit BMF)	Übertragung des Abschlusses von Verkehrsdiensteverträgen und deren Abwicklung
Norm	§ 7	Art. 5, 8	§ 48 Bundesbahngesetz, § 3 Privateilbahngesetz	§ 3

Quelle: RH

(2) Die im Dezember 2009 in Kraft getretene PSO-Verordnung der EU enthält Regelungen hinsichtlich des Bestellvorgangs und der Ausgestaltung von (Verkehrsdienst-)Verträgen betreffend gemeinwirtschaftliche Leistungen im öffentlichen Personenverkehr. Diese Bestimmungen betrafen insbesondere

- den Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe von Personenverkehrsleistungen auf der Schiene und Straße; eine Ausnahme betraf Schienenpersonenverkehrsleistungen, welche auch ohne Wettbewerb vergeben werden konnten;
- die Befristungen der Vertragslaufzeiten; bspw. waren die ohne ein wettbewerbliches Verfahren vergebenen Schienenpersonenverkehrsleistungen auf zehn Jahre befristet;
- ein angemessenes Entgelt für die bestellten Personenverkehre⁸ zu leisten (sogenannte Überkompensationsregelung).

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung prüfte die Europäische Kommission in zwei Verfahren den im April 2010 in Kraft getretenen Verkehrsdienstevertrag des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG auf seine Konformität mit den Vorgaben der PSO-Verordnung. Eines dieser Verfahren stellte die Europäische Kommission im Februar 2016 ein.

Im Rahmen des zweiten Verfahrens wandte sich die Generaldirektion „Wettbewerb“ der Europäischen Kommission im Dezember 2015 aufgrund einer „Beschwerde wegen einer vermeintlichen Beihilfe an ÖBB-Personenverkehr AG und

⁸ in der PSO-Verordnung mit „Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ bezeichnet

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



ÖBB Holding AG“ mit einer Anfrage an die Republik Österreich. Die zahlreichen Fragen bezogen sich vor allem darauf, ob die im Verkehrsdienstevertrag des Bundes vereinbarten Abgeltungsbeträge den Kriterien der PSO–Verordnung entsprechen und keine inkompatible Beihilfe darstellen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war dieses Verfahren noch nicht beendet (siehe auch [TZ 17](#)).

(4) Weiters hatte die Europäische Kommission beim Europäischen Gerichtshof gegen die Republik Österreich eine Klage wegen fehlender finanzieller Transparenz eingereicht. Diese Klage — eingebracht infolge eines behaupteten Verstoßes gegen die PSO–Verordnung — betraf den Verkehrsdienstevertrag des Bundes indirekt. Die Europäische Kommission brachte vor, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen verstoßen habe, weil sie nicht sichergestellt habe, dass in den entsprechenden Rechnungen die öffentlichen Mittel für die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste nach Aufträgen separat aufgeschlüsselt und Kosten und Einnahmen getrennt ausgewiesen und veröffentlicht werden.⁹ Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

4.2

Der RH hielt fest, dass die Ausgestaltung und Abwicklung des bestehenden Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG mit dem Risiko einer fehlerhaften Anwendung der PSO–Verordnung behaftet waren; somit bestand das Risiko einer zumindest teilweisen Aufhebung des Verkehrsdienstevertrags.

Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG mbH, die Expertise der Finanzprokurator bei der Ausgestaltung von zukünftigen Verkehrsdiensteverträgen sowie bei der Abwicklung der bestehenden Verkehrsdiensteverträge zu nutzen, um die lückenlose Einhaltung der Vorgaben der PSO–Verordnung sicherzustellen.

4.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT gebe es in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007¹⁰ keinen Vorrang für ein wettbewerbliches Vergabeverfahren für Schienenpersonenverkehrsdienstleistungen. Es stehe den zuständigen Behörden frei, sich für eine direkte Vergabe zu entscheiden.

Dass die Ausgestaltung und die Abwicklung des bestehenden Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG mit dem Risiko einer fehlerhaften Anwendung der PSO–Verordnung behaftet sei, sei nicht nachvollziehbar. Auch in den Entscheidungen zu nationalen Verfahren — angestrengt seitens eines am Markt teilnehmenden Schienenpersonenverkehrsunternehmens — (vgl. dazu ins-

⁹ Die Europäische Kommission sah den Verstoß darin, dass die Republik Österreich die ÖBB–Personenverkehr AG nicht verpflichtet hat, die öffentlichen Ausgleichszahlungen sowie die Kosten und Einnahmen für jeden öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu veröffentlichen.

¹⁰ PSO–Verordnung

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



besondere das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Februar 2014 sowie zahlreiche Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts) sei wiederholt festgestellt worden, dass die Ausgestaltung und Anwendung bzw. Vollziehung des bestehenden Verkehrsdienstevertrags Bund mit der ÖBB–Personenverkehr AG sowohl mit den EU–rechtlichen Vorgaben als auch mit den nationalen Vorschriften in vollem Einklang stünden.

In sämtlichen nationalen Verfahren seien BMVIT und SCHIG mbH durch die Finanzprokurator rechtsfreundlich vertreten worden.

Auch beim Europäischen Gerichtshof anhängige Verfahren hätten nicht im Speziellen eine Prüfung dahingehend zum Inhalt, ob der Verkehrsdienstevertrag der SCHIG mbH mit der ÖBB–Personenverkehr AG im Einklang mit den Bestimmungen der PSO–Verordnung stehe, sondern vielmehr, wie gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr in den Konten der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen abzubilden und zu veröffentlichen wären.

Hinsichtlich der beiden Verfahren der GD Mobilität und Verkehr und GD Wettbewerb handle es sich beim „Verfahren der Generaldirektion Wettbewerb“ nicht um ein förmliches Verfahren, sondern um ein — einem solchen Verfahren vorgelagertes — Auskunftersuchen. Abhängig vom Ergebnis dieses Auskunftersuchens entscheide die Kommission über die Eröffnung eines formellen Beihilfenverfahrens; das Ergebnis wäre in diesem Fall ein „Beschluss der Kommission“ zur Zurückzahlung einer aus Sicht der Kommission unzulässig gewährten Beihilfe. Gegen diesen Beschluss gebe es jedoch die Möglichkeit zur Anfechtung beim Europäischen Gerichtshof. Der Verkehrsdienstevertrag würde in diesem Fall jedoch nicht aufgehoben werden.

Das Verfahren der GD Mobilität und Verkehr habe darauf abgezielt, ob der von der SCHIG mbH mit der ÖBB–Personenverkehr AG abgeschlossene Vertrag im Einklang mit den Bestimmungen der PSO–Verordnung stehe. Dieses Verfahren sei bereits eingestellt worden. Da kein formelles Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 263 AEUV eingeleitet worden sei, habe zu keiner Zeit ein nennenswertes Risiko zur Aufhebung des Vertrags bestanden. Festgehalten sei, dass in jedem Rechtsstaat Entscheidungen von Behörden einer juristischen Nachkontrolle unterliegen würden und somit immer ein gewisses „Risiko“ bestehe. Zudem sei zusätzlich darauf verwiesen, dass es Aufgabe der Europäischen Kommission sei, Beschwerden von Wettbewerbern nachzugehen und diese zu überprüfen. Mit einer fehlerhaften Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben stehe dies jedoch in keinem Zusammenhang, über diese entscheide nur der Europäische Gerichtshof.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Darüber hinaus werde — wie bisher — die Finanzprokuratur in die Neugestaltung des zukünftigen Bestellsystems für gemeinwirtschaftliche Schienenpersonenverkehrsleistungen, bei der Entscheidung über die Wahl des Vergabeverfahrens sowie bei der Neugestaltung eines künftigen Verkehrsdienstevertrags eingebunden.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH sei in den bisherigen Verfahren auf nationaler Ebene festgestellt worden, dass die Ausgestaltung und Anwendung des bestehenden Verkehrsdienstevertrags mit der ÖBB–Personenverkehr AG mit EU–rechtlichen und nationalen Vorschriften in Einklang stehe, weswegen das Risiko einer fehlerhaften Anwendung der PSO–Verordnung nicht nachvollzogen werden könne. Die Finanzprokuratur sei in diesen Verfahren die rechtsfreundliche Vertretung des Bundes und der SCHIG mbH gewesen. Darüber hinaus sei die Finanzprokuratur auch in die Neugestaltung des zukünftigen Bestellsystems für den gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr, bei der Entscheidung über die Wahl des Vergabeverfahrens sowie bei der Neugestaltung eines künftigen Verkehrsdienstevertrags eingebunden.

(3) Laut Stellungnahme der VOR GmbH stehe für sie im Fokus, ein gemeinsames Gesamtangebot unter lückenloser Einhaltung sämtlicher Vorgaben der PSO–Verordnung sicherzustellen.

4.4

Der RH entgegnete dem BMVIT und der SCHIG mbH, dass die Entscheidungen in den bisherigen nationalen Verfahren keine Aussagen über die Ausgestaltung der Verkehrsdiensteverträge getroffen hatten. Die bisherigen Entscheidungen bezogen sich vielmehr auf formale Fragen wie jene der behördlichen Zuständigkeit oder die Antragslegitimation. Der RH wies darauf hin, dass der nunmehr beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Klage, welche die Europäische Kommission wegen eines ihrer Ansicht nach bestehenden Verstoßes der Republik Österreich u.a. gegen die PSO–Verordnung einbrachte, ebenfalls ein Auskunftsverfahren der Europäischen Kommission vorangegangen war.

Die Einbindung der Finanzprokuratur in die Neugestaltung des künftigen Verkehrsdienstevertrags bewertete der RH vor dem Hintergrund seiner Empfehlung — schon unter dem Aspekt der Risikoprävention — positiv.

Der RH betonte gegenüber dem BMVIT, dass die PSO–Verordnung in Art. 5 Abs. 3 grundsätzlich von einem wettbewerblichen Verfahren ausgeht. Für den Schienenpersonenverkehr lässt diese (ebenso wie für geringfügige Vergaben und Notsituationen) jedoch — wie der RH in seinem Prüfungsergebnis darlegte — eine Direktvergabe zu. Die Notwendigkeit eines wettbewerblichen Verfahrens zur Vergabe von Schienenpersonenverkehrsleistungen hatte der RH nicht festgestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Strategische Grundlagen – Verkehrspolitische Ziele

5.1

(1) Die strategischen Grundsätze der aktuellen österreichischen Verkehrspolitik waren im „Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018“ sowie im „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ aus dem Jahr 2012 festgehalten. Als Ziel setzte sich die österreichische Verkehrspolitik, den Verkehr sozial, sicher, umweltfreundlich und effizient zu organisieren. Der Bund übernahm die Finanzierung der Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Verkehr. Gemeinsam mit den Ländern sollte ein optimal abgestimmtes Angebot entwickelt werden, dessen Grundgerüst die Eisenbahn ist.

(2) Im Einklang mit dem Generalverkehrsplan Österreichs und dem Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2008 bis 2013 verfolgte das BMVIT für die Ausgestaltung der Gemeinwirtschaftlichen Leistungsverträge — den Vorgängerregelungen der nun bestehenden Verkehrsdiensteverträge Schiene — folgende Ziele:

- ein leistbares Angebot zu schaffen (sozialpolitischer Aspekt),
- ein qualifiziertes Angebot zu schaffen (verkehrspolitischer Aspekt) und
- Leistungen im Sinne des Umweltschutzes zur nachhaltigen regionalen Entwicklung zu unterstützen (umweltpolitischer Aspekt).

(3) Mit Inkrafttreten der PSO–Verordnung war es erforderlich, die bis 2010 bzw. 2011 in Geltung stehenden Gemeinwirtschaftlichen Leistungsverträge durch – den Vorgaben der PSO–Verordnung entsprechende – Verkehrsdiensteverträge zu ersetzen. Verkehrspolitische Zielsetzungen für den Abschluss der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bestehenden und direkt vergebenen Verkehrsdiensteverträge waren

- das bestehende Mobilitätsangebot im Schienenpersonenverkehr aufrecht zu erhalten,
- dabei die Nachhaltigkeit und Effizienz der im Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel zu gewährleisten und
- darüber hinaus zur Steigerung der Effizienz dieses Mitteleinsatzes die Möglichkeiten eines zukünftigen Wettbewerbsmarktes im österreichischen Schienenpersonenverkehr zu nutzen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Das BMVIT plante, die Neuvergabe der Verkehrsdiensteverträge ab 2020 weiterhin im Wege der Direktvergabe durchzuführen.

(4) Der RH hatte 2010 in seinem Bericht „Gemeinwirtschaftliche Leistungen des Bundes im Personenverkehr“ (Reihe Bund 2010/9) kritisiert, dass das BMVIT über keine klare Strategie verfügte, unter welchen Rahmenbedingungen (potenzielle Fahrgäste, Siedlungsdichte) aus verkehrspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht ein Bahnangebot zweckmäßig sei. Er hatte dem BMVIT diesbezüglich eine Klärung empfohlen.

Der „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ wie auch das „Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018“ enthielt als Zielsetzung die etappenweise Einführung eines integrierten Taktfahrplans nach Schweizer Vorbild. Im Jahr 2014 beschlossen das BMVIT und die Länder einen integrierten Taktfahrplan nach Schweizer Muster sowie Mindestbedienstandards für Siedlungskerne¹¹ zu erarbeiten und darauf aufbauend die Landesverkehrskonzepte bis 2019 anzupassen. Die Arbeiten waren nach Auskunft des BMVIT zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

5.2

Der RH hielt fest, dass das BMVIT für die Neuvergabe der Verkehrsdiensteverträge ab 2020 die Direktvergabe zur Umsetzung seiner verkehrspolitischen Zielsetzung plante, ohne damit die Möglichkeiten eines zukünftigen Wettbewerbsmarktes im österreichischen Schienenpersonenverkehr zu nutzen.

Der RH anerkannte, dass das BMVIT ab 2014 bemüht war, anhand von Mindestbedienstandards Rahmenbedingungen für ein aus verkehrspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht zweckmäßiges Bahnangebot festzulegen.

Der RH empfahl dem BMVIT, dem Land Niederösterreich und dem Land Wien, die Festlegung von Mindestbedienstandards möglichst rasch voranzutreiben und abzuschließen, um die gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage für die neuen Verkehrsdiensteverträge heranziehen zu können.

5.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT würden nunmehr die Ergebnisse für die zur Zeit der Gebarungsprüfung noch nicht abgeschlossenen Arbeiten zum Thema Mindestbedienstandards für den gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr vorliegen. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe seien diese gemeinsam im Auftrag von Bund und Ländern von der SCHIG mbH unter Berücksichtigung der Parameter Raumkategorien, Verbindungshäufigkeit, Reisezeit und Takttreue erarbeitet worden. Im Rahmen der Realisierung der verkehrspolitischen Zielsetzungen eines österreichweit

¹¹ Welches Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln (Art des Verkehrsmittels, Häufigkeit der Verbindung zu den nächsten größeren Siedlungszentren) soll je nach Art und Größe des Ortes mindestens zur Verfügung stehen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



integrierten Taktfahrplanes für den gesamten gemeinwirtschaftlichen öffentlichen Verkehr sei die Berücksichtigung der von der Landesverkehrsreferentenkonferenz beschlossenen Mindestbedienstandards in den zukünftig für den gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr abzuschließenden Verkehrsdiensteverträgen vorgesehen. Die diesbezügliche Empfehlung des RH sei damit umgesetzt.

Zur wettbewerblichen Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrsleistungen habe die SCHIG mbH im Auftrag des BMVIT umfangreiche Untersuchungen hinsichtlich der Wahl der nach den Bestimmungen der PSO-Verordnung für den gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr möglichen Vergabeverfahren durchgeführt. Zusage der Untersuchungen der SCHIG mbH und von ihr beauftragter weiterer Expertisen entspreche die Wahl eines direkten Vergabeverfahrens an die ÖBB-Personenverkehr AG am besten den Anforderungen der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich lägen nunmehr die Ergebnisse der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abgeschlossenen Arbeiten zum Thema Mindestbedienstandards vor.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien habe die Arbeitsgruppe Öffentliches Verkehrsangebot im Auftrag der Landesverkehrsreferentenkonferenz im Jahr 2014 begonnen, für Österreich einheitliche Mindestbedienstandards für den öffentlichen Verkehr — beginnend mit dem Regionalbusverkehr — zu entwickeln. Dieses Projekt habe in den Jahren 2014 bis 2016 weitgehend zu einem positiven Abschluss geführt; nunmehr würden entsprechende Standards für den Schienenverkehr erarbeitet. Das Land Wien werde darauf hinwirken und dazu beitragen, dieses Projekt zu einem raschen Abschluss zu führen.

5.4

Der RH bewertete die mittlerweile abgeschlossene Festlegung von Mindestbedienstandards als positiv.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Wirkungsziele – Wirkungscontrolling

Wirkungsziele auf Ebene des Bundes

6.1 Jedes Ressort hatte¹² bis zu fünf Wirkungsziele zu formulieren, die mit den eingesetzten budgetären Ressourcen kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollten. Die Wirkungsziele des BMVIT (UG 41) zielten u.a. auf die Bereitstellung einer adäquaten Mobilität sowie auf Gender- und Gleichstellungsaspekte ab.

Tabelle 3: Wirkungsziele des BMVIT bezogen auf den öffentlichen Verkehr

Wirkungsziel	Maßnahmen	Indikator
UG 41, Wirkungsziel 2 Sicherung der Mobilität von Menschen, Gütern und Informationen unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit	Erarbeitung verkehrspolitischer Rahmenbedingungen Abschluss von Zuschuss- und Verkehrsdiensteverträgen sowie Verträgen über das mittelfristige Investitionsprogramm für Privatbahnen	41.2.2 Erbrachte Personenkilometer im Schienenpersonenverkehr im Bereich der ÖBB–Personenverkehr AG (in Mrd. Personenkilometern) Ist 2014: 10,67 Ziel 2016: 10,60
UG 41, Wirkungsziel 3 Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der Mobilität sowie eines gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu allen Verkehrsleistungen	Durchführung von spezifischen Genderanalysen, insbesondere in den Bereichen Verkehrssicherheit und Mobilität	41.3.1 Anzahl durchgeführter Genderanalysen Ist 2014: 7 Ziel 2016: ≥ 9

Quellen: BMF; BMVIT; BMFJ

6.2 Der RH anerkannte, dass der öffentliche Verkehr in zwei Wirkungszielen des BMVIT mitberücksichtigt wurde.

7.1 Der Indikator¹³ für das Wirkungsziel 2 der UG 41 berücksichtigte ausschließlich die Schienenpersonenverkehrsleistung der ÖBB–Personenverkehr AG. Die Personen- oder Güterbeförderung durch andere Eisenbahnverkehrsunternehmen war im Indikator nicht abgebildet.

7.2 Der RH kritisierte, dass der Indikator des BMVIT zur Messung des Wirkungsziels Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern nur die Schienenpersonenverkehrsleistung der ÖBB–Personenverkehr AG berücksichtigte, während andere Schienenverkehrsleistungen außer Betracht blieben.

¹² gemäß Art. 51 Abs. 8 B–VG (BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.) und § 4 Angaben zur Wirkungsorientierung–VO (BGBl. II Nr. 244/2011 i.d.g.F.)

¹³ Für das Wirkungsziel 2 der UG 41 gab es einen weiteren Indikator (Kennzahl 41.2.1): Anteil schadstoffarmer Lastkraftwagen an der Gesamtfahrleistung.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH empfahl dem BMVIT, seine Indikatoren zur Wirkungsmessung zu adaptieren. Dabei sollten insbesondere auch die durch die Privatbahnen erbrachten Verkehrsleistungen sowie Schienengüterverkehrsleistungen in die Betrachtung miteinfließen.

7.3

Laut Stellungnahme des BMVIT sei gemäß der Vorgaben der wirkungsorientierten Haushaltsverwaltung die Zahl der Wirkungsziele und Indikatoren zu begrenzen. Es sei daher nicht möglich, zu jedem einzelnen Tätigkeitsfeld des BMVIT eine eigene Kennziffer einzurichten. Daher seien möglichst mehrere Bereiche mit den bestehenden Kennziffern abzudecken. Mit der Kennziffer solle nicht nur die Zweckmäßigkeit der Verkehrsdienstbestellungen, sondern auch des Infrastrukturausbaus beurteilbar gemacht werden. Beim Infrastrukturausbau der Privatbahnen liege die Hauptverantwortung jedoch bei den regionalen Gebietskörperschaften, weshalb eine Berücksichtigung hier als nicht zweckmäßig erachtet werde.

Mit der hier genannten Messziffer würden mehr als 90 % des bestellten Schienenpersonenverkehrs zu standardisierten Bedingungen erfasst. Eine Ausweitung auf die elf betroffenen Privatbahnen würde eine Vielzahl von Vergleichbarkeitsfragen bedingen und einen kaum höheren Informationsgehalt liefern. Im Sinne einer sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung werde daher bewusst eine Beschränkung auf die ÖBB–Personenverkehr AG vorgenommen.

7.4

Zwar konnte der RH die Argumentation des BMVIT zum Indikator im Bereich Schienenpersonenverkehr nachvollziehen, gab jedoch ungeachtet dessen zu bedenken, dass der gewählte Indikator die Entwicklung bei anderen Schienenverkehrsunternehmen ausblendete. Die künftigen Meldungen gemäß §§ 30a bis 30c ÖPNRV–G (u.a. Bericht der Länder über anfallende Ausgleichszahlungen und entsprechende Zahlungsflüsse für nicht–kommerzielle Verkehrsdienste) würden dem BMVIT die Möglichkeit bieten, den aktuellen Indikator hinsichtlich seiner Aussagekraft weiterzuentwickeln. Darüber hinaus wurden die Wirkungsziele aufgrund einer internen Priorisierung des BMVIT formuliert. Daher sollten auch die Zielinhalte — wie der im Wirkungsziel 2 explizit genannte Güterverkehr — indikatorgestützt gemessen werden.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Wirkungsziele auf Ebene der Länder Niederösterreich und Wien

8.1

(1) Im Gegensatz zum Bund wiesen die Wirkungsziele der Länder Niederösterreich und Wien keinen unmittelbaren Bezug und keine direkte Verknüpfung zu den Landesbudgets auf. Vielmehr waren sie in den jeweils aktuellen Landesverkehrskonzepten verankert.

(2) Im Jahr 2015 legte das Land Niederösterreich seine Wirkungsziele im Mobilitätskonzept Niederösterreich 2030+ dar. Die erwarteten Wirkungen des niederösterreichischen Mobilitätskonzepts waren nur qualitativ beschrieben. Die Zielerreichung sollte alle fünf Jahre auf qualitativer, aber auch quantitativer Ebene evaluiert werden. Grundlagen dafür sollten Mobilitätserhebungen und das niederösterreichische Emissionsmodell bilden.

(3) Die Stadt Wien hatte ihre Wirkungsziele im Fachkonzept Mobilität 2025+ sowohl qualitativ als auch in Form quantifizierter Zielwerte festgelegt.

Das Fachkonzept Mobilität 2025+ enthielt überdies eine umfassende Indikatorenliste, die den jeweils aktuell verfügbaren Ausgangswerten bis 2025 zu erreichende Zielwerte gegenüberstellte und die Messbarkeit der Wirkungsziele unterstützen sollte.

8.2

Der RH wies darauf hin, dass die Länder Niederösterreich und Wien bislang über keine unmittelbar mit dem jeweiligen Budget verknüpften Wirkungsziele verfügten. Der RH anerkannte, dass die mit dem Einsatz öffentlicher Mittel angestrebten Ziele in den jeweiligen Landesverkehrskonzepten dargelegt waren. Hinsichtlich Qualität und Verbindlichkeit der Wirkungsziele zeigten sich Unterschiede. Während sich das Land Niederösterreich auf qualitative Beschreibungen der angestrebten Ziele beschränkte, enthielt der überwiegende Teil der Wirkungsziele der Stadt Wien sowohl quantifizierte Ausgangs- als auch Zielwerte, die durch eine erweiterte Indikatorenliste ergänzt waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, in Zukunft die mit dem Mitteleinsatz angestrebten Wirkungen im ÖPNRV mit Kennzahlen zu hinterlegen.

8.3

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien im NÖ Landesmobilitätskonzept bewusst keine quantifizierbaren Wirkungsziele definiert, weil der Schwerpunkt auf quantifizierbare Angebotsqualitäten gelegt worden sei und Änderungen im Mobilitätsverhalten in hohem Ausmaß von Zielen und Maßnahmen Dritter (bspw. Verkehrsdienstbestellungen des Bundes, Parkraumbewirtschaftung in Wien) beeinflusst seien. Wirkungsziele seien aber sehr wohl in anderen Fachstrategien, wie etwa in der NÖ Elektromobilitätsstrategie oder im Klima- und Energieprogramm des Landes Niederösterreich oder auch im Park-and-Ride-Ausbauprogramm definiert.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



8.4

Der RH räumte gegenüber dem Land Niederösterreich ein, dass der Erfolg vieler, von der öffentlichen Hand gestalteter und finanzierter Bereiche von externen Parametern beeinflusst wird. Der hohe Einsatz öffentlicher Mittel für den ÖPNRV legt nach Ansicht des RH jedoch nahe, Wirkungsziele und Indikatoren festzulegen, zumal dies eine wesentliche Voraussetzung für eine Erfolgsmessung des Mitteleinsatzes ist.

Vorgaben betreffend den Bestellumfang

Zug-Kilometer

9.1

(1) Der Bund war verpflichtet¹⁴ ein Grundangebot im Schienenpersonenverkehr im Ausmaß der im Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten Leistungen im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr sicherzustellen. Die „Richtlinien des BMVIT“¹⁵ über die Abwicklung der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr durch die SCHIG“ hielten darüber hinaus fest, dass Leistungen im Schienenpersonenfernverkehr bestellt werden können, soweit sie für ein abgestimmtes überregionales Verkehrsangebot notwendig sind und den Schienenpersonennah- und Regionalverkehr ergänzen. Gesetzliche Vorgaben zu einem sicherzustellenden Mindestumfang im Schienenpersonenfernverkehr existierten nicht.

Die Länder hatten zudem die Möglichkeit, ein das Grundangebot übersteigendes Zusatzangebot zu bestellen. Eine gesetzliche Verpflichtung bestand nicht.

(2) Das BMVIT verstand unter dem Grundangebot die im Fahrplanjahr 1999/2000¹⁶ vom Bund bestellten Leistungen von rd. 65,4 Mio. Zug-Kilometern im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr (rd. 59,0 Mio. Zug-Kilometer bei der ÖBB-Personenverkehr AG und rd. 6,4 Mio. Zug-Kilometer bei den Privatbahnen).

¹⁴ gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999

¹⁵ Im Februar 2011 erließ die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie diese Richtlinien, mit denen der Rahmen und die Vorgaben für den Abschluss und die Abwicklung von Verkehrsdiensteverträgen festgelegt wurden.

¹⁶ Das Ausmaß der im Fahrplanjahr 1999/2000 vom BMVIT bestellten Leistungen im Sinne des § 7 ÖPNRV-G 1999 erhob der RH im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung „Gemeinwirtschaftliche Leistungen des Bundes im Personenverkehr“ (Reihe Bund 2010/9).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Das vom BMVIT bestellte Grundangebot schrieb — ausgehend von den Vorgaben des ÖPNRV–G 1999 — den bestehenden Fahrplan fort, der ab 2010 schrittweise ergänzt und optimiert wurde. Das BMVIT definierte das Grundangebot weder grundlegend noch inhaltlich, etwa anhand von Parametern wie Siedlungsdichte, Entfernung von Verwaltungszentren und als notwendig erachtete Verkehrszeiten und –häufigkeiten (siehe **TZ 5**). Der RH hatte bereits 2010 in seinem Bericht „Gemeinwirtschaftliche Leistungen des Bundes im Personenverkehr“ (Reihe Bund 2010/9) kritisiert, dass es dem BMVIT — in damals neun Jahren seit Inkrafttreten des ÖPNRV–G 1999 — nicht gelungen war, das Verkehrsangebot zu definieren, zu dessen Sicherstellung und Finanzierung sich der Bund für verpflichtet erachtete. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die 2010 bis 2015 vom BMVIT mittels Verkehrsdiensteverträgen bestellten Zug–Kilometer im Schienenpersonenverkehr.

Tabelle 4: Vom BMVIT mittels VDV bestellte Zug–Kilometer

	2010 ¹	2011 ¹	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt 2011 bis 2015
	in Mio. km						
Nahverkehr ÖBB–PV AG	58,37	58,37	58,32	58,21	58,11	58,12	58,23
davon							
Kärnten	3,62	3,61	3,80	3,81	3,81	3,81	
Oberösterreich	7,98	7,99	7,52	7,53	7,48	7,48	
Ostregion	31,13	31,12	32,46	32,32	32,26	32,28	
Salzburg	3,32	3,32	2,71	2,71	2,71	2,71	
Steiermark	5,71	5,71	5,21	5,24	5,23	5,23	
Tirol	4,61	4,63	4,61	4,59	4,62	4,62	
Vorarlberg	2,00	2,00	2,01	2,00	1,99	1,98	
Privatbahnen ²	–	5,97	6,02	6,02	6,04	6,07	6,02
Nahverkehr gesamt	–	64,34	64,34	64,23	64,15	64,19	64,25
Fernverkehr	12,28	12,78	12,74	12,75	13,20	13,35	12,96
Graz–Linz ³	–	–	–	–	0,13	0,15	
Bestellung BMVIT gesamt	–	77,12	77,09	76,97	77,49	77,69	77,27
Bestellung Länder ca. ⁴	11,59	12,60	11,92	13,47	14,34	k.A.	
Bestellungen insgesamt ⁴	–	89,72	89,01	90,44	91,83	–	–

Rundungsdifferenzen möglich

ÖBB–PV AG ÖBB–Personenverkehr AG

¹ Daten 2010 und 2011 mit Folgejahren aufgrund geänderter Definition der Regionen nur eingeschränkt vergleichbar, weil gemäß der Übergangsregelung des Verkehrsdienstevertrags des Bundes die Summe der Kilometer je Region ab 2012 in veränderter Weise errechnet wurde (nicht mehr rein auf das Bundesland bezogen, sondern als Summe von jeder Region zugeordneten Losen, die mitunter auch in ein benachbartes Bundesland reichen).

² erst ab 2011 Bestellung mittels Verkehrsdienstevertrag

³ eigener Verkehrsdienstevertrag zwischen SCHIG mbH und ÖBB–PV AG

⁴ Zur Information dargestellt. Die Werte der Länderbestellungen entstammen unverbindlichen Meldungen der – vom RH nicht überprüften – Eisenbahnverkehrsunternehmen an die SCHIG mbH.

Quellen: SCHIG mbH; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Dem im ÖPNRV–G 1999 geforderten Ausmaß „der im Fahrplanjahr 1999/2000 vom Bund bestellten Leistungen von rd. 65,4 Mio. Zug–Kilometern im Schienenpersonennah– und Regionalverkehr“ stand im überprüften Zeitraum eine bestellte durchschnittliche Kilometerleistung von rd. 64,3 Mio. Zug–Kilometern (Nahverkehr ÖBB und Privatbahnen) gegenüber.

Die Gesamtsumme der vom BMVIT als Grundangebot bestellten Zug–Kilometer änderte sich von 2011 bis 2015 geringfügig (von 77,12 Mio. km auf 77,69 Mio. km). Mit den ab dem Jahr 2011 abgeschlossenen Verkehrsdiensteverträgen bestellte das BMVIT im Durchschnitt jährlich rd. 58,23 Mio. Zug–Kilometer im Schienenpersonennah– und Regionalverkehr sowie rd. 12,96 Mio. Zug–Kilometer im Schienenpersonenfernverkehr bei der ÖBB–Personenverkehr AG, sowie durchschnittlich 6,02 Mio. Zug–Kilometer im Schienenpersonennah– und Regionalverkehr bei den Privatbahnen. Die jedes Jahr im Durchschnitt von der SCHIG mbH namens des BMVIT vorgenommene Bestellung lag demnach bei rd. 77,27 Mio. Zug–Kilometern.

9.2

Der RH kritisierte, dass das BMVIT anlässlich der Erstellung der bestehenden Verkehrsdiensteverträge im Jahr 2010 keine inhaltliche, über die Fortschreibung bestehender Fahrpläne hinausgehende Definition des als notwendig erachteten und vom Bund zu bestellenden Grundangebots anhand von verkehrspolitischen Parametern, wie z.B. Siedlungsdichte, Entfernung von Verwaltungszentren und als notwendig erachtete Verkehrszeiten und –häufigkeiten, vorgenommen hatte. Er anerkannte jedoch, dass das BMVIT ab 2014 bemüht war, Mindestbedienstandards zu definieren (siehe [TZ 5](#)).

Der RH hielt fest, dass das BMVIT mit den Verkehrsdiensteverträgen Schiene das durch den Bund sicherzustellende Grundangebot im öffentlichen Schienenpersonennah– und Regionalverkehr bereitstellte (wenn auch die im Gesetz festgelegte Leistung um durchschnittlich 1,1 Mio. Zug–Kilometer oder 1,7 % unterschritten wurde) und darüber hinaus durch ein Angebot im Schienenpersonenfernverkehr ergänzte.

Der RH empfahl dem BMVIT, ein auf Basis von verkehrspolitischen Parametern — wie z.B. Siedlungsdichte, Entfernung von Verwaltungszentren, als notwendig erachtete Verkehrszeiten und –häufigkeiten — definiertes Grundangebot zu erarbeiten.

9.3

Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Bund gemäß § 7 ÖPNRV–G 1999 verpflichtet ein Grundangebot im Schienenpersonennah– und Regionalverkehr im Ausmaß der im Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten oder erbrachten Leistungen sicherzustellen. Der angeführte Vergleich auf Basis der Zug–Kilometerleistungen finde sich im Gesetz nicht. Weiters halte § 11 des ÖPNRV–G 1999 fest, dass die nachfrageorien-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



tierte Planung der Leistungen in den Kompetenzbereich der Länder und Gemeinden falle. Zum Zeitpunkt der Erlassung des ÖPNRV-G 1999 sei die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf einer völlig anderen Basis erfolgt, nämlich in Form einer Tarifbestellung, die erst durch den Abschluss der Verkehrsdiensteverträge im Jahr 2010 bzw. 2011 auf eine Leistungsbestellung umgestellt worden sei. Ein Vergleich von bestellten Fahrplankilometern sei daher gar nicht möglich.

Dass das Grundangebot im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr nach Berechnung des RH um durchschnittlich 1,1 Mio. Zug-Kilometer oder 1,7 % unterschritten wurde, ergebe ein total verfälschtes Bild und sei insofern zurückzuweisen, weil eine Berechnung auf Basis der Zug-Kilometer isoliert für den Bereich des öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehrs durchgeführt wurde. Zum einen seien die Leistungen des Schienenpersonenfernverkehrs (der auch Nahverkehrsfunktion in vielen Bereichen übernehme) nicht berücksichtigt, zum anderen habe das BMVIT seit Inkrafttreten des ÖPNRV-G 1999 immer klar kommuniziert, dass mit der Definition im ÖPNRV-G 1999 die in diesem Bereich aufgewendeten finanziellen Mittel zu verstehen seien.

Um ein reales Bild betreffend Grundangebot des Bundes herzustellen, seien zumindest beide Sichtweisen zu berücksichtigen. Aus Sicht des BMVIT sei es zur Zeit der Umstellung wesentlich, auf vergleichbaren Grundlagen aufzubauen und in einem ersten Schritt weitgehend das bestehende Verkehrsangebot zugrundezulegen. Zu dieser in diesem Zusammenhang geäußerten Kritik sei festzuhalten, dass man grundsätzlich davon ausgehen könne, dass auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen — vor Inkrafttreten der Verkehrsdiensteverträge — die Verkehre so geplant hätten, dass sie nachfrageorientiert und auf Basis der Pendlerbeziehungen angeboten worden und nicht aufgrund zufälliger Entscheidungen auf der grünen Wiese zustande gekommen seien. Es sei aber auch schon bisher möglich, im Rahmen des Verkehrsdienstevertrags entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Hinsichtlich des Fehlens gesetzlicher Vorgaben zu einem sicherzustellenden Mindestumfang im Schienenpersonenfernverkehr sei festzuhalten, dass auch in den vormaligen gemeinwirtschaftlichen Leistungsverträgen im Rahmen der Abgeltung von Tarifbestellungen der Fernverkehr mitumfasst gewesen sei. Im Zuge der Verhandlungen zu den Verkehrsdiensteverträgen habe sich herausgestellt, dass ein Großteil der Leistungen im Fernverkehr ohne Leistungsbestellung nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden könne. Deswegen habe sich das BMVIT entschlossen, auch diese Leistungen — im Sinne eines Gesamtangebots für die Kundinnen und Kunden — in die Verkehrsdiensteverträge aufzunehmen und diese Leistungen zu bestellen. Auch wenn sich aus dem ÖPNRV-G 1999, das im Wesentlichen Regelungen zur Organisation und Finanzierung des Nah- und Regionalverkehrs umfasse, keine Regelung für die Bestellung des Fernverkehrs ableiten lasse, ergebe sich eine

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



allgemeine Zuständigkeit des BMVIT zur Bestellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die auch über den Geltungsbereich des ÖPNRV–G 1999 hinausgehen könne, jedenfalls aus § 48 Bundesbahngesetz. Dies sei auch in der Richtlinie des BMVIT über die Abwicklung der Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonenverkehr durch die SCHIG mbH festgehalten.

Zur Empfehlung, auf Basis von verkehrspolitischen Parametern ein definiertes Grundangebot zu erarbeiten, verwies das BMVIT auf seine Stellungnahme zu **TZ 5**. Die Ergebnisse der diesbezüglich von der SCHIG mbH im Auftrag der Arbeitsgruppe ÖV–Angebot durchgeführten Untersuchungen hätten gezeigt, dass das bisherige Verkehrsangebot in weiten Teilen bereits die Ziele zur Umsetzung des integrierten Taktfahrplans abdecke und Anpassungen oder Erweiterungen regional nur in geringem Maße erforderlich seien. Die endgültige Berücksichtigung der festgelegten Mindeststandards werde aber erst durch die gemeinsame Beauftragung eines Gesamtangebots im Rahmen der Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge und der Umsetzung der hierfür erforderlichen Ausbauten der Schieneninfrastruktur möglich.

Auf Basis von Festlegungen der Arbeitsgruppe ÖV–Angebot habe die Landesverkehrsreferentenkonferenz am 2. April 2014 auch Mindestbedienstandards für den Kraftfahrlinienbereich beschlossen. Demnach seien die seitens der Arbeitsgruppe ÖV–Angebot empfohlenen Mindeststandards für Siedlungskerne ab 251 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern bis 2019 in den Ländern umzusetzen. Weiters sei festgehalten, dass sich die Länder verpflichten, diese in ihre Landesmobilitätskonzepte als Grundlage für die Planungen des ÖPNV aufzunehmen.

9.4

Der RH erwiderte dem BMVIT bezüglich der Definition des Grundangebots, dass das BMVIT selbst sowie die SCHIG mbH verschiedentlich auf das Grundangebot in Form von Zugverkehrsleistungen (rd. 59 Mio. Zug–Kilometer für ÖBB–Personenverkehr AG auf Basis einer Rückrechnung des Fahrplans 1999/2000 aus dem Fahrplan 2009/2010) Bezug genommen hatten:

- Die SCHIG mbH errechnete in ihrem Bericht „Ermittlung von Abgeltungsbeträgen im Schienenpersonenverkehr“ (November 2010) das Zug–Kilometervolumen des Grundangebots mit 59,4 Mio. km für die ÖBB–Personenverkehr AG im Schienenpersonennahverkehr.
- In einem Besprechungsvermerk zwischen BMVIT, SCHIG mbH und ÖBB–Personenverkehr AG vom 10. Juni 2010 wurde anlässlich des Entwurfs des Verkehrsdienstevertrags mit der ÖBB–Personenverkehr AG dem „Grundangebot 59 Mio. Zug–Kilometer“ ein bestimmter Geldbetrag zugeordnet, somit das Grundangebot als Kilometerleistung definiert.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



- In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie im Dezember 2011 gegenüber dem Nationalrat (9303/AB XXIV. GP): *„Gemäß § 7 ÖPNRV–G 1999 ist der Bund verpflichtet, ein Grundangebot im Öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr im Ausmaß der im Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten Leistungen sicher zu stellen. ... Der Bund bestellt derzeit rd. 71 Mio. Zug–Kilometer, das liegt deutlich höher als die 59 Mio. Zug–Kilometer, die im Fahrplanjahr 1999/2000 finanziert wurden“*. Die damalige Bundesministerin hatte dabei allerdings in den angesprochenen Wert den Fernverkehr eingerechnet, in den Vergleichswert des Fahrplanjahrs 1999/2000 hingegen nicht. Die damalige Bundesministerin ging somit offenbar davon aus, dass das Grundangebot 1999/2000 den Fernverkehr nicht umfasste.
- In einer Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission erklärte das BMVIT (Stellungnahme zum EU–Pilot, Ref.–Nr. 6330/14 MOVE, S. 21): *„Da die Bundesministerin/der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie das Grundangebot des Schienenpersonenverkehrs nicht nur für ganz Österreich, sondern auch für das gesamte Leistungspaket, sohin für die Summe aller Leistungen zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten hat ...“*. Auch hier ging das BMVIT offenbar von einer definierten (Kilometer–)Leistung und daraus resultierenden öffentlichen Mitteln („zu möglichst geringen Kosten“) aus.

Zum Einwand des BMVIT, dass man grundsätzlich von einer kundengerechten Planung der Verkehre ausgehen könne (und daher offenbar eine inhaltliche Definition des Grundangebots nicht notwendig wäre), erwiderte der RH, dass auch das BMVIT und die SCHIG mbH selbst eine inhaltliche Definition des Grundangebots für notwendig erachtet hatten, indem sie in ihren „gemeinsamen Überlegungen zu den Anforderungen an die Umgestaltung des bestehenden dualen Bestellsystems für gemeinwirtschaftliche Leistungen“ im August 2015 als „Conclusio 1“ festlegten: *„Daher ist in einem ersten Schritt auf Seiten des Bundes eine klare funktionale und finanzielle, quantitative Beschreibung des Grundangebots gem. § 7 ÖPNRV–G erforderlich“*.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Budgetmittel

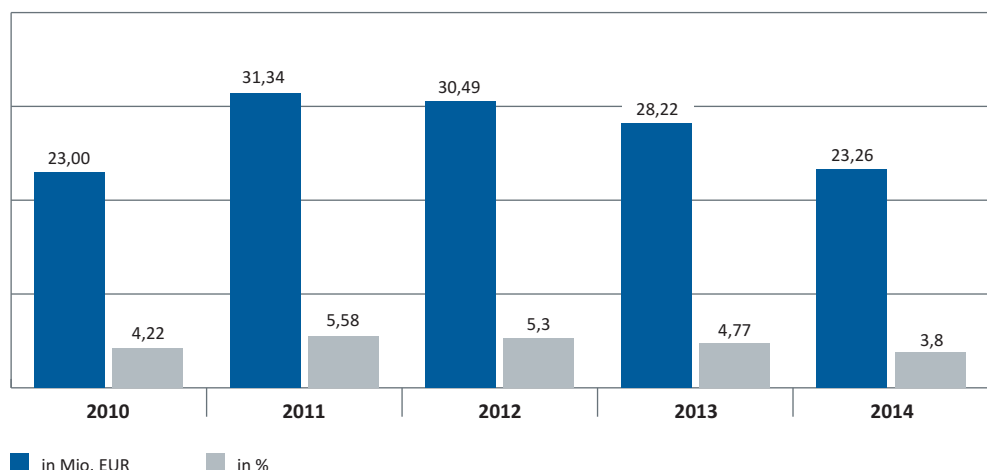
10.1

(1) Der Umfang der zu bestellenden Leistungen im Schienenpersonenverkehr war mit dem zur Verfügung stehenden Budget vorgegeben. Das für Verkehrsdienstbestellungen des Bundes geplante jährliche Budget war im Teilheft „Verzeichnis der veranschlagten Konten der Untergliederung 41“ zum jeweiligen Bundesvoranschlag abgebildet.

Auch die im Februar 2011 von der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie erlassenen „Richtlinien über die Abwicklung der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr durch die SCHIG mbH“ verwiesen auf die finanzielle Deckelung für die bestellten Leistungen durch das vom Bund jährlich festgelegte Jahresbudget¹⁷.

(2) Eine Gegenüberstellung des für Verkehrsdienstbestellungen im Schienenpersonenverkehr des Bundes bei der ÖBB–Personenverkehr AG vorgesehenen Budgets mit den tatsächlich für Bestellungen bei der ÖBB–Personenverkehr AG eingesetzten Mitteln ergab eine regelmäßige Budgetmittelüberschreitung durch das BMVIT (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Budgetmittelüberschreitung 2010 bis 2014



Quellen: BMVIT; RH

Im überprüften Zeitraum überschreitet das BMVIT das Budget jährlich um durchschnittlich rd. 27 Mio. EUR oder rd. 4,7 %, wobei die Überschreitungen ab dem Jahr 2012 kontinuierlich geringer wurden. Das BMVIT erklärte diese Abweichungen mit einer über dem prognostizierten Wert liegenden Wertsicherung des Abgeltungsbetrags, höheren Bonuszahlungen gemäß Qualitätsmanagement als erwartet sowie einer zusätzlich bestell-

¹⁷ § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 der „Richtlinien über die Abwicklung der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr durch die SCHIG mbH“

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



ten Verkehrsleistung¹⁸ ab dem Jahr 2014. Diese Faktoren waren allerdings vertraglich vereinbart und in Bandbreiten bekannt und hätten somit in die Budgetplanungen einbezogen werden können.

10.2

Der RH hielt fest, dass das BMVIT bei der Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen bei der ÖBB–Personenverkehr AG im überprüften Zeitraum jährlich die Budgetmittel überschritt. Die Faktoren, die laut BMVIT zur Überschreitung geführt hatten, hätten in eine realistische Budgetplanung einbezogen werden können, weil sie vertraglich vereinbart und in Bandbreiten bekannt waren.

Der RH verwies auf seine Empfehlung zur haushaltsrechtlich korrekten Budgetierung im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2015, Textteil Band 3: Ergebnisse der § 9 Prüfungen, TZ 3. Er empfahl dem BMVIT, in Entsprechung der Budgetgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen in den Bundesvoranschlag aufzunehmen.

10.3

Laut Stellungnahme des BMVIT seien die Budgetmittel des BMVIT langfristig durch das Bundesfinanzrahmengesetz fixiert und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Eine Änderung der Budgetierung nach aktuellen Budgetprognosen sei daher kurzfristig nicht immer möglich. Nichtsdestotrotz sei es selbstverständlich Ziel des BMVIT, laufend eine aktuelle und detaillierte Budgetplanung vorzunehmen.

Abweichungen in der Budgetplanung entstünden, weil die Ergebnisse des Qualitätsmanagements gemäß Anlage 12 des Verkehrsdienstevertrags sowie der Abzug aufgrund von Leistungsstörungen erst nach Ende des jeweiligen Jahres bekannt seien. Die tatsächlich erbrachten Ergebnisse des Eisenbahnverkehrsunternehmens hinsichtlich der definierten Parameter des Qualitätsmanagements sowie der Leistungsstörungen seien für den Auftraggeber nicht vorhersehbar.

Auch die Erhöhung der vertraglich verankerten Wertsicherung sei für den Auftraggeber in der Budgetplanungsphase nicht vollständig vorhersehbar. Der Anteil für den Energieaufwand werde gemäß § 7 Abs. 5 des Verkehrsdienstevertrags mit 2,5 % wertgesichert. Liege der monatlich verlautbarte Strompreisindex 2005 (Bundesmessziffer VPI 2005 4.5.1 elektrischer Strom) über oder unter der in der Anlage 9b festgelegten maximalen, respektive minimalen Indexentwicklung des jeweiligen Jahres, so würde die Wertsicherung des Abgeltungsbetrags hinsichtlich des Energieaufwands entsprechend angepasst. Maßgeblich für die Valorisierung zum nächsten Stichtag sei jeweils der Index für Oktober des vorangegangenen Jahres im Vergleich zum Index für Oktober 2009. Der endgültige Indexstand mit Oktober sei erst mit Mitte Dezember bekannt und könne daher nicht in den Budgetplanungen berücksichtigt werden.

¹⁸ Das BMVIT bestellte zusätzliche Fernverkehrsleistungen zwischen den Landeshauptstädten Graz – Linz im Verkehrsdienstevertrag Graz–Linz, siehe Tabelle 1.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



10.4

Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung darauf abzielte, die Budgetplanungen unter Berücksichtigung der vertraglich vereinbarten und in Bandbreiten bekannten Parameter so durchzuführen, dass diese Planungen an Realitätsnähe gewinnen, um Planabweichungen bestmöglich zu minimieren. Der RH hatte jedoch keine kurzfristige Änderung der Budgetplanungen empfohlen.

Bestellsystem der Verkehrsdiensteverträge

Duales Bestellsystem

11.1

(1) Das ÖPNRV-G 1999 gab durch die Trennung des Angebots Bund – Länder eine Zwei- bzw. Mehrteilung der Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen vor (duales Bestellsystem). Bund und Länder bauten für die Vergabe und Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge parallele Strukturen auf. Auftragnehmer waren Eisenbahnverkehrsunternehmen, die überwiegend im Eigentum des Bundes oder der Länder standen.

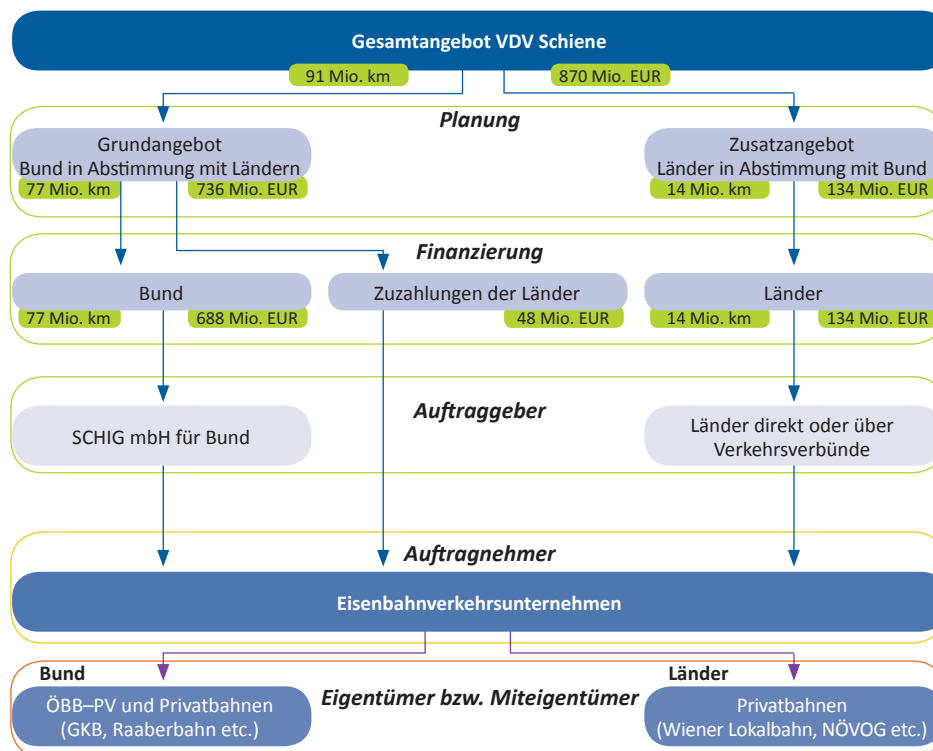
(2) Die folgende Abbildung stellt die Rollen des Bundes und der Länder zur Zeit der Gebärungsüberprüfung im dualen Bestellsystem des öffentlichen Verkehrs dar.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abbildung 2: Bestellsystem zur Zeit der Gebärungsüberprüfung



Rundungsdifferenzen möglich

Privatbahnen Privatbahnen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind Haupt- und Nebenbahnen, deren Betreiber ein im Bundesbahngesetz nicht angeführtes Eisenbahnunternehmen ist (§ 1 Privatbahngesetz 2004)

GKB Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH

Raaberbahn Raab-Oedenburg-Ebenfurter Eisenbahn AG

Wiener Lokalbahnen Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen

NÖVOG Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H.

ÖBB-PV ÖBB-Personenverkehr AG

Die angeführten Kilometer- und Euroangaben beziehen sich auf das Jahr 2014.

Quellen: BMVIT; VOR GmbH; RH

(3) Die Länder bestellten die zusätzlichen Verkehrsleistungen (meist Taktverdichtungen und zeitliche Ausdehnung von Verkehrsleistungen an den Tagesrändern) mittels Direktvergabe bei jenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, die das Grundangebot im Auftrag des Bundes erbrachten.

Zusatzangebote bauten auf das Grundangebot auf. Beispielsweise verlängerten die Zusatzangebote den durch das Grundangebot bestellten Zugverkehr um mehrere Haltestellen oder Bahnhöfe bzw. sahen eine Verdichtung des Zugtaktes vor. Das mit dem Grundangebot auf dieser Strecke beauftragte Eisenbahnverkehrsunterneh-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



men konnte die für das Zusatzangebot benötigten Fahrzeuge am effizientesten in den bestehenden Fahrzeugumlauf eingliedern. Dies unabhängig davon, ob das Grundangebot des Bundes im wettbewerblichen Verfahren oder ohne Wettbewerb vergeben würde. Daher war eine vom Grundangebot des Bundes unabhängige Vergabe des Zusatzangebots der Länder nicht wirtschaftlich.

(4) Auf denselben Strecken fuhren somit gegebenenfalls dieselben Garnituren abwechselnd als „Bundeszüge“ und „Landeszüge“, auf Basis unterschiedlicher Verkehrsdiensteverträge mit unterschiedlichen Abgeltungen (siehe [TZ 16](#)). Dieses duale Bestellsystem war zwangsläufig mit zusätzlichem Aufwand für Bestellung und Kontrolle der Leistungen verbunden, auch wenn sich die Länder Niederösterreich und Wien bzw. die VOR GmbH stark an die Bundes-Verkehrsdiensteverträge anlehnten. Im VOR-Verbundraum waren die Bestellungen der gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrsleistungen zwischen mehreren Auftraggebern (Bund, VOR GmbH und Land Burgenland) und Eisenbahnverkehrsunternehmen zersplittert und die Beauftragung auf insgesamt neun Verträge aufgeteilt.

11.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die derzeitige Situation der Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrsleistungen zwischen mehreren Auftraggebern und Eisenbahnverkehrsunternehmen zersplittert und die Beauftragungen allein im VOR-Verbundraum auf insgesamt neun Verträge aufgeteilt waren. Der RH erachtete den Abschluss und die Kontrolle von separaten Verkehrsdiensteverträgen durch unterschiedliche Gebietskörperschaften für auf denselben Strecken zu unterschiedlichen Zeiten verkehrende Züge als weder wirtschaftlich noch zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMVIT und den Ländern Niederösterreich und Wien, für die Vergabe und Abwicklung eines — das Grundangebot des Bundes sowie das Zusatzangebot der Länder beinhaltenden — Gesamtangebots eine gemeinsame und für das Gesamtangebot verantwortliche Abwicklungsstelle zu beauftragen, um Synergieeffekte zu nutzen. Darüber hinaus wären die Bestellungen von Schienenpersonenverkehrsleistungen vorzugsweise in einem einheitlichen Verkehrsdienstevertrag oder in möglichst wenigen und gleichlautenden Verkehrsdiensteverträgen zu bündeln.

11.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei es den Ländern unter Zugrundelegung der im Verkehrsdienstevertrag des Bundes bestellten Leistungen des Grundangebots möglich gewesen, ihr Zusatzangebot durch die bestehenden Fahrzeuge am effizientesten in den bestehenden Fahrzeugumlauf einzugliedern. Dies unabhängig davon, ob das Grundangebot des Bundes im wettbewerblichen Verfahren oder ohne Wettbewerb vergeben worden sei.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Die Aufteilung in Bundes– und Landeszüge auf denselben Strecken führe zunächst zu keinen Nachteilen für die im Vordergrund stehenden Kundenbedürfnisse, vielmehr werde dadurch ein zusätzliches Angebot geschaffen. Unabhängig davon werde als weiteres Ziel im Zuge der Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge die Vergabe eines Gesamtangebots gemeinsam von Bund und Ländern geplant. Es werde überlegt, zur Umsetzung einer wirtschaftlichen und effizienten Vorgangsweise eine Abwicklungsstelle bzw. ein gemeinsames Qualitätsmanagement einzurichten.

Die angeführten neun Verträge würden aus Bundessicht nicht bestätigt. Der Bund bzw. die SCHIG mbH habe im „Verkehrsverbund Ost–Region“ drei Verkehrsdiensteverträge mit drei unterschiedlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen abgeschlossen. Dies ergebe sich schon alleine aus den Vorgaben der PSO–Verordnung, wonach einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag die konkrete Leistung einer konkret berechneten Abgeltung gegenüberzustellen sei. Ein einzelner Verkehrsdienstevertrag mit einem Auftraggeber und mehreren Eisenbahnverkehrsunternehmen würde — ungeachtet der Schwierigkeiten einer sachgerechten Abwicklung — bereits am geltenden Vergaberecht und den unionsgesetzlichen Vorgaben scheitern.

Weiters habe — trotz des dualen Bestellsystems bzw. eigener Verkehrsdiensteverträge — auf Initiative des BMVIT auch bereits bisher eine enge Fahrplanabstimmung zwischen dem Bund und den Ländern stattgefunden. Dabei seien auch bereits im Vorfeld die Länder aufgefordert worden, ihre Planungen und Wünsche bekanntzugeben, um diese im Rahmen eines regelmäßig zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern und Verkehrsverbünden abgehaltenen Fahrplanworkshops zu diskutieren. Das BMVIT habe dazu auch einen Fahrplanprozess erarbeitet, zu dem im Rahmen der Landesverkehrsreferentenkonferenz im März 2012 folgender Beschluss gefasst worden sei:

„Die Landesverkehrsreferentenkonferenz beschließt, dass auf Basis der GWL– und der Verkehrsdiensteverträge der Länder eine Systemänderung Fahrplan (Grundangebot) gemäß dem vom BMVIT vorgeschlagenen ‚Abstimmungsprozess innerhalb der Bundes VDV Leistungen‘ erfolgen soll. Die Besteller haben sich zumindest einmal jährlich abzustimmen. In diese entsprechenden Abstimmungsprozesse auf Landes– oder Verkehrsverbundebene ist das BMVIT einzubinden.“

Die Empfehlungen des RH, die Bestellungen in einem einheitlichen Verkehrsdienstevertrag oder in möglichst wenigen und gleichlautenden Verkehrsdiensteverträgen zu bündeln, sowie Vergabe und Abwicklung eines Gesamtangebots im Wege einer einheitlichen Abwicklungsstelle sicherzustellen, würden mit der Implementierung des vom BMVIT bereits 2015 ausgearbeiteten Modells zur Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge, das ein Gesamtangebot von Bund und Ländern sowie

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



die Abwicklung von einheitlicher Stelle umfasse, umgesetzt. Diesbezügliche Gespräche seien zwischenzeitig auch mit allen Bundesländern bereits aufgenommen worden. Der Verkehrsdienstevertrag Vorarlberg solle als erster Verkehrsdienstevertrag nach diesem Modell bereits im Fahrplanjahr 2018/2019 in Kraft treten.

(2) Laut Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und des Landes Wien erkläre sich das duale Bestellsystem aus dem Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, wonach der Bund für die Sicherstellung eines Grundangebots und die Länder für den Abschluss von Verträgen über Verkehrsdienstleistungen, die über das Grundangebot hinausgehen, zuständig seien. Im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben seien Niederösterreich und Wien bestrebt, ein effizientes Bestellsystem für das Gesamtangebot zu etablieren. Die konkrete Ausgestaltung eines solchen effizienten Bestellsystems sowie die Möglichkeit, eine gemeinsame Abwicklungsstelle zu beauftragen, seien derzeit Gegenstand intensiver Verhandlungen der beteiligten Gebietskörperschaften.

11.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass unter dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angewendeten Vergabesystem die Beauftragung der Auftragnehmer des Bundes auch durch die Länder die wirtschaftlichste Lösung war und damit eine unabhängige Vergabe des Zusatzangebots der Länder an einen anderen als vom Bund beauftragten Auftragnehmer nicht möglich war.

Er stellte klar, dass die Verkehrsdiensteverträge mit Eisenbahnverkehrsunternehmen (insgesamt neun) nicht nur durch den Bund bzw. die SCHIG mbH (vier Verträge), sondern auch durch die VOR GmbH (vier Verträge) sowie das Land Burgenland (ein Vertrag) abgeschlossen wurden.

Überlegungen für ein künftiges Bestellsystem

12.1

(1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelte das BMVIT gemeinsam mit allen Ländern über eine Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge, um Synergieeffekte zu nutzen und die Vertragsgestaltung zu vereinheitlichen. Sie behandelten insbesondere die Bereiche

- Planung,
- Entfall von Altverträgen,
- Vertragsgestaltung,
- Vergabe,

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



- Qualitätsprüfung und
- Prüfung von Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung.

Die Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sollte die bereits bisher informell etablierten Prozesse und die schon ab 2011 aneinander angelehnten Vertragswerke zusammenführen. Dazu erarbeitete das BMVIT gemeinsam mit den Ländern mehrere mögliche Varianten der Neuorganisation. Eine Entscheidung über die Variante hatten das BMVIT und die Länder zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jedoch noch nicht getroffen.

(2) Die Verhandlungsergebnisse sollten die Grundlage für die neu zu vergebenden Verkehrsdiensteverträge bilden. Für den Bund waren die Verkehrsdiensteverträge in den Jahren 2019 (ÖBB–Personenverkehr AG) und 2020 (Privatbahnen) neu zu vergeben. Eine vom BMVIT beauftragte Studie kam zu dem Schluss, dass spätestens drei Jahre vor Auslaufen der bestehenden Verkehrsdiensteverträge die Vorbereitungen für eine Neuvergabe beginnen müssen.

12.2

Der RH verwies kritisch darauf, dass die Verkehrsdiensteverträge des Bundes bereits Ende 2019 bzw. 2020 auslaufen und für den notwendigen Neuabschluss ab 2020 nur mehr ein geringer zeitlicher Spielraum für organisatorische Maßnahmen und zwischen Gebietskörperschaften zu treffende Vereinbarungen besteht.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMVIT und der Länder, Synergien bei der Bestellung des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs im Schienenverkehr zu heben.

Der RH empfahl dem BMVIT sowie den Ländern Niederösterreich und Wien, die Verhandlungen über eine gemeinsame Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge — im Hinblick auf die dreijährige Vorbereitung einer Neuvergabe — abzuschließen, um Synergien in den Bereichen Vertragsgestaltung, Vergabe, Planung, Qualitätsprüfung, Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung in die Vertragsgestaltung der Verkehrsdiensteverträge ab 2019 einfließen lassen zu können.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 11**, für die Vergabe und Abwicklung eines — das Grundangebot des Bundes sowie das Zusatzangebot der Länder beinhaltenden — Gesamtangebots eine gemeinsame und zentrale Abwicklungsstelle zu beauftragen, um Synergieeffekte zu generieren. Darüber hinaus verwies er bezüglich der Planung des Gesamtangebotes auf **TZ 14**.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



12.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Zweckmäßigkeit der Bündelung des Grundangebots des Bundes mit einem allenfalls von den Ländern gewünschten Zusatzangebot zu einem Gesamtangebot und die gesamthafte Beauftragung dieses Gesamtangebots durch eine zentrale Beauftragungs- und Abwicklungsstelle sowohl von Seiten des Bundes als auch von Seiten der Länder erkannt worden.

Das BMVIT habe zunächst mehrere mögliche Varianten der Neuorganisation ausgearbeitet und mit den Ländern im Rahmen der Arbeitsgruppe Öffentlicher Verkehr-Angebot einen entsprechenden Vorschlag abgestimmt. Dieses Modell sehe einen gemeinsamen Vertrag und eine einheitliche Abwicklungsstelle vor.

Mit diesem Vorschlag des Bundes werde einerseits sowohl den Zuständigkeitsvorgaben des ÖPNRV-G 1999 entsprochen und andererseits der Aufbau und die Vorhaltung einer dualen Bestell- und Abwicklungsorganisation von Bund und Ländern vermieden. Darüber hinaus ermögliche er eine österreichweit einheitliche Gestaltung und Steuerung der Verkehrsdiensteverträge und der damit zu erreichenden verkehrspolitischen Zielsetzungen. Die Implementierung der neuen Bestellorganisation sei ein weiterer Schritt, hinkünftig gemeinwirtschaftliche Schienenpersonenverkehrsleistungen unter Einhaltung der Bestimmungen des ÖPNRV-G 1999 noch sinnvoller und effektiver zu beauftragen.

Mit dem Bundesland Vorarlberg sei bereits ein für die Jahre 2019 bis 2028 zu beauftragendes Gesamtangebot an Schienenpersonennahverkehrsleistungen vereinbart. Die beabsichtigte Beauftragung dieses Gesamtangebots durch die dazu vom BMVIT beauftragte SCHIG mbH ab dem Fahrplanjahr 2019 habe das BMVIT am 22. Juli 2016 im Anhang zum Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Derzeit führe das BMVIT mit den weiteren Ländern Gespräche mit der Zielsetzung, eine dem Bundesland Vorarlberg entsprechende Vorgangsweise zu vereinbaren. Die Gespräche mit den Bundesländern Kärnten und Tirol seien bereits weit fortgeschritten. Die Empfehlung des RH sei somit umgesetzt bzw. in Umsetzung. Bezüglich der Überkompensationsprüfung werde darauf hingewiesen, dass es bereits derzeit eine Vereinbarung zwischen der SCHIG mbH und allen Ländern gebe, eine gemeinsame Prüfung durch die SCHIG mbH zu beauftragen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die Verhandlungen zu einem künftigen neuen Verkehrsdienstevertrag und einem gemeinsamen Bestellsystem im Gange. Es gelte eine geeignete Form zu finden, um die Interessen aller mitfinanzierenden Gebietskörperschaften ausreichend zu berücksichtigen. Sowohl das Land Niederösterreich als auch die VOR GmbH würden dazu eine gemeinsame

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Bestellung von Verbundorganisationsgesellschaft (für die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien) und der SCHIG mbH (für den Bund) anstreben.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien würden Verhandlungen über eine gemeinsame Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge sehr intensiv geführt. Insbesondere sei die Frage zu klären, in welchem Konstrukt eine mögliche gemeinsame Bestellung des Gesamtangebots durchgeführt werden könne, sodass sowohl das verkehrspolitische Engagement als auch die sich daraus ergebenden Mitgestaltungsmöglichkeiten aller finanzierenden Gebietskörperschaften Berücksichtigung fänden. Das Land Wien sei sich der zeitlichen Komponente bewusst und daher bestrebt, die laufenden Verhandlungen so rasch wie möglich abzuschließen.

Spannungsfeld Eigentümer – Besteller

13.1

Der Bund, vertreten durch das BMVIT bzw. die SCHIG mbH, generierte als Besteller von Verkehrsleistungen einen wesentlichen Teil des Umsatzes der ÖBB–Personenverkehr AG (2014 rd. 42 %) und war gleichzeitig ihr Eigentümer. Dies traf auch auf einige Privatbahnen, wie bspw. die Graz Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH, zu.

Das Zusammentreffen beider Rollen in einer Hand barg das Risiko von Interessenkonflikten zwischen möglichst billigem Einkauf von Leistungen als Besteller und möglichst teurem Verkauf von Leistungen als Eigentümer des Auftragsnehmers. Dies war geeignet, die Budgetklarheit der öffentlichen Hände zu vermindern, weil entsprechend höhere Preise für die Bestellung von Schienenverkehrsleistungen über dem Markt liegende Kosten der in öffentlicher Hand stehenden Schienenverkehrsunternehmen verdecken konnten.

Falls die bundes– und landeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht mehr erbrächten, würden die von Bund und Ländern zu übernehmenden Fixkosten des unkündbaren Personals bspw. des ÖBB–Konzerns — nach Berechnung der SCHIG mbH vom März 2015 — rd. 22 % der derzeitigen Abgeltung des Verkehrsdienstevertrags des Bundes betragen (volkswirtschaftliche bzw. remanente Kosten).

Für den Bund als Eigentümer war es daher nach Ansicht der SCHIG mbH eine finanziell begründete Entscheidung, für den Verkehrsdienstevertrag des Bundes den bundeseigenen Leistungsanbietern höhere Kosten abzugelten als alternativen, billigeren Anbietern. Alternative Anbieter hätten die Verkehrsleistungen zwar eventuell billiger erbringen können, bei den im Eigentum des Bundes stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen wären aber — auch ohne Leistung dieser Unternehmen — die remanenten Kosten (wie bspw. Personalkosten unkündbarer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) weiter angefallen und hätten den Kostenvorteil der alternativen Anbieter zunichte gemacht.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



13.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das BMVIT sowie die Länder Niederösterreich und Wien zwei gegensätzliche Interessen zu vertreten hatten:

- Einerseits als Besteller die Schienenverkehrsleistungen möglichst günstig einzukaufen und
- andererseits als Eigentümer die wesentlichen Anbieter von Schienenverkehrsleistungen zumindest finanziell so zu bedecken, dass die – von besonderen Kostenfaktoren wie unkündbarem Personal beeinflussten – Unternehmenswerte gesichert bleiben und keine Verluste bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen entstehen.

Der RH wies auf die verringerte Transparenz sowohl der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs als auch der wirtschaftlichen Lage der Eisenbahnverkehrsunternehmen hin, wenn höhere Kosten der im Bundes– und Landeseigentum stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen durch höhere Leistungsentgelte im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge abgegolten werden.

Der RH empfahl dem BMVIT sowie den Ländern Niederösterreich und Wien, sowohl bei der Finanzierung des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs als auch bei der betriebswirtschaftlichen Steuerung der in deren Eigentum befindlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen auf größtmögliche Transparenz zu achten, um Steuerungsnotwendigkeiten rasch erkennen und Maßnahmen zur Kosteneindämmung einleiten sowie die Vorteile des Wettbewerbs beim Einkauf von Verkehrsleistungen nutzen zu können.

13.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Zusammenhang zwischen Besteller und Eigentümer einerseits und nicht transparenter Finanzierung des öffentlichen Verkehrs andererseits sowie die Aussage des RH, dass dadurch die Budgetklarheit der öffentlichen Hände vermindert wäre, nicht nachvollziehbar. Im Verkehrsdienstevertrag des Bundes würden Leistungen beim Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt, für die ein jeweiliger Kostensatz nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien berechnet sei. Die Leistung der bestellten Kilometer, die Anforderungen, das Qualitätsmanagementsystem und die vom Besteller dafür bezahlten Kosten seien transparent, würden im Rahmen des jährlichen Gemeinwirtschaftlichen Leistungsberichts veröffentlicht und seien von den Abgeordneten des Nationalrats und des Bundesrats anerkannt.

Weiters würden die hinsichtlich der Transparenz in der PSO–Verordnung enthaltenen Bestimmungen (Vorankündigung der beabsichtigten Vergabe, Veröffentlichung der abgeschlossenen Verkehrsdiensteverträge, Bekanntgabe über die Gründe für

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



die Wahl der Vergabe sowie jährliche Berichte über die laufende Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge an den Nationalrat und deren Veröffentlichung) von der SCHIG mbH bzw. dem BMVIT eingehalten. Die Abgeordneten des Verkehrsausschusses des Nationalrats sowie die Abgeordneten des Bundesrats hätten sich über die Gestaltung und den Informationsgehalt der vom BMVIT jährlich vorgelegten Abwicklungsberichte sehr lobend geäußert.

(2) Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich und Wien werde die Empfehlung des RH insbesondere bei der Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge berücksichtigt.

13.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass es derzeit nicht nachvollziehbar ist, inwieweit Abgeltungen für Verkehrsdienste allenfalls teurere Kostenstrukturen des Auftragnehmers (Eisenbahnverkehrsunternehmen) bzw. höher als erforderliche, aber noch unter der Überkompensationsschwelle liegende Abgeltungssätze widerspiegeln, welche die wirtschaftlichen Ergebnisse von im Eigentum des Auftraggebers stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen verbesserten.

Die in den jährlichen Gemeinwirtschaftlichen Leistungsberichten dargestellten Daten bezüglich bestellter Kilometer, Qualitätsmanagement und dafür bezahlter Entgelte bieten keinen Aufschluss über die sich daraus ergebende Kosten- und Gewinnstruktur der Auftragnehmer. Diese werden lediglich im Rahmen der Überkompensationsprüfung betrachtet; dabei darf die tatsächliche Rendite die kalkulierte Rendite von 3,79 % (seit 2013) um das rd. 2,6-Fache überschreiten (Überkompensationsschwelle von 10 %, ab der Gewinne zurückzuzahlen sind).

Planung Gesamtangebot

14.1

Das BMVIT und alle Länder planen in einem jährlichen Abstimmungsprozess die Fahrplanänderungen im Grund- und Zusatzangebot. Das BMVIT plante in Abstimmung mit allen Ländern die Änderungswünsche im Grundangebot und verhandelte diese mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Länder Niederösterreich und Wien planen in Abstimmung mit dem BMVIT das Zusatzangebot, das sich aus den Änderungen des Grundangebots und den Zusatzwünschen der Länder ergab, und verhandelten es mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Abwicklungsstellen SCHIG mbH und VOR GmbH berücksichtigten in ihren Prozessbeschreibungen keine Planung des Gesamtangebots. Zwischen der jeweiligen Abwicklungsstelle und dem BMVIT gab es jedoch intensiven Kontakt in der Planungsphase, wodurch eine länderübergreifende Gesamtschau im Gesamtangebot berücksichtigt wurde.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Das BMVIT und alle Länder arbeiteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der Adaptierung des Planungsprozesses, um den bisher mehrstufigen Planungsprozess durch ein von den Ländern geplantes Gesamtangebot in Abstimmung mit dem Bund zu ersetzen. Diese Änderung im Planungsprozess war an den bereits bisher etablierten Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern angelehnt.

14.2

Der RH wies darauf hin, dass die Ergebnisse des adaptierten Planungsprozesses, in dem die Länder in Abstimmung mit dem Bund das Gesamtangebot planen, in die neuen Verkehrsdiensteverträge ab 2020 aufzunehmen wären. Der RH wies darauf hin, dass kein Gesamtangebot in den derzeitigen Verträgen Niederschlag fand (siehe [TZ 11](#)).

Er anerkannte die bisherige Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern — trotz Trennung in Grund- und Zusatzangebot —, ein Gesamtangebot zu planen, als ersten Schritt zur Planung eines Gesamtangebots. Darüber hinaus bewertete er die Verhandlungen zur Planung eines Gesamtangebots durch die Länder in Abstimmung mit dem Bund positiv.

Der RH empfahl dem BMVIT und den Ländern Niederösterreich und Wien, die Adaptierung des Planungsprozesses hin zu einer Planung des Gesamtangebots durch die Länder in Abstimmung mit dem Bund ehestmöglich abzuschließen, um die Ergebnisse des neuen Planungsprozesses in die neuen Verkehrsdiensteverträge aufnehmen zu können.

14.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT habe der Bund bereits im Zuge der bestehenden Verkehrsdiensteverträge und trotz des dualen Bestellsystems immer großen Wert auf eine Gesamtabstimmung des Verkehrsangebots gelegt. Auf Initiative des BMVIT würden die einmal jährlich stattfindenden Fahrplanabstimmungen mit allen Ländern durchgeführt werden bzw. sei der dazu vorliegende Beschluss der Landesverkehrsreferentenkonferenz gefasst. Die Aussage des RH, dass das BMVIT die Änderungswünsche im Grundangebot mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen verhandelte, sei so nicht richtig, sondern die Abstimmung werde gemäß dem genannten Abstimmungsprozess vorgenommen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge sei vorgesehen, den bisher informell erfolgten Abstimmungsprozess weiter zu institutionalisieren und festzuschreiben. Demnach solle künftig die Verkehrsplanung für das Gesamtangebot — entsprechend der Vorgaben im ÖPNRV–G 1999 — ausschließlich durch die Länder erfolgen. Der Bund bzw. die SCHIG mbH prüfe die Planungen der Länder, ob damit die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes (wie integrierter Taktfahrplan, Mindeststandards) erfüllt würden. Diese Vorgangsweise sei mit den Ländern bereits diskutiert. Ein diesbezüglicher Entwurf zur Fahrplanabstimmung liege vor und solle dem Verkehrsdienstevertrag Neu als Anlage angeschlossen werden.

Damit werde der Empfehlung des RH, die Ergebnisse des adaptierten Planungsprozesses in die neuen Verkehrsdiensteverträge aufzunehmen, im Modell des Bundes zur Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge bereits entsprochen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die VOR GmbH sowohl mit der Angebotsplanung im Bus– als auch im Bahnbereich beauftragt. Seitens der VOR GmbH erfolge eine Abstimmung mit den Bundesländern der Ost–Region, dem BMVIT und der SCHIG mbH. Mit dem Abschluss der neuen Verkehrsdiensteverträge solle dieser Prozess langfristig gesichert werden.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien erfülle die VOR GmbH seit 2010 auf Basis des ÖPNRV–G die Aufgabe der Angebotsplanung auch für das Land Wien in Abstimmung mit dem BMVIT und der SCHIG mbH. Dieses bewährte System solle auch künftig eine langfristige und stabile Angebotsplanung sicherstellen. Die künftige Planung des Gesamtangebotes durch die Länder bzw. in deren Auftrag solle aus Sicht des Landes Wien auch in die Gestaltung des künftigen Bestellsystems sowie der künftigen Verkehrsdiensteverträge einfließen.

14.4

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMVIT und der Länder, die bisherige informelle Planung des Gesamtangebotes in einem adaptierten Planungsprozess festzuschreiben und in die neuen Verkehrsdiensteverträge aufzunehmen. Der RH verwies weiterhin darauf, dass das BMVIT nach dem jährlichen Planungsprozess (Fahrplanabstimmung) die Ergebnisse im Wege der SCHIG mbH mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu verhandeln hatte.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abschluss und Abwicklung der Verkehrsdiensteverträge

Abschluss der bestehenden Verkehrsdiensteverträge

15.1

(1) In der Regel schlossen der Bund bzw. die Länder Niederösterreich und Wien die jeweiligen Verkehrsdiensteverträge (2010 bis 2011) über Schienenpersonenverkehrsleistungen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung ab. Die SCHIG mbH sowie die VOR GmbH verwendeten für die Beauftragung im Wesentlichen idente Verkehrsdiensteverträge.

Für den VOR-Verbundraum bestellten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung drei Auftraggeber den öffentlichen Schienenpersonenverkehr: die SCHIG mbH, die VOR GmbH und das Land Burgenland. Die SCHIG mbH beauftragte bei insgesamt vier Eisenbahnverkehrsunternehmen das Grundangebot, das Zusatzangebot bestellten die VOR GmbH bei drei Eisenbahnverkehrsunternehmen (mit vier Verträgen) und das Land Burgenland bei einem Eisenbahnverkehrsunternehmen¹⁹.

(2) Alle bestehenden Verkehrsdiensteverträge zwischen der SCHIG mbH und den beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen waren auf zehn Jahre befristet²⁰. Die VOR GmbH schloss mit den beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen Verträge mit unterschiedlichen Laufzeiten (sieben bis neun Jahre) ab.

Die beiden für die Länder Niederösterreich und Wien zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr AG abgeschlossenen Verkehrsdiensteverträge beinhalteten eine Option auf Laufzeitverlängerung der Verträge (Verkehrsdienstevertrag Niederösterreich: neun + drei Jahre; Verkehrsdienstevertrag Wien: sieben + drei Jahre), sofern der Verkehrsdienstevertrag des Bundes zwischen der SCHIG mbH und der ÖBB-Personenverkehr AG im geografischen wie zeitlichen Umfang ebenso weiterbestehen und das Land Niederösterreich die VOR GmbH mit der Weiterbestellung des Vertrags beauftragen würde (siehe [TZ 3](#), Tabelle 1).

(3) Die PSO-Verordnung sah vor, dass Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnbereich sowohl im Wettbewerb als auch direkt vergeben werden konnten. Die im Wege einer Direktvergabe abgeschlossenen Verkehrsdiensteverträge durften gemäß Art. 8 der PSO-Verordnung eine maximale Laufzeit von zehn Jahren nicht überstei-

¹⁹ Die in der VOR-Region beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen lauten: ÖBB-Personenverkehr AG, Gysev-Sopron-Ebenfurti Vasut Zrt. (Raaberbahn), Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H., AG der Wiener Lokalbahnen

²⁰ Mit Ausnahme des Verkehrsdienstevertrags des Bundes zwischen SCHIG mbH und ÖBB-Personenverkehr AG die Schienenpersonenverkehrsleistungen Graz – Linz betreffend, mit einer Vertragslaufzeit von knapp sechs Jahren (16. Februar 2014 bis 31. Dezember 2019).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



gen²¹. Eine Novelle des Bundesvergabegesetzes 2006 trug der im Art. 5 Abs. 6 der PSO-Verordnung vorgesehenen Direktvergabemöglichkeit im Eisenbahnbereich durch eine Anwendungsausnahmeregelung Rechnung, sodass eine Direktvergabe nach dem Bundesvergabegesetz 2006 möglich war.

15.2

Der RH kritisierte, dass der für das Land Niederösterreich zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr AG abgeschlossene Verkehrsdienstevertrag bei Optionsausübung eine Vertragslaufzeit von zwölf Jahren beinhaltete. Die PSO-Verordnung sah jedoch vor, dass im Wege einer Direktvergabe abgeschlossene Verkehrsdiensteverträge eine maximale Laufzeit von zehn Jahren nicht übersteigen dürfen.

Der RH empfahl der VOR GmbH, die Option im Vertrag mit der ÖBB-Personenverkehr AG zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr im Land Niederösterreich nicht auszuüben und bei künftigen Vertragsabschlüssen darauf zu achten, die in der PSO-Verordnung vorgegebenen maximalen Laufzeiten von zehn Jahren nicht zu überschreiten.

15.3

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Laufzeit des niederösterreichischen Verkehrsdienstevertrags mit der ÖBB-Personenverkehr AG an jene des Bundes angelehnt, weil der Bund das Grundangebot bestelle und das Land eine ergänzende Bestellung vornehme. Die hierbei berücksichtigte Option beruhe ebenfalls auf einer Festlegung im Vertrag mit dem Bund und diene dem Fahrgastnutzen, um bei etwaigen Unklarheiten und Verzögerungen des neuen Bestellsystems ab 2020 eine Möglichkeit zu haben, weiterhin hochwertige Schienenleistungen anbieten zu können.

15.4

Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eine maximale Laufzeit von direkt vergebenen Dienstleistungsaufträgen im Schienenpersonenverkehr von zehn Jahren vorsah. Eine Überschreitung sei nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, welche für den Verkehrsdienstevertrag zwischen der VOR GmbH und der ÖBB-Personenverkehr AG nicht zutreffen.

²¹ Im Konkreten ergibt sich die 10-Jahresfrist aus Art. 8 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 der PSO-Verordnung. Eine Verlängerung der 10-Jahresfrist auf 15 Jahre ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und in Art. 4 Abs. 4 PSO-Verordnung geregelt (Berücksichtigung der Amortisationsdauer der im Wesentlichen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen bereitgestellten Wirtschaftsgüter; besondere geografische Lage der Gebiete, in welchem die Verkehrsleistung erbracht wird, z.B. große Entfernung zu Ballungszentren – die PSO-Verordnung verweist in diesem Zusammenhang auf Madeira, die Azoren und auf sieben überseeische Departements).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Zahlungen des Bundes und der Länder

16.1

(1) Die Verkehrsdiensteverträge sahen einen bestimmten Abgeltungssatz je bestelltem Zug-Kilometer je Region (2010 und 2011), Art der Züge bzw. je Los²² (ab 2012) vor. Die Abgeltungssätze ergaben sich auf Basis einer Vorkalkulation durch das jeweilige Eisenbahnverkehrsunternehmen, die in der Folge ein Wirtschaftsprüfer überprüfte. Berechnungsmethode und Berechnungsparameter waren im Vertrag, seinen Anlagen sowie ergänzenden Vermerken festgelegt. Aufgrund der vereinbarten jährlichen Wertsicherung (siehe auch [TZ 20](#)) sowie sonstiger Änderungen der Abgeltungsparameter (Art der Züge, eingesetztes Personal) legte die SCHIG mbH im Einvernehmen mit den beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen die Abgeltungssätze jährlich fest.

(2) Folgende Zahlungsströme bildeten die Finanzierung des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs ab:

- Zahlungen des BMVIT an die ÖBB-Personenverkehr AG für das Grundangebot im Nah-/Regionalverkehr und Fernverkehr.
- Zahlungen des BMVIT an die Privatbahnen für das Grundangebot im Nah-/Regionalverkehr.
- Zuzahlungen der Länder an ÖBB-Personenverkehr AG und Privatbahnen für das Grundangebot auf Basis von weiter bestehenden Altverträgen (abgeschlossen vor 2010; in der Regel für den Einsatz von modernem Wagenmaterial).
- Zahlungen der Länder an ÖBB-Personenverkehr AG und Privatbahnen für Zusatzbestellungen zum Grundangebot (in der Regel für Taktverdichtung bzw. zusätzliche Züge in Tagesrandlagen).

(3) Die jährlichen Abgeltungsbeträge sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

²² Wirtschaftlich und technisch eine sinnvolle Einheit bildende Strecken(abschnitte); den Regionen ist folgende Anzahl an Losen zugeordnet: Ost 15, Oberösterreich 6, Kärnten 4, Steiermark und Tirol je 3, Salzburg 2, Vorarlberg 1.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Tabelle 5: Zahlungen des Bundes und der Länder für den Schienenpersonenverkehr

	2010 ¹	2011 ¹	2012	2013	2014	2015 ⁶	Änderung
	in Mio. EUR						in %
Nahverkehr	470,61	487,94	511,57	525,18	534,35	543,88	15,6
<i>Kärnten</i>	28,81	29,86	31,75	32,76	33,50	33,00	
<i>Oberösterreich</i>	64,05	66,50	69,81	71,97	71,83	73,57	
<i>Ostregion</i>	253,11	262,25	294,72	301,79	307,65	315,23	
<i>Salzburg</i>	26,79	27,79	21,84	22,44	22,97	23,53	
<i>Steiermark</i>	47,00	48,68	44,92	46,42	47,37	46,42	
<i>Tirol</i>	34,64	36,07	31,17	31,97	32,90	33,68	
<i>Vorarlberg</i>	16,20	16,81	17,38	17,83	18,13	18,45	
Fernverkehr	92,55	101,22	92,31	94,71	97,99	99,30	7,3
Bonus/Malus ²	–	4,65	5,23	1,35	3,97	k.A.	
Leistungsstörungen ³	–	-0,35	-2,77	-1,34	-1,22	k.A.	
Zahlungen ÖBB–PV AG gesamt	563,16	593,45	606,34	619,91	635,08	643,18	14,2
Zahlungen des Bundes an Privatbahnen ⁴	45,23	49,29	50,30	51,47	53,34	53,32	17,9
Bestellung Bund gesamt	608,39	642,75	656,64	671,38	688,42	696,50	14,5
Zuzahlung Länder zu Grundangebot ⁵	52,60	52,74	48,23	48,92	48,43	48,69	-7,4
Zusatzbestellungen der Länder ⁵	85,53	89,68	100,36	124,26	133,85	141,40	65,3
Gesamt	746,52	785,17	805,23	844,56	870,70	886,59	18,8

ÖBB–PV AG ÖBB–Personenverkehr AG

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Daten 2010 und 2011 mit Folgejahren aufgrund geänderter Definition der Regionen nur eingeschränkt vergleichbar² für Über– bzw. Unterschreiten der definierten Qualität³ Abzüge für nicht erbrachte Leistungen (z.B. weniger Sitzplätze, keine Zugbegleiter, Entfall Gastronomie)⁴ Erst ab 2011 Bestellung mittels Verkehrsdiensteverträgen, Daten für 2010 noch aus dem alten System der Finanzierung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen. 2014 erstmals inkl. Qualitätsbonus i.H.v. 0,90 Mio. EUR, für 2015 waren noch keine Daten zur Berechnung des Qualitätsbonus verfügbar.⁵ Diese Daten beruhen – außer für die Länder Niederösterreich und Wien – auf im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nicht überprüften Meldungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Ab 2012 wurden Zuzahlungen der Länder genau vom Bund und von den Ländern bestellten Zügen zugeordnet, sodass sich die Zuzahlung der Länder zum Grundangebot des Bundes etwas reduzierte und die Differenz den Zusatzbestellungen der Länder zugeordnet wurde.⁶ auf Basis der bestellten Kilometer

Quellen: SCHIG mbH; RH

Die Zahlungen in folgender Tabelle enthalten sowohl die Zuzahlungen der überprüften Länder zum Grundangebot (16,5 Mio. EUR des Landes Niederösterreich und etwa 1 Mio. EUR des Landes Wien) als auch die Zusatzbestellungen von Verkehrsleistungen dieser beiden Länder.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Tabelle 6: Zahlungen der Länder Niederösterreich und Wien für den Schienenpersonenverkehr

	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung
	in Mio. EUR					in %
Niederösterreich						
ÖBB–PV AG	25,27	24,32	25,30	30,90	32,23	27,5
NÖVOG				8,52	8,74	–
WLB	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0
Summe	25,48	24,53	25,51	39,63	41,18	61,6
Wien						
ÖBB–PV AG Verkehrsbestellung	6,98	6,98	6,98	9,69	9,90	41,8
ÖBB–PV AG Wagenmaterial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0
WLB	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0
Summe	8,20	8,20	8,20	10,91	11,12	35,6

ÖBB–PV AG

ÖBB–Personenverkehr AG

NÖVOG

Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H.

WLB

Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen

Quellen: Länder Niederösterreich und Wien; RH

Die Länder Niederösterreich und Wien steigerten im überprüften Zeitraum ihre Ausgaben für den Schienenpersonenverkehr deutlich. Da die Zahlungen 2010 und in den Folgejahren noch nicht auf dem System bestellter Zug–Kilometer basierten, lässt sich keine parallele Entwicklung bestellter Zug–Kilometer darstellen.

Die Abgeltung für die ÖBB–Personenverkehr AG im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge Bund stieg von 2010 auf 2015 um 80,02 Mio. EUR (14,2 %; siehe Tabelle 5). Davon entfiel der Großteil mit rd. 72 Mio. EUR (Anstieg: 12,6 %) auf die Wertsicherung, der Rest auf den Anstieg der bestellten Zug–Kilometer. Der von der Statistik Austria erhobene Verbraucherpreisindex 2010 betrug für das Jahr 2015 (Monate 1–11) durchschnittlich 110,6, die allgemeine Preissteigerung hatte also im überprüften Zeitraum 10,6 % betragen.

16.2

Der RH kritisierte, dass die gewählte Festlegung der Abgeltung von den bestehenden Kostenstrukturen der Eisenbahnverkehrsunternehmen ausging und diese durch die — über der allgemeinen Inflationsrate liegende — Wertsicherung weitgehend fortschrieb. Der RH sah darin nur einen geringen Anreiz, Kosten zu optimieren; überdies kämen Einsparungen aufgrund verbesserter Effizienz zunächst nicht dem Besteller, sondern lediglich dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zugute.

Der RH anerkannte das Bestreben des BMVIT, die Abgeltung nach den verschiedenen bestellten Leistungen (Art der Züge, eingesetztes Personal) zu differenzieren.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH empfahl dem BMVIT, in neu zu verhandelnden Verkehrsdiensteverträgen die automatische Wertsicherung zumindest zu beschränken, um so einen Anreiz zu Sparmaßnahmen zu setzen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in **TZ 20**. Jedenfalls sollten allfällige Gewinne durch sparsameren Betrieb zwischen dem Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem Besteller geteilt werden.

16.3

Laut Stellungnahme des BMVIT widersprächen zu beschränkende Wertsicherungen insofern einer modernen Vertragslogik, als sämtliche Leistungen im Vorhinein festzulegen und — aufgrund der Mehrjährigkeit — klare Regelungen zur Indexierung zu treffen wären. Andernfalls müsse das Unternehmen Kostenentwicklungen entsprechend abschätzen und einpreisen. Die vorgeschlagene Gewinnaufteilung widerspreche zudem der Nettovertragslogik.

Zur Kritik des RH hinsichtlich einer weitgehend fortgeschriebenen, ex-post über der Inflationsrate gelegenen Wertsicherung (siehe dazu auch Stellungnahme zu **TZ 20**) sei zunächst festzuhalten, dass in einem 10-jährigen Vertrag die genaue Entwicklung der Inflationsrate im Vorhinein nicht absehbar sei und das Risiko der relativen Entwicklung von allgemeinem Preisniveau zu sachspezifischer Indexierung zwischen Besteller und Eisenbahnverkehrsunternehmen aufgeteilt sei.

Eine grundsätzliche Wertsicherung nach Verbraucherpreisindex werde jedoch im Zuge der Wertsicherung der Verkehrsdiensteverträge als nicht sachgerecht empfunden, weil die Kostenstruktur eines Eisenbahnverkehrsunternehmens nicht mit dem Warenkorb des Verbraucherpreisindex vergleichbar sei. Daher werde ein Mischsatz unter Berücksichtigung nachvollziehbarer und transparenter Parameter für die Wertsicherung gewählt, weil dieser die tatsächlichen Kostenerhöhungen besser abbilde.

Beispielsweise liege der Personalkostenindex in der Regel über der Inflationsrate und die Personalkosten könnten durch den Personalkostenindex jedenfalls besser abgebildet werden. Der Tariflohnindex des Fachverbands der Schienenbahnen sei im vergleichbaren Zeitraum 2010 bis 2015 bei 13,25 % gelegen. Im Bereich der Energie sei es durch die vereinbarte Korridorregelung zu Negativvalorisierungen des Energieaufwandanteils bei der ÖBB-Personenverkehr AG im Jahr 2013 von -0,67 % und im Jahr 2015 zu -0,62 % und damit zu einem geringeren Abgeltungsbetrag für das BMVIT bzw. die SCHIG mbH gekommen. Der Materialindex entspreche dem Verbraucherpreisindex, für die Fahrzeuge sei keine Wertsicherung vorgesehen. Der RH habe das Bestreben des BMVIT anerkannt, die Abgeltung nach den verschiedenen Leistungen (Art der Züge, eingesetztes Personal) zu differenzieren.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Die in Tabelle 6 angegebenen Zahlen seien insofern wenig aussagekräftig, weil sie sowohl die Zuzahlungen zum Grundangebot als auch die Zusatzbestellungen von Verkehrsleistungen enthalten würden. Insbesondere könne keine Relation zwischen den Zahlungen des Bundes für die Ost-Region und den Zahlungen der Länder Wien bzw. Niederösterreich hergestellt werden, weil bei den Bundeszahlungen auch das Burgenland enthalten sei. Der deutliche Anstieg der Zahlungen von Wien und Niederösterreich im überprüften Zeitraum sei grundsätzlich erfreulich, aber dennoch zu relativieren, weil das Ausgangsniveau der Zahlungen im Vergleich zu den Bundeszahlungen gering sei.

16.4

Der RH stellte gegenüber dem BMVIT klar, dass er weder die Mehrjährigkeit von Verträgen noch klare Regelungen zur Indexierung noch die — im Bewusstsein der abweichenden Kostenfaktoren für den Schienenverkehr — über dem Verbraucherpreisindex liegende Kostenentwicklung, sondern die Fortschreibung von Kosten kritisierte, die von der SCHIG mbH selbst als über dem Marktniveau liegend erkannt worden waren (siehe [TZ 17](#)). Vorgesehene Abschläge bei der Indexierung würden der geforderten Klarheit und Mehrjährigkeit nicht widersprechen, aber nach Ansicht des RH eine Motivation zur Kostensenkung darstellen. Auch die Europäische Kommission forderte in ihren Leitlinien zur PSO-Verordnung derartige Anreize zur Effizienzsteigerung. Er hielt deshalb an seiner Kritik fest, Kostensätze über dem Marktniveau indexgesichert fortzuschreiben.

Eine Teilung anfallender Rationalisierungsgewinne zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (im überprüften Zeitraum in der Regel ein mittels Direktvergabe beauftragtes Eisenbahnverkehrsunternehmen im Besitz der öffentlichen Hand) entspreche nach Ansicht des RH der Nettovertragslogik, weil der Auftragnehmer ja weiterhin — wenn auch in geringerem Umfang — von Rationalisierungsgewinnen profitieren würde.

„Optimierte“ Kostensätze

17.1

(1) Vor Abschluss der Verkehrsdiensteverträge des Bundes ermittelte die SCHIG mbH nach einer von ihr entwickelten Methodik, wie hoch die Abgeltungsbeträge im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr für den Verkehrsdienstevertrag des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG aus Bestellersicht sein sollten.

Die SCHIG mbH überprüfte die von der ÖBB-Personenverkehr AG für das Jahr 2009 bekannt gegebenen Kostensätze auf Konformität mit in wettbewerblichen Vergabeverfahren zu erwartenden Kostensätzen, indem sie diese mit marktüblichen Kostensätzen verglich. Dabei stellte sie fest, dass bei zahlreichen Parametern (wie z.B. Fremdkapitalzinssatz, Fahrzeuginstandhaltungssätze, Verrechnungssatz der ÖBB-Produktion GmbH, Personalkostensatz) der in einem wettbewerblichen Vergabe-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



verfahren zu erwartende Preis unter jenem lag, der im ÖBB-Konzern verrechnet bzw. von der ÖBB-Personenverkehr AG bekannt gegeben wurde.

Die SCHIG mbH ermittelte gegenüber den bestehenden Kostenstrukturen der ÖBB-Personenverkehr AG ein Optimierungspotenzial von bis zu 20 % bei den Produktionskosten und weiteren 10 % bei der Planung der Fahrzeugumläufe.

Bei Abschluss des Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG im Jahr 2010 gelangten die ermittelten „optimierten“ Kostensätze nicht zur Anwendung.

(2) Für die Verkehrsdiensteverträge mit den Privatbahnen ermittelte die SCHIG mbH keine „optimierten“ Kostensätze.

(3) Das BMVIT beauftragte Mitte 2015 die SCHIG mbH zur Vorbereitung des neu abzuschließenden Verkehrsdienstevertrags des Bundes mit einer Erhebung der Kostenstruktur der ÖBB-Personenverkehr AG. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diesbezüglich allerdings noch keine Daten vorhanden.

17.2

Der RH stellte kritisch fest, dass die SCHIG mbH das vorab ermittelte Einsparungspotenzial bei dem mit der ÖBB-Personenverkehr AG abgeschlossenen Verkehrsdienstevertrag des Bundes nicht umsetzte.

Der RH empfahl der SCHIG mbH — um die Nachhaltigkeit und Effizienz der im Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel zu gewährleisten —, vor Abschluss von neuen Verkehrsdiensteverträgen Schiene mit der ÖBB-Personenverkehr AG sowie den Privatbahnen marktkonforme Abgeltungsbeträge zu ermitteln und diese zu berücksichtigen. Er empfahl dem BMVIT, für eine rasche Übermittlung der angeforderten Kostendaten durch die ÖBB-Personenverkehr AG zu sorgen.

17.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Forderung nach einer raschen Übermittlung der Kostendaten durch die ÖBB-Personenverkehr AG bereits umgesetzt. Das BMVIT bzw. die SCHIG mbH würden — wie schon vor Abschluss der bestehenden Verkehrsdiensteverträge und aufbauend auf den Ergebnissen von externen Gutachten — auch vor dem Abschluss zukünftiger Verkehrsdiensteverträge marktkonforme Abgeltungssätze ermitteln und diese unter Berücksichtigung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beauftragung aufnehmen. Bezüglich Planungen auf Basis von Green-field-approaches bzw. (wettbewerblicher) Benchmarks seien zur Abschätzung etwaiger Effizienzpotenziale jedenfalls die in den Ansätzen unterschiedlich unterlegten Kostenstrukturen entsprechend zu berücksichtigen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH führe sie in Vorbereitung des Abschlusses zukünftiger Verkehrsdiensteverträge Kostenuntersuchungen zur Ermittlung marktkonformer Abgeltungssätze durch. Diese würden einerseits durch die SCHIG mbH selbst bzw. durch ihrerseits bzw. von den Bundesländern beauftragte externe Untersuchungen erfolgen. Zielsetzung sei es, den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu entsprechen.

Abgeltung des Einsatzes neuer Fahrzeuge

18.1 Die Verkehrsdiensteverträge der SCHIG mbH sowie der VOR GmbH mit der ÖBB-Personenverkehr AG sowie einigen Privatbahnen enthielten eine Option, derzufolge der Besteller Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Einsatz neuer Fahrzeuge verpflichten konnte. Im Falle der Ausübung dieser Option waren in den Verkehrsdiensteverträgen bereits konkrete Erhöhungen der Abgeltung je Zug-Kilometer festgelegt. Bis zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung übten SCHIG mbH und VOR GmbH die Option gegenüber der ÖBB-Personenverkehr AG zum Einsatz von 100 neuen Triebwagen des Typs Desiro ML aus. Das erste Fahrzeug kam Ende 2015 zum Einsatz.

Eine eventuell günstigere Beschaffung der Neufahrzeuge wäre aufgrund der bereits fixierten Abgeltungserhöhungen zunächst ausschließlich dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zugute gekommen. Erst bei Überschreiten der Überkompensationsgrenze wäre ein Teil an den Besteller zurückzuzahlen gewesen (siehe [TZ 29](#)).

18.2 Der RH sah die Festschreibung der erhöhten Abgeltung bei Einsatz von Neufahrzeugen insofern kritisch, als damit allfällige Ersparnisse aus günstigeren Beschaffungspreisen nicht unmittelbar auch dem Besteller zugute kämen.

Der RH empfahl dem BMVIT und den Ländern Niederösterreich und Wien, künftig in den Verkehrsdiensteverträgen für Abgeltungserhöhungen bei Einsatz neuer Fahrzeuge nicht schon im Voraus den Abgeltungssatz, sondern lediglich eine Kalkulationsmethodik — analog der Festlegung der ursprünglichen Abgeltung — zu vereinbaren, sodass die Erhöhungen vom tatsächlichen Beschaffungspreis sowie den zukünftigen Betriebskosten der neuen Fahrzeuge abhängen.

18.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT seien aus vergaberechtlichen Gründen hinreichend bestimmte Optionsregelungen in die Verträge nur dann aufgenommen worden, wenn bereits konkrete Kalkulationen bzw. Angebote zum Neufahrzeugeinsatz vorgelegen seien.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Zum Zeitpunkt des Abschlusses des mit der ÖBB–Personenverkehr AG bestehenden Verkehrsdienstevertrags sei der ÖBB–Personenverkehr AG ein aus einem wettbewerblichen Vergabeverfahren hervorgegangenes verbindliches Angebot eines Fahrzeugherstellers vorgelegen. Für das BMVIT sei damals jedoch nicht absehbar gewesen, ob und gegebenenfalls wann zusätzliche finanzielle Mittel zur Beschaffung dieser Neufahrzeuge während der Laufzeit des Verkehrsdienstevertrags bereitgestellt werden könnten. Deswegen sei die im Verkehrsdienstevertrag ÖBB–Personenverkehr AG enthaltene Option gewählt und die — im Falle der Optionsziehung — zu entrichtenden Abgeltungssätze in Anlage 4d des Verkehrsdienstevertrags festgelegt worden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Empfehlung des RH für die Gestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge zur Kenntnis genommen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung bei der Gestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigt.

Abgeltung ausgefallener Züge

19.1

Zugausfälle wurden gemäß Verkehrsdienstevertrag des Bundes nur dann von der nach Fahrplan geleisteten Abgeltung abgezogen, wenn sie insgesamt eine — bis zur Gebarungsüberprüfung nie erreichte — Schwelle (ursprünglich 1 %, ab 2013 0,6 % der bestellten Zug–Kilometer) überschritten. Die SCHIG mbH begründete dies damit, dass das Eisenbahnverkehrsunternehmen oft nicht verantwortlich bzw. der Nachweis unzureichend wahrgenommener Verantwortung zu aufwendig sei.

2011 bis 2014 fielen bei der ÖBB–Personenverkehr AG jährlich rd. 250.000 Zug–Kilometer aus, die im Rahmen des Verkehrsdienstevertrags des Bundes bestellt waren; bewertet mit der durchschnittlichen km–Abgeltung²³ ergab dies jährlich rd. 2,16 Mio. EUR. Unabhängig von der Verantwortung erbrachte das Eisenbahnverkehrsunternehmen die abgegoltene Leistung nicht und ersparte sich damit zumindest die variablen Kosten der entfallenen Züge.

19.2

Der RH kritisierte, dass die SCHIG mbH und die VOR GmbH bei Zugausfällen, die unter dem Schwellenwert blieben, Leistungen im Wert von jährlich über 2 Mio. EUR abgolt, die nicht erbracht worden waren. Damit verringerte sich auch der Anreiz für das beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen, Maßnahmen zur Vermeidung von Zugausfällen zu setzen.

²³ 8,61 EUR/Zug–Kilometer, jeweilige Jahresdurchschnittsabgeltung gewichtet mit den jährlich entfallenen Zug–Kilometern

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH empfahl dem BMVIT, den Ländern Niederösterreich und Wien, der SCHIG mbH sowie der VOR GmbH, zukünftige Verkehrsdiensteverträge so zu gestalten, dass nur die tatsächlich erbrachten Leistungen (gefahrte Zug-Kilometer) abgegolten werden; Zugausfälle wären nicht abzugelten.

19.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT habe das beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht alle tatsächlichen Zugausfälle selbst zu verantworten, weil Zugausfälle auch durch außerhalb des Einflussbereichs von Eisenbahnverkehrsunternehmen liegende Faktoren bewirkt würden (wie z.B. Unbenutzbarkeit der Infrastruktur aufgrund höherer Gewalt). Zu berücksichtigen sei, dass bei einem gänzlichen Entfall der Abgeltung bei Zugausfällen in jedem Fall vom beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen aus unternehmerischer Vorsicht heraus eine dementsprechende Risikoposition eingepreist werden müsste; deshalb würde eine gänzliche Sanktionierung für nicht erbrachte Leistungen nicht zwangsläufig zu einem anderen Abgeltungsergebnis führen.

Der Schwellenwert solle dazu dienen, nicht über jeden einzelnen Ausfall mit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen zu diskutieren, ob der Grund in dessen eigenem Verantwortungsbereich liege oder nicht. Die Schwellenwertvariante sei verwaltungstechnisch wesentlich einfacher und kostensparender abzuwickeln.

Im Verkehrsdienstevertrag sei festgehalten, dass auch andere Gründe mit — nicht zwangsweise sofortigem — Entfall der variablen Kosten als ausgefallene Leistungen gewertet würden:

- übermäßige Verspätungen (Schienenpersonennahverkehr ab 60 Minuten, Schienenpersonenfernverkehr ab 120 Minuten);
- ausgelassene Zughalte;
- zu frühe Abfahrt (ab 2 Minuten).

Die Aussage des RH, wonach sich aufgrund der Schwellenwertregelung auch der Anreiz für das beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen verringert, Maßnahmen zur Vermeidung von Zugausfällen zu setzen, sei nicht nachvollziehbar. Bei den beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen handle es sich um Dienstleistungsunternehmen, denen grundsätzlich nicht unterstellt werden solle, dass sie aufgrund des Schwellenwerts weniger Anreiz hätten, Zugausfälle zu vermeiden. Vielmehr gehe das BMVIT davon aus, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen ihren Auftrag der Personenbeförderung erfüllen würden und die Zufriedenheit der Kunden oberstes Ziel sei. Nicht zuletzt könnten sich häufige Zugausfälle negativ auf die Kundenzufriedenheit auswirken und dementsprechend könne dies einen Rückgang

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



an beförderten Passagieren bedeuten. Dies sei vor allem bei Vorliegen eines Nettovertrags nicht im Interesse des dienstleistenden Eisenbahnverkehrsunternehmens und würde sich jedenfalls auch bei der Bonus-/Malusregelung widerspiegeln.

Unabhängig von der Empfehlung des RH sei es für den Verkehrsdienstevertrag Neu vorgesehen, im Falle der Beibehaltung einer Schwellenwertregelung bei der Festlegung der Höhe die bisherigen Erfahrungswerte einfließen zu lassen. Zum Zeitpunkt der Vertragserstellung als auch bei Adaptierung des Schwellenwerts (vertraglich war nur eine einmalige einvernehmliche Anpassungsmöglichkeit vorgesehen) habe jedoch darauf nicht zurückgegriffen werden können.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden Erfahrungen der VOR GmbH zeigen, dass die Schwellenwerte für Zugausfälle als zu günstig für Eisenbahnverkehrsunternehmen angesetzt worden seien, wobei die Ursachen für Zugausfälle oft außerhalb deren Einflussbereichs gelegen wären. Bei künftigen Verträgen sollten diese Erfahrungen Berücksichtigung finden.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung bei der Gestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigt.

(4) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH sei zu berücksichtigen, dass Zugausfälle auch durch außerhalb des Einflussbereichs von Eisenbahnverkehrsunternehmen liegende Faktoren bewirkt würden. Es sei zu erwarten, dass bei einem gänzlichen Entfall der Abgeltung bei Zugausfall die Eisenbahnverkehrsunternehmen einen entsprechenden Risikofaktor einkalkulieren würden, wodurch der zu leistende Abgeltungsbetrag seinerseits auch für nicht ausgefallene Zug-Kilometerleistungen erhöht würde. Die SCHIG mbH werde im Zuge der Neuverhandlungen der Verkehrsdiensteverträge die Empfehlung des RH prüfen.

(5) Laut Stellungnahme der VOR GmbH werde sie bei den Überlegungen rund um künftige Verträge die Anregung des RH berücksichtigen. Sie gehe allerdings davon aus, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen einen diesbezüglichen Risikoaufschlag einkalkulieren würden.

19.4

Der RH entgegnete dem BMVIT, der SCHIG mbH und der VOR GmbH, dass über einen allfälligen Risikoaufschlag in zukünftigen Verkehrsdiensteverträgen zu verhandeln sei und es Aufgabe der Besteller wäre, einen angemessenen Preis zu vereinbaren. Der Entfall der Abgeltung für ausgefallene Züge würde jedenfalls einen — in den derzeitigen Verkehrsdiensteverträgen fehlenden — finanziellen Anreiz für die Eisenbahnverkehrsunternehmen darstellen, Zugausfälle möglichst zu vermeiden und damit die Dienstleistungsqualität für die Fahrgäste zu verbessern.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Wertsicherung

20.1

(1) In dem zwischen der SCHIG mbH und der ÖBB–Personenverkehr AG abgeschlossenen Verkehrsdienstevertrag des Bundes befand sich eine Regelung, wie die jährliche Wertsicherung der vereinbarten Abgeltungsbeträge zu berechnen war und zu welchem Zeitpunkt die Anpassung jeweils vorgenommen werden sollte. Vereinbart war ein Mischsatz, der sich aus fünf Komponenten zusammensetzte. Der Anteil für die Fahrzeugfixkosten war nicht wertgesichert, der Personalaufwand war mit 2,5 % bzw. ab dem Jahr 2016 mit 3 %, der Materialaufwand mit 3 % und der Energieaufwand mit 2,5 % wertgesichert. Die Wertsicherung für den Anteil des Infrastruktur–Benützungsentgelts orientierte sich am Ausmaß der tatsächlichen Preisänderung durch den Infrastrukturbetreiber. Eine exakte Berechnung des Ausmaßes der Preisänderung erfolgte jedoch nicht. Vielmehr war die Wertsicherung für den auf das Infrastruktur–Benützungsentgelt entfallenden Anteil an den Abgeltungsbeträgen anhand ausgewählter Produkte und deren vertraglich vereinbarter Gewichtung zu berechnen.

(2) Die Anpassung der Abgeltungsbeträge im Zuge der Wertsicherung sollte für ein Kalenderjahr jeweils zum 1. Jänner durchgeführt werden. Das erste Mal sollten die Abgeltungsbeträge zum 1. Jänner 2011 angepasst werden. Die Anpassungen zum 1. Jänner waren immer im Nachhinein (zwei bis 14 Monate nach dem 1. Jänner) erfolgt. Das BMVIT hatte die Abweichung der tatsächlich aufgewendeten Mittel für die Verkehrsdienstbestellungen bei der ÖBB–Personenverkehr AG von den dafür vorgesehenen Budgets u.a. mit einer Wertsicherung des Abgeltungsbetrags über dem prognostizierten Wert erklärt (siehe [TZ 10](#)).

20.2

Der RH hielt fest, dass die vertraglich vereinbarte Wertsicherung — wie in [TZ 16](#) ausgeführt — zu einer Steigerung der Abgeltungsbeträge, die über der allgemeinen Inflationsrate lag, geführt hatte.

Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG mbH, Personal–, Material– und Energieaufwand indexgebunden wertzusichern. Für die Wertsicherung des Anteils des Infrastruktur–Benützungsentgelts empfahl er dem BMVIT und der SCHIG mbH, die exakte Preissteigerung des Infrastruktur–Benützungsentgelts für die Wertsicherung nachzuvollziehen.

Der RH empfahl dem BMVIT, auf eine rechtzeitige Anpassung der Abgeltungsbeträge hinzuwirken, sodass diese in die Budgetplanungen des BMVIT miteinbezogen werden können.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



20.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT erfolge die Valorisierung des Energieaufwands — wie auch in der Stellungnahme der SCHIG mbH angeführt — bereits im bestehenden Verkehrsdienstevertrag indexgebunden. Maßgeblich für die Valorisierung zum nächsten Stichtag sei jeweils der Index für Oktober des vorangegangenen Jahres im Vergleich zum Index für Oktober 2009.

Der endgültige Indexstand mit Oktober sei erst Mitte Dezember bekannt und könne daher nicht in den Budgetplanungen berücksichtigt werden. Im Bereich der Energie sei es durch die vereinbarte Korridorregelung zu Negativvalorisierungen des Energieaufwandsanteils bei der ÖBB–Personenverkehr AG im Jahr 2013 von -0,67 % und im Jahr 2015 von -0,62 % — und damit zu einer Reduzierung des Abgeltungsbetrags an das Eisenbahnverkehrsunternehmen — gekommen. Der Materialindex entspreche dem Verbraucherpreisindex, für die Fahrzeuge sei keine Wertsicherung vorgesehen.

Der Anteil des Infrastruktur–Benützungsentgelts (IBE) werde gemäß den nach Anlage 9a festgelegten IBE–Produktanteilen im Ausmaß der tatsächlichen durch den Infrastrukturbetreiber erfolgten Preisänderungen angepasst. Dieser Mischindex gemäß Anlage 9a beinhalte die wesentlichen IBE–Positionen für das Eisenbahnverkehrsunternehmen und diene zur vereinfachten Berechnung der Aufwandssteigerung.

Die Kritik des RH, dass die Wertsicherung weitgehend fortgeschrieben wurde und über der Inflationsrate lag, sei aus heutiger Sicht nach Vorliegen der tatsächlichen Entwicklungen zum Teil nachvollziehbar. Eine grundsätzliche Wertsicherung nach Verbraucherpreisindex empfinde das BMVIT jedoch bei der Wertsicherung der Verkehrsdiensteverträge als nicht sachgerecht. Der Mischsatz — unter Berücksichtigung nachvollziehbarer und transparenter Parameter für die Wertsicherung — bilde die tatsächlichen Kostenerhöhungen besser ab. Beispielsweise liege der Personalkostenindex in der Regel über der Inflationsrate. Der Tariflohnindex des Fachverbands der Schienenbahnen sei im vergleichbaren Zeitraum 2010 bis 2015 bei 13,25 % gelegen. Der RH anerkenne auch das Bestreben des BMVIT, die Abgeltung nach den verschiedenen Leistungen (Art der Züge, eingesetztes Personal) zu differenzieren.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH erfolge die Valorisierung des Energieaufwands bereits im bestehenden Verkehrsdienstevertrag indexgebunden. Der Anteil für Energieaufwand werde mit 2,5 % wertgesichert. Sollte der monatlich verlautbarte Strompreisindex 2005 über oder unter der vertraglich festgelegten maximalen, respektive minimalen Indexentwicklung des jeweiligen Jahres liegen, so werde

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



die Wertsicherung des Abgeltungsbetrags hinsichtlich des Energieaufwands entsprechend angepasst.

Der Anteil des Infrastrukturentgelts werde zur Vereinfachung der Berechnung mittels eines Mischindex angepasst, der die wesentliche Infrastrukturentgelt-Positionen enthalte. Die Wertsteigerung des Personalaufwands spiegle die dienstrechtliche Systematik der Vorrückungsautomatik wider, die einen über den Kollektivvertragserhöhungen liegenden Anstieg bewirke.

20.4

Der RH erwiderte, dass die gewählte Valorisierung dazu geführt hatte, dass die Anpassung der Abgeltungsbeträge seit Bestehen des Verkehrsdienstevertrags stets erst im Nachhinein (zwei bis 14 Monate nach dem 1. Jänner) erfolgt war. Dies führte das BMVIT auch als Grund an, warum der im Bundesvoranschlag abgebildete Budgetplan nicht eingehalten werden konnte. Im Sinne einer aussagekräftigeren Budgetplanung hielt der RH an seiner Empfehlung fest.

Zentrale Datenerfassung

21.1

Die Daten über die Zuzahlungen der Länder zum Grundangebot sowie die Zusatzbestellungen der Länder lagen bei der SCHIG mbH nur im Rahmen der Anlagen 10 zu den jeweiligen Verkehrsdiensteverträgen vor. In diesen gaben die Eisenbahnverkehrsunternehmen gegenüber der SCHIG mbH ihre sonstigen Dienstleistungsverträge, getrennt nach Ländern und den Kategorien „Grundangebot“ und „Mehrleistung“ an. Für die SCHIG mbH hatten diese Anlagen 10 — obwohl jeweils von Vertreterinnen bzw. Vertretern des Eisenbahnverkehrsunternehmens und der SCHIG mbH unterzeichnet — lediglich „deklaratorischen Charakter“ und wurden nicht weiter überprüft und ausgewertet. Wenn für ein Jahr keine Anlage 10 vorlag, ging die SCHIG mbH davon aus, dass die Daten des Vorjahres weiterhin gültig waren.

Somit gab es keine gesamthafte Übersicht der öffentlichen Hand, welche Mittel die Gebietskörperschaften für den Schienenpersonenverkehr jährlich aufwendeten. Das 2015 novellierte ÖPNRV-G sah vor²⁴, dass „die Länder dem BMVIT spätestens ab dem Jahr 2016 einen jährlichen Bericht zur transparenten Darstellung der anfallenden Ausgleichszahlungen und der entsprechenden Zahlungsflüsse der in ihren örtlichen Wirkungsbereich fallenden nicht-kommerziellen Verkehrsdienste zur Verfügung zu stellen haben“. Die Länder benannten bis Ende 2015 ihre jeweiligen Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften als verantwortliche Stellen. Das BMVIT erarbeitete Ende 2015 ein einheitliches Datenblatt für den vorgesehenen jährlichen Bericht; ein Entwurf lag Anfang Jänner 2016 vor.

²⁴ in § 30b

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH stellte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung fest, dass auf Seiten der Länder keine einheitliche Zuordnung der geleisteten Mittel bestand (bspw. „öffentlicher Personennahverkehr“ oder „allgemeine Förderung“) und auch der Informationsfluss zwischen Landesstellen und den jeweiligen Verkehrsverbünden nicht immer vollständig war.

21.2

Der RH kritisierte das Fehlen einer gesamthaften Übersicht der öffentlichen Hand, welche Mittel die Gebietskörperschaften für den Schienenpersonenverkehr jährlich aufwendeten. Er kritisierte weiters, dass die SCHIG mbH in ihren Verkehrsdiensteverträgen zwar eine Meldung der Eisenbahnverkehrsunternehmen über sonstige Dienstleistungsverträge vorsah (z.B. Anlage 10 des Verkehrsdienstevertrags des Bundes) und diese regelmäßig mitunterfertigte, die Inhalte aber lediglich „deklaratorisch“ betrachtete und diese weder einer Prüfung unterzog noch dazu nutzte, eine Gesamtübersicht über die in den Schienenpersonenverkehr fließenden öffentlichen Mittel zu schaffen.

Der RH sah in der durch die Novelle des ÖPNRV-G 1999 verankerten Meldepflicht der Länder an das BMVIT zwar einen wesentlichen Schritt in Richtung einer transparenten Darstellung der in den ÖPNRV fließenden öffentlichen Mittel, wies jedoch auf das Problem der Vergleichbarkeit der übermittelten Daten hin, zumal der RH im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung Unterschiede in der Zuordnung der Daten der Länder festgestellt hatte.

Der RH empfahl dem BMVIT, eine standardisierte Datenübermittlung durch die Länder umzusetzen. Weiters empfahl er dem BMVIT, die SCHIG mbH dazu anzuhalten, die in den Anlagen 10 zu den Verkehrsdiensteverträgen übermittelten Daten der Eisenbahnverkehrsunternehmen auszuwerten, um dem BMVIT eine Kontrolle durch einen Abgleich mit den Daten der Länder zu ermöglichen.

21.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT hätten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Verkehrsdienstevertrags Bund keine gesetzlichen Regelungen für einen (zwingenden) Austausch von Informationen über Zahlungen der Gebietskörperschaften für den öffentlichen Schienenpersonenverkehr bestanden. Gemäß Anlage 10 des Verkehrsdienstevertrags sei das beauftragte Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet, die SCHIG mbH über von anderen Gebietskörperschaften geleistete Zahlungen zu informieren. Die Anlage 10 habe deklaratorischen Charakter und diene als Grundlage für die Überkompensationsprüfung durch den Wirtschaftsprüfer.

Die SCHIG mbH habe — auf Grundlage von Vereinbarungen — die jeweiligen Bundesländer bzw. die VOR GmbH von den Ergebnissen der Überkompensationsprüfung unter Berücksichtigung der Landes- und Bundeszahlungen an die ÖBB-Personenverkehr AG zu informieren.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Um eine einheitliche Zuordnung sämtlicher geleisteter Mittel für den betrieblichen ÖPNV (im Rahmen nicht-kommerzieller Verkehrsdienste) auch auf bundesgesetzlicher Ebene zu normieren, seien diesbezügliche bundesgesetzliche Regelungen eigens im Rahmen der letzten Novelle zum ÖPNRV-G 1999 (BGBl. I Nr. 59) durch die neuen Bestimmungen der §§ 30a ff. geschaffen worden. Damit werde auch der Empfehlung des RH entsprochen.

Die Bestimmungen sähen einerseits die (bundesländerweise) Sammlung der Daten durch die — seitens der Länder bekanntzugebenden — Transparenzdatenstellen sowie eine jährliche Berichtspflicht an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie vor. Um im Rahmen des Transparenzgedankens die Ausweisung der entsprechenden Daten (als Voraussetzung für den Bericht) bundesweit einheitlich dokumentieren zu können, habe das BMVIT eine entsprechende Datenbank initiiert, die bei der SCHIG mbH angesiedelt sei. In dem vom BMVIT erarbeiteten Datenblatt werde auch die Forderung des RH nach einer standardisierten Datenübermittlung der Länder umgesetzt.

Damit der erstmaligen Berichtspflicht für das Kalenderjahr 2016 – wie gesetzlich vorgegeben – spätestens bis 30. Juni 2017 nachgekommen werden könne, sei (unter Mitwirkung der Transparenzdatenstellen) der Aufbau dieser Datenbank bereits weitgehend abgeschlossen. Nach Fertigstellung der Datenbank solle unter Federführung des BMVIT Mitte März 2017 den jeweiligen Transparenzdatenstellen Anwendung und Funktion dieser Datenbank im Rahmen eines Workshops konkret erläutert werden.

(2) Laut Stellungnahme der VOR GmbH sei sie von den Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland gemäß § 30a ÖPNRV-G gegenüber dem BMVIT als Stelle benannt, welche die anfallenden Ausgleichszahlungen und Zahlungsflüsse erfassen und transparent darstellen solle. Zur Sicherstellung einer standardisierten Datenübermittlung habe es bereits Arbeitsgespräche mit dem BMVIT gegeben.

21.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass es Möglichkeiten, steuerungsrelevante Informationen in einem wesentlichen gebarungsrelevanten Bereich wie der Finanzierung des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs zu gewinnen, auch ohne zwingende gesetzliche Vorgaben hätte nutzen können. Ungeachtet dessen würdigte er die Bemühungen betreffend eine kohärente zentrale Datenerfassung positiv.

Regelung der Zugbegleiter-Fahrstunden

22.1

Im Verkehrsdienstevertrag des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG war festgelegt, dass diese jährlich mindestens 269.592 Zugbegleiter-Fahrstunden zu erbringen hatte. Tatsächlich wurden in die geleistete Abgeltung 2010 rd. 920.000 Zugbegleiter-Fahrstunden eingerechnet, die nach Angabe des BMVIT bis 2014 kontinuierlich auf 632.158 sanken. Die Differenz zwischen der Abgeltung der tat-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



sächlichen und der vertraglich festgesetzten Mindestanzahl an Zugbegleiter–Fahrstunden betrug 2010 rd. 45 Mio. EUR²⁵.

Die SCHIG mbH vertrat die Auffassung, dass die Anzahl der betrieblich unbedingt notwendigen Zugbegleiter–Fahrstunden nicht präzise festgelegt werden könne, diese seien aber wohl geringer als die Anzahl der tatsächlich verrechneten. Jedenfalls seien die verrechneten Zugbegleiter–Fahrstunden bei der ÖBB–Personenverkehr AG angefallen und ohne die Abgeltung im Rahmen des Verkehrsdienstevertrags des Bundes nicht abgedeckt.

Obwohl die SCHIG mbH die mangelnde Präzisierung der Anzahl der Zugbegleiter–Fahrstunden im Lichte der PSO–Verordnung als nicht ausreichend erachtete und das BMVIT in der Folge verschiedene Vorgehensweisen in Betracht zog, galt das BMVIT die von der ÖBB–Personenverkehr AG in die Verkehrsdienstevertrag–Leistungen eingerechneten Zugbegleiter–Fahrstunden bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin zur Gänze ab.

22.2

Der RH kritisierte, dass die SCHIG mbH einen betragsmäßig bedeutenden Kostenblock — wie die Anzahl der Zugbegleiter–Fahrstunden — im Verkehrsdienstevertrag des Bundes nicht präziser regelte und einen im Ermessen des Auftragnehmers liegenden Spielraum von 45 Mio. EUR offen ließ. Er wies auf das Risiko einer mangelhaften Einhaltung der Vorgaben der PSO–Verordnung hin.

Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG mbH, für den Neuabschluss von Verkehrsdiensteverträgen die Anzahl der benötigten Zugbegleiter–Fahrstunden — unter Berücksichtigung von betrieblicher Notwendigkeit und wünschenswerter Servicequalität — abzuschätzen und vertraglich festzulegen, sodass deren Umfang nicht dem Ermessen des Auftragnehmers vorbehalten bleibt.

22.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT werde auch künftig eine Festlegung der Zugbegleiter–Fahrstunden sowie sonstiger Parameter erfolgen müssen, weil diese allesamt Teil der Kosten sind. Im Falle von Nettoverträgen sei die betrieblich notwendige Mindestzahl an Zugbegleiter–Fahrstunden festzulegen, wobei es — der Nettovertragslogik folgend — Aufgabe des Unternehmens sei, den Zugbegleiter–Einsatz unter Berücksichtigung des Kundennutzens sowie eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes zu optimieren.

Im Falle eines möglichen Abschlusses von Bruttoverträgen werde es künftig — im Sinne der Empfehlung des RH — im Aufgabenbereich der Besteller liegen, die Rahmenbedingungen und den Umfang der Serviceleistungen, welche über das betrieb-

²⁵ etwa 650.000 Stunden zu durchschnittlich rd. 70 EUR

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



lich notwendige Personal hinausgehen, zu definieren und die entsprechenden Kosten auch abzugelten.

Das vom RH angeführte Risiko einer mangelhaften Einhaltung der PSO-Verordnung könne jedoch nicht nachvollzogen werden, weil auch im bestehenden Verkehrsdienstevertrag bereits ein strenges Monitoringsystem implementiert sei und durch die Überkompensationsprüfung jedenfalls nur die tatsächlich erbrachten Zugbegleiter-Fahrstunden abgegolten würden.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH werde sie gemeinsam mit dem BMVIT bei zukünftigen Verkehrsdiensteverträgen Regelungen anstreben, welche die Anzahl der Zugbegleiter-Fahrstunden unter Berücksichtigung betrieblicher Notwendigkeit, gewünschter Servicequalität und Wirtschaftlichkeit festlegen.

22.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass es keineswegs Ausfluss der Nettovertragslogik ist, Zugbegleiter-Fahrstunden in beliebiger Höhe abzudecken. Vielmehr sieht der RH es als Aufgabe des Bestellers, eine angemessene Zahl an Zugbegleiter-Fahrstunden zu vereinbaren und abzugelten.

Die PSO-Verordnung verlangt eine klare Festlegung der abzugeltenden Leistungen, weshalb der RH das starke Überschreiten einer nur als jährlich mindestens zu erbringenden Leistung — gerade im Hinblick auf die Erfüllung der PSO-Verordnung — kritisch sah.

Das seitens des RH aufgezeigte Risiko einer mangelhaften Einhaltung der PSO-Verordnung besteht — entgegen der Ansicht des BMVIT — sehr wohl in nachvollziehbarer Weise, denn es wurde im ersten Halbjahr 2012 mehrfach zwischen den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMVIT, der SCHIG mbH und der ÖBB-Personenverkehr AG besprochen und protokolliert. Die SCHIG mbH selbst verwies diesbezüglich auf Art. 4 der PSO-Verordnung, demzufolge die vom Betreiber zu erfüllende Verpflichtung klar zu definieren ist, indem sie feststellte: „Eine ausschließliche Festlegung einer Mindestleistung, die dann vom Betreiber der gemeinwirtschaftlichen Verkehre nach eigener Maßgabe unter Einsatz der gesamten anfallenden Aufwendungen übererfüllt werden kann, wird von der SCHIG mbH als nicht ausreichend erachtet“.

Fahrplanänderungen

23.1

Die im Verkehrsdienstevertrag des Bundes festgelegte und von der ÖBB-Personenverkehr AG zu erbringende Verkehrsleistung war in mehreren Anlagen zum Verkehrsdienstevertrag des Bundes festgehalten. In zwei Anlagen — den Anlagen „Leistungsverzeichnis Schienenpersonennahverkehr“ und „Leistungsverzeichnis

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Schienenpersonenfernverkehr“ — war definiert, welche konkreten Teile des ÖBB-Fahrplans das BMVIT finanziert. Der Verkehrsdienstevertrag des Bundes mit der ÖBB-Personenverkehr AG legte fest, in welcher Form diese Anlagen zu ändern waren und damit die Grundlage des jährlich neuen Fahrplans zu schaffen war. Alle Änderungen der vereinbarten Verkehrsleistung, sowohl für die nächstfolgenden Jahresnetzfahrplanperioden als auch Änderungen während der laufenden Jahresnetzfahrplanperiode, waren demnach einvernehmlich und schriftlich zwischen den Vertragspartnern festzulegen.

Seit Bestehen des Verkehrsdienstevertrags des Bundes (2010) erfolgte die Unterzeichnung der geänderten Anlagen, welche die jeweiligen Fahrplananpassungen enthielten, zwischen drei und 14 Monate nach dem faktischen Fahrplanwechsel. Somit fuhr das Eisenbahnverkehrsunternehmen regelmäßig (drei bis 14 Monate lang) einen vertraglich noch nicht schriftlich fixierten Fahrplan.

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Änderung der Anlagen „Leistungsverzeichnis Schienenpersonennahverkehr“ und „Leistungsverzeichnis Schienenpersonenfernverkehr“ und damit die vertragliche Verankerung der jährlichen Fahrplananpassungen nicht vor Beginn der Leistungserbringung erfolgt war.

Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG mbH, rechtzeitig — vor Leistungserbringung — die Fahrplananpassungen vertraglich zu verankern.

23.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT seien das BMVIT und die SCHIG mbH bestrebt, die jährlich zu ändernden Anlagen zum Verkehrsdienstevertrag wie z.B. das Leistungsverzeichnis Schienenpersonennahverkehr (Anlage 3a) und das Leistungsverzeichnis Schienenpersonenfernverkehr (Anlage 3c) zeitnah mit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen abzustimmen und jedenfalls vor dem faktischen Fahrplanwechsel zu unterzeichnen. So seien die Vertragsanlagen für das Jahr 2017 bereits im Dezember 2016 unterfertigt worden. Der Empfehlung des RH sei demgemäß bereits entsprochen worden.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH erfolge die Abstimmung der Leistungsverzeichnisse zwischen SCHIG mbH und ÖBB-Personenverkehr AG mittlerweile bereits vor Leistungserbringung. Die SCHIG mbH sei bestrebt, die Adaptierung der Leistungsverzeichnisse auch in den Folgejahren rechtzeitig vor dem Fahrplanwechsel abzustimmen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Qualität der Leistungserbringung

Qualität im Schienenpersonenverkehr – Überblick

24.1

Gemäß der Richtlinie des BMVIT²⁶ über die Abwicklung der Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen hatte die SCHIG mbH — in ihrer Verantwortung als Abwicklungsstelle — in den Verkehrsdiensteverträgen Qualitätsvorgaben festzulegen und deren Einhaltung in einem Qualitätsmanagementsystem zu kontrollieren.

Die Grundlage für die Bewertung der Gesamtqualität des Verkehrsangebots der ÖBB-Personenverkehr AG und der elf österreichischen Privatbahnen²⁷ bildeten die qualitativen und quantitativen Mindeststandards in Form der objektiv messbaren und subjektiv wahrnehmbaren (von den Reisenden zu bewertenden) Qualitätsfaktoren. Diese waren im Detail in der Anlage 12 (Qualitätscontrolling) und in der Anlage 13 (Qualitätshandbuch) zu den Verkehrsdiensteverträgen festgelegt.

Die qualitativen und quantitativen Qualitätsfaktoren lauteten im Detail:

Abbildung 3: Qualitätsfaktoren



Quellen: SCHIG mbH; RH

²⁶ in Kraft seit 1. April 2010, gilt auf unbestimmte Zeit

²⁷ Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahn, Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H., Győr-Sopron-Ebenfurti-Zrt, Stern & Hafferl Verkehrsgesellschaft mbH, Salzburger Lokalbahn, Pinzgauer Lokalbahn, Zillertaler Verkehrsbetriebe AG, Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahn GmbH, Montafonerbahn AG, Steiermärkische Landesbahnen sowie Graz-Köflacher-Bahn und Busbetrieb GmbH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Abweichungen der Qualitätsfaktoren von den vereinbarten Zielwerten wurden — unter Berücksichtigung eines Toleranzbereichs — in einem Bonus-/Malus-System monetär bewertet, wobei die Obergrenze dafür bei 3 % der Gesamtsumme des Abgeltungsbetrags lag.

Die von der VOR GmbH geschlossenen Verkehrsdiensteverträge im Schienenpersonenverkehr²⁸ orientierten sich grundsätzlich an den Inhalten des Verkehrsdienstevertrags des Bundes zwischen der SCHIG mbH und der ÖBB-Personenverkehr AG; siehe Bericht des RH „Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.“ (Reihe Bund 2017/9). So waren auch die Bestimmungen zum Qualitätsmanagementsystem — detailliert in der Anlage 12 (Qualitätscontrolling) und der Anlage 13 (Qualitätshandbuch) — weitestgehend ident geregelt. Sowohl für die VOR GmbH als auch die SCHIG mbH waren die darin definierten Frage- und Erhebungsbögen²⁹ die Grundlagen für die Erfassungs- und Kontrollverfahren der objektiven und subjektiven Qualitätsfaktoren mit den vorgesehenen Stichproben und Beobachtungszeiträumen. Eine Kooperation der beiden Gesellschaften dazu gab es im überprüften Zeitraum nicht.

Im überprüften Zeitraum war bei dem objektiv messbaren Qualitätsfaktor Beschwerdemanagement die Erledigungsdauer der Kundenbeschwerden und –anliegen als Zielwert festgelegt. Bisher erfolgte keine Analyse und Auswertung der Art der Kundenbeschwerden und –anliegen im Qualitätsmanagementsystem.

24.2

Der RH hob kritisch hervor, dass die SCHIG mbH und die VOR GmbH bisher nicht betreffend die Kontrollverfahren laut Qualitätsmanagementsystem kooperierten und diese von beiden getrennt — teilweise für gleiche Eisenbahnverkehrsunternehmen — durchgeführt wurden. Zudem kritisierte der RH, dass die Analyse und Auswertung der Art der Kundenbeschwerden und –anliegen bisher nicht im Qualitätsmanagementsystem berücksichtigt war.

Der RH anerkannte, dass mit der Implementierung des Qualitätsmanagementsystems ein Anreiz geschaffen wurde, die Qualität im Schienenpersonenverkehr im Interesse der Reisenden zu verbessern.

²⁸ ÖBB-Personenverkehr AG, Land Wien; ÖBB-Personenverkehr AG, Land NÖ; Raaberbahn AG; Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H.

²⁹ Die Qualitätsprüfung zur objektiven Sauberkeit der Züge erfolgte mittels standardisierter Checkliste (inkl. Ausfüllhilfe) „Während der Fahrt“ im laufenden Betrieb. Die Erhebung der subjektiven Qualitätsfaktoren erfolgte durch Kundenbefragung im laufenden Betrieb auf Grundlage eines standardisierten Fragebogens.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH empfahl der SCHIG mbH und der VOR GmbH, verstärkt bei den Kontrollverfahren des Qualitätsmanagementsystems zusammenzuarbeiten, um Synergien und unterschiedliches Expertenwissen für eine Qualitätssteigerung im gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr zu nutzen.

Der RH empfahl darüber hinaus dem BMVIT, der SCHIG mbH und der VOR GmbH, bei den Verhandlungen zu den nachfolgenden Verkehrsdiensteverträgen die Analyse und Auswertung der Art der Kundenbeschwerden und –anliegen im Qualitätsmanagementsystem zu integrieren, um die Kundenhinweise zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualität im Schienenpersonenverkehr aktiv zu nutzen.

24.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT werde im Zuge der Verkehrsdiensteverträge Neu auch ein gemeinsames Qualitätscontrolling für das Gesamtangebot vereinbart werden, wobei allfällige Zusatzwünsche der Länder berücksichtigt bzw. mit der SCHIG mbH abgestimmt würden.

Im Qualitätsmanagementsystem werde beim Beschwerdemanagement, das mit 3 % in die Bewertung eingehe, die Anzahl der Beschwerden bzw. die Einhaltung einer Bearbeitungsdauer innerhalb von acht Tagen ausgewertet. Im Zuge der Verhandlungen zu den künftigen Verkehrsdiensteverträgen wäre auch die Analyse der Art der Kundenbeschwerden und –anliegen in das Qualitätsmanagementsystem zu integrieren, um die Kundenhinweise zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualität im Schienenpersonenverkehr zu nutzen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es auf die VOR GmbH einwirken, die Empfehlungen des RH zu berücksichtigen.

(3) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH werde derzeit mit allen Ländern über eine Neuorganisation der Bestellabwicklung sowie eine Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge verhandelt, um Synergieeffekte zu nutzen und auch ein einheitliches Qualitätsmanagement mit einer zentralen und einheitlichen Messung und Auswertung zu implementieren und Dualitäten zu beseitigen. Weiters werde die Analyse und Auswertung von Kundenbeschwerden künftig in das Qualitätsmanagement integriert.

(4) Laut Stellungnahme der VOR GmbH werde sie die Empfehlung des RH in den Überlegungen zur Neugestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Qualitätscontrolling

25.1

(1) Mit dem Abschluss der Verkehrsdiensteverträge mit der ÖBB–Personenverkehr AG und elf österreichischen Privatbahnen erfolgte die Implementierung eines Qualitätscontrollings. In einem Qualitätsbewertungsverfahren waren von der ÖBB–Personenverkehr AG und den elf Privatbahnen objektiv messbare Qualitätsfaktoren und subjektiv wahrgenommene (von den Reisenden zu bewertende) Qualitätsfaktoren zu erfassen, zu messen und zu bewerten (siehe Abbildung 3, [TZ 24](#)).

In den Verkehrsdiensteverträgen³⁰ waren die vereinbarten Qualitätsstandards und die zu erreichenden Zielwerte in der Anlage „Qualitätscontrolling“ festgelegt. Die Anlage „Qualitätshandbuch“ enthielt neben Leitfäden und Richtlinien auch Checklisten und Fragebögen zur Erfassung und Kontrolle der Datengrundlagen zu den Qualitätsfaktoren.

(2) Während das Qualitätsmanagementsystem der ÖBB–Personenverkehr AG mit 1. Jänner 2011 in Kraft trat, war jenes der elf Privatbahnen vom 1. Jänner 2011 bis zum 31. Dezember 2013 — laut der Anlage „Übergangsbestimmungen“ — außer Kraft gesetzt.

In den drei Jahren des Übergangszeitraums kam entweder das Qualitätsmanagement laut Anlage „Qualitätsmanagement Drittvertrag“ zur Anwendung, das die jeweilige Privatbahn mit einem Bundesland bzw. Verkehrsverbund vereinbart hatte, oder die jeweilige Privatbahn hatte der SCHIG mbH zumindest jährlich über den Stand und die Entwicklung der qualitätsrelevanten Sachverhalte (Pünktlichkeit, Sauberkeit, Schadensfreiheit, Fahrgastinformation und Beschwerdemanagement) zu berichten.

Das Implementierungskonzept der SCHIG mbH vom Mai 2013 hielt fest, dass im Jahr 2011 nur eine der elf Privatbahnen ein Dokument vorlegte, das geeignet war, die Entwicklung eines messbaren Qualitätsstandards nachzuvollziehen. Im Jahr 2012 konnte keine der elf Privatbahnen ein geeignetes Dokument vorlegen.

(3) Die Daten zum objektiv messbaren Qualitätsfaktor Pünktlichkeit beruhten bei den Privatbahnen ausschließlich auf Selbstmeldungen, und es lagen keine einheitlichen Kriterien oder automatische Messtechniken zur Erhebung der Pünktlichkeit vor. Die Datengrundlagen der Privatbahnen zu den Selbstmeldungen beruhten auf händischen Aufzeichnungen sowie sehr simplen und ganz unterschiedlichen Erhebungsmethoden. So werteten bspw. einige Privatbahnen als pünktlich, wenn der Zug am Ausgangsbahnhof nach Fahrplan rechtzeitig abfuhr, während andere Privatbahnen dazu die Ankunftszeit am Zielbahnhof heranzogen, oder es wurde nur fest-

³⁰ Verkehrsdiensteverträge, § 29 Qualitätscontrolling

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



gehalten, dass der Fahrplan eingehalten werde. Eine Vereinheitlichung dieser unterschiedlichen Erhebungsmethoden — im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners und damit vergleichbarer Daten — erfolgte im Übergangszeitraum nicht.

Die Selbstmeldungen der Privatbahnen zum objektiv messbaren Qualitätsfaktor Pünktlichkeit waren daher — dem Implementierungskonzept der SCHIG mbH zuwiderlaufend — weder objektivierbar noch nachvollziehbar und auch nicht vergleichbar.

Auch zum 1. Jänner 2014, dem geplanten Start des Qualitätsmanagements und nach drei Jahren Übergangszeitraum, verfügten die elf Privatbahnen über keine vergleichbare und automatische Messtechnik zur Pünktlichkeit.

Ende 2015 — nahezu zwei Jahre nach dem geplanten Start des Qualitätsmanagements bei den Privatbahnen und fünf Jahre nach Vertragsbeginn der Verkehrsdiensteverträge — setzte die SCHIG mbH erste Schritte, um zu erheben, welche Messsysteme eingesetzt werden könnten, damit künftig auch die Privatbahnen die Daten zum Qualitätsfaktor Pünktlichkeit objektiv, elektronisch und vergleichbar erfassen.

25.2

Der RH kritisierte, dass nach dem dreijährigen Übergangszeitraum weitere zwei Jahre verstrichen waren, bevor die SCHIG mbH Ende 2015 erste Schritte setzte, um mit Erhebungen zur Implementierung eines elektronischen Messsystems für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit bei den Privatbahnen zu beginnen. Er stellte weiters kritisch fest, dass die SCHIG mbH es verabsäumt hatte, im Übergangszeitraum bis 1. Jänner 2014 für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit eine einheitliche und damit objektiv vergleichbare Messmethode sicherzustellen, die den vorhandenen einfachen Erhebungsmöglichkeiten der elf Privatbahnen entsprach. Der RH anerkannte jedoch, dass das Qualitätsmanagementsystem mit der ÖBB–Personenverkehr AG mit 1. Jänner 2011 in Kraft trat.

Der RH empfahl der SCHIG mbH, die Erhebungen zur Implementierung eines elektronischen Messsystems für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit bei den Privatbahnen zügig durchzuführen, um damit eine elektronische und objektive Erhebung der Daten zum Qualitätsfaktor Pünktlichkeit mit einer aussagekräftigen sowie vergleichbaren Bewertung der Zielerreichung sicherzustellen.

25.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei die empfohlene Erhebung bereits abgeschlossen. Seit 1. Juli 2016 erfolge vollständig eine automatisierte Erfassung der Daten durch den Infrastrukturbetreiber bzw. zum Teil eine Erhebung über GPS–Sender.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH erfolge seit 1. Juli 2016 die Messung der Pünktlichkeit nach einheitlichen und objektiven Kriterien, nötigenfalls durch GPS-Sender. Die Beschreibung der einheitlichen Auswertelogik für die Ermittlung der Pünktlichkeit sei in Anlage 12 der jeweiligen Verkehrsdiensteverträge enthalten. Der Empfehlung des RH werde somit bereits entsprochen.

Abwicklungsbericht – SCHIG mbH

26.1

(1) Entsprechend der Richtlinie des BMVIT über die Abwicklung der Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonenverkehr hatte die SCHIG mbH dem Bund jährlich bis spätestens Juni des Folgejahres einen Bericht über die tatsächlich bestellten Verkehrsdienste vorzulegen. Dieser Bericht hatte die Erfordernisse zur Veröffentlichung und Transparenz gemäß Art. 7 PSO-Verordnung zu erfüllen. Demnach musste dieser Bericht eine aussagekräftige Kontrolle und Beurteilung der Leistungen, der Qualität und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrsnetzes ermöglichen. Die Informationen und Daten sollten methodisch kohärent aufbereitet und in einheitlichen Maßeinheiten dargestellt werden.

(2) Die Berichte der SCHIG mbH — über die Abwicklung des gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrs — für die Jahre 2011 bis 2014 stellten jährlich zur ÖBB-Personenverkehr AG³¹ und den elf Privatbahnen u.a. auch das jeweilige Qualitätsmanagement dar. Im Gegensatz zu den Privatbahnen setzte die ÖBB-Personenverkehr AG das Qualitätsmanagementsystem ab dem Jahr 2011 entsprechend den Vorgaben der Verkehrsdiensteverträge um.

Die Berichte der SCHIG mbH für die Jahre 2011 bis 2013 hielten fest, dass bei den Privatbahnen die Systeme zur Qualitätsmessung verbesserungsbedürftig waren, die Messung uneinheitlich erfolgte, die Zielwerte nicht abgestimmt waren und damit die Ergebnisse nicht vergleichbar waren. Keine der Privatbahnen übermittelte im Jahr 2012 ein Dokument, das geeignet war, eine objektive und einheitliche Messung der Qualitätsstandards zu gewährleisten. Der Stand der Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementsystems, insbesondere zum Qualitätsfaktor Pünktlichkeit, fehlte in allen Berichten. Im Bericht der SCHIG mbH für das Jahr 2014 fehlte der Hinweis zu diesen Mängeln, obwohl der Sachverhalt bei den Privatbahnen unverändert war.

(3) Für das Jahr 2014 leistete die SCHIG mbH erstmals Bonuszahlungen an die Privatbahnen. Diese stellten sich — zum Qualitätsfaktor Pünktlichkeit im Detail und zu den übrigen Qualitätsfaktoren in Summe — folgendermaßen dar:

³¹ Im Jahr 2010 gab es zur Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr bei der ÖBB-Personenverkehr AG bereits einen ersten Bericht; dieser bot aufgrund des rückwirkenden Inkrafttretens des Verkehrsdienstevertrags des Bundes einen ersten Überblick ohne Verifizierung der Werte.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Tabelle 7: Bonuszahlungen 2014 – an Privatbahnen

	Bonuszahlungen in EUR				Anteil Pünktlichkeit in %
	Pünktlichkeit			Bonus	
Privatbahn ¹	objektiv	subjektiv	gesamt	gesamt	
WLB	80.052	33.635	113.687	195.309	58,21
NÖVOG	0	8.246	8.246	25.920	31,81
GySEV	0	14.317	14.317	32.824	43,62
St&H	69.083	15.420	84.503	119.541	70,69
SLB	80.465	15.965	96.430	132.529	72,76
PLB	9.140	3.264	12.405	22.596	54,90
ZVB	27.516	8.545	36.062	57.473	62,75
IVB	27.101	7.445	34.547	55.650	62,08
MBS	9.243	3.884	13.127	21.234	61,82
StLB	29.247	5.646	34.893	46.483	75,07
GKB	101.852	25.087	126.939	194.417	65,29
Gesamt	433.670	141.456	575.155	903.977	63,63

Rundungsdifferenzen möglich

¹ In der Reihenfolge laut Tabelle: Aktiengesellschaft der Wiener Lokalbahnen, Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H., Győr–Sopron–Ebenfurti–Zrt, Stern & Hafferl Verkehrsgesellschaft mbH, Salzburger Lokalbahn, Pinzgauer Lokalbahn, Zillertaler Verkehrsbetriebe AG, Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahnen GmbH, Montafonerbahn AG, Steiermärkische Landesbahnen, Graz–Köflacher–Bahn und Busbetrieb GmbH

Quellen: SCHIG mbH; RH

Die Tabelle verdeutlicht, dass die SCHIG mbH für den objektiven Qualitätsfaktor Pünktlichkeit — mit rd. 48 % des Gesamtbetrags — die höchsten Bonuszahlungen an die Privatbahnen leistete. Bei zwei Privatbahnen erfolgten für die subjektive Pünktlichkeit Bonuszahlungen, obwohl bei dem entsprechenden objektiven Qualitätsfaktor die Zielwerte nicht erreicht werden konnten. Der Zusammenhang der objektiv messbaren und der subjektiv wahrgenommenen Pünktlichkeit war bisher kein Kriterium im Qualitätsbewertungsverfahren.

(4) Im überprüften Zeitraum schloss die VOR GmbH in ihrem Wirkungsbereich (Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien) — neben der ÖBB–Personenverkehr AG — auch mit zwei Privatbahnen jeweils einen Verkehrsdienstvertrag ab. Die VOR GmbH leistete in diesem Zeitraum an beide Privatbahnen keine Bonuszahlungen, weil deren Qualitätsmanagementsysteme noch im Aufbau waren.

26.2

Der RH kritisierte, dass die SCHIG mbH im Jahr 2014 Bonuszahlungen aus dem Titel Pünktlichkeit leistete, obwohl bei den Privatbahnen die vertraglich vereinbarten technischen Voraussetzungen für eine nachvollziehbare und sachliche, objektive Erhebung dieses Zielwertes fehlten. Der RH hob weiters kritisch hervor, dass die Abwicklungsberichte der SCHIG mbH keine ausreichend transparente Information

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



zur Entwicklung des objektiv messbaren Qualitätsfaktors Pünktlichkeit — im Sinne der PSO-Verordnung³² — boten.

Der RH anerkannte, dass die VOR GmbH in ihrem Wirkungsbereich bislang keine Bonuszahlungen an Privatbahnen leistete und als Voraussetzung dafür die vollständige Implementierung des vertraglich festgelegten Qualitätsmanagementsystems — vor allem mit den grundlegenden sachlich objektiven Erhebungsmethoden zur Messung der Pünktlichkeit — abwartete.

Der RH empfahl der SCHIG mbH, Bonuszahlungen — im Sinne eines Anreizes zur Qualitätssteigerung — nur dann zu leisten, wenn die Messmethoden tatsächlich geeignet sind, um verlässliche und nachvollziehbare Aussagen zu den Zielwerten nachzuweisen. Der Zusammenhang zwischen den Ergebnissen der objektiv gemessenen und subjektiv wahrgenommenen Pünktlichkeit sollte jedenfalls auch in das Qualitätsbewertungsverfahren einfließen. Der RH empfahl der SCHIG mbH weiters, künftig die Abwicklungsberichte zum gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr so zu verfassen, dass sie zu allen Qualitätsfaktoren eine vollständige und transparente Information gewährleisten.

26.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sehe das Qualitätsmanagementsystem grundsätzlich — und entsprechend gewichtet — fünf objektiv zu messende Teilqualitäten und acht subjektiv zu bewertende Teilqualitäten vor. Die Herstellung eines direkten Zusammenhangs dieser beiden Parameter zum Faktor Pünktlichkeit hätten das BMVIT bzw. die SCHIG mbH nicht vorgesehen und würden sie auch nicht als zweckmäßig erachten, weil diese beiden Qualitätsparameter völlig unabhängig voneinander bewertet würden. Die objektive bzw. subjektive Bewertung des Faktors Pünktlichkeit gehe ohnedies anteilig im Zuge der objektiven bzw. subjektiven Bonus-/Maluszahlungen ein, und somit sei ein Zusammenhang automatisch berücksichtigt. Bei zu großen Abweichungen bzw. im Falle von nicht nachvollziehbaren Werten seien auch bisher Nachfragen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen gerichtet worden.

Betreffend Bonuszahlungen an die Privatbahnen trete nach einer Übergangszeit von drei Jahren automatisch das vertraglich verankerte Qualitätsmanagementsystem in Kraft, welches insbesondere auch vertraglich verankerte Regelungen für das Nichtvorhandensein elektronischer Messsysteme enthalte. Die automatisierte Erhebung verzögere sich und habe erst mit 2016 eingeführt werden können. Ein Vergleich der Selbstmeldungen mit den nunmehr automatisiert erhobenen Daten habe ergeben, dass die Entwicklung der Pünktlichkeitswerte jenen der ÖBB-Personenverkehr AG entspreche. Damit könne davon ausgegangen werden, dass auch

³² Art. 7 PSO-Verordnung

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



die von den Privatbahnen vorgelegten „Selbstmeldungen“ den tatsächlichen Pünktlichkeitswerten entsprechen.

Aus Sicht des BMVIT erfülle der jährliche Gemeinwirtschaftliche Leistungsbericht die Anforderungen der PSO–Verordnung, eine Kontrolle und Beurteilung der Leistungen der Qualität und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrsnetzes zu ermöglichen. Im Gemeinwirtschaftlichen Leistungsbericht 2014 seien diese „Mängel“ bei den Privatbahnen nicht erwähnt worden, wobei jedoch dem RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mitgeteilt worden sei, dass an der Mängelbehebung bereits gearbeitet werde.

Die Empfehlung des RH sei durch die automatisierte Messung als Voraussetzung für den objektiven Faktor Pünktlichkeit im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems mit 1. Juli 2016 bereits umgesetzt.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH entsprächen die Berichte der Abwicklungsstelle den Anforderungen der PSO–Verordnung. Seit 1. Juli 2016 erfolge auch bei den Privatbahnen die Messung der Pünktlichkeit nach einheitlichen und objektiven Kriterien. Dementsprechend werde die Entwicklung der Pünktlichkeitsmessung bei den Privatbahnen im Bericht über das Abwicklungsjahr 2016 behandelt.

(3) Laut Stellungnahme der VOR GmbH sehe sie sich durch die Ausführungen des RH in ihrer Vorgehensweise bestätigt.

26.4

Der RH erwiderte dem BMVIT und der SCHIG mbH, dass er die gegenüber der Zeit der Gebarungsüberprüfung erzielten Fortschritte für positiv erachtete. Auf eine vollständige und transparente Information im Sinne der PSO–Verordnung wäre auch bei künftigen Entwicklungen im Qualitätsmanagement Bedacht zu nehmen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung

Allgemeines

27.1

Die PSO–Verordnung sah in Bezug auf staatliche Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Schienenpersonenverkehrsdienste³³, die direkt vergeben wurden, insbesondere vor:

- Die Ausgleichsleistung darf den Betrag nicht überschreiten, der dem finanziellen Nettoeffekt der Summe aller (positiven oder negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers eines öffentlichen Dienstes entspricht (die Ausgleichsleistung soll die mit der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistung verbundenen (Netto–)Kosten kompensieren bzw. abdecken; ist sie so hoch, dass ein unangemessener Gewinn entsteht, besteht eine „Überkompensation“).
- Der finanzielle Nettoeffekt darf einen „angemessenen“ Gewinn beinhalten.
- Führt ein Betreiber eines öffentlichen Dienstes auch andere Tätigkeiten aus, so muss die Rechnungslegung zur Vermeidung von Quersubventionen getrennt erfolgen, ohne dass eine Übertragung der Einnahmen in einen anderen Tätigkeitsbereich möglich ist.

Die SCHIG mbH (für die Bundesbestellungen) und die VOR GmbH (für die Bestellungen der Länder Niederösterreich und Wien) hatten somit sicherzustellen und zu überprüfen, dass

- die beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen, wenn notwendig, getrennte Rechnungen für die öffentlichen Verkehrsdienste führten,
- eine Quersubventionierung — das heißt die Überführung von Mitteln aus dem mit staatlichen Abgeltungen finanzierten Bereich in andere Unternehmensbereiche der beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen — ausgeschlossen war und
- die Abgeltung nicht das durch Kosten, Einnahmen und einen angemessenen Gewinn bestimmte Maß überschritt. In der Praxis wurde geprüft, ob der im Unternehmensbereich der öffentlichen Dienstleistung anfallende Gewinn, ausgedrückt als Rendite auf das eingesetzte Anlagevermögen (ÖBB–Personenverkehr AG) oder den Umsatz (Privatbahnen), „angemessen“ war.

³³ Verkehrsleistungen, die aus regionalpolitischen, sozialen und volkswirtschaftlichen Überlegungen angeboten werden, obwohl sie sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen und daher von der öffentlichen Hand bestellt und teilweise finanziert werden müssen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ergaben die – von Wirtschaftsprüfern – vorgenommenen Prüfungen ([TZ 29](#) und [TZ 31](#)) bei der ÖBB–Personenverkehr AG und den Privatbahnen eine ordnungsgemäße Trennungsrechnung, die Quersubventionen ausschloss. Eine Überkompensation i.H.v. 1,46 Mio. EUR (verzinst 1,53 Mio. EUR) ergab sich lediglich in der Region Salzburg bei der ÖBB–Personenverkehr AG (geprüft für die Periode 2010 bis 2012).

Dem RH war eine Überprüfung der durch den Wirtschaftsprüfer festgestellten Sachverhalte nicht möglich, weil dieser die relevanten Unterlagen und Daten nicht an die SCHIG mbH zu übergeben hatte.

27.2

Der RH erachtete die Überkompensationsprüfung als Kernaufgabe der vergebenden Einrichtungen des BMVIT und der Länder Niederösterreich und Wien. Er wies darauf hin, dass Prüfkompetenzen und ein entsprechendes Know-how bezüglich Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung beim BMVIT und den überprüften Ländern nicht aufgebaut waren.

Der RH empfahl dem BMVIT sowie den Ländern Niederösterreich und Wien, die Prüfkompetenzen und entsprechendes Know-how bezüglich Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung bei Bund und Ländern aufzubauen bzw. zu erweitern; dabei sollten Synergien zwischen Bund und Ländern genutzt werden.

Er empfahl weiters dem BMVIT, den Ländern Niederösterreich und Wien sowie der SCHIG mbH und der VOR GmbH, ab 2019 — mit der Neuvergabe der Verkehrsdiensteverträge — die Prüfung der Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung zu begleiten, um — solange die Verkehrsdiensteverträge nicht wettbewerblich vergeben werden — einen Einblick in die Kosten- und Erlösstruktur der Auftragnehmer zu gewinnen.

27.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT erachte es einen Aufbau von Parallelstrukturen als nicht zielführend, weil diese den vom RH mehrfach angeführten Zielen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit widersprächen. Aus Sicht des BMVIT werde es — unabhängig davon, ob bei der SCHIG mbH Kompetenzen für eine Überkompensationsprüfung vorhanden wären — für zweckmäßig erachtet, dass der Besteller nicht die Prüfung selbst durchführe, sondern dass diese von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer erfolge.

Auch bei den bestehenden Verkehrsdiensteverträgen sei durch die SCHIG mbH mit den Ländern eine gemeinsame Überkompensationsprüfung vereinbart, wobei auch eine allfällige Quersubventionierung von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer zu prüfen sei; somit würden in diesem Bereich Synergien bereits derzeit genutzt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Bei Umsetzung des Modells des Bundes zur Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge und der Vergabe eines Gesamtangebots durch Bund und Land im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr sei in weiteren Bereichen eine gemeinsame Vorgangsweise vorgesehen, womit auch ein gesonderter Aufbau von Prüfungskompetenzen und Know-how nicht mehr erforderlich wäre. Vielmehr solle bereits im Vorfeld geregelt werden, welche Aufgaben durch die SCHIG mbH oder allenfalls durch die Länder bzw. durch die Verbundorganisationsgesellschaften wahrzunehmen wären.

Bezüglich der Erlös- und Kostenstruktur sei noch zu präzisieren, welche Kosten für die Auftraggeber zur Vergabe von Schienenpersonenverkehrsleistungen relevant wären. Zum einen seien im Zuge der Verkehrsdiensteverträge Neu unabhängige Gutachter bzw. die SCHIG mbH mit der Prüfung der Kosten für das zu beauftragende Verkehrsangebot beauftragt, andererseits sei die Erlösstruktur (ausgenommen die Erlöszuscheidung zu Nah- und Fernverkehr aufgrund der vorgesehenen gesonderten Verkehrsdiensteverträge im Nah- und Fernverkehr) im Falle eines Nettovertrags für den Auftraggeber nicht relevant, weil das Erlösrisiko beim Eisenbahnverkehrsunternehmen liege. Im Einzelnen würden jedenfalls die für die Auftraggeber relevanten Daten im Zuge der Verkehrsdiensteverträge Neu geregelt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Empfehlung des RH in den Überlegungen zur Neugestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigt.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien sollten beim künftigen Bestellsystem bzw. bei den neuen Verkehrsdiensteverträgen Überlegungen zur möglichst effizienten Gestaltung der Überkompensationsprüfung sowie der Trennungsrechnung einfließen.

(4) Laut Stellungnahme der VOR GmbH werde sie die Empfehlung des RH in den Überlegungen zur Neugestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigen.

27.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass mit der Beauftragung der SCHIG mbH zur Prüfung der Kostenstrukturen im Rahmen der Vorbereitung der neuen Verkehrsdiensteverträge bereits Know-how aufgebaut werde. Der RH erachtete es als zweckmäßig, dieses vorhandene Know-how in der Folge zu nutzen und anlässlich der Begleitung der Überkompensationsprüfung zu pflegen bzw. auszubauen. Die Kenntnis der Erlösstrukturen wäre zweckmäßig, um zukünftig auch bei eventuellen wettbewerblichen Vergaben über entsprechendes Know-how zu verfügen bzw. die Vorteile von Brutto- und Nettoverträgen beurteilen zu können.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Festlegung der Renditen und Überkompensationsschwellen

28.1

(1) Die Abgeltung der von der öffentlichen Hand zu bestellenden Schienen–Personenverkehrsleistung errechnete sich — vereinfacht — aus den zur Leistungserbringung anfallenden Kosten abzüglich der erwarteten Einnahmen sowie einem angemessenen Gewinn in Form eines Aufschlags. Die SCHIG mbH und die VOR GmbH setzten als Gewinnaufschlag für die ÖBB–Personenverkehr AG 6,39 % (ab 2013: 3,79 %) des durchschnittlich gebundenen Vermögens (d.h. des Buchwerts des Anlagevermögens des benötigten Fuhrparks) und für die Privatbahnen 5 % (in einem Fall 2,606 %) der Herstellkosten der Leistung³⁴ fest.

Als Überkompensationsschwelle — also jene Rendite, ab der ein vom beauftragten Eisenbahnverkehrsunternehmen gegebenenfalls erzielter Gewinn nicht mehr als „angemessen“ und damit die Abgeltung für die gemeinwirtschaftliche Leistung als zu hoch gilt und der diese Schwelle übersteigende Teil zurückzuzahlen ist — legten die Verkehrsdiensteverträge des Bundes für die ÖBB–Personenverkehr AG 10 % des durchschnittlich gebundenen Vermögens („Return on Assets“ oder ROA bzw. Gesamtkapitalrendite), für die Privatbahnen eine Umsatzrendite von 9 % fest.

(2) In den Rechtsvorschriften war die Höhe eines angemessenen Gewinns bzw. einer angemessenen Rendite nicht definiert. Die Europäische Kommission betrachtete in ihrem Beschluss über die öffentlichen Verkehrsdiensteverträge zwischen dem dänischen Verkehrsministerium und Danske Statsbaner³⁵ einen Abgeltungsmechanismus, bei dem der Abgeltung eine Eigenkapitalrendite von 6 % und eine Überkompensationsschwelle von 10 %³⁶ Eigenkapitalrendite zugrunde gelegt wurden, als nach der PSO–Verordnung mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Europäische Kommission ging somit bei ihrem Beschluss zum Verkehrsdienstevertrag der Danske Statsbaner von der Angemessenheit einer Eigenkapitalrendite (Return on Equity, ROE) von 10 % aus. Das entsprechende EU–Dokument zitierte eine Studie für den damaligen Eisenbahnmarkt, wonach die 2004 festgestellte (Eigenkapital)Rendite ROE der Danske Statsbaner von 9 % einer Gesamtkapitalrendite (Return on Assets, ROA, bezogen auf das Vermögen) von etwa 3 % entsprach.

Die Verkehrsdiensteverträge des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG legten demgegenüber eine Überkompensationsschwelle von 10 % „Gesamtkapitalrendite“ (ROA) bezogen auf das eingesetzte Vermögen (die genutzten Fahrzeuge) fest.

³⁴ Für die Privatbahnen wurden Umsatzrenditen anstatt Kapitalrenditen festgelegt, weil die Privatbahnen aufgrund unterschiedlich alter Fahrzeugparks über nicht vergleichbare Anlagevermögen zu Buchwerten verfügten.

³⁵ Beschluss 2011/3/EU vom 24. Februar 2010

³⁶ im damals gegenständlichen Fall im Durchschnitt von drei Jahren, maximal 12 % im Einzeljahr

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Eigenkapitalrendite und Gesamtkapitalrendite bzw. Return on Assets sind Kennzahlen, die nicht gleichzusetzen sind. Eine Eigenkapitalrendite bezogen auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen berechnete die SCHIG mbH im Rahmen der Erstellung der Verkehrsdiensteverträge nicht. Erst im Rahmen der Gebarungsüberprüfung durch den RH führte die SCHIG mbH eine solche Berechnung auf Basis der Ist-Daten 2009 bzw. Plandaten 2010 durch, wonach die festgelegte Überkompensationsschwelle von 10 % einer Eigenkapitalrendite von 15,3 % entsprach. Eine Berechnung der Eigenkapitalrenditen auf Basis der tatsächlichen Zahlen 2010 bis 2012 erfolgte nicht.

Die SCHIG mbH begründete eine allenfalls gegenüber Danske Statsbaner höhere Eigenkapitalrendite mit dem aus ihrer Sicht gegenüber den Danske Statsbaner höheren Risiko, das die ÖBB–Personenverkehr AG zu tragen hatte. Dem RH lagen keine ausreichenden Details vor, um die Renditeberechnungen zwischen den beiden Verkehrsdiensteverträgen vergleichen und beurteilen zu können. Auf Basis des Kommissionstextes war aber die Abgeltung der Danske Statsbaner auf Basis eines erwarteten Zinssatzes kalkuliert und wären Veränderungen zu Lasten des Unternehmens gegangen.

(3) Die Europäische Kommission erwog überdies in ihrem Beschluss, den Abgeltungs- und Rückzahlungsmechanismus des Verkehrsdienstevertrags der Danske Statsbaner als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu betrachten, wenn die Erhöhung der Rendite von ursprünglich der Kalkulation zugrunde gelegten 6 % auf maximal durchschnittlich 10 % (= Überkompensationsschwelle) nur dann bei dem Eisenbahnverkehrsunternehmen verbliebe, wenn die Renditensteigerung auf einer Senkung der Durchschnittskosten je Personen–Kilometer bzw. einer Steigerung der Personen–Kilometer beruhte. Eine bspw. lediglich auf einer Erhöhung der Ticketpreise oder über der tatsächlichen Inflation liegenden Wertsicherung beruhende Erhöhung des Gewinns und damit der Rendite würde somit nicht beim Eisenbahnverkehrsunternehmen verbleiben.

28.2

Der RH wies darauf hin, dass die in den Verkehrsdiensteverträgen des Bundes mit der ÖBB–Personenverkehr AG als Überkompensationsschwelle festgelegte Kapitalrendite (Gesamtkapitalrendite „Return on Assets“) von 10 % von der im Beschluss der Europäischen Kommission über die öffentlichen Verkehrsdiensteverträge zwischen dem dänischen Verkehrsministerium und Danske Statsbaner als nach der PSO–Verordnung mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachteten Eigenkapitalrendite von 10 % inhaltlich abwich.

Zwar fehlten dem RH — weil nicht für die Danske Statsbaner prüfungszuständig — die Details für eine vergleichende Beurteilung, doch erwähnte der Beschluss der Europäischen Kommission eine beträchtliche Differenz zwischen Eigenkapitalren-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



dite (9 %) und Gesamtkapitalrendite (3 %) der Danske Statsbaner. Es bestand daher das Risiko, dass die vom BMVIT bzw. der SCHIG mbH im Verkehrsdienstevertrag festgelegte Überkompensationsschwelle von 10 % „Gesamtkapitalrendite“ inhaltlich höher lag als die von der Europäischen Kommission bei den Danske Statsbaner anerkannte Eigenkapitalrendite von 10 %. Damit würde der ÖBB–Personenverkehr AG gegenüber ein größerer Spielraum, aus dem Verkehrsdienstevertrag Gewinne zu machen, eingeräumt, als dies die Europäische Kommission bei den Danske Statsbaner als angemessen erachtet hatte.

Wenn auch ohne Kenntnis der Details der Verkehrsdiensteverträge der Danske Statsbaner ein präziser Vergleich zwischen diesen und den in den Verkehrsdiensteverträgen der ÖBB–Personenverkehr AG enthaltenen Risiken für das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht möglich war, sah der RH aufgrund der von der Europäischen Kommission zitierten Vertragsbestandteile keine Ansatzpunkte für eine deutlich höhere Rendite der ÖBB–Personenverkehr AG. Er wies auf das Risiko hin, dass die Europäische Kommission bei einer Überprüfung die in den Verkehrsdiensteverträgen mit der ÖBB–Personenverkehr AG festgelegten Renditen als nicht angemessen betrachten könnte.

Überdies wies der RH darauf hin, dass im Verkehrsdienstevertrag der Danske Statsbaner eine gemeinwirtschaftliche Leistung nur dann für das Eisenbahnverkehrsunternehmen einen höheren als den kalkulierten Gewinn abwerfen durfte, wenn diese Gewinnsteigerung durch bestimmte definierte und vom Besteller gewünschte Parameter bedingt war.

Der RH empfahl dem BMVIT, den Ländern Niederösterreich und Wien, der SCHIG mbH sowie der VOR GmbH, die in den Verkehrsdiensteverträgen festgelegten Renditen auf ihre Angemessenheit zu prüfen und dazu internationale Vergleichswerte einzuholen. Die Renditen in künftigen Verkehrsdiensteverträgen wären auf Basis dieser Prüfung festzulegen und zulässige Gewinnsteigerungen möglichst an seitens der Besteller vorgegebene Parameter zu binden.

28.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT werde bezüglich des Risikos, dass die Europäische Kommission bei einer Überprüfung die im Verkehrsdienstevertrag mit der ÖBB–Personenverkehr AG festgelegte Rendite als nicht angemessen betrachten könnte, auf die Ausführungen in **TZ 4** verwiesen. Der RH selbst führe in **TZ 28** aus, dass die Europäische Kommission die Höhe eines angemessenen Gewinns bzw. einer angemessenen Rendite nicht definiert hatte. Das BMVIT bestätige dies nachdrücklich, weil auch auf Nachfrage die Europäische Kommission in direkten Gesprächen keine konkrete Aussagen oder Vorgaben zur Festlegung einer Rendite bzw. Überkompensationsschwelle gemacht habe.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Seit dem Jahr 2014 führe die Europäische Kommission umfangreiche Erhebungsverfahren zum mit der ÖBB–Personenverkehr AG abgeschlossenen Verkehrsdienstevertrag durch, in deren Zentrum auch die dort festgelegte Bemessung des „angemessenen Gewinns“ bzw. der Überkompensationsschwelle stehe. Bis dato habe die Europäische Kommission keine Aussage getroffen, dass die im Verkehrsdienstevertrag ÖBB–Personenverkehr AG festgelegte Überkompensationsschwelle nicht den Bestimmungen der VO 1370/2007 entspreche. Auch die von der GD Mobilität und Verkehr durchgeführte Prüfung habe keine Beanstandung ergeben, das dazu ergangene Verfahren sei inzwischen eingestellt.

Im Zuge der Neugestaltung des Bestellsystems bzw. der Vorbereitungen der hinkünftig abzuschließenden Verkehrsdiensteverträge habe die SCHIG mbH neuerliche Maßnahmen ergriffen, um internationale Vergleichswerte einer zulässigen Rendite zu erheben. Die sich allenfalls daraus ergebenden Erkenntnisse würden bei der Gestaltung der hinkünftig abzuschließenden Verkehrsdiensteverträge berücksichtigt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Empfehlung des RH berücksichtigt.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Wien sollten beim künftigen Bestellsystem bzw. bei den neuen Verkehrsdiensteverträgen Überlegungen zur möglichst effizienten Gestaltung der Überkompensationsprüfung sowie der Trennungsrechnung einfließen.

(4) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH entspreche die im Verkehrsdienstevertrag mit der ÖBB–Personenverkehr AG festgelegte Überkompensationsschwelle einer Eigenkapitalrendite von 15,3 %. Der entsprechende Mittelwert der im Beschluss der Europäischen Kommission zu Danske Statsbaner erwähnten Analyse europäischer Eisenbahnverkehrsunternehmen betrage 52 %. Im Übrigen gebe es zur Höhe des „angemessenen Gewinns“ keine konkreten und verbindlichen Vorgaben. In den bisherigen Erhebungsverfahren der Europäischen Kommission habe sich keine Aussage ergeben, dass die festgelegte Überkompensationsschwelle nicht den Bestimmungen der VO 1370/2007 entspreche. Bei den Vorbereitungen der hinkünftig abzuschließenden Verkehrsdiensteverträge würden internationale Vergleichswerte erhoben und allfällige Erkenntnisse in die Vertragsgestaltung einfließen.

(5) Laut Stellungnahme der VOR GmbH werde sie die Empfehlung des RH in den Überlegungen zur Neugestaltung künftiger Verkehrsdiensteverträge berücksichtigen.

28.4

Der RH verwies gegenüber dem BMVIT auf seine Gegenäußerung in [TZ 4](#).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Prüfung der Trennungsrechnung und allfälliger Überkompensation

29.1

Die SCHIG mbH bestellte in einem Ausschreibungsverfahren einen Wirtschaftsprüfer, der die Trennungsrechnung sowie allfällige Quersubventionen und Überkompensation für den Bund bei der ÖBB–Personenverkehr AG überprüfte. Die Privatbahnen ließen diese Prüfungen vertragsgemäß durch jeweils von ihnen bestellte Wirtschaftsprüfer durchführen, die auch den Jahresabschluss prüften.

Da die Prüfung für den Bund ohnehin die gesamten gemeinwirtschaftlichen Leistungen — also inkl. der Abgeltungen der Länder — beinhaltete (weil die PSO–Verordnung nur die Abgeltung aus öffentlichen Mitteln insgesamt betrachtet), sahen die Länder bzw. deren Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften keine Notwendigkeit, eigene Überkompensationsprüfungen bezüglich ihres Mitteleinsatzes zu veranlassen.

Die SCHIG mbH bot zur Zeit der Gebärungsüberprüfung den Ländern an, in deren Auftrag im Rahmen der von ihr beauftragten Überkompensationsprüfungen bei der ÖBB–Personenverkehr AG auch jene für die Länder durchzuführen.

29.2

Der RH anerkannte die Bemühungen der SCHIG mbH, auch für eine vertraglich geregelte Prüfung der Abgeltungen der Länder Sorge zu tragen und Synergieeffekte durch gemeinsame Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers zu nutzen.

Der RH empfahl dem BMVIT, den Ländern Niederösterreich und Wien, der SCHIG mbH sowie der VOR GmbH, den eingeschlagenen Weg der gemeinsamen Prüfung von Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung weiterzuverfolgen.

29.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT solle im Zuge der Verhandlungen zum Verkehrsdienstvertrag Neu die Zusammenarbeit mit den Ländern weiter verstärkt und ausgebaut werden.

(2) Das Land Wien wiederholte seine Stellungnahme zu [TZ 28](#).

(3) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt.

(4) Laut Stellungnahme der VOR GmbH sei mit der SCHIG mbH bereits vereinbart worden, die Überkompensationsprüfung durch den beauftragten Wirtschaftsprüfer auch auf die Landesleistungen auszudehnen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Eigenwirtschaftliche Verkehre, Schüler– und Lehrlingsfreifahrt

30.1

(1) Die ÖBB–Personenverkehr AG erachtete den Fernverkehr auf der Westbahnstrecke zwischen Wien und Salzburg als „eigenwirtschaftlichen“ (d.h. aus den eigenen Einnahmen, ohne Abgeltung aus einem Verkehrsdienstevertrag gedeckten) Verkehr und erhielt für den — in keinem Verkehrsdienstevertrag enthaltenen — Verkehr auf dieser Strecke auch keine Abgeltung. Demzufolge unterlagen diese Verkehre auch keiner Prüfung auf Überkompensation durch die Besteller wie SCHIG mbH oder VOR GmbH.

(2) Die Schüler– und Lehrlingsfreifahrt hätte durch Erlassung einer „allgemeinen Vorschrift“ durch den Mitgliedstaat aus dem Anwendungsbereich der PSO–Verordnung ausgenommen werden können. Da dies nicht geschah, waren die Vorschriften der PSO–Verordnung auch auf Verkehrsleistungen, für welche die Eisenbahnverkehrsunternehmen Entgelte für die Schüler– und Lehrlingsfreifahrt erhielten, anzuwenden.

(3) Berechtigte zur Schüler– und Lehrlingsfreifahrt konnten die auf der Westbahnstrecke verkehrenden Fernverkehrszüge in Anspruch nehmen. Nach Auskunft von BMVIT, SCHIG mbH und VOR GmbH war bisher nicht überprüft worden, ob die auf der Westbahnstrecke verkehrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen die Einnahmen aus der Schüler– und Lehrlingsfreifahrt dieser Strecke zurechneten und damit diese in eine Überkompensationsprüfung einzubeziehen gewesen wären.

Da die öffentliche Abgeltung den Saldo aus Kosten bestellter Verkehre minus darauf entfallender sonstiger Einnahmen (in erster Linie aus Fahrkartenverkäufen sowie dem Entgelt aus Schüler– und Lehrlingsfreifahrten) abdecken sollte, war die Berechnung der auf diese Verkehre entfallenden Einnahmen relevant, um die erforderliche Abgeltung bzw. den möglichen erwirtschafteten Gewinn und damit allenfalls eine Überkompensation zu ermitteln.

(4) Da Fahrkarten in der Regel nicht nur für bestimmte Züge gültig waren, verteilte die ÖBB–Personenverkehr AG die Einnahmen auf Basis einer an wenigen Stichtagen von ihr durchgeführten Fahrgastzählung. Die daraus resultierende Zuordnung der Einnahmen beeinflusste das Ergebnis jeder einzelnen Strecke, ob bestimmte Strecken allenfalls gerade nicht die Überkompensationsschwelle erreichten oder besonders hohe Einnahmen auf der eigenwirtschaftlichen, bisher keiner Überkompensationsprüfung unterliegenden Westbahnstrecke anfielen. Nach Ansicht der SCHIG mbH waren die Ergebnisse der Fahrgastzählungen zumindest plausibel, eine genauere Verifizierung der erhobenen Daten und ihrer Hochrechnung auf das gesamte Jahr war aber nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



30.2

Der RH hielt kritisch fest, dass es den Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich war, die Ergebnisse der Streckenerfolgsrechnung und damit das Anfallen von Überkompensation und allfälliger Rückzahlungsverpflichtungen über die Fahrgastzählung zu steuern.

Er kritisierte weiters, dass die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt bisher nicht einer Überkompensationsprüfung unterworfen wurde. Auch wenn kein Mechanismus für eine im Falle einer festgestellten Überkompensation notwendigen Kürzung vorgesehen war, wäre eine Überprüfung zur Erfüllung der PSO-Verordnung nach Ansicht des RH zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen der nächsten Prüfung der Trennungsrechnung und Überkompensation bei der ÖBB-Personenverkehr AG festzustellen, ob dem Fernverkehr Westbahnstrecke Einnahmen aus Schüler- und Lehrlingsfreifahrt zugeordnet wurden. Diesfalls wäre diese Strecke in die Überkompensationsprüfung aufzunehmen.

Der RH empfahl der SCHIG mbH, die Fahrgastzählung und Hochrechnung zumindest fallweise begleitend zu überwachen und nötigenfalls entsprechende Bestimmungen in neue Verkehrsdiensteverträge aufzunehmen. Er empfahl darüber hinaus, Fahrgastzählungen in die Qualitätsprüfung mit aufzunehmen.

30.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT könne die SCHIG mbH eine Überkompensationsprüfung nur auf die im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge gemeinwirtschaftlich bestellten Verkehre durchführen und die Strecke Wien – Salzburg sei daher nicht umfasst. Die Vermeidung einer Quersubvention von gemeinwirtschaftlich bestellten Strecken zum eigenwirtschaftlichen Leistungsbereich werde durch den Wirtschaftsprüfer mitgeprüft. Bei allen bisherigen Prüfungen für die Jahre 2010 bis 2013 bei der ÖBB-Personenverkehr AG bzw. 2011 bis 2015 bei den Privatbahnen sei keine Quersubventionierung festgestellt worden. Für den Fall, dass das Eisenbahnverkehrsunternehmen künftig diese Verkehre nicht mehr eigenwirtschaftlich erbringen könne, sei aus Sicht des BMVIT zu prüfen, ob diese Strecke in den Verkehrsdienstevertrag aufzunehmen und zu bestellen wäre. Diesfalls sei die Strecke automatisch im Zuge der Überkompensationsprüfung erfasst.

Die Aufnahme von Fahrgastzählungen in die Qualitätsprüfung sehe das BMVIT als nicht zielführend an, zumal Fahrgastzählungen keinen unmittelbaren Zusammenhang mit Kriterien des Qualitätsmanagementsystems aufweisen würden; dennoch könne die Empfehlung des RH geprüft werden.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH werde sie prüfen, wie der Empfehlung des RH im Zuge der Vorbereitungen der hinkünftig abzuschließenden Verkehrsdiensteverträge nachgekommen werden könne.

30.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass die Zahlungen aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt gemeinwirtschaftliche Abgeltungen gemäß PSO-Verordnung darstellen. Bei Zurechnung von Erträgen aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt würde der Fernverkehr auf der Westbahnstrecke eine gemeinwirtschaftliche und keine eigenwirtschaftliche Leistung darstellen. Die Kenntnis über diese allfällige Zurechnung ist daher Voraussetzung für das BMVIT, seine Pflichten als zuständige Behörde gemäß PSO-Verordnung ordnungsgemäß wahrzunehmen. Nach Ansicht des RH blieb offen, ob die Tatsache, dass bei der Überkompensationsprüfung „keine Quersubvention festgestellt“ wurde, bedeutete, dass dem Fernverkehr auf der Westbahnstrecke keine Erträge aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt zugerechnet wurden. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung zu klären, ob die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt bisher einer Überkompensationsprüfung unterlag und gegebenenfalls für die Durchführung einer solchen Prüfung zu sorgen.

Information der Besteller

31.1

Die Wirtschaftsprüfer erhoben zwar im Rahmen ihrer Prüfung der Trennungsrechnung sowie allfälliger Quersubvention und Überkompensation alle Daten der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen, leiteten diese vertragsgemäß aber nicht an die SCHIG mbH und die VOR GmbH weiter. Damit verfügten die Abwicklungsstellen des Bundes und der Länder Niederösterreich und Wien über keine, für zukünftige Bestellungen wesentliche Informationen wie Fahrkartenerlöse oder Kostenstrukturen.

Weiters verfügten die SCHIG mbH und die VOR GmbH über keine Gesamtübersicht des für die bestellten Verkehre bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen notwendigen Fuhrparks (Anzahl und Typ der Fahrzeuge), obwohl das diesbezügliche Anlagevermögen die Grundlage für die Berechnung der angemessenen Rendite darstellte. Damit war weder ein Controlling über die Effizienz des Fahrzeugeinsatzes noch bezüglich des Alters und Fahrgastkomforts der eingesetzten Fahrzeuge möglich. Das Qualitätscontrolling stützte sich bisher (vorliegende Daten bis inkl. 2014) lediglich auf Stichprobenerhebungen, wenngleich zukünftig laut SCHIG mbH entsprechende Datenbanken verfügbar sein sollen.

31.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das BMVIT bzw. die SCHIG mbH sowie die Länder Niederösterreich und Wien bzw. die VOR GmbH darauf verzichteten, sich für die Beurteilung der Strecken wesentliche Daten zu beschaffen. Weiters hatten die SCHIG mbH und die VOR GmbH auch die Möglichkeit eines Controllings des für die bestellten Verkehre eingesetzten Fuhrparks über die gemäß Rechnungswesen für die bestellten Verkehre eingesetzten Fahrzeuge nicht genutzt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Der RH empfahl der SCHIG mbH und der VOR GmbH, in zukünftige Verkehrsdiensteverträge die Vorgabe aufzunehmen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen dem Auftraggeber wesentliche wirtschaftliche Daten über bestellte Strecken zu übergeben haben.

31.3

(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde sie auf die VOR GmbH einwirken, die Empfehlungen des RH zu berücksichtigen.

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG mbH verhandle das BMVIT derzeit mit allen Ländern über eine Neuorganisation der Bestellabwicklung sowie eine Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge, um Synergieeffekte zu nutzen und die Vertragsgestaltung zu vereinfachen. Die SCHIG mbH habe zur Vorbereitung umfangreiche Kostenuntersuchungen durchgeführt, um dem BMVIT alle als notwendig erachteten Informationen für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Bereitstellung von gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehrsleistungen zur Verfügung zu stellen.

(3) Laut Stellungnahme der VOR GmbH betrachte sie die Empfehlung des RH als hilfreich, um die Aufgabe als Besteller von Verkehrsdienstleistungen noch besser wahrnehmen zu können.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Schlussempfehlungen

32

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

- (1) Die Indikatoren des BMVIT zur Wirkungsmessung wären zu adaptieren. Dabei sollten insbesondere auch die durch die Privatbahnen erbrachten Verkehrsleistungen sowie Schienengüterverkehrsleistungen in die Betrachtung miteinfließen. (TZ 7)
- (2) Ein auf Basis von verkehrspolitischen Parametern — wie z.B. Siedlungsdichte, Entfernung von Verwaltungszentren und als notwendig erachtete Verkehrszeiten und –häufigkeiten — definiertes Grundangebot wäre zu erarbeiten. (TZ 9)
- (3) In Entsprechung der Budgetgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit wären sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen in den Bundesvoranschlag aufzunehmen. (TZ 10)
- (4) In neu zu verhandelnden Verkehrsdiensteverträgen wäre die automatische Wertsicherung zumindest zu beschränken, um so einen Anreiz zu Sparmaßnahmen zu setzen. Jedenfalls sollten allfällige Gewinne durch sparsameren Betrieb zwischen dem Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem Besteller geteilt werden. (TZ 16)
- (5) Für eine rasche Übermittlung der angeforderten Kostendaten durch die ÖBB–Personenverkehr AG wäre zu sorgen. (TZ 17)
- (6) Auf eine rechtzeitige Anpassung der Abgeltungsbeträge wäre hinzuwirken, sodass diese in die Budgetplanungen des BMVIT miteinbezogen werden können. (TZ 20)
- (7) Eine standardisierte Datenübermittlung durch die Länder wäre umzusetzen. Weiters sollte das BMVIT die SCHIG mbH dazu anhalten, die in den Anlagen 10 zu den Verkehrsdiensteverträgen übermittelten Daten der Eisenbahnverkehrsunternehmen auszuwerten, um dem BMVIT eine Kontrolle durch einen Abgleich mit den Daten der Länder zu ermöglichen. (TZ 21)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



- (8) Im Rahmen der nächsten Prüfung der Trennungsrechnung und Überkompensation bei der ÖBB–Personenverkehr AG wäre festzustellen, ob dem Fernverkehr Westbahnstrecke Einnahmen aus Schüler– und Lehrlingsfreifahrt zugeordnet wurden. Diesfalls wäre diese Strecke in die Überkompensationsprüfung aufzunehmen. (TZ 30)

Land Niederösterreich

- (9) In Zukunft wären die mit dem Mitteleinsatz angestrebten Wirkungen im öffentlichen Personennah– und Regionalverkehr mit Kennzahlen zu hinterlegen. (TZ 8)

SCHIG mbH

- (10) Um die Nachhaltigkeit und Effizienz der aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel zu gewährleisten, wären vor Abschluss von neuen Verkehrsdiensteverträgen Schiene mit der ÖBB–Personenverkehr AG sowie den Privatbahnen marktkonforme Abgeltungsbeträge zu ermitteln und diese zu berücksichtigen. (TZ 17)
- (11) Erhebungen zur Implementierung eines elektronischen Messsystems für den Qualitätsfaktor Pünktlichkeit bei den Privatbahnen wären zügig durchzuführen, um damit eine elektronische und objektive Erhebung der Daten zum Qualitätsfaktor Pünktlichkeit mit einer aussagekräftigen sowie vergleichbaren Bewertung der Zielerreichung sicherzustellen. (TZ 25)
- (12) Bonuszahlungen — im Sinne eines Anreizes zur Qualitätssteigerung — wären nur dann zu leisten, wenn die Messmethoden tatsächlich geeignet sind, um verlässliche und nachvollziehbare Aussagen zu den Zielwerten nachzuweisen. Der Zusammenhang zwischen den Ergebnissen der objektiv gemessenen und subjektiv wahrgenommenen Pünktlichkeit sollte jedenfalls auch in das Qualitätsbewertungsverfahren einfließen. (TZ 26)
- (13) Künftig wären die Abwicklungsberichte zum gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr so zu verfassen, dass sie zu allen Qualitätsfaktoren eine vollständige und transparente Information gewährleisten. (TZ 26)
- (14) Die Fahrgastzählung und Hochrechnung wäre zumindest fallweise begleitend zu überwachen und nötigenfalls wären entsprechende Bestimmungen in neue Verkehrsdiensteverträge aufzunehmen. Darüber hinaus wären Fahrgastzählungen in die Qualitätsprüfung mit aufzunehmen. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



VOR GmbH

- (15) Die Option im Vertrag mit der ÖBB–Personenverkehr AG zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah– und Regionalverkehr im Land Niederösterreich wäre nicht auszuüben, und bei künftigen Vertragsabschlüssen wäre darauf zu achten, die in der PSO–Verordnung vorgegebenen maximalen Laufzeiten von zehn Jahren nicht zu überschreiten. (TZ 15)

BMVIT, Land Niederösterreich und Land Wien

- (16) Die Festlegung von Mindestbedienstandards wäre möglichst rasch voranzutreiben und abzuschließen, um die gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage für die neuen Verkehrsdiensteverträge heranziehen zu können. (TZ 5)
- (17) Für die Vergabe und Abwicklung eines — das Grundangebot des Bundes sowie das Zusatzangebot der Länder beinhaltenden — Gesamtangebots wäre eine gemeinsame und für das Gesamtangebot verantwortliche Abwicklungsstelle zu beauftragen, um Synergieeffekte zu nutzen. Darüber hinaus wären die Bestellungen von Schienenpersonenverkehrsleistungen vorzugsweise in einem einheitlichen Verkehrsdienstevertrag oder in möglichst wenigen und gleichlautenden Verkehrsdiensteverträgen zu bündeln. (TZ 11)
- (18) Die Verhandlungen über eine gemeinsame Neugestaltung der Verkehrsdiensteverträge — im Hinblick auf die dreijährige Vorbereitung einer Neuvergabe — wären ehestbaldig abzuschließen, um Synergien in den Bereichen Vertragsgestaltung, Vergabe, Planung, Qualitätsprüfung, Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung in die Vertragsgestaltung der Verkehrsdiensteverträge ab 2019 einfließen lassen zu können. (TZ 12)
- (19) Sowohl bei der Finanzierung des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs als auch bei der betriebswirtschaftlichen Steuerung der in deren Eigentum befindlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen wäre auf größtmögliche Transparenz zu achten, um Steuerungsnotwendigkeiten rasch erkennen und Maßnahmen zur Kosteneindämmung einleiten sowie die Vorteile des Wettbewerbs beim Einkauf von Verkehrsleistungen nutzen zu können. (TZ 13)
- (20) Die Adaptierung des Planungsprozesses hin zu einer Planung des Gesamtangebots durch die Länder in Abstimmung mit dem Bund wäre ehestmöglich abzuschließen, um die Ergebnisse des neuen Planungsprozesses in die neuen Verkehrsdiensteverträge aufnehmen zu können. (TZ 14)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



- (21) Künftig wäre in den Verkehrsdiensteverträgen für Abgeltungserhöhungen bei Einsatz neuer Fahrzeuge nicht schon im Voraus der Abgeltungssatz, sondern lediglich eine Kalkulationsmethodik — analog der Festlegung der ursprünglichen Abgeltung — zu vereinbaren, sodass die Erhöhungen vom tatsächlichen Beschaffungspreis sowie den zukünftigen Betriebskosten der neuen Fahrzeuge abhängen. (TZ 18)
- (22) Die Prüfkompetenzen und entsprechendes Know-how bezüglich Trennungsrechnung und Überkompensationsprüfung wären bei Bund und Ländern aufzubauen bzw. zu erweitern; dabei sollten Synergien zwischen Bund und Ländern genutzt werden. (TZ 27)

BMVIT und SCHIG mbH

- (23) Die Expertise der Finanzprokurator wäre bei der Ausgestaltung von zukünftigen Verkehrsdiensteverträgen sowie bei der Abwicklung der bestehenden Verkehrsdiensteverträge zu nutzen, um die lückenlose Einhaltung der Vorgaben der PSO-Verordnung sicherzustellen. (TZ 4)
- (24) Personal-, Material- und Energieaufwand wären indexgebunden wertzusichern. Für die Wertsicherung des Anteils des Infrastruktur-Benützungsentgelts wäre die exakte Preissteigerung des Infrastruktur-Benützungsentgelts nachzuvollziehen. (TZ 20)
- (25) Für den Neuabschluss von Verkehrsdiensteverträgen wäre die Anzahl der benötigten Zugbegleiter-Fahrstunden — unter Berücksichtigung von betrieblicher Notwendigkeit und wünschenswerter Servicequalität — abzuschätzen und vertraglich festzulegen, sodass deren Umfang nicht dem Ermessen des Auftragnehmers vorbehalten bleibt. (TZ 22)
- (26) Die Fahrplananpassungen wären rechtzeitig – vor Leistungserbringung – vertraglich zu verankern. (TZ 23)

SCHIG mbH und VOR GmbH

- (27) Es wäre verstärkt bei den Kontrollverfahren des Qualitätsmanagementsystems zusammenzuarbeiten, um Synergien und unterschiedliches Expertenwissen für eine Qualitätssteigerung im gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr zu nutzen. (TZ 24)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



- (28) In zukünftige Verkehrsdiensteverträge wäre die Vorgabe aufzunehmen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen dem Auftraggeber wesentliche wirtschaftliche Daten über bestellte Strecken zu übergeben haben. (TZ 31)

BMVIT, SCHIG mbH und VOR GmbH

- (29) Bei den Verhandlungen zu den nachfolgenden Verkehrsdiensteverträgen wäre die Analyse und Auswertung der Art der Kundenbeschwerden und –anliegen im Qualitätsmanagementsystem zu integrieren, um die Kundenhinweise zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualität im Schienenpersonenverkehr aktiv zu nutzen. (TZ 24)

BMVIT, Land Niederösterreich, Land Wien, SCHIG mbH und VOR GmbH

- (30) Zukünftige Verkehrsdiensteverträge wären so zu gestalten, dass nur die tatsächlich erbrachten Leistungen (gefahrte Zug-Kilometer) abgegolten werden; Zugausfälle wären nicht abzugelten. (TZ 19)
- (31) Ab 2019 – mit Neuvergabe der Verkehrsdiensteverträge – wäre die Prüfung der Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung zu begleiten, um – solange die Verkehrsdiensteverträge nicht wettbewerblich vergeben werden – einen Einblick in die Kosten- und Erlösstruktur der Auftragnehmer zu gewinnen. (TZ 27)
- (32) Die in den Verkehrsdiensteverträgen festgelegten Renditen wären auf ihre Angemessenheit zu prüfen und dazu internationale Vergleichswerte einzuholen. Die Renditen in künftigen Verkehrsdiensteverträgen wären auf Basis dieser Prüfung festzulegen und zulässige Gewinnsteigerungen möglichst an seitens der Besteller vorgegebene Parameter zu binden. (TZ 28)
- (33) Der eingeschlagene Weg der gemeinsamen Prüfung von Überkompensation, Quersubventionierung und Trennungsrechnung wäre weiterzuverfolgen. (TZ 29)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Dr. Gerhard Gürtlich	(30. April 2005 bis 20. September 2010)
DI Herbert Kasser	(20. September 2010 bis 12. November 2013)
Mag. Roland Schuster	(seit 12. Dezember 2013)

Stellvertretung

Mag. Dr. Gerhard Gürtlich	(bis 29. November 2010)
Mag. Ursula Zechner	(seit 29. November 2010)

Geschäftsführung

Dipl.–Ing. Dr. Ulrich Putz, MBA	(seit 1. Mai 2010)
--	--------------------

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



Verkehrsverbund Ost–Region Gesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitz

LABg. Bgm. Hans Stefan Hintner	(8. September 2009 bis 14. September 2010)
ORegR Dr. Helmut Hedl	(14. September 2010 bis 20. September 2011)
LABg. Erich Valentin	(20. September 2011 bis 25. September 2012)
LABg. Bgm. Hans Stefan Hintner	(25. September 2012 bis 17. September 2013)
ORGR Mag. Dr. Astrid Fritz	(17. September 2013 bis 16. September 2014)
LABg. Erich Valentin	(16. September 2014 bis 15. September 2015)
LABg. Bgm. Hans Stefan Hintner	(15. September 2015 bis 6. September 2016)
ORGR Mag. Dr. Astrid Fritz	(seit 6. September 2016)

Stellvertretung

ORegR Dr. Helmut Hedl	(8. September 2009 bis 14. September 2010)
LABg. Erich Valentin	(14. September 2010 bis 20. September 2011)
LABg. Bgm. Hans Stefan Hintner	(20. September 2011 bis 25. September 2012)
ORGR Mag. Dr. Astrid Fritz	(25. September 2012 bis 17. September 2013)
LABg. Erich Valentin	(17. September 2013 bis 16. September 2014)
LABg. Bgm. Hans Stefan Hintner	(16. September 2014 bis 15. September 2015)
ORegR Mag. Dr. Astrid Fritz	(15. September 2015 bis 6. September 2016)
LABg. Erich Valentin	(seit 6. September 2016)

Geschäftsführung

Mag. Alexandra Reinagl	(bis 11. September 2011)
Mag. Wolfgang Schroll	(seit 1. August 1997)
Thomas Bohrn, MBA	(seit 2. Jänner 2012)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsdiensteverträge – Schiene



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

