

Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig | Karl-Liebknecht-Straße 8 | 04107 Leipzig

Sächsisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Herrn Staatssekretär Roland Werner
Postfach 10 03 29
01073 Dresden

vorab per Fax: 0351 5648029

... Ihr Zeichen

61.3800.0

... Ihre Nachricht

23.07.2012

... Unser Zeichen

... Datum

03.09.2012

Entwurf der Verordnung zur Änderung der ÖPNVFinVO (Anhörungsverfahren)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

in der Anlage erhalten Sie die ausführliche Stellungnahme des ZVNL zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der ÖPNVFinVO im Rahmen des bis zum 07.09.2012 terminierten Anhörungsverfahrens.

Ungeachtet der nachstehenden Ausführungen erlauben Sie mir bereits an dieser Stelle den Hinweis, dass die in der Begründung zu diesem Entwurf vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angestrebte Planungssicherheit für die Zweckverbände leider gerade nicht erreicht wird. Vielmehr ist der Änderungsentwurf dazu angetan, die bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich des in Zukunft noch finanzierbaren Personennahverkehrs auf der Schiene zu verstärken.

Ich möchte Sie daher herzlich bitten, das Anhörungsverfahren dazu zu nutzen, den vorliegenden Entwurf im Lichte der Stellungnahme des ZVNL nachzubessern oder – sofern dies nicht möglich erscheint – ganz zurückzuziehen, bis ggfs. die finanziellen Rahmenbedingungen auf der Ebene des Bundes und der Länder feststehen. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es u.a. keinen triftigen Grund für vorschnelle Festlegungen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gerhard Gey

Verbandsvorsitzender

Anlage

Stellungnahme des Zweckverbandes für den Nahverkehrsraum Leipzig zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der ÖPNVFinVO

0. Vorbemerkungen

Der ZVNL hat im Vergleich zwischen der bis zum 31.10.2010 gültigen ÖPNVFinVO und der aktuellen Fassung aufgrund der Einsparungen im Doppelhaushalt 2011/2012 im Zeitraum 2011 bis 2014 Mindereinnahmen in Höhe von 36.479,32 T€ zu verkraften. Damit muss der ZVNL mehr als doppelt so hohe Mittelkürzungen vergegenwärtigen wie der von den Kürzungen am zweitstärksten belastete Zweckverband in Sachsen. Vor diesem Hintergrund sah sich der ZVNL gezwungen, mit Wirkung ab 2011 Leistungen im Umfang von über 10% seines Leistungsvolumens abzubestellen; hiervon betroffen sind Abbestellungen auf den Linienwegen zwischen Leipzig Hbf und Flughafen Halle/ Leipzig sowie Leipzig Hbf. und Eilenburg (- Torgau), die bis zur Inbetriebnahme des Mitteldeutschen S-Bahn-Netzes komplette Einstellung der stark frequentierten S-Bahnlinie S1 Leipzig Hbf – Leipzig Miltitzer Allee sowie die Zusammenlegung bzw. abschnittsweise Aufgabe von Linien zwischen Leipzig – Borna – Geithain und die Reduzierung von drei zu den Hauptverkehrszeiten verkehrenden Zugpaaren zwischen Leipzig und Grimma. **Zugleich ist der ZVNL weit überdurchschnittlich durch den Anstieg der Infrastrukturkosten und hier insbesondere der Stationskosten auf seinem Verbandsgebiet belastet. So sind die Infrastrukturkosten im Zeitraum von 2007 bis 2012 von 5,41 €/Zkm auf 6,15 €/Zkm angestiegen, dies entspricht einem Anstieg von bald 14% und liegt damit 0,18 €/Zkm über dem „Standard“-Dynamisierungsfaktor der DB AG von 2% p.a. (in 2012 wurden dadurch Mehrkosten von 1.361 T€ verursacht).**

Obschon die Anzahl der bestellten Zugkilometer (Zkm) in 2012 nur bei knapp 79% der im Jahr 2007 bestellten Leistungen lag, beliefen sich die Stationskosten im Jahr 2012 mit 11.061.449 T€ annähernd auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2007 mit 11.017.055 T€. Hinzu kommt, dass mit Fertigstellung des City Tunnel Leipzig als infrastruktureller Voraussetzung zur Inbetriebnahme des Mitteldeutschen S-Bahn-Netzes zum Fahrplanwechsel 2013/2014 erhebliche Zusatzkosten bei der Infrastruktur zu erwarten sind – Schätzungen zufolge bewegen sich die zusätzlichen Stationskosten für die vier unterirdischen Stationen auf bis zu sechs Mio. € jährlich; darüber hinaus ist eine noch nicht genau bezifferbare drastische Erhöhung der Stationsentgelte für die Station Leipzig Hbf wegen deutlich geringerer Nutzung der Bahnhofshalle zu vergegenwärtigen. Demgegenüber liegt der für den ZVNL errechnete prozentuale Mittelanstieg bei nur rund 7%, obwohl das Leistungsangebot im Vergleich der Jahre 2010 bis 2020 um fast 25% steigen wird, auch um die Vorgaben aus den entsprechenden Bau- und Finanzierungsverträgen des Freistaats zu erfüllen.

1. Rechtliche Anmerkungen

Mit Stand 23. Juli 2012 hat das Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) einen Verordnungsentwurf zur Änderung der ÖPNVFinVO in das Anhörungsverfahren gegeben und um Stellungnahme bis zum 7. September 2012 gebeten. **Mit der vorliegenden Änderungsverordnung überschreitet der Verordnungsgeber seine Ermächtigungsgrundlage:** § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsÖPNVG ermächtigt das SMWA, das Nähere der ÖPNV-Förderung durch Rechtsverordnung zu regeln. Während in der geltenden ÖPNVFinVO ausschließlich Mittelverteilung und Nachweis der Mittelverwendung geregelt wurden, sieht der Änderungsentwurf in Anlage 3 (zu § 1 Abs. 1 Satz 6) weitgehende Mittelbindungen vor. Bezogen auf das Verbandsgebiet des ZVNL würden hierdurch – Preisstand 2012/2013 hochgerechnet auf 2015 mit einer angenommenen Dynamisierung der Betriebs- sowie Infrastrukturkosten um jährlich 2% – Finanzmittel im Umfang von 28,686 Mio € p. a. durch den Verordnungsgeber gebunden; dies entspricht einem Anteil von 25,55 % der dem ZVNL in 2014 gemäß ÖPNVFinVO zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmittel. Angesichts der Tatsache, dass der ZVNL aufgrund bestehender rechtlicher und vertraglicher Vorgaben seitens des Freistaats bereits jetzt in erheblichem Umfang in der Mittelverwendung eingeschränkt ist, würden spätestens durch die weiteren Vorgaben zur Mittelverwendung Sinn und Zweck von § 4 Abs. 2 SächsÖPNVG i.V. m. § 45 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG, d.h. die Übertragung der Aufgaben des Schienenpersonennahverkehrs auf kommunale Zweckverbände, konterkariert. Somit würde der Verordnungsgeber unzulässigerweise in die Kompetenz des sächsischen Gesetzgebers eingreifen.

2. Anmerkungen im Detail

2.1. Artikel 1 Abs. 1

Die in § 1 Abs. 1 Satz 4 enthaltene Aussage, dass den Zweckverbänden zukünftig mit 89,5% ein im Vergleich zu 2014 erhöhter Anteil an den insgesamt bereitgestellten Regionalisierungsmitteln zur Verfügung stünde, ist nicht zutreffend. Zwar liegt dieser zur Weiterleitung an die Zweckverbände vorgesehene Anteil prozentual über dem gegenwärtigen Vomhundertsatz (gemäß ÖPNVFinVO 2009 77,1%, durch die Kürzungen im Doppelhaushalt 2011/2012 letztlich nur 71,3%), da aber das insgesamt zur Verteilung vorgesehene Mittelvolumen in seiner Höhe nicht bekannt ist, ist die Gefahr realer Mittelkürzungen gegenüber dem bisherigen Stand nicht auszuschließen. Außerdem geht das als Anlage 2 zur Begründung der Änderungsverordnung beigefügte Szenario der Mittelverteilung an die Zweckverbände im Jahre 2015 gemäß Entwurf ÖPNVFinVO (im Vergleich mit 2014) selbst nur von einem Weiterleitungsanteil von 78,98% an die Zweckverbände aus (nach Abzug der Mittel zum Ausgleich der Mindereinnahmen für die Schülerbeförderung in Höhe von 54 Mio € jährlich, der Mittel für die Schmalspurbahnen in Höhe von 8,65 Mio € jährlich sowie der Mittel für Investitionen und Koordinierungsaufgaben im ÖPNV im Umfang von 10,5% der verbleibenden Mittel). **Aus diesem Grund sehen wir es als zwingend an, dass der Weiterleitungsanteil von 89,5% für den SPNV gleichzeitig mit einem konkreten, dynamisierten und möglichst ausreichend hohen Mindestbetrag festgeschrieben wird.**

Für diese Forderung sprechen auch die diversen Szenarien der Gutachter, wie sie u.a. am 09.03.2012 in der Studie zur „Konzeptionellen Vorbereitung der ÖPNV-Finanzierung im Freistaat Sachsen ab 2015“ vorgestellt worden sind. Demnach gehen die Gutachter von drei unterschiedlichen Szenarien der Verteilung der Mittel im Freistaat Sachsen aus, die sich je nach dem prozentualen Anteil der an die Zweckverbände weitergeleiteten Mittel, des aus den Regionalisierungsmitteln zu finanzierenden Ausbildungsverkehrs sowie des ebenfalls aus dem Regionalisierungstopf zu finanzierenden ÖPNV-Landesinvestitionsprogramms z.T. erheblich unterscheiden. In einer weiteren Szenarienbetrachtung, die auch die bislang noch eigenwirtschaftlich erbrachten bzw. vom Land direkt bezuschussten Verkehre wie den IRE 1 (Sachsen-Franken-Magistrale) sowie den RE 100 (Dresden - Landesgrenze – Breslau) und den RE 5 (Leipzig – Flughafen Leipzig/ Halle – Landesgrenze - Halle) in das Bestellprogramm der Zweckverbände für den Zeitraum 2015 bis 2025 einbezieht und die Eingang in den vorliegenden Änderungsentwurf im Hinblick auf die Mindestbestellverpflichtungen der Aufgabenträger gemäß Anlage 3 zu § 1 Abs. 1 Satz 6 gefunden hat, wird die Entwicklung des Anteils des Freistaats Sachsen am Regionalisierungstopf nach Best Case, Normal Case und Worst Case prognostiziert. Selbst im Best Case, der von einer Erhöhung des dem Freistaat zur Verfügung gestellten Anteils an Regionalisierungsmitteln gegenüber dem Status quo um 5% und einer jährlichen Dynamisierung um 2% (bislang beträgt die jährliche Dynamisierungsrate 1,5%) ausgeht und zugleich eine Weiterleitungsrate an die Zweckverbände von 82,5% und damit noch 3,5% über den Berechnungen des SMWA unterstellt, müssten die Zweckverbände eine Unterdeckung von jährlich 12,8 Mio. € vergegenwärtigen. Im allen anderen Betrachtungsfällen wären die jährlichen finanziellen Unterdeckungen der Aufgabenträger noch wesentlich größer bis hin zu max. 90,7 Mio €.

2.2. Methodik des Gutachtens als Grundlage für den Verteilungsschlüssel

1. Schritt

Die der Ermittlung des Verteilungsschlüssels zugrundeliegende Methode im vom SMWA beauftragten Gutachten ist in weiten Teilen sachlich nicht nachvollziehbar und führt daher zu falschen Schlussfolgerungen. Dies beginnt bereits mit den fiktiven Annahmen zu den Leistungsangeboten je Produktkategorie. Hier bestellen die Zweckverbände gegenwärtig zum Teil erheblich mehr Leistungen, als die Gutachter in ihren Grundannahmen unterstellen. So werden beispielsweise im Verbandsgebiet des ZVNL die RE-Linien 5, 6 und 50 werktags mit 18 Zugpaaren bedient und die als Bestandteil des Mitteldeutschen S-Bahn-Netzes I enthaltene S 1 Leipzig Miltitzer Allee – CTL – Leipzig-Stötteritz wird ab 2017 viertelstündig (78 Zugpaare (Zp)) verkehren. Die von den Gutachtern unterstellten Annahmen hinsichtlich der Leistungsangebote sind daher unzutreffend und lassen keine Aussagen zum Bestellvolumen der sächsischen Aufgabenträger als Anknüpfungspunkt für die Ermittlung des Mittelbedarfs zu. Unbegründet und somit nicht nachvollziehbar bleibt die Dimensionierung der Grundannahmen (z. B. 16 Zp/d). Eine lineare Interpolation zwischen 2015 - 2019 bringt notwendigerweise Verzerrungen mit sich. Es bleibt unklar, wer die ggf. entstehenden Differenz kostenseitig tragen soll.

2. Schritt

Die Zuordnung der Streckenabschnitte zum jeweiligen Nachfragecluster gemäß der Landesverkehrsprognose 2025 in Anlehnung an die letzte Sachrevision des Regionalisierungsgesetzes im Jahr 2001/2002 lässt zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen in der Dynamik des Bevölkerungswachstums außen vor. Die Ein- und Aussteigerzahlen sind zudem auch vom jeweils angebotenen Verkehrsangebot abhängig. So musste der ZVNL infolge der Kürzungen im Doppelhaushalt 2011/2012 zum Zwecke der Verringerung seines Aufwands in Höhe von fast 8% u.a. aufgrund des Remanenzkosteneffekts über 10% seines Leistungsangebotes abbestellen. Im Endbericht „Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Mobilität in ländlichen Räumen“ für das Bundesministerium des Innern vom 30.11.2010 wird u.a. konstatiert, dass „die politische Debatte zur Zukunft des ÖPNV in der Fläche hauptsächlich von zwei Themen angeführt (wird): Wie kann man die in den Nahverkehrsgesetzen privilegierte Finanzierung des SPNV abschwächen und wie kann man im übrigen ÖPNV Kosten sparen und die Angebote zurückfahren?“¹ Es hat den Anschein, dass das vorliegende Gutachten hierfür die Rechtfertigungsgrundlage liefern soll. Dafür spricht auch, dass es im Freistaat Sachsen zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder einen beschlossenen Landesentwicklungsplan gibt, noch einen auf dessen Grundlagen beruhenden Landesverkehrsplan, auf dessen Basis dann u.a. auch Verkehrsprognosen entwickelt und Investitionsbedarfe ermittelt werden könnten. Dieser Mangel ist bei den Anhörungen u.a. des Landtags-Innenausschusses am 24.05.2012 zum Landesentwicklungsbericht 2010 sowie Landesentwicklungsplan 2012 von allen Gutachtern kritisiert worden. **Vor diesem Hintergrund sind die dem Gutachten zugrunde liegenden Verkehrsprognosen als Grundlage für die Mittelverteilung ungeeignet.**

3. Schritt

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist die von den Gutachtern vorgenommene Gewichtung der unterschiedlichen Zugprodukte. Zwar lassen sich grundsätzlich Argumente für eine Differenzierung hinsichtlich der Produktionskosten im SPNV als Anknüpfungspunkt für den damit verbundenen Mittelbedarf heranziehen; im konkreten Fall ist die Zuordnung der Gewichtungsfaktoren zu den einzelnen Produkten jedoch willkürlich. Weshalb Regionalexpresszüge als langlaufende Expresslinien mit i.d.R. weniger Halten und verhältnismäßig mehr Fahrgästen (wie z.B. auf der Saxonia-Linie Leipzig – Dresden) generell höhere Kosten (abzüglich der möglichen Fahrgeldeinnahmen) verursachen sollen als z.B. die mit kürzeren Halten verkehrenden Regionalbahnen oder S-Bahnen, bleibt offen. Vor allem aber ist ein solcher Ansatz unglaubwürdig, wenn er sich nur auf das Grundangebot bezieht, während für das Zusatzangebot generell der lediglich die Finanzierung von Busverkehrsleistungen sicherstellende Faktor 0,3 angesetzt wird. Diese Ungleichgewichtung wird auch nicht durch die differenzierte Zuordnung zum Grund- sowie zum Zusatzangebot im Bereich von 400 bis 1.400 Pkm/Streckenkilometer pro Tag beseitigt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass es hinsichtlich einer insgesamt hoch ausgelasteten, aber nicht mit durchgehenden Zügen befahrenen Strecke, die gleichwohl zur Netzbildung unverzichtbar ist (z.B. KBS 527 von Leipzig über Borna - Geithain nach Chemnitz; der Streckenabschnitt Borna – Geithain ist zur Netzbildung wichtig) abschnittsbezogen unterschiedliche

¹ Kurzfassung Endbericht BMI: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Mobilität in ländlichen Räumen. Interlink GmbH – Inter Itzen – raumkom, 30.11.2010

Zuordnungen zum Grund- sowie Zusatzangebot gibt (zwischen Borna und Frohburg nochmals differenziert sowie zwischen Frohburg und Geithain), woraus eine inhomogene Finanzausstattung resultieren würde. Darüber hinaus blieben durch solche unterschiedlichen Zuordnungen die abschnittsbezogenen durchaus beachtlichen Fahrgastzuwächse bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs unberücksichtigt – im ZVNL trifft dies auf insgesamt fünf Streckenabschnitte, darunter die oben genannten, zu. **Der vom SMWA favorisierte Einsatz von Bussen im Zusatzangebot birgt zudem die sehr hohe Gefahr, dass diese Verkehre zukünftig bei der Dimensionierung der Regionalisierungsmittel nicht mehr betrachtet werden. Das bedeutet, dass perspektivisch auch das Zusatzangebot nicht mehr finanziert werden könnte.**

3. Fazit

Das Bestreben des Freistaats, die Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Zweckverbände nach 2015 auf eine neue Grundlage zu stellen und zu diesem Zweck ein Gutachten in Auftrag zu geben, ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine solche Vorgehensweise entlässt die Staatsregierung und das zuständige Ministerium allerdings nicht aus ihrer politischen Verantwortung für die Sicherstellung eines möglichst flächendeckenden ÖPNV-Angebots im Sinne der Sicherung der Mobilitätsbedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger im Freistaat. Es ist daher verwunderlich, dass die von den Gutachtern ermittelten Nachfrageprognosen und der daraus abgeleitete Finanzierungsbedarf offensichtlich nicht mit den landesplanerischen Vorgaben z.B. für die Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren abgeglichen wurden. Die Verantwortung für die sich daraus ergebenden Finanzierungsengpässe und Einschränkungen in den Bedienungsstandards im öffentlichen Nahverkehr (Bus statt Schiene) können nicht auf die Zweckverbände und damit die Kreise und kreisfreien Städte in Sachsen abgewälzt werden. Vor allem aber ist die vom SMWA gewählte Vorgehensweise, die Verteilung der Finanzmittel vor Bekanntwerden des dem Freistaat insgesamt zu Verfügung stehenden Anteils an den Regionalisierungsmittel festzulegen, sachlich falsch, rechtlich problematisch und haushaltspolitisch fragwürdig. Es wäre daher hilfreicher, den Arbeitsstand nunmehr zu belassen und vor weiteren Schritten des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers die Entscheidung über die Höhe der konkreten Zuweisung von Regionalisierungsmitteln vom Bund an den Freistaat abzuwarten.

In diesem Zusammenhang unterstützt der ZVNL die Forderung, die Busförderung substanziell zu erhöhen und hinsichtlich der Förderbedingungen zum Status quo ante zurückzukehren. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die im Zuge des Integrierten Netzes zur besseren Verknüpfung des Mitteldeutschen S-Bahnnetzes mit dem überregionalen Linienbusverkehr im Mitteldeutschen Verkehrsverbund mit den betroffenen Busunternehmen vereinbarten Qualitätsanforderungen eingehalten werden können und diese Busverkehrsangebote somit ihre Funktion im zu- und ablaufenden Verkehr zum Mitteldeutschen S-Bahnnetz vollumfänglich erfüllen können.