

Sitzungsvorlage			KT/20/2021
Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) - Barrierefreier Ausbau von Bus- und Schienenhaltestellen			
TOP	Gremium	Sitzung am	Öffentlichkeitsstatus
7	Kreistag	06.05.2021	öffentlich

keine Anlagen	
---------------	--

Beschlussvorschlag

Der Kreistag beschließt

1. den aktuellen Sachstand zum barrierefreien Ausbau der Haltestellen im Landkreis zur Kenntnis zu nehmen.
2. den barrierefreien Ausbau der Bushaltestellen im Landkreis in der Verantwortung der jeweiligen Straßenbaulastträger zu belassen.
3. den barrierefreien Ausbau der Schienenhaltestellen sowie die zukünftigen Investitionsmaßnahmen im Schienenverkehr mit den Städten und Gemeinden abzustimmen und grundsätzlich in die Finanzierungsverantwortung des Landkreises zu übernehmen.

I. Sachverhalt

1. Barrierefreier Ausbau Bus- und Schienenverkehre

1.1 Allgemeines zum barrierefreien Ausbau

Aufgrund gesetzlicher Regelungen im Personenbeförderungsgesetz (§ 8 Abs. 3 PBefG) sowie in der Eisenbahn-, Bau- und Betriebsordnung (§ 2 Abs. 3 EBO) soll grundsätzlich bis zum 01.01.2022 die vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erreicht werden. Im Landkreis Karlsruhe sind über 100 Schienenhaltepunkte sowie über 1.000 Bushaltepunkte betroffen. Dabei muss zwischen dem barrierefreien Ausbau der Schienenhaltepunkte und der Bushaltestellen unterschieden werden.

1.2 Busverkehr

1.2.1 Rechtliche Vorgaben und Zuständigkeiten

Die Vorgaben des Bundes sehen im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) vor, öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr barrierefrei zu gestalten.

Gem. § 9 Abs. 1 Straßengesetz Baden-Württemberg (StrG BW) sowie § 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Weiter heißt es, dass die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaues entsprechenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern haben; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie die Belange von Menschen mit Behinderungen und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen.

Die Haltestellen sind nach Straßenrecht Bestandteil der Straße und fallen demnach unter die Baulast des jeweiligen Straßenbaulastträgers. Bei der Straßenbaulastträgerschaft ist zwischen den Streckenabschnitten innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten zu unterscheiden. Eine Ortsdurchfahrt ist gem. § 8 Abs. 1 StrG BW und § 5 Abs. 4 FStrG der Teil einer (Bundes-, Landes- oder Kreis-)Straße, der innerhalb einer geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung dient.

Außerhalb der Ortsdurchfahrt gliedert sich die Straßenbaulastträgerschaft folgendermaßen: der Bund bei Bundesstraßen (§ 5 Abs. 1 FStrG), das Land bei Landesstraßen (§ 43 Abs. 1 StrG BW) sowie die Land- und Stadtkreise bei Kreisstraßen (§ 43 Abs. 2 StrG BW) und die Gemeinden bei Gemeindestraßen (§ 44 StrG BW). Hierbei bezieht sich die Straßenbaulast auf alle Bestandteile der Straße und umfasst sowohl die Fahrbahn als auch Gehwege und Haltebuchten.

Innerhalb der Ortsdurchfahrt wird weiter unterschieden: Für Ortsdurchfahrten im Zuge der Landes- und Kreisstraßen liegt die Baulastträgerschaft gem. § 43 Abs. 3 Satz 1 StrG BW bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 30.000 Einwohner/-innen vollständig bei der jeweiligen Gemeinde. Beträgt die Einwohnerzahl weniger als 30.000 Einwohner/-innen wird erneut differenziert: Träger der Straßenbaulast der Fahrbahn und Radwege in den Ortsdurchfahrten sind gem. § 43 Abs. 1 und 2 StrG BW das Land oder die Kreise. Gehwege, dem die Wartefläche der Bushaltestelle zugeordnet wird, fallen allerdings in die Straßenbaulast der Gemeinden (§ 43 Abs. 4 StrG BW).

Für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen liegt die Baulastträgerschaft gem. § 5 Abs. 2 FStrG bei Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohner/-innen vollständig bei der jeweiligen Gemeinde. Beträgt die Einwohnerzahl weniger als 80.000 Einwohner/-innen ist Träger der Straßenbaulast bei Fahrbahn und Radwegen in den Ortsdurchfahrten demnach der Bund (§ 5 Abs. 1 FStrG). Träger der Straßenbaulast für Gehwege (inkl. Wartefläche der Bushaltestellen) und Parkplätze ist jedoch auch hier die jeweilige Gemeinde (§ 5 Abs. 3 FStrG).

Straßenbaubehörde bei Kreisstraßen sind laut § 50 Abs. 3 Nr. 2a StrG BW die Straßenbauämter der Kreise, sofern diesen die Straßenbaulast obliegt. Bei Bundes- und Landesstraßen wird die Straßenbaulast demnach durch die Regierungspräsidien und die Landratsämter/Straßenbauämter als untere Verwaltungsbehörde laut § 50 Abs. 3 Nr. 1a StrG BW ausgeübt, wobei die Straßenbauämter u. a. für die Unterhaltung und die Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht zuständig sind (§ 51 Abs. 2 StrG BW) und die Regierungspräsidien u. a. für den Bau oder bauliche Änderungen (§ 51 Abs. 1 StrG BW). Straßenbaubehörde für die Gemeindestraßen sind gem. § 50 Abs. 3 Nr. 3 StrG BW die Gemeinden, ebenso, wenn diesen die Straßenbaulast bei Kreis- oder Landesstraßen obliegt (§ 50 Abs. 3 Nr. 1b und 2b StrG BW).

Sofern die Straßenbaulast aufgrund der besonderen Verhältnisse der Ortsdurchfahrt auseinanderfällt, ist hier eine Abstimmung zwischen den Straßenbaulastträgern notwendig. Dies regeln die „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrtenrichtlinien – ODR)“ in Ziffer 11 ff., dabei wird die Kostenteilung in Ziff. 12 wie folgt behandelt:

Stellt der Bau und Ausbau einer Ortsdurchfahrt eine Gemeinschaftsmaßnahme des Bundes (hinsichtlich Fahrbahn) und der Gemeinde (hinsichtlich Gehweg) dar, hat grundsätzlich jeder Baulastträger die Kosten des Um- und Ausbaus der ihm zugeordneten Anlagen allein zu tragen. Hierbei kann vereinbart werden, dass Kosten für Maßnahmen und Leistungen, die für beide Baulastträger gemeinsam entstehen, zwischen Bund und Gemeinde im Verhältnis der Breiten ihrer Straßenteile geteilt werden. Planung und Baudurchführung sollte von einem der Beteiligten übernommen werden.

Sind Gehwege einer Gemeinde in einer Ortsdurchfahrt bereits angelegt und veranlasst eine Um- oder Ausbaumaßnahme der Fahrbahn (hierzu zählt u. a. eine Verbreiterung der Fahrbahn) auch eine Änderung des Gehweges, so hat der Bund als Veranlasser die Kosten der Wiederherstellung des verdrängten Gehwegs (oder Parkplatzes) in der bisherigen Breite und Beschaffenheit oder in demselben Umfang die Kosten der notwendig gewordenen Veränderung des Gehwegs zu tragen.

Die Gemeinde trägt allein die Kosten, wenn in einer Ortsdurchfahrt nur Gehwege neu gebaut oder ausgebaut werden (der Wartebereich einer Bushaltestelle gehört zum Gehweg). Wird durch die Änderung ein Ausbau der Fahrbahn notwendig, trägt auch hier die Gemeinde die Kosten.

Die ODR ist nur für Bundesstraßen eingeführt worden, dennoch wird diese Richtlinie in Bezug auf den Ausbau von Bushaltestellen auch bei den Landes- und Kreisstraßen angewendet. Eine Abweichung findet sich bei Einmündungen, hier ist nach der ODR bis zur Ende der Eckausrundung der Einmündung der übergeordnete Baulastträger für den Bau- und die Unterhaltung zuständig, bei Landes- und Kreisstraßen ist allerdings der untergeordnete Baulastträger zuständig.

1.2.2 Aktueller Sachstand

Mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes zum 01.01.2013 wurden die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs verpflichtet, in ihren Nahverkehrsplänen die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen zu berücksichtigen, mit dem Ziel bis 01.01.2022 grundsätzlich eine vollständige Barrierefreiheit für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs zu erreichen. Der Landkreis hat hierzu die Pflicht, einen Nahverkehrsplan aufzustellen. In dem Plan können Ausnahmen von der Frist gem. § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG (barrierefreier Ausbau bis zum 01.01.2022) aufgenommen werden.

Um für die Erstellung einer Fortschreibung des Nahverkehrsplans im Sinne der Barrierefreiheit einen Überblick darüber zu erhalten, wie viele Haltestellen noch barrierefrei ausgebaut werden müssen, hat der Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) im Auftrag des Landkreises die Planung Transport Verkehr Group AG (PTV) mit dem Projekt „Bestandsaufnahme zur Barrierefreiheit im Karlsruher Verkehrsverbund“ beauftragt. Die PTV hat alle Merkmale der Haltestellen im rechtsrheinischen Verbundgebiet erfasst und anschließend anhand dieser Merkmale eine Kategorisierung der einzelnen Haltestellen vorgenommen, um daraus eine Priorisierung für den barrierefreien Ausbau abzuleiten. Sowohl die Priorität 0 „bereits vollständig barrierefrei“, als auch die Priorität 1 „bereits teilweise barrierefrei“ reicht grundsätzlich aus, um die gesetzlichen Voraussetzungen an die Barrierefreiheit zu erfüllen. Die Priorität 2 erfordert einen Ausbau bis 2022, während die Prioritäten 3 und 4 einen Ausbau ab 2022 bedeuten, gestaffelt in 2-Jahresschritten. Bei einigen wenigen Haltepunkten ist auch überhaupt kein Ausbau notwendig (Priorität 5). Für die Haltepunkte, die erst ab 2022 ausgebaut werden und die, die gar nicht ausgebaut werden sollen, muss in einer Ergänzung zum Nahverkehrsplan eine begründete Ausnahme festgelegt werden. Andernfalls sind die Haltestellen bis zum 01.01.2022 auszubauen.

Die Ergebnisse der Studie wurden den Städten und Gemeinden des Landkreises am 12.03.2020 bei einer gemeinsamen Informationsveranstaltung von KVV und Landkreis vorgestellt. Im Landkreis sind 97 % der Haltepunkte noch nicht barrierefrei. Im Nachgang der Veranstaltung wurde den Kommunen in einer E-Mail neben der Präsentation der Infoveranstaltung auch zwei Tabellen, zum einen die jeweiligen Erhebungsergebnisse und zum anderen die Kategorisierung der auf dem Gemarkungsgebiet liegenden Bushaltestellen, übersandt. Hierzu wurde den Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, bei Vorliegen von Gründen eine Umstufung der Priorisierung vorzunehmen und entsprechend Rückmeldung zu geben, damit diese in die Fortschreibung des Nahverkehrsplanes mit berücksichtigt werden können.

Gründe für Umstufungen können sein, dass Straßenbaumaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen sind, die sich mit einem Ausbau der Haltestelle kombinieren lassen, oder ein Ausbau überhaupt nicht notwendig ist, da es sich bspw. lediglich um die Bedienung eines Ausflugsgebietes für Wanderer handelt. Die Errichtung von Klapp-rampen als Maßnahme zur Barrierefreiheit reicht nicht aus, um von der Pflicht des barrierefreien Ausbaus entbunden zu werden.

1.2.3 Weiteres Vorgehen

Das bisherige Ziel des KVV, die Ergänzung zum Nahverkehrsplan im Herbst 2020 in den Gremien der Aufgabenträger zu verabschieden, konnte aufgrund noch ausstehender Rückmeldungen einiger Kommunen nicht eingehalten werden. Nach aktuellem Stand sind dem Landkreis und dem KVV mittlerweile die meisten Rückmeldungen zu den Ausbauplänen eingegangen, sodass die Anhörung mittels Umlaufverfahren an die Träger der öffentlichen Belange voraussichtlich Mitte April beginnen kann. Der bisherige Zeitplan sieht vor, dass der Landkreis die fertiggestellte Ergänzung zum Nahverkehrsplan für eine Beschlussfassung im Sommer 2021 erhält.

Teilweise wurde seitens einiger Kommunen angeregt, ob der Landkreis die Aufgaben der Straßenbaulastträger übernehmen und als Dienstleister für die Städte und Gemeinden tätig werden kann. Diese Aufgabenübertragung müsste im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Kommunen und dem Landkreis geregelt und seitens des Kreistages zugestimmt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich der aktuelle Ausbaustand der einzelnen Kommunen unterschiedlich darstellt, so haben einige Gemeinden bereits den barrierefreien Ausbau umgesetzt oder befinden sich am Ende der Planungsphase. Zudem lassen sich Straßenbaumaßnahmen seitens der Kommunen mit dem Ausbau der Bushaltestellen im Sinne der Barrierefreiheit kombinieren, was unter anderem dazu führen kann, Kosten einzusparen. Gerade im Hinblick auf die besseren Ortskenntnisse führt die Planung und Umsetzung durch die Kommune zu Generierung von Synergieeffekten.

Eine Übernahme der Aufgabe zum Umbau von über 1.000 Haltestellen durch den Landkreis ist kurzfristig nicht möglich. Hierfür müssten – neben den oben genannten Vereinbarungen und Beschlüssen – im Vorfeld die organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen und auch Personal hierfür rekrutiert werden.

1.3 Schienenhaltepunkte der Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG)

Wie in der Kreistagssitzung vom 30.01.2020 beschlossen, hat der Landkreis mit der AVG ein einheitlicher kreisweiter Ausbauvertrag über alle AVG-Haltepunkte entlang der Schiene geschlossen.

Hinsichtlich der Förderung ist vorgesehen sowohl Bundes- als auch Landesmittel zu beantragen.

Im novellierten Bundesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Bundes GVFG) ist geregelt, dass zum Erreichen von Klimazielen befristet bis zum Jahr 2030 der Bau und Ausbau von Bahnhöfen und Haltestellen des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs mit 60 % der zuwendungsfähigen Kosten vom Bund gefördert werden können. Die Förderschwelle liegt hier bei 10 Mio. €.

Das Land hat eine Co-Finanzierung zur Bundesförderung zugesagt. Aktuell finden hierzu zwischen Bund und Ländern die Abstimmungen über die Regularien zur Nutzung der neuen Fördertatbestände statt.

Hierzu laufen auch die Beratungen mit der AVG, allerdings sind noch verschiedene Punkte seitens des Bundes offen, bspw. der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. Der Landkreis Karlsruhe ist aber auch hier Vorreiter, so dass es noch kein eingespieltes Verfahren oder Richtlinien gibt.

Für die Haltepunkte Bretten Schulzentrum, Zaisenhausen und Bauerbach (alle an der S4 liegend) erfolgt der barrierefreie Ausbau bereits in diesem Jahr im Rahmen einer sowieso auf der S4 geplanten Streckensperrung. Gerade bezüglich des Haltepunkts Bretten Schulzentrum gibt es immer wieder Beschwerden hinsichtlich der Sicherheitslage vor Ort. Da die Bundesförderung noch nicht zur Verfügung stehen wird, gibt es hier nur die Möglichkeit eine Förderung über das Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG BW) mit 75 % der Baukosten und 10 % der Planungskosten zu beantragen. Dies ist seitens der AVG erfolgt. Mittlerweile liegt auch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vor, auf Basis derer die Vergabe der Bauleistungen erfolgen konnte.

2. Grundsatzentscheidung Finanzierung neue Infrastrukturmaßnahmen

Die Finanzierung des Landkreises umfasste bei Infrastrukturmaßnahmen grundsätzlich eine Beteiligung an den zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 50 %. Die verbleibenden zuwendungsfähigen Kosten und die gesamten nichtzuwendungsfähigen Kosten, bspw. Planungskosten, sind von den Kommunen zu tragen.

In den letzten 15 Jahren wurden lediglich noch kleinere Infrastrukturmaßnahmen im Nahverkehr umgesetzt, bspw. der Neu- und Umbau von Haltepunkten bei der S-Bahn Rhein-Neckar.

Für die Zukunft sind im Landkreis Karlsruhe nun aber eine ganze Reihe an Maßnahmen bei der Nahverkehrsinfrastruktur vorgesehen. Neben Streckenreaktivierungen, einem zweigleisigen Ausbau zwischen Karlsruhe und Bretten (S4) sowie diversen Neubaustrecken, die – je nach Entwicklung bei der Standardisierten Bewertung – umgesetzt werden sollen, sind neuerdings auch Elektroladeinfrastrukturen für Busverkehre zu nennen.

Diese Maßnahmen alle zeitnah angehen und zügig abarbeiten zu können, gestaltet sich als größere Herausforderung. Im jetzigen Finanzierungsregime muss nicht nur eine enge Abstimmung mit den jeweiligen Städten und Gemeinden erfolgen, sondern auch noch eine Berücksichtigung der jeweiligen Haushaltslagen in jeder Kommune vor Ort. Entsprechend muss für jede dieser Maßnahme eine Finanzierungsvereinbarung getroffen werden.

Auch sind insbesondere beim Bund die hohen Bagatellgrenzen für die Förderung zu beachten. Um beim barrierefreien Ausbau der Schienenhaltstellen in die Bundesförderung zu kommen, sind Maßnahmenpakete mit einem Volumen von mind. 10 Mio. Euro zu bilden, die technisch und wirtschaftlich gemeinsam angegangen werden können. Hierfür wurde bereits im Kreistag am 16.07.2020 vereinbart, diese Ausbaumaßnahmen gemeinsam mit der AVG über die Abschreibungen und die Stationspreise zu finanzieren. Dieses Vorgehen soll nun zukünftig auf alle neuen Infrastrukturprojekte Anwendung finden.

Die Landkreisverwaltung schlägt daher vor, in Fortführung der Vereinbarung zum barrierefreien Ausbau der Schienenhaltpunkte, zukünftig alle anstehenden Infrastrukturmaßnahmen – nach den grundsätzlichen Beschlussfassungen in den Landkreistagsgremien – in die Finanzverantwortung des Landkreises zu übernehmen und die Finanzierung über die Betriebskosten des Landkreises (durch das Auflösen von Zuschüssen oder die Refinanzierung über die Abschreibungen beim Infrastrukturbetreiber) abzuwickeln. Ausgenommen hiervon sind zusätzliche Maßnahmen oder Ausgestaltungen, die über den Bedarf hinaus auf Wunsch der Städte und Gemeinden ausgeführt werden sollen.

Der Verwaltungsausschuss hat die Angelegenheit in seiner Sitzung vom 15.04.2021 beraten und dem Kreistag einstimmig zur Beschlussfassung empfohlen.

II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Für eine zentralisierte Aufgabenübertragung an die Landkreisverwaltung beim barrierefreien Ausbau der Bushaltstellen müssten im Vorfeld zusätzliche personelle Stellen geschaffen werden, um die Betreuung der über 1.000 Bushaltstellen organisatorisch, bautechnisch und vergaberechtlich umsetzen zu können. Seitens der Landkreisverwaltung wird mit drei bis vier zusätzlichen Vollzeitstellen im gehobenen Dienst gerechnet.

Die konkreten finanziellen Auswirkungen einer generellen Übernahme der Infrastrukturmaßnahmen in die Finanzverantwortung des Landkreises ist abhängig von den konkreten Projekten. Zudem müssen mögliche Zuschüsse gegengerechnet werden.

III. Zuständigkeit

Da es sich hierbei um eine Grundsatzentscheidung handelt, ist für die Beschlussfassung die Zuständigkeit des Kreistages gegeben. Der Sachverhalt wurde in dem für den ÖPNV zuständigen Ausschuss vorberaten.