

Dipl.-Ing. Walter Brenner

Die FINANZIERUNG von HOCHLEISTUNGSSTRECKEN in ÖSTERREICH

1. Vorgeschichte

Bis 1989 (also bis zum Entschluss des österreichischen Parlaments in Österreich ein Hochleistungsstreckennetz umzusetzen) wurden die Infrastrukturinvestitionen der staatlichen Strecken in Österreich (das ist hauptsächlich das Netz der ÖBB) noch über das „**Bundshaushaltskapitel 79: Österreichische Bundesbahnen**“ finanziert. Die ÖBB waren ein als „Zweig der Betriebsverwaltung des Bundes gebildeter Wirtschaftskörper“, für den jede Budgetposition jährlich mit dem Finanzministerium verhandelt wurde.

Schwerpunkte der Investitionen waren

- zunächst nach dem 2. Weltkrieg der Wiederaufbau der zerstörten Eisenbahnanlagen,
- dann der Rückbau mancher Strecken Richtung Eisernen Vorhang auf Eingleisigkeit (z.B. Franz-Josefs-Bahn, Graz-Spielfeld), wodurch Gleisbaumaterialien rückgewonnen und gleichzeitig Erhaltungskosten eingespart werden konnten und
- schließlich Rationalisierungsinvestitionen zur Verringerung des Personalstandes
 - durch modernere Sicherungsanlagen (z.B. Einsparung von Blockposten, Schrankenwärtern, Weichenstellern), wobei damit auch eine Erhöhung der Sicherheit und ein Absinken der Unfallfolgekosten verbunden war,
 - durch die großen Verschiebebahnhöfe (Einsparung von Verschiebern), wobei damit auch eine Beschleunigung des Wagenladungsverkehrs einher ging, und
 - vor allem durch die Elektrifizierung (Einsparung von Heizern und Werkstättenpersonal für wartungsintensive Dampflokomotiven), wobei die höheren Geschwindigkeiten auch für die Kunden Vorteile brachte; das Umweltbewusstsein war damals noch weniger stark ausgeprägt.

Diese Investitionen sparten unmittelbar nach ihrer Umsetzung Geld durch Personalreduktion (1950 gab es noch ca. 80.000 aktive Eisenbahner; 1990 waren es ca. 65.000). Zusätzliches Investitionsgeld durch Kundenvermehrung blieb aber aus; die Kunden wanderten eher auf die immer besser ausgebauten Straßen ab.

Langfristig wirksame Großinvestitionen mit Kundennutzen wurden damals teilweise zwar bereits erkannt, dann aber doch vielfach **auf die lange Bank geschoben**, da kurzfristige Budgetnöte und notwendige Ad-hoc-Verbesserungen Vorrang hatten.

Dazu einige markante Beispiele:

- Die Semmering-Bergstrecke stellte sich schon relativ bald nach ihrer Errichtung als landschaftskünstlerisch wertvolle aber historisierende und bereits für den Bahnverkehr des 19. Jahrhunderts (!) technisch und vor allem wirtschaftlich überholte Gebirgsquerung heraus.
- Die langsamen Reisezeiten auf Strecken mit mäanderhafter Umfahrung von (in Österreich in reichem Maße vorhandenen) topographischen Hindernissen ließen die Eisenbahn (z.B. die Westbahn) im Vergleich zum Straßenverkehr, dem ein Autobahnausbauprogramm viele Vorteile bescherte, langsam und alt erscheinen.
- Die vielen Pendlern nützende Verdichtung des Nahverkehrs seit den Kreisky-Jahren führte auf den Hauptstrecken im Wiener Nahbereich relativ bald zu Kapazitätsengpässen. Die sogenannten Nahverkehrsprogramme brachten zwar technische Vorteile bei Eisenbahnkreuzungen und eine Fülle kostspieliger Bahnhofsmmodernisierungen, aber nur bescheidene Kapazitätsgewinne (zumeist durch Blockstellen, Weichen und Sicherungsanlagen).

Im Ausland hingegen gab es in den 80-er Jahren des 20. Jahrhunderts bereits erste Erfolge durch großzügige moderne Neubaustrecken.

Der damalige Verkehrsminister Dipl.-Kfm. Ferdinand Lacina gab bei den ÖBB daher 1985 eine Studie zur Modernisierung der Bahn in Auftrag – die **ADL-Studie** („Konzeption und Erarbeitung der Planungsvorgaben für das Hochleistungsstreckennetz Österreichs“).

Sein Nachfolger Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr Prof. Dipl.-Ing. Dr. Rudolf Streicher (Minister von 1986 bis 1992) hatte noch das Problem der Einleitung der Umsetzung dieses Konzeptes und die Frage der Finanzierung zu lösen. Um langfristig notwendige Hochleistungsstrecken unabhängig von den laufenden kurzfristigen Budgetnöten eines Eisenbahnverkehrsunternehmens und ohne unmittelbare Bundesbudgetbelastung umsetzen zu können, wurde gleichzeitig auch eine **außerbudgetäre (Teil)Finanzierung für Hochleistungsstrecken** notwendig.

Dazu gab es 1987 verschiedene Finanzierungsideen einer Interministeriellen Arbeitsgruppe mit Vertretern des BMÖWV, des BMF und der ÖBB für diese außerbudgetäre (Teil)Finanzierung:

- Teile der ÖBB wollten die Entscheidungsgewalt nicht aus der Hand geben und statt neuer Gesellschaften die Herstellung und Finanzierung der Investitionen unter Einbindung externer Leistungen und Bundeszahlungen selbst vornehmen.
- Vertreter des Verkehrsministeriums (Sektion II) sowie der damalige Generalsekretär der ÖBB Dipl.-Ing. Günther Winkler forcierten neben der Errichtung einer Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft die Einrichtung einer eigenen „Eisenbahn-Hochleistungsstreckenfinanzierungs-Aktiengesellschaft“, welche Kredite mit Bundeshaftung aufzunehmen gehabt hätte; Zuschüsse wären entgegenzunehmen gewesen, „von wem immer“ auch gewährt; der Bund hätte Tilgungserfordernis und Zinsenaufwand sowie angemessenen

Verwaltungsaufwand aus Mitteln des „Bundeshaushaltskapitels 79: Österreichische Bundesbahnen“ zu ersetzen gehabt; zur Vermeidung des Haftungsfalles, wären die „Aufwendungen aus den Mitteln der Bundeskraftfahrzeugsteuer zu bestreiten“ gewesen.

- Vertreter des BMF wollten, dass in diesem Zusammenhang weitere Finanzschulden des Bundes „nachdrücklichst vermieden werden“. Sie forcierten den Erwerb der Grundstücke für die neuen Strecken aus Budgetmitteln und die Baudurchführungen „für die einzelnen Baulose durch Bauträgergesellschaften“ (Generalunternehmer), die ohne Bundeshaftung eine Vorfinanzierung leisten hätten sollten und gegebenenfalls „nach Maßgabe des Vorhandenseins von für die ‚Neue Bahn‘ einsetzbaren Budgetmitteln Akontozahlungen“ vom Auftraggeber (*Anmerkung: den ÖBB*) erhalten sollten. Nach Übergabe der Projekte gälte es für die dann zu legenden Rechnungen ein Zahlungsziel so unterhalb der 10-Jahresfrist festzulegen, dass die (verschobenen) Zahlungen nicht als Bundesfinanzschulden aufscheinen.

Umgesetzt wurde auf Streichers Betreiben:

- ein Hochleistungsstreckengesetz (BGBl. Nr. 135/1989) mit der Festlegung des Hochleistungsnetzes durch die Bundesregierung und des konkreten Planungs- und Bauprogrammes durch Verordnungen des Verkehrsministers (damals „Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr“),
- eine Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft (HL-AG) als Planungs- und Baugesellschaft für jene Strecken oder Streckenteile, die der Verkehrsminister unter Bedachtnahme auf die bei den ÖBB verfügbaren Kapazitäten und nach Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF „im Interesse insbesondere einer wirtschaftlichen und zügigen Durchführung“ der HL-AG übertragen hatte, und
- zunächst ein außerbudgetärer Finanzierungsanteil für die Hochleistungsstrecken unter Heranziehung der ASFINAG basierend auf einer Novelle zum ASFINAG-Gesetz, der später noch zwei weitere folgten.

Damit wurde die Planung und Errichtung von Hochleistungsstrecken unabhängig gemacht vom kurzfristigen Tagesgeschäft des Eisenbahnbetriebes; es waren erstmals Voraussetzungen geschaffen worden, um langfristig notwendige Eisenbahninfrastrukturvorhaben, die früher immer wieder weitergeschoben worden waren, zügig und wirtschaftlich umzusetzen.

2. Die drei ASFINAG-Gesetznovellen für den Bahnausbau

Das erste diesbezügliche ASFINAG-Finanzierungsprogramm für den Bahnausbau wurde gleichzeitig mit dem Hochleistungsstreckengesetz (HIG) am 1. März 1989 beschlossen (BGBl. Nr. 136/1989). Dem ASFINAG-Gesetz wurde ein neuer „Artikel VII Finanzierung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken“ hinzugefügt. Dieser Artikel umfasste Finanzierungsbeiträge der ASFINAG auch für die Eisenbahn-hochleistungsstrecken

- Strecke Wien Salzburg, Abschnitt St. Pölten – Attnang/Puchheim,
- Strecke Wien Spielfeld, Neubau Semmeringtunnel und
- Schoberpass-Ennstal-Strecke zwischen St. Michael – Bischofshofen

an die ÖBB und die HL-AG bis zu einer Höhe von maximal ATS 10 Mrd. Die Tilgung der daraus resultierenden zusätzlichen ASFINAG-Schulden hatte zunächst durch den Bund zu erfolgen.

Da die Mittel des ersten ASFINAG-Programmes bald verbraucht bzw. zur Fertigstellung begonnener Vorhaben gebunden waren, wurde bald eine weitere Finanzierung für Hochleistungsstrecken notwendig.

Hinzu traten weitere Investitionen in Verbindung mit der Öffnung des Ostens in Folge des Falles des Eisernen Vorhanges und den damit einhergehenden veränderten Verkehrsströmen.

Dem ersten ASFINAG-Finanzierungsprogramm für den Bahnausbau folgte daher bald ein **zweites ASFINAG-Finanzierungsprogramm für den Bahnausbau** (BGBl. Nr. 419/1991) mit einem um 13 Mrd. ATS auf ATS 23 Mrd. aufgestockten Finanzierungsrahmen für folgende Erweiterungen:

- Wien – Salzburg inkl. Lainzer Tunnel, Abschnitt St. Pölten – Attnang/P. und Baubeginn Lainzer Tunnel
- Wien – Spielfeld, Neubau Semmering-Basistunnel
- Passau bzw. Bischofshofen - Spielfeld-Straß einschl. Traun - Marchtrenk sowie Bruck a.d.M. - St. Michael
- Tauernstrecke Salzburg – Rosenbach, Schwarzach/St. Veith – Spittal an der Drau
- Brennerachse, Umfahrung Innsbruck und Kufstein – Fritzens/Wattens
- Innsbruck – Staatsgrenze bei Feldkirch, St. Jakob – St. Anton
- Wien – Pottendorf – Wiener Neustadt
- Wien – Staatsgrenze bei Nickelsdorf

Allerdings wuchs die Projektliste schneller als der ASFINAG-Finanzierungsrahmen.

Der größte Teil dieses Erweiterungsprogrammes von 13. Mrd. ATS wurde für Vorhaben der ÖBB verwendet (ca. 8 Mrd. ATS) und ca. 5 Mrd. ATS für Projekte der HL-AG.

Die ASFINAG-Novelle aus 1991 räumte der ASFINAG auch die Möglichkeit der Mauteinhebung („Benutzungsentgelten“) auf dem Autobahn- und Schnellstraßennetz ein.

Einen wirtschaftlichen „Sündenfall“ stellte dann die **dritte ASFINAG-Novelle für den Bahnbau 1993** (BGBl. Nr. 963/1993) dar, in dem 900 Mio. ATS der ASFINAG nicht mehr für Hochleistungsstrecken sondern für nicht näher deklarierte „sonstige Investitionsausgaben für Eisenbahnanlagen“ der ÖBB festgelegt wurden, worunter die Transparenz dieser Finanzierung litt. Grundmotiv war eine Absenkung des Bundesbudgets.

3. Das Bundesbahngesetz 1992

Zur Entpolitisierung der ÖBB und Schaffung einer durchsichtigeren Finanzierung strebte der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr Mag. Viktor Klima eine **Ausgliederung der ÖBB aus dem Bundesbudget** mit einer wirtschaftlich eigenständigen Firma an. Er setzte dazu 1992 vier Arbeitsgruppen zur ÖBB-Reform ein („Künftige Stellung der Bahn“, „Organisation“, „Finanzierung“, „Dienst und Pensionsrecht“). Die Mitglieder dieser Arbeitsgruppen kamen aus leitenden Funktionen der verschiedensten Wirtschaftsbereiche sowie aus öffentlichen und privaten Institutionen.

Neben der Budgetfinanzierung wurden von der **Arbeitsgruppe 3 „Überlegungen zur Finanzierung der ÖBB-NEU“** für den Teilbereich Investitionen vier außerbudgetäre Finanzierungsansätze zur Diskussion gebracht:

- Benutzungsentgelte für die Inanspruchnahme der Infrastruktur
- Beiträge jener, welche Vorteile aus der Existenz dieser Infrastruktur ziehen
- Privatrechtliche Finanzierungen unter Inanspruchnahme aller Möglichkeiten der Projektfinanzierungstechniken (z.B. Betreiber-, Konzessions- und Bauträgermodelle)
- Bereitstellung von Mitteln durch die Bahn selbst auf Grund der Verwertung des Grundstücksvermögens (dieser Ansatz gelangte bei HL-AG-Projekten insofern bereits vorher zur Anwendung, als der Veräußerungserlös von durch die Errichtung von Neubaustrecken frei werdenden Grundstücken zur Finanzierung dieser Projekte zu verwenden war)

Im gleichen Jahr noch legte Verkehrsminister Klima nach Verhandlungen mit dem Koalitionspartner und der Gewerkschaft der Eisenbahner einen Entwurf für ein Bundesbahngesetz vor, das einen selbständigen Wirtschaftskörper **ÖBB als Kapitalgesellschaft (Gesellschaft sui generis)** begründete. Das Parlament beschloss dieses **Bundesbahngesetz 1992**.

Für die Infrastrukturfinanzierung wichtige Punkte dieses Gesetzes waren u.a.:

- Absatz und Infrastruktur wurden (innerhalb eines Unternehmens) organisatorisch getrennt und waren mit jeweils eigenen Rechenkreisen zu führen.
- Die Tarifverordnung, die Nahverkehrsverordnung und die Nebenbahnverordnung traten außer Kraft; die ÖBB erhielten selbst die Tarifhoheit; betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Nah- oder Regionalverkehre mussten künftig bei den ÖBB vertraglich bestellt und bezahlt werden.
- Für die Benutzung der Infrastruktur wurde dem Absatz ein Benutzungsentgelt (Schienenmaut) angerechnet; die Kriterien dafür hatte der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr im Einvernehmen mit dem BMF festzulegen.
- Der Bund hatte gem. § 2 die Kosten für Ausbau und Bereitstellung jener Eisenbahninfrastruktur zu bezahlen, die zur Erfüllung des Betriebszweckes notwendig waren, soweit die Kosten nicht durch Dritte aufgebracht werden konnten; da auch die Straßenkosten (ausgenommen Mauten) durch die öffentliche Hand getragen werden, war dies ein Versuch der Gleichstellung.

Somit bildeten Bundesbeiträge und angerechnete Infrastrukturbenutzungsentgelte wichtige Komponenten der Infrastrukturfinanzierung der ÖBB. Für die HL-AG änderte dieses Gesetz nichts an der Finanzierung ihrer Projekte.

Zwei Jahre später wurde noch eine Pensionsreform mit der Gewerkschaft der Eisenbahner verhandelt und fixiert, wonach neu eintretende Bedienstete der ÖBB dem ASVG unterworfen wurden; damit sparten die ÖBB langfristig bei den Pensionsbeiträgen und der Bund langfristig bei den Pensionszahlungen für Eisenbahner.

4. Beiträge der EU zur Finanzierung von Hochleistungsstrecken

Bereits vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurde zwischen Österreich und der EU im Jahr 1992 der sogenannte Transitvertrag abgeschlossen, bei dem sich Österreich einerseits zum Ausbau der EU-relevanten Transitstrecken verpflichtete und gleichzeitig die EU das Ökopunktmodell auf den Straßen durch Österreich anerkannte.

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union mit 1. Jänner 1995 wurden diese Transitstrecken in das Netz der Transeuropäischen Netzwerke aufgenommen.

Damit gab es auch Kofinanzierungen durch die EU in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse zu Hochleistungsstrecken. Wenngleich das Hauptinteresse der EU an der Brenner-Achse lag und für diese Achse auch die meisten Kostenbeiträge der EU flossen, gab es auch für die anderen Transitachsen finanzielle Beiträge der EU.

Im Bereich der HL-AG gab es bis 2002 zugesicherte EU-Zuschüsse für

- den Semmering-Basistunnel
- der Terminal Werndorf
- die Koralmbahn
- den Lainzer Tunnel
- die Neubaustrecke Wien - St. Pölten
- die den Knoten Wagram
- die viergleisige Westbahn St. Pölten – Linz

in der Höhe von insgesamt ca. 50 Mio. €, wovon bis 2002 ca. die Hälfte geflossen war.

5. Das SCHIG-Finanzierungsmodell

Nach Fertigstellung ihrer ersten Projekte 1994 war 1995 für die HL-AG der ASFINAG-Rahmen fast erschöpft und für 1996 keine Budgetfinanzierung in Aussicht. Es drohte somit das vorzeitige Ende des Hochleistungsprogrammes, ehe die großen Bauvorhaben begonnen hatten. Es galt „eine Gefährdung des Bahnausbaus, eine Bedrohung der

Arbeitsplätze in großem Ausmaß und eine Beeinträchtigung der Wirtschaftsentwicklung Österreichs“ zu verhindern.

Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr Mag. Viktor Klima und Finanzminister Dr. Andreas Staribacher setzten daher am 4. Mai 1995 eine Arbeitsgruppe aus Top-Managern aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen ein (**Arbeitsgruppe Bahninfrastruktur – Finanzierung der Investitionen**), um ein Konzept zur Finanzierung der Investitionen für Strecken

- gem. EU-Beitrittsprotokoll,
- mit Kapazitätsengpässen und
- mit ausreichendem Marktpotenzial

entwickeln zu lassen. Das Konzept wurde am 18. August 1995 vorgestellt.

Es sah eine **Finanzierungsgesellschaft** (die SCHIG mbH) als Geldsammel- und -verteilungsstelle sowie als Finanzierungspuffer vor.

Die ersten Überlegungen sahen noch **keine** Bundeshaftung vor. Um aber die laufenden Zinsen zu minimieren, wurde dann aber doch eine **Bundeshaftung** für die Schulden in das Konzept aufgenommen (immerhin wurden den Modellrechnungen noch Kreditzinsen für Fremdkapital von 7 – 9% pro Jahr zu Grunde gelegt); dies geschah auch, weil die Bundesbeiträge noch unsicher waren (und wie sich später herausstellen sollte, auch unsicher blieben).

Das Konzept berücksichtigte neben den relativ hohen Beschäftigungseffekten von Schieneninfrastrukturprojekten erstmals auch den **Kapital(rück)fluss an die öffentlichen Haushalte** (Einnahmen aus Steuern und Abgaben sowie ersparte Transferzahlungen), welcher durch Infrastrukturinvestitionen generiert wird. Den Modellrechnungsvarianten wurde ein gesamtes Investitionsvolumen von ca. 200 Mrd. ATS, das sind ca. 15 Mrd. €, aufgeteilt auf 17 Jahre sowie ein Baupreisindex von 3,5%/Jahr zu Grunde gelegt. Basierend auf einer Studie von J. Christl, J. Maurer (Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben - eine Simultanstudie, veröffentlicht in CA-Quarterly 4/1984) wurde angenommen, dass durchschnittlich ca. **60% der Gelder für Eisenbahninfrastrukturinvestitionen durch Steuern, Abgaben und ersparte Transferzahlungen an den Bund (zurück)fließen und weitere 20 % an Länder und Gemeinden**. Spätere Neuberechnungen im Jahr 2000 durch das Institut für Höhere Studien (IHS) ergaben – in Abhängigkeit von der Wirtschaftssituation und dem generellen Investitionsniveau - **teilweise sogar noch wesentlich höhere Geldflüsse an den öffentlichen Haushalt**.

Diese Erträge des Bundes als Folge der Schieneninfrastrukturinvestitionen sollten nach Meinung der Arbeitsgruppe nicht im allgemeinen Budgettopf verschwinden sondern wiederum zur Refinanzierung der Schieneninfrastruktur beitragen. Als Drehscheibe dafür sollte eine Finanzierungsgesellschaft für die Infrastrukturinvestitionen der ÖBB, HL-AG und BEG geschaffen werden. Sie sollte von Infrastrukturbenutzungsentgelten, Konzessionsvergabeerlösen, Kostenbeiträgen Dritter und Kostenzuschüssen aus dem beschriebenen Geld(rück)fluss gespeist werden sowie zur Überbrückung Kredite aufnehmen können; ferner sollte sie als Makler und Koordinator für die Vermarktung der Fahrplantrassen auftreten und die wirtschaftlichsten Konzessionäre für spezielle Streckenabschnitte auswählen helfen. Für ausgewählte Strecken sollten private Konzessionäre (nach Ausschreibungen) gesucht werden.

Die Überlegungen sahen ursprünglich noch **laufende Zahlungen des Bundes** in der Höhe von entweder fix 4 Mrd. ATS (ca. 0,3 Mrd. €) pro Jahr oder 60 % der Investitionen (welche durch die Geldrückflüsse an die öffentliche Hand von 80% bei weitem selbstfinanziert gewesen wäre) vor, wodurch die öffentliche Hand insgesamt Einnahmenüberschüsse zu verzeichnen gehabt hätte.

Eine privatwirtschaftliche Kreditfinanzierung wäre daher nur für jenen Anteil an den 40 % der Investitionen notwendig gewesen, welcher nicht durch laufende sondern erst durch künftige Benutzungsentgelte gedeckt gewesen wäre (gemäß Modellrechnungen wäre dies max. 15 % der Investitionen gewesen); da die meisten Investitionen aber nicht zuletzt auch steigende Verkehrsleistungen und steigende Umsätze für den Personen- und Güterverkehr ermöglichen sollen, wäre die langfristige Tilgung dieser Kredite einerseits durch die künftig steigenden Benutzungsentgelte infolge steigender Verkehrszahlen und andererseits auch durch Kostenbeiträge Dritter (z.B. für regionale Verkehrsinfrastrukturen und EU-Beiträge) und Konzessionsvergabeerlösen geplant gewesen. „Bundesschulden“ wären so weitgehend vermieden worden. Die Finanzierungskosten hätte gemäß ersten Vorstellungen noch die Finanzierungsgesellschaft zu tragen gehabt.

Später wurde der Bundesanteil um die Finanzierungskosten erweitert. Auf Wunsch des Finanzministers wurden im Gesetzestext die „**Zahlungen des Bundes**“ durch „**Forderungen der SCHIG mbH an den Bund**“ ersetzt (um die Zahlungen des Bundes in die Zukunft verschieben zu können); damit stieg die **Verschuldungsgefahr** stark an, so dass es auch notwendig wurde, die **Finanzierungskosten** in die Forderungen der Finanzierungsgesellschaft gegenüber dem Bund aufzunehmen.

Als Teil des Strukturanpassungsgesetzes 1996 wurde vom Parlament das **Schieneinfrastrukturfinanzierungsgesetz – SCHIG** (BGBl. Nr. 201/1996 Artikel 94) mit diesen geänderten Reglements beschlossen. Gleichzeitig wurde auch das Bundesbahngesetz dahingehend geändert (BGBl. Nr. 201/1996 Artikel 93), dass Infrastrukturvorhaben der ÖBB auch (so wie die der HL-AG und der BEG) Übertragungsverordnungen des Verkehrsministers benötigten, um durch die SCHIG finanziert zu werden.

Da die Forderungen der SCHIG an den Bund aber **nur zu einem sehr kleinen Teil vom Bund beglichen** wurden und das Benutzungsentgelt sehr niedrig gehalten wurde (nicht zuletzt, um weniger Geld für die gemeinwirtschaftlichen Verkehre ausgeben zu müssen), wuchs der Schuldenberg rasch an, da nicht maximal 15 % sondern der weitaus überwiegende Teil der Investitionsbeträge auf Schuldenbasis finanziert wurde.

Ab 1998 mussten die SCHIG mbH und die anderen Bundesgesellschaften auf Wunsch des BMF ihre Kredite durch die sogenannte „**Rechtsträgerfinanzierung**“ im Wege der Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) vornehmen, um die Finanzierungskosten zu verringern. Daher baute die SCHIG mbH nicht nur Forderungen (aus 60 % der finanzierten Investitionen und den Finanzierungskosten) sondern auch Verbindlichkeiten aus der Rechtsträgerfinanzierung gegenüber dem Bund auf. Diese Vorgangsweise sollte sich später als Nachteil herausstellen, da seit 2003 gem. EUROSTAT das Bruttoprinzip anzuwenden ist, und dieser Teil der SCHIG-Schulden daher rückwirkend den **Maastricht-Schulden** der Republik Österreich zugerechnet werden musste.

Ergänzende **PPP-Modelle** gab es zunächst nur im Ansatz (z. B: Terminal Werndorf), da beispielweise die Konzessionsmodelle „Semmering-Basistunnel“ oder „Neue Preßburger Bahn“ nicht zustande gekommen waren.

Bis zur Verschmelzung mit der ÖBB-Infrastruktur-Bau AG (1.1.2005) hatte die SCHIG mbH Investitionen der ÖBB, der HL-AG und der BEG in der Höhe von ca. 7 Mrd. EURO finanziert.

Die von den Ursprungsideen abweichenden Budgetschonungsversuche

- Forderungen statt Zahlungen,
- Bundeshaftung zwecks niedrigerer Zinssätze,
- unzureichendes Begleichen der Forderungen der SCHIG mbH (rasche Verschuldung) durch den Bund und
- Rechtsträgerfinanzierung durch die ÖBFA zur Bündelung der Kreditaufnahmen zwecks besserer Zinskonditionen

führten so letztendlich

- zum genauen Gegenteil der beabsichtigten Budgetschonung,
- zu einem Maastricht-Problem und somit
- zu einer Bedrohung des Bundesbudgets.

6. Das Bundesbahnstrukturgesetz 2003

Neben den im vorhergehenden Abschnitt geschilderten Forderungen der SCHIG mbH an den Bund hatten auch die ÖBB aus dem Titel des § 2 des BBG 1992 Forderungen an den Bund, da letzterer auch diese Zahlungen teilweise schuldig blieb (Ende 2003 waren es ca.1,9 Mrd. EURO; 2004 kam ca. eine weitere Mrd. EURO hinzu).

Mit dem **Bundesbahnstrukturgesetz 2003** (BGBl. 138/2003) befreite sich die Republik Österreich von Forderungen der SCHIG mbH und zunächst auch der ÖBB gegenüber dem Bund:

- Der Bund verzichtete seinerseits auf Forderungen gegenüber der SCHIG in der Höhe von 3,2 Mrd. EURO (sogenannte „Teilentschuldung der SCHIG“) und auf Forderungen gegenüber den ÖBB in der Höhe von 2,9 Mrd. EURO (sogenannte „Teilentschuldung der ÖBB“) - der letzte Betrag entspricht den Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber den ÖBB aus dem § 2 des BBG von 1,9+1 Mrd. EURO.
- Mit 1. Jänner 2005 musste die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft in die Rechtstellung des Bundes für seine zu diesem Zeitpunkt bestehenden Verbindlichkeiten gegenüber der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH (aus 60 % der finanzierten Investitionen und der Finanzierungskosten) eintreten, d.h. die ÖBB-Infrastruktur Bau AG „erbte“ die Schulden des Bundes, die dieser bei der SCHIG mbH hatte (auf Grund des Eintritts der ÖBB-Infrastruktur Bau AG in die „Rechtsstellung des Bundes“).

- Die nach der Abspaltung der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH verbleibende Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH wurde mit Ablauf des 31. Dezember 2004 im Wege der Gesamtrechtsnachfolge mit der ÖBB-Infrastruktur Bau AG als übernehmende Gesellschaft verschmolzen, d.h. die ÖBB-Infrastruktur Bau AG „erbte“ auch die über die 3,2 Mrd. EURO Schuldennachlass hinausgehenden Schulden der SCHIG mbH (als Rechtsnachfolger durch die Verschmelzung). Die Forderungen der SCHIG mbH gegenüber der ÖBB-Infrastruktur Bau AG (vor dem Eintritt „in die Rechtstellung des Bundes“ waren es noch Forderungen gegenüber dem Bund) wurden zu Forderungen der ÖBB-Infrastruktur Bau AG gegenüber der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, also gegen sich selbst.

Einfach gesagt: Die ÖBB „erbten“ einen Teil der Schulden des SCHIG mbH ohne die korrespondierenden Forderungen der SCHIG mbH an den Bund geltend machen zu können; die finanzielle Basis für die ÖBB wurde damit verschlechtert.

Überdies behielt das BMF zur Kompensierung der sogenannten „Entschuldung“ von den bisher durchschnittlich jährlich aus dem Bundeshaushalt aufgewendeten Mitteln von ca. 1,9 Mrd. € jenen Anteil, der den laufenden Zahlungen des Bundes für den Zinsaufwand aus dem Forderungsverzicht entsprach, vorweg ein, sodass die bisher für die Eisenbahninfrastruktur ausgegebenen Bundesmittel weiter gekürzt wurden. Gemäß Rechnungshofbericht Bund 2007/15 hatte die neue ÖBB-Infrastruktur Bau AG somit bereits Anfang 2005 Finanzverbindlichkeiten von ca. 5 Mrd. EURO.

Diese Vorgangsweise steht **im Widerspruch zur „Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“** (91/440/EWG geändert durch 2001/12/EG, 2004/51/EG und 2006/103/EG), in der im Abschnitt IV, Artikel 9 steht: *„Die Mitgliedstaaten schaffen gemeinsam mit den bestehenden öffentlichen Eisenbahnunternehmen geeignete Mechanismen, um dazu beizutragen, dass die Verschuldung dieser Unternehmen soweit verringert wird, dass eine Geschäftsführung auf gesunder finanzieller Basis möglich ist, und um diese Unternehmen finanziell zu sanieren.“* Die Nettoschulden der ÖBB wurden hingegen erhöht.

Ein wesentlicher Teil der Bundesbahnstrukturreform hatte die Aufsplitterung der bisherigen Gesellschaft sui generis ÖBB auf fünf Aktiengesellschaften (mit gleichzeitiger Verschmelzung der HL-AG und Teilen der SCHIG mbH in die neue ÖBB-Infrastruktur Bau AG) und fünf Gesellschaften mit beschränkter Haftung zum Inhalt.

Diese **gesetzliche Festlegung der inneren Organisation der ÖBB** steht ebenfalls im Widerspruch zur „Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“, in der im Abschnitt II, Artikel 5, Abs. 3 steht: *„Im Rahmen der vom Staat festgelegten gesamtpolitischen Leitlinien und unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen - gegebenenfalls mehrjährigen - Pläne oder Verträge, einschließlich der Investitions- und Finanzpläne, können die Eisenbahnunternehmen insbesondere - unbeschadet der Bestimmungen des Abschnitts III ihre interne Organisation festlegen; ...“* Das Bundesbahnstrukturgesetz fixiert aber die interne Organisation der ÖBB so detailliert, dass die ÖBB ihre interne Organisation nicht mehr frei festlegen kann; da sich diese Fixierung der inneren Organisation aber nicht auf alle österreichischen

Eisenbahnen bezieht, kann sie auch nicht als „Rahmen einer vom Staat festgelegten gesamtpolitische Leitlinie“ angesehen werden, sondern es ist eine „unternehmensspezifische“ Detailfestlegung (Es heißt ja auch „Bundesbahnstrukturgesetz“ und nicht „Eisenbahnstrukturgesetz“).

Gleichzeitig mit der HL-AG **endeten auch die Finanzierungsaufgaben der SCHIG mbH für die Schieneninfrastrukturinvestitionen**. Eine 2005 neu gegründete Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (verwirrenderweise ebenfalls SCHIG mbH abgekürzt) führte die Kontrollaufgaben der alten SCHIG mbH weiter und erhielt weitere Aufgaben (z.B. Zuweisungsstelle und Benannte Stelle) übertragen, von denen die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen seit 2010 zu den finanziell wichtigsten zählt.

Ebenfalls 2005 erfolgte die Aufnahme der Projekte der ehemaligen HL-AG, der BEG und der ÖBB in einen jährlich fortgeschriebenen 6-jährigen **Rahmenplan** der ÖBB-Infrastruktur Bau AG (statt der früheren Übertragungsverordnungen). Für Projekte, deren Realisierungszeit diesen 6-Jahresplan überschreiten, besteht weiterhin eine Unsicherheit (gegenüber der Ausfinanzierung verordneter Projekte durch die frühere SCHIG); überdies verleitet die jährliche Fortschreibung des Rahmenplanes und das jährliche Genehmigungsverfahren zu laufenden Eingriffen in den Projektfortschritt der einzelnen Vorhaben.

Die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen erfolgt seit Gültigkeit des Bundesbahnstrukturgesetzes durch die **ÖBB** mit einem hohen **Schuldenanteil (mit Bundeshaftung)**. Der Bund „fördert die Investitionen in die Schieneninfrastruktur“ (wobei in den ersten Jahren gem. Rechnungshofbericht Bund 2007/15 keine Fördermittel geflossen sind).

Da diese „Förderungen“ rechtlich nicht mehrjährig abgesichert waren, stieg das Überschuldungsrisiko der ÖBB-Infrastruktur Bau AG stark an. Eine Neuregelung wurde notwendig.

7. Vertraglich fixierte Bundeszuschüsse

Mit der **Änderung des Bundesbahngesetzes 2009** (BGBl. 95/2009 Art. I) erfolgte u. A. wiederum die Zusammenführung (Verschmelzung) der ÖBB-Infrastruktur Bau AG mit der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG zu einer ÖBB-Infrastruktur AG.

Somit fließen auch die Benutzungsentgelte wiederum in jene Gesellschaft, welche die Investitionen finanziert – ähnlich der SCHIG-Finanzierungs-idee.

Gemäß dieser Gesetzesnovelle waren auch die **Zuschüsse des Bundes zu den Investitionen** zwischen Bund und ÖBB-Infrastruktur AG **vertraglich** zu fixieren, womit erstmals seit Aufhebung der SCHIG-Finanzierung wieder mehrjährige **Rechtssicherheit** über den Bundesbeitrag herrscht. Diese Rechtssicherheit ist zumindest formal sogar noch größer als beim früheren Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz, weil Verträge nicht so leicht durch einfachgesetzliche Änderungen aufgehoben werden können wie beispielsweise Gesetze und Verordnungen. (Eine Ausnahme von diesem

Verfassungsgrundsatz bildete allerdings die Aufhebung der Vertragsschablonen der Bundesbahnpensionsordnung durch das Bundesbahnpensionsgesetz. Somit bleibt in Österreich in Zukunft auch für vertragliche Zahlungsvereinbarungen mit dem Bund eine gewisse Restunsicherheit bestehen.)

Die planerischen Vorarbeiten und die erreichten Genehmigungen der HL-AG auf der Westbahn und der Südbahn werden jedenfalls derzeit weiter zügig umgesetzt. Die jährlichen Investitionsquoten in die Schieneninfrastruktur insgesamt erreichen derzeit Rekordhöhen (über 2 Mrd. EURO pro Jahr).

8. Erfolg

Die Kunden der Westbahnstrecke können bereits 2012 den größten Teil der Früchte der Arbeit - für welche die in diesem Beitrag beschriebenen Finanzierungsformen die pekuniären Voraussetzungen bildeten - genießen; die teilweise erheblich verzögerten und teilweise später begonnenen großen Projekte der Südbahn (längs der ebenso viele Menschen leben wie an der Westbahn) befinden sich noch im Bau und werden voraussichtlich im nächsten Jahrzehnt fertig.

Die **positiven volkswirtschaftlichen Effekte** der hohen Investitionen federten in Österreich bisher die Folgen der Weltwirtschaftskrise relativ gut ab.

Mit dem Hochleistungsstreckennetz wird dem überwiegenden Teil der österreichischen Bevölkerung und Wirtschaft ein hochwertiges Schienensystem zur Verfügung gestellt. Dadurch entstehen neue Nutzungsmöglichkeiten für die Märkte und die Marktteilnehmer in Österreich bzw. Markterweiterungen auf Grund besserer Erreichbarkeiten.

Es eröffnen sich damit **Optionen für die Zukunft**, welche weit über die derzeitigen Prognosezeiträume hinausreichen – eine Zukunft, die unsere Vorstellungskraft ebenso übersteigt wie die Gegenwart die Vorstellungskraft des 19. Jahrhunderts. Mit dem gleichen Selbstverständnis, mit dem wir die Optionen nützen (welche jene langfristigen Verkehrswege bieten, die durch Leistungen früherer Jahrhunderte entstanden sind), werden künftige Generationen die Optionen nützen, welche durch das Hochleistungsstreckennetz entstehen – das ist ihr wahrer langfristiger wirtschaftlicher Nutzen. Viele dieser Optionen entziehen sich unserer derzeitigen Vorstellungskraft.

Quellen

A. D. Little International, HL-Netz Österreich, Konzeption und Erarbeitung der Planungsvorgaben für das Hochleistungsstreckennetz Österreichs, Wien 1986

Information für den Bundesminister, Vorstand der ÖBB, Wien 27. Februar 1987

Interministerielle Verwirrung, Alfred Worm, Profil Nr. 11, Wien 16. März 1987

Das Hochleistungsnetz der ÖBB, Referat von Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr Dipl.-Ing. Dr. Rudolf Streicher bei der Enquete „Bauen für die Zukunft“, Wien Juni 1987

Hochleistungsstreckengesetz, BGBl. 135/1989, Wien 1989

ASFINAG-Gesetz-Novelle 1989, BGBl. 136/1989, Wien 1989

Information des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, 2. ASFINAG-Finanzierungsprogramm Bahn, Wien, August 1991

ASFINAG-Gesetz-Novelle 1991, BGBl. 419/1991, Wien 1991

ASFINAG-Gesetz-Novelle 1993, BGBl. 963/1993, Wien 1993

Bundesbahngesetz 1992, BGBl. 825/1992, Wien 1992

Überlegungen zur Finanzierung der ÖBB-NEU, Arbeitsgruppe 3 zur ÖBB-Reform, Schlussbericht, Wien 1993

Arbeitsgruppe Bahninfrastruktur – Finanzierung der Investitionen, Konzept, Wien 1995

J. Christl, J. Maurer, Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben - eine Simultanstudie, in: CA-Quarterly, 4/1984

Otto Farny/Kurt Kratena/Bruno Roßmann, Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staatsausgaben, Wien 1988

Schieneinfrastrukturfinanzierungsgesetz – SCHIG, BGBl. Nr. 201/1996 Artikel 94, Wien 1996

PPP&SchIG in Österreich, Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft, Wien 1996

Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, 91/440/EWG geändert durch 2001/12/EG, 2004/51/EG und 2006/103/EG, Brüssel 1991/2001/2004/2006

Bundesbahnstrukturgesetz 2003, BGBl. 138/2003, Wien 2003

Rechnungshofbericht Bund 2007/15, Wien 2007

Bundesbahngesetznovelle 2009, BGBl. 95/2009 Art. I, Wien 2009