

Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Schienenpersonennahverkehr – Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz

10

Die durch den Bund vorgezeichnete Entwicklung der Regionalisierungsmittel bis 2031 verengt die finanziellen Spielräume für den SPNV in Sachsen und verstärkt die Notwendigkeit, die Mittel wirtschaftlich einzusetzen.

Die dem Freistaat obliegende Gesamtverantwortung für den SPNV im Spannungsverhältnis zu kommunaler Selbstverwaltungsgarantie sollte durch Änderung des ÖPNVG mit dem Ziel einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung gestärkt werden. Nur so kann eine effiziente Gesamtausgestaltung gewährleistet werden.

Vorhandene Effizienzreserven sind zu identifizieren und zu heben. Hierfür sind Zielvorgaben auf Ebene der Aufgabenträger, Linien und Produkte unerlässlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den SPNV – einen Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck darin besteht, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken – auf Basis von Daten des Jahres 2016 geprüft. Dabei wurden insbesondere die Verwendung der Regionalisierungsmittel (Finanzierungsleistungen des Bundes), die Organisationsstruktur sowie die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Verkehrsleistungen untersucht. Prüfungsgrundlage waren die seitens des SMWA vorliegenden Daten der kommunalen Aufgabenträger. Geprüfte Stellen waren das SMWA und das Landesamt für Straßenbau und Verkehr¹ als die für die Verteilung und Abrechnung der Regionalisierungsmittel gegenüber dem Bund verantwortlichen staatlichen Behörden.
- 2 Die Landkreise, Kreisfreien Städte und Gemeinden, denen gem. § 3 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG² diese Aufgabe übertragen wurde, arbeiten flächendeckend in den Nahverkehrsräumen zusammen. Die Aufgabe des SPNV wird dabei von 5 Zusammenschlüssen (Aufgabenträgern)³ wahrgenommen. Diese bestellen die Verkehrsleistungen bei den Eisenbahnunternehmen.
- 3 Gemäß § 7 Abs. 1 ÖPNVG soll der ÖPNV seine Aufwendungen soweit wie möglich selbst erwirtschaften. Im Übrigen sichern die Aufgabenträger des ÖPNV dessen finanzielle Grundlagen unter Berücksichtigung der Finanzierungsleistungen des Bundes und des Landes ab.
- 4 Der Freistaat Sachsen weist den überwiegenden Teil der vom Bund erhaltenen Regionalisierungsmittel nach der ÖPNVFinVO⁴ an die Aufgabenträger weiter. Diese Mittel bilden mit jeweils über 80 % die Hauptfinanzierungsquelle der Aufgabenträger.⁵

¹ LASuV.

² Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen.

³ Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL), Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen (ZVMS), Zweckverband öffentlicher Personennahverkehr Vogtland (ZVV), Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe (ZVOE), Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz - Niederschlesien (ZVON).

⁴ Verordnung des SMWA zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

⁵ Gemäß Datenerhebung des SRH bei den ÖPNV-Zweckverbänden für das Jahr 2015.

2 Prüfungsergebnisse

- SPNV-Bestandssystem unter Anpassungsdruck
- 5 **2.1** Im Jahr 2016 standen Regionalisierungsmittel i. H. v. 618,3 Mio. € zur Verfügung, welche insbesondere für den SPNV einzusetzen sind. Da diese Mittel bis 2031 annähernd gleichbleiben und damit mit den zu erwartenden Preissteigerungen nicht werden schritthalten können, steht bereits das Bestandssystem mittelfristig unter Anpassungsdruck. Selbst die zusätzlich durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel von 30 Mio. € p. a. ändern hieran wenig, da die Entwicklung der Trassen- und Stationspreise für den SPNV an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel gekoppelt ist.
- Spannungsverhältnis zwischen Freistaat und kommunalen Aufgabenträgern
- 6 **2.2** Der gesamte ÖPNV ist verfassungsrechtlich eine Kernaufgabe des Freistaates. Der daraus resultierenden Gesamtverantwortung für den SPNV kann der Freistaat in der jetzigen Konstruktion als freiwillige Aufgabe der Landkreise und Kreisfreien Städte nur eingeschränkt nachkommen. Im ÖPNVG ist diese Gesamtverantwortung des Freistaates für den SPNV geregelt, ohne dass dies im Gesetzestext bzw. im Gesetzesvollzug ausreichend konkret abgebildet ist. Der Freistaat kann lediglich durch finanzielle Anreize der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel oder durch konsensual herbeigeführte Meinungsbildung der Träger mitwirken. Beispielsweise wurden die Aufgabenträger über die ÖPNVFinVO verpflichtet, zu bestellende Mindestverkehrsleistungen im SPNV bereitzustellen. Für darüber hinaus wirkende strukturelle Maßnahmen fehlt es dem Freistaat bei der aktuellen Rechtslage an den entsprechenden Kompetenzen.
- Rechtslage für Strukturänderungen durch den Freistaat nicht ausreichend
- 7 **2.3** Die Aufgabe des SPNV in Sachsen wird zudem im bundesweiten Vergleich von zahlreichen und räumlich kleinen Aufgabenträgern wahrgenommen. Gründe oder Sachargumente für eine Differenzierung des SPNV auf 5 vor etwa 25 Jahren gegründeten Zweckverbände konnten seitens des SMWA aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr dargelegt werden. Ungeachtet dessen sind dennoch die bestehenden Strukturen regelmäßig zu hinterfragen.
- Zahlreiche kleine Aufgabenträger
- 8 § 1 RegG definiert die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, ohne das Versorgungsniveau des SPNV konkret festzulegen. Nach § 2 Abs. 3 ÖPNVG werden die Beförderungsangebote auch von der Verkehrsnachfrage abhängig gemacht. Ein Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besteht damit nicht. Insbesondere die Finanzierung umfangreicher Angebote in einzelnen Regionen mit über Jahre geringer Nachfrage kollidiert mit der in § 2 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG geforderten Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Mithin besteht das Erfordernis zu definieren, unter welchen Bedingungen (Nachfrage) bestehende Angebote aufrechterhalten bzw. neue geschaffen werden können. Ohne die damit im Zusammenhang stehende Festlegung von Planungswerten zu verkehrlichen und verkehrswirtschaftlichen Kennziffern auf Ebene der Aufgabenträger, der Linien und der Produkte des SPNV ist eine Erfolgskontrolle des Freistaates unmöglich. Die Notwendigkeit belegen die beispielhaft aufgeführten Auswertungen des SRH:
- Kein Widerspruch zwischen Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit
- Keine Festlegung des Versorgungsniveaus
- Erfolgskontrolle nicht möglich
- Vergleichsweise schlechte Auslastung und hohe Kosten
- Die durchschnittliche Besetzung des sächsischen SPNV im Verhältnis Personenkilometer (Pkm) zu Zugkilometer (Zkm) von rd. 47 ist im bundesweiten Vergleich mit rd. 82 und zu den rd. 57, der in den im Abschlussbericht der ÖPNV-Strategiekommision⁸ genannten Referenzländern⁹, deutlich niedriger, was u. a. zu überdurchschnittlich hohen Beförderungsleistungskosten führt. Darüber hinaus wies die

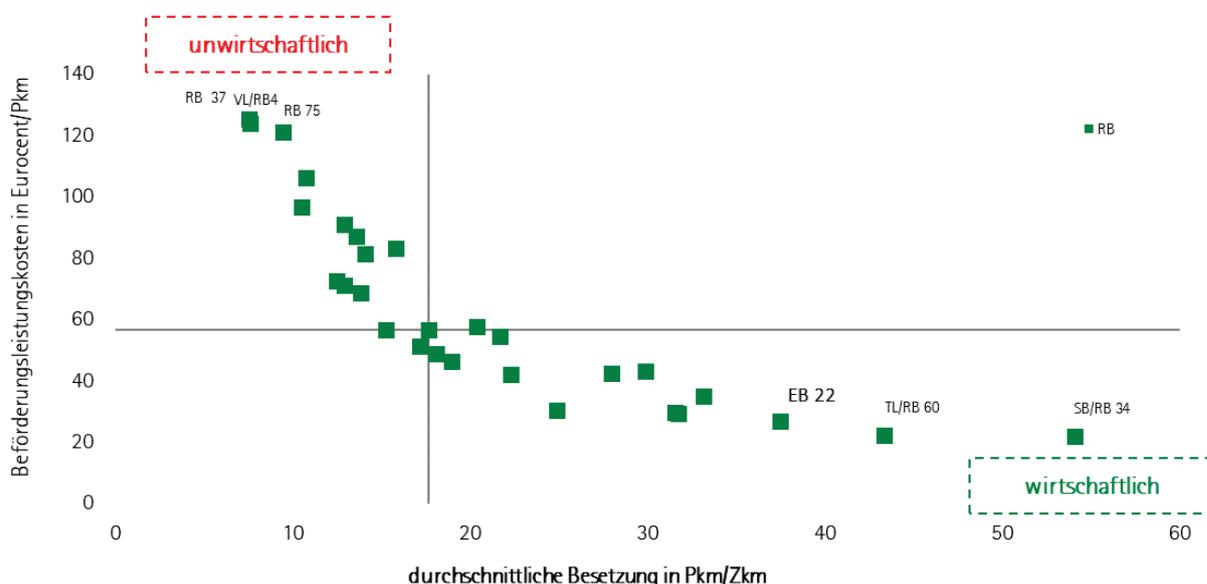
8 Vgl. Abschlussbericht der Strategiekommision für einen leistungsfähigen ÖPNV/SPNV in Sachsen, Dezember 2017.

9 Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen-Anhalt (ST) und Thüringen (TH).

Hälfte der Linienverbindungen eine weit unterhalb des ohnehin niedrigen Landesdurchschnitts liegende Besetzung auf.

- Allein 10 Linien zeigen lediglich eine durchschnittliche Besetzung zwischen rd. 8 und 13 Fahrgästen pro Zug¹⁰.
- In einer der am schlechtesten ausgelasteten Linien betragen die Ausgaben je Reisendem mit rd. 48 € das 8-Fache des Landesdurchschnitts i. H. v. rd. 6 €.
- S-Bahn und RE-Linien sind im Durchschnitt um das 2- bis 3-Fache besser ausgelastet als RB-Züge und werden damit vom Kunden klar stärker präferiert. Dennoch war das RB-Angebot gegenüber RE bzw. S-Bahn am stärksten ausgebaut.
- Auch im Vergleich von Linien eines Produktes untereinander bestehen gravierende Unterschiede hinsichtlich Besetzungen und Beförderungsleistungskosten. In vielen Fällen führte die sehr geringe Nachfrage zu überdurchschnittlich hohen Beförderungsleistungskosten. Exemplarisch wird dies am folgenden Beispiel der RB-Linien deutlich.¹¹

Abbildung 1 Vier-Felder-Matrix Beförderungsleistungskosten zur durchschnittlichen Besetzung der RB-Linien im Jahr 2016



Quelle: Eigene Berechnung und eigene Darstellung nach SPNV-Monitor Sachsen, fixierte Daten für 2016, ohne RB OE 64 und RE 3 TH/RB 27.

- 9 Die Spreizung der Beförderungsleistungskosten und der durchschnittlichen Besetzung der RB ist erheblich. Ähnliche Unterschiede gibt es bei den RE-Linien und S-Bahn-Linien, wobei insbesondere bei den S-Bahn-Linien auffällt, dass die Linien C11, C13, C14 und C15 (Chemnitzer Modell)¹² allesamt nicht an das Niveau der überwiegenden Mehrzahl der übrigen S-Bahn-Linien heranreichen.

- Ferner gelten 11 SPNV-Linien als nachfrageschwach¹³, da diese abschnittsweise unter 200.000 Fahrgäste beförderten. Hierfür wurden allein in 2016 16,4 Mio. € verausgabt.

Insbesondere Linien im ländlichen Raum oftmals nachfrageschwach

¹⁰ Pkm/Zkm.

¹¹ Die Einteilung der folgenden 4-Felder-Matrix basiert bez. der durchschnittlichen Linienbesetzung der RB-Linien auf 17,62 Pkm/Zkm (Median) und bez. der Beförderungsleistungskosten der RB-Linien auf 56,5 Eurocent/Pkm (Median).

¹² Das Chemnitzer Modell ist ein in der Region Chemnitz angewandtes Regionalstadtbahnssystem zur Verknüpfung zwischen Straßenbahn und Eisenbahn.

¹³ Abschlussbericht der Strategiekommision für einen leistungsfähigen ÖPNV/SPNV in Sachsen, Dezember 2017, S. 49.

Separate, doppelte Datenerhebung	10	2.4 Der Freistaat Sachsen hat einen jährlichen Nachweis über die Verwendung der Regionalisierungsmittel gegenüber dem Bund zu erbringen. Hierzu werden verwendungsnachweisrelevante Daten einerseits vom LASuV und zusätzlich vom SMWA auf Basis unterschiedlicher Anforderungen getrennt voneinander erhoben. Vorhandene verkehrliche und verkehrswirtschaftliche Kennzahlen aus der Datenbank „SPNV-Monitor“ wurden für diese Nachweiserhebung nicht herangezogen.
Fehlende Mittelprüfung	11	Darüber hinaus sind die Nachweise über die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Aufgabenträger im LASuV seit rd. 4 Jahren ungeprüft. Die Aufgabenträger haben erst auf der Basis abschließend geprüfter Verwendungsnachweise und dadurch mit erheblicher Verzögerung Klarheit über die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel.
Keine Vorgaben zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit	12	Vorgaben des SMWA zur Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Regionalisierungsmittel existieren nicht. Nach Auffassung des SRH besteht auch bei der Zuweisung der Regionalisierungsmittel ein berechtigtes Interesse des Freistaates über eine zeitnahe und sachgerechte Aussage über die haushaltmäßige Verwendung der Mittel durch die Aufgabenträger.
3 Folgerungen		
Aufgaben des Freistaates gesetzlich klarer fassen	13	3.1 Das ÖPNVG sollte dergestalt konkretisiert werden, dass verbindliche Zielvorgaben des Freistaates gegenüber allen Aufgabenträgern in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Effizienz, insbesondere zu verkehrlichen und verkehrswirtschaftlichen Kennzahlen, bezogen auf Linien und Produkte, möglich sind.
	14	Darüber hinaus sollten die bestehenden Strukturen auf ihre Vorteilhaftigkeit hin überprüft und der Freistaat rechtlich in der Lage sein, notwendige strukturelle Anpassungen vorzunehmen.
Erfolgskontrolle etablieren, effizienten Mitteleinsatz gewährleisten	15	3.2 Das Versorgungsniveau des SPNV ist mittels geeigneter Indikatoren zu konkretisieren, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Als Indikatoren für die Erfolgskontrolle können das Fahrgastaufkommen, die durchschnittliche Besetzung und die Beförderungsleistungskosten getrennt nach Aufgabenträger, Linie, ggf. Abschnitt und Produkt dienen. Diese können Anhaltspunkte für die Bemessung der Zuweisungshöhe nach ÖPNVFinVO bieten, um so den effizienten Mitteleinsatz im Rahmen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.
Effizienzreserven heben	16	3.3 Die langfristige Entwicklung der Regionalisierungsmittel für Sachsen verstärkt die Notwendigkeit, diese wirtschaftlich und unter Berücksichtigung der Nachfrage einzusetzen. Es ist unumgänglich, vorhandene Effizienzreserven zu identifizieren und zu heben.
	17	Ursachen für die Nachfrageunterschiede sollten kontinuierlich analysiert und bei der künftigen Gestaltung des Verkehrsangebotes systematisch berücksichtigt werden.
	18	Bei unterdurchschnittlicher Nachfrage auf einzelnen Linien sollte geprüft werden, ob wirtschaftlichere Anpassungsperspektiven entwickelt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das diskutierte Ziel der Ausweitung des Zugangs zum ÖPNV.
Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung aufholen	19	3.4 Die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sind unverzüglich aufzuholen. Die Ergebnisse auch bereits im Rahmen vorgelegter Plausibilitätsprüfungen sind zu dokumentieren. Das SMWA sollte Maßstäbe zur zeitnahen und turnusmäßigen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vorgeben. Die doppelte Erhebung von Daten durch unterschied-

liche Stellen sollte grundsätzlich unterbleiben. Vorhandene Synergieeffekte sind zu nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

20 Ziel der Staatsregierung sei ein verbraucherfreundlicher und für die Bürgerinnen und Bürger attraktiv gestalteter SPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die regional teilweise sehr unterschiedlichen Anforderungen zwischen Ballungsgebieten und ländlich geprägten Räumen würden durch die Aufgabenwahrnehmung regionaler SPNV-Zweckverbände berücksichtigt. Die Mindestbedienung (Anzahl der Zugpaare) von Relationen mit sachsenweitem Interesse würden dabei vom SMWA vorgegeben. Die Vergabe der Verkehrsleistungen unter wettbewerblichen Bedingungen hätte zudem in den vergangenen Jahren erhebliche Effizienzpotenziale gehoben.

21 Die vom SRH angesprochene differenzierte Auslastung der verschiedenen Verkehrsprodukte (S-Bahn, RE und RB) sei systemimmanent. Ein Nachfragegefälle von der Metropole zur Fläche sei deutschlandweit zu beobachten und nicht sachsenspezifisch. Dem u. a. daraus resultierenden Spannungsfeld zwischen dem gesellschaftlichen Auftrag der Daseinsvorsorge sowie einem sparsamen und effizienten Mitteleinsatz werde eine isolierte Betrachtung einzelner Linien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht. Vielmehr müsse der SPNV ggf. auch zusammen mit dem straßengebundenen ÖPNV, welcher wichtige Zu- und Abbringleistungen erfüllt, als Gesamtsystem betrachtet und beurteilt werden. Gerade mit dem Bekenntnis zu kostenintensiven Linien unterstreiche der Freistaat seine Verantwortung für die Stärkung des ländlichen Raums und trage damit zur Erhöhung der Lebensqualität in diesen Regionen bei.

5 Anmerkungen der Aufgabenträger und kommunalen Interessenvertreter

22 Die 5 kommunalen Aufgabenträger sowie die kommunalen Interessenvertretungen¹⁵ hatten die Möglichkeit, sich zu den Feststellungen zu äußern. Der SSG und die Zweckverbände ZVMS, ZVNL und ZVOE haben hiervon fristgemäß Gebrauch gemacht. Es wurde u. a. angemerkt:

- Verbindliche Zielvorgaben gegenüber den Aufgabenträgern, und damit die Möglichkeit zur Erfolgskontrolle und Messbarmachung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, seien ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und würden daher abgelehnt.
- Der SRH fokussiere zu sehr auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Regionalisierungsmittel sowie auf Ballungszentren und verkenne die Erschließungswirkung der jeweiligen Produkte. Eine Differenzierung im ländlichen und städtischen Raum müsse in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einfließen.
- Die Forderung nach einem einheitlich zu erstellenden Verwendungsnachweis sowie die Feststellung, die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise dringend aufzuarbeiten, werde begrüßt.

6 Schlussbemerkungen

23 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass zunächst das gewünschte Versorgungsniveau zu definieren ist. Das Versorgungsniveau und die abgeleiteten Zielvorgaben können nur im Lichte des Gesamtsystems des ÖPNV, der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel, der Erschließungswirkung der einzelnen Verkehrsprodukte und unter Beachtung von regionalen Besonderheiten festgelegt werden. Die Festlegung der Mindestbedienung einzelner Verbindungen von sachsenweitem Interesse reicht allein nicht aus. Die Zuweisung der Regionalisierungsmittel an die Aufgabenträger sollte an verbindliche Zielvorgaben gekoppelt werden.

¹⁵ SSG sowie SLKT.

- 24 Wenn Angebote nicht genutzt werden, ist zu prüfen, ob die bisher für solche Angebote eingesetzten Mittel andernorts mehr Wirkung entfalten können.
- 25 Vom SMWA sind in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern systematische Erfolgskontrollen mit dem Ziel der Hebung von Effizienzreserven durchzuführen.