

Sitzungsvorlage			VA/41/2021
Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) - Ergebnisse ÖPNV-Report - Infrastrukturausbau - Einsatz von alternativen Antriebsformen im Busverkehr - Finanzierung des Nahverkehrs			
TOP	Gremium	Sitzung am	Öffentlichkeitsstatus
4	Verwaltungsausschuss	01.07.2021	öffentlich

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

Beschlussvorschlag

Der Verwaltungsausschuss nimmt

1. den aktuellen ÖPNV-Sachstandsbericht zur Kenntnis und
2. beauftragt die Verwaltung, die vorgeschlagene Änderung der ÖPNV-Direktbeteiligung mit den Städten und Gemeinden zu beraten.

I. Sachverhalt

1. Ergebnisse des ÖPNV-Reports für den Landkreis Karlsruhe

Das Land Baden-Württemberg hat sich die Verdoppelung des ÖPNV bis zum Jahr 2030 als Ziel gesetzt. Damit soll der ÖPNV einen wichtigen Beitrag zur Einsparung von CO₂ im Verkehrssektor leisten. Hierfür wurde Mitte des Jahres 2020 die Entwicklung einer ÖPNV-Strategie 2030 vom Verkehrsministerium Baden-Württemberg in Auftrag gegeben. Um eine Grundlage für die Entwicklung einer ÖPNV-Strategie zu haben, wurde die civity Management Consultants GmbH & Co. KG (civity) zu Beginn des Jahres 2020 vom Verkehrsministerium Baden-Württemberg beauftragt, den Status quo des ÖPNV auf Ebene der Verkehrsverbünde, Stadt- und Landkreise sowie der Kommunen zu analysieren. In der Studie, dem sogenannten ÖPNV-Report, wird auch ein Vergleich mit ähnlich strukturierten Best-Practice-Regionen im In- und Ausland (Regionen in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden) hinsichtlich der Angebotsqualität, des Preis-Leistungs-Verhältnisses und der Nachfrage im ÖPNV gezogen.

Die Ergebnisse des ÖPNV-Reports Baden-Württemberg und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen wurden am 9. Dezember 2020 im Rahmen einer Online-Veranstaltung der Öffentlichkeit erstmals vorgestellt. Fazit von civity war, dass das ambitionierte Ziel der Verdoppelung des ÖPNV bis 2030 erreicht werden kann, es dafür jedoch gemeinsamer Kraftanstrengung und der Zusammenarbeit aller relevanten Akteure des öffentlichen Nahverkehrs bedarf, denn die ÖPNV-Nutzung entscheidet sich vor Ort und es ist wichtig, alle örtlichen Akteure miteinzubeziehen.

Das Ministerium für Verkehr hat nach der Vorstellung des ÖPNV-Reports angeboten, die detaillierten Ergebnisse – zugeschnittenen auf die jeweilige Raumschaft – den Stadt- bzw. Landkreisen vorzustellen und mit den örtlichen Akteuren zu diskutieren. Für den Landkreis Karlsruhe wurden die Resultate des ÖPNV-Reports am 08.06.2021 von civity in einer Videokonferenz präsentiert. Zu dieser waren neben einem Vertreter des Karlsruher Verkehrsverbundes (KVV) auch die Fraktionsvorsitzenden des Kreistags sowie die verkehrspolitischen Sprecher eingeladen.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

Aufgrund des Karlsruher Modells hat der Landkreis Karlsruhe von allen Landkreisen in Baden-Württemberg den höchsten Anteil an Schienenabfahrten pro Haltestelle. Die Anbindung der Einwohner an einen SPNV-Haltepunkt ist gut. Das Taktangebot im Landkreis Karlsruhe befindet sich ebenfalls in einem soliden Bereich.

Das gut und weit in den Landkreis ausgebaute Stadtbahnsystem stellt das Rückgrat des ÖPNV im Landkreis dar. Der Busverkehr nimmt daher eine untergeordnete Rolle ein (z. B. als Zubringer zur Stadtbahn). Durch die geringere Haltestellenanzahl, die der Schienenverkehr im Vergleich zum Busverkehr benötigt, ist die ÖPNV-Netzdichte (Anzahl an Haltestellen/Haltepunkten bezogen auf Siedlungsfläche) im Landkreis Karlsruhe im Vergleich zu anderen Landkreisen eher gering. Dadurch erreichen weniger Menschen eine ÖPNV-Haltestelle in unter 5 Minuten zu Fuß, was das Angebot im Landkreis schlechter erscheinen lässt, als bspw. in Regionen, in denen es nur ein Busnetz und damit deutlich mehr Haltestellen gibt. Die Erschließung der Einwohner an den gesamten ÖPNV ist somit ein Bereich, den der Landkreis Karlsruhe gemäß dem ÖPNV-Report noch verbessern könnte. Bei den Reduzierungen des Fahrplanangebotes am Wochenende besteht ebenfalls Optimierungspotenzial. So reduzieren beispielsweise die Vergleichsregionen aus der Schweiz und Österreich ihren ÖPNV am Wochenende deutlich weniger als die Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg. Bereits vor Jahren hat hier der Kreistag beschlossen, diesen Schwerpunkt anzugehen, und zwar nicht durch den ausgedehnten Einsatz von Linienbussen, sondern durch den Einsatz von On Demand-Verkehren, die peu à peu mit jeder neuen Linienbündelausschreibung mit aufgenommen werden. Die Bedarfsverkehre wurden von civity in ihrer Studie jedoch nicht betrachtet.

Insgesamt lässt sich aus dem ÖPNV-Report für den Landkreis Karlsruhe ein guter Status Quo im ÖPNV ableiten. Allerdings spiegelt sich dieses noch nicht im Modal Split wieder.

In einzelnen Bereichen (u. a. Netzdichte, Angebot am Wochenende) hat der Landkreis Karlsruhe noch Verbesserungs- bzw. Ausbaupotenzial, aber das Ziel der Verdoppelung des ÖPNV bis 2030 kann nach Einschätzung von civity unter der Anstrengung aller Akteure erreicht werden. Neben den Pull-Faktoren im ÖPNV sind aber auch Push-Faktoren im Straßenverkehr notwendig, um die Menschen zu einem Umstieg vom Individualverkehr auf den ÖPNV zu bewegen.

Die Landkreisverwaltung wird die Ergebnisse nun gemeinsam mit dem KVV aufarbeiten und sich zu möglichen Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des ÖPNVs im Landkreisgebiet abstimmen. In diesem Rahmen wird dann auch der Einfluss und die Möglichkeiten der Lärmaktionsplanungen in den Städten und Gemeinden auf die Verkehre in der Aufgabenträgerschaft des Landkreises Karlsruhe analysiert.

2. Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs im Landkreis Karlsruhe

Ziel des ÖPNV-Reports war die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die ÖPNV-Strategie 2030. Ein Expertengremium aus 20 Vertreterinnen und Vertretern der Aufgabenträger, der Verkehrsunternehmen, der Verkehrsverbünde, des Fahrgastverbands, der Gewerkschaften und der Wissenschaft, die sogenannte ÖPNV-Zukunftskommission, hat hierzu 10 Handlungsfelder herausgearbeitet und ein Ziel- und Maßnahmenkatalog sowie ein Leitbild erstellt, das den angestrebten Zielzustand des ÖPNV im Jahr 2030 abbildet (vgl. Sitzungsvorlage KT/19/2021).

Die Landkreisverwaltung arbeitet stetig daran das öffentliche Nahverkehrsangebot im Landkreis zu verbessern und steht den Maßnahmen und Zielsetzungen der Kommission daher grundsätzlich positiv gegenüber. Einige Handlungsempfehlungen wurden im Landkreis bereits umgesetzt, sind im Aufbau bzw. stehen kurz vor der Einführung. Zentrale Themen sind dabei der u. a. der Infrastrukturausbau und der Umstieg auf alternative Antriebsformen.

2.1 Infrastrukturausbau

Der Ausbau der Infrastruktur ist zentraler Grundstein für eine Ausweitung des Angebotes – das bei einer Verdoppelung der Fahrgastanzahl zwingend nötig sein wird. Bereits heute sind viele Strecken an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt. Mit dem mehrgleisigen Ausbau von Strecken, wie bspw. dem zweigleisigen Ausbau der Kraichgaubahn, aber auch der Prüfung von Neubauüberlegungen für verschiedene Strecken, wird im Landkreis Karlsruhe für die Zukunft geplant.

Dazu gehört auch das Projekt des Landes Baden-Württemberg zur Reaktivierung von stillgelegten Schienenstrecken. Im Rahmen dessen wurden 42 Strecken auf ihr Fahrgastpotenzial hin untersucht. Den zwei im Landkreis liegenden Strecken

- Ettlingen West – Ettlingen Erbprinz (Albtalbahn)
- Graben-Neudorf – Hochstetten (Hardtbahn) in Verbindung mit der Karlsruher Strecke KA-Neureut – KA-Mühlburg (Hardtbahn)

wurde jeweils ein sehr hohes oder hohes Nachfragepotenzial bescheinigt. Aufgrund dieser guten Ergebnisse und der vorteilhaften Förderaussichten besteht seitens des Landkreises ein hohes Interesse an den Streckenreaktivierungen. Es wurden daher unmittelbar im Anschluss weitere vertiefende Untersuchungen in die Wege geleitet.

Um alle Beteiligten und Betroffenen frühzeitig und transparent zu informieren, soll während des Planungs- und Untersuchungszeitraums eine enge Abstimmungen mit den an der Strecke liegenden Städten und Gemeinden stattfinden. Hierzu erfolgte im April 2021 bereits ein erster Austausch mit der Stadt Ettlingen. Da hier der Verlauf der Trasse bereits feststeht wurde vereinbart, dass am 08. Juli 2021 ein Öffentlichkeitstermin für die Albtalbahnstrecke stattfinden soll, bei dem die Bürger erste Informationen über die mögliche zu reaktivierende Strecke erfahren können.

In Bezug auf die Hardtbahn fand im Mai 2021 eine Abstimmung mit Vertretern der dortigen Kommunen statt. Hier müssen erst die grundlegenden Planungsschritte erfolgen, weshalb vereinbart wurde, sich regelmäßig auszutauschen.

Auch der im Landkreis Heilbronn liegenden Strecke Lauffen (Neckar) – Zaberfeld (Zabergäubahn) wurde ein hohes Nachfragepotenzial vorhergesagt, sodass eine Reaktivierung grundsätzlich möglich erscheint. Näheres soll nun eine detaillierte Untersuchung des Landkreises Heilbronn klären. Hier ist aber weiterhin noch eine Reihe an Fragen offen. Eine ist, von wem die Reaktivierung durchgeführt werden soll und wie sich, teilweise auf diese Frage aufbauend (Geltung der Regelwerke), dann die zu erhaltende Infrastruktur darstellen wird.

Laut aktueller Prognose wird sich die Klärung dieser Punkte noch über einige Zeit erstrecken. Aus Sicht des Landkreises erscheint es nur sinnvoll, zunächst das Ergebnis der grundlegenden Fragen abzuwarten und die weitere Planung einer Westanbindung dann anzugehen, sobald diesbezüglich Klarheit herrscht. Zum aktuellen Stand wird sich die Landkreisverwaltung regelmäßig mit der Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG) austauschen.

Zu den Strecken „Karlsruher Nordring“ sowie eine Schienenverbindung von Bad Schönborn nach Östringen wird auch noch im Sommer 2021 mit einer ersten Einschätzung gerechnet.

2.2 Einsatz von alternativen Antriebsformen im Busverkehr

Zur Erreichung der Klimaschutzziele soll nicht nur der ÖPNV-Anteil am Modal Split wachsen, sondern auch der – per se bereits umweltfreundliche – öffentliche Nahverkehr selbst soll durch die Umstellung auf alternative Antriebsformen seinen Klimaschutzbeitrag noch erhöhen.

Die EU hat dazu mit einer Änderung der Richtlinie zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge – der Clean Vehicles Directive (CVD) – im Juni 2019 die rechtliche Grundlage geschaffen. Diese ist innerhalb von 24 Monaten in nationales Recht umzusetzen und gilt damit ab 02.08.2021 auch in Deutschland. Das entsprechende Umsetzungsgesetz, das „Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz – SaubFahrzeugBeschG)“ wurde am 09.06.2021 im Bundesgesetzblatt verkündet.

Die CVD bzw. das SaubFahrzeugBeschG definiert, was als „sauberes Fahrzeug“ anzusehen ist und sieht verbindliche Mindest-Vergabequoten auf nationaler Ebene vor: Bis zum Jahr 2025 müssen in Deutschland 45 % der neu beschafften Busse die Kriterien eines sauberen Fahrzeugs (Antriebsarten: Elektrizität, Wasserstoff, nachhaltige Biokraftstoffe, synthetische und paraffinhaltige Kraftstoffe, Erdgas, Flüssiggas) erfüllen. Ab 2026 (bis 2030) wird die Quote bei Bussen dann auf 65 % angehoben. Jeweils die Hälfte der Quoten muss mit vollständig emissionsfreien Fahrzeugen gemäß der Richtlinie (z. B. Elektro- und Brennstoffzellenbusse) erfüllt werden.

Der Kreistag hat bereits in seiner Sitzung vom 09.05.2019 – und somit vor der EU – beschlossen, im ÖPNV schrittweise auf Elektroantrieb (emissionsfreie Fahrzeuge gemäß der Richtlinie) umzusteigen. In den letzten beiden Ausschreibungen von Buslinienbündeln wurde jeweils die Vorgabe gemacht, dass ab dem zweiten Betriebsjahr verpflichtend fünf Elektrobusse einzusetzen sind. Hierzu wird in Ettlingen derzeit die notwendige Infrastruktur errichtet. Die ersten fünf Elektrobusse fahren voraussichtlich ab November 2021 in Ettlingen. Auch im On Demand-Verkehr kommen vorwiegend elektrische Fahrzeuge zum Einsatz.

Um auch die weiteren Vorgaben einhalten zu können, stimmt sich die Landkreisverwaltung darüber hinaus aktuell mit dem WBO – Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer e.V. bzgl. eines Pilotprojektes für den Einsatz von synthetischem Kraftstoff im ÖPNV ab. Dabei geht es um die Rolle von synthetischem Kraftstoff als nachhaltigere und effizientere Kraftstoffalternative zum klassischen Diesel-Kraftstoff. Synthetische Kraftstoffe – auch e-fuels genannt – werden im Gegensatz zu Benzin und Diesel nicht aus Erdöl, sondern aus erneuerbarem Strom und CO₂ gewonnen. Sie können aber wie Benzin oder Diesel in konventionellen Verbrennungsmotoren eingesetzt oder diesen beigemischt werden. Die Verbindungen von synthetischen Kraftstoffen verbrennen nahezu rußfrei und erlauben es daher, Motoren so zu verbessern, dass sie in der Gesamtbilanz sehr viel weniger CO₂ und fast keinen Feinstaub oder Stickstoffoxid emittieren. Synthetische Kraftstoffe senken somit lokale Emissionen und können bei der Quotenerfüllung von sauberen Fahrzeugen im Rahmen der CVD angerechnet werden. Im konkreten Fall soll es um den Einsatz von Biomethan (also Biogas) gehen.

3 Finanzierung des Nahverkehrs

Vor mittlerweile knapp 30 Jahren hat der Landkreis Karlsruhe die Finanzverantwortung für den ÖPNV übernommen und hierfür mit den einzelnen Städten und Gemeinden Vereinbarungen getroffen. Die ÖPNV-Aufwendungen werden zur Hälfte über die Kreisumlage getragen. Die andere Hälfte wird von den Städten und Gemeinden nach deren Bedienungshäufigkeit (An- und Abfahrten) anhand eines Prozentsatzes direkt finanziert (ÖPNV-Direktbeteiligung). Dieser Prozentsatz ergibt sich aus dem Anteil der jeweiligen Bedienung, gemessen an allen An- und Abfahrten im Landkreis Karlsruhe. Hierfür wurde ein aufwendiges System entwickelt, dass jede Haltestelle auf jeder Linie (Bus- und Schienenverkehre) Gebietskörperschaften scharf erfasst und gemäß der Qualität mit einem Faktor gewichtet (bspw. Minibus 0,8 und Stadtbahn 1,6). Im Rahmen einer jährlichen Spitzabrechnung ist der Soll- / Ist-Abgleich, sowohl fahrplan- als auch finanzbezogen, vorgesehen.

Das aktuelle System ist grundsätzlich nicht mehr zeitgemäß. Die Verkehre haben sich in den letzten 30 Jahren nicht nur quantitativ, sondern auch in ihrer Komplexität enorm verändert, was großen Einfluss auf die Berechnung hat. Eine inhaltliche Diskussion der Anpassung der Direktbeteiligung, und somit eine Verschiebung der Belastung zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden bzw. auf den Landkreis, erscheint derzeit jedoch nicht zielführend, weshalb das Verfahren der Aufteilung anhand des ÖPNV-Angebotes grundsätzlich weiterhin beibehalten werden sollte. Allerdings ist eine Klärung bzgl. dem weiteren Vorgehen und einer Vereinfachung notwendig.

Bereits in den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die nachträgliche Spitzabrechnung in den heutigen volatilen Zeiten nicht mehr passt, weshalb konsequenterweise im Kreistag mehrfach schon eine (zeitlich befristete) Aussetzung beschlossen wurde. Dieser sich in den vergangenen Jahren bereits mehrfach ergebenden Sachverhalt wird jetzt aufgrund der Fahrgeldverluste der Corona-Pandemie noch weiter angeheizt. Die massiv eingebrochenen Fahrgelder sorgen (abhängig auch von der Gestaltung der Rettungsschirme) für umfangreiche zusätzliche Zahlungsverpflichtungen des Landkreises, die jedoch nicht im Voraus prognostizierbar sind. Die weitere Anwendung der Spitzabrechnung würde daher dazu führen, dass im Nachgang, zweites Halbjahr des Folgejahres, dann umfangreiche Nachforderungen bei den Städten und Gemeinden drohen.

Um das aktuelle Verfahren zu vereinfachen und für alle Beteiligten mehr Planungssicherheit zu schaffen, schlägt die Verwaltung Nachfolgendes vor: Grundsätzlich wird an dem System der Direktabforderung festgehalten. Einzelne Faktoren werden nur für Minibus, Standardbus und Schiene angewandt. Es erfolgt weiterhin eine jährliche Information der Städte und Gemeinden im Spätjahr für das folgende Jahr mit den einzelnen Beträgen und Zahlungszeitpunkten. Die Berechnung erfolgt jeweils auf Basis der Juni Fahrplänen und der Kalkulationen und Prognosen der Haushaltsplanung des Landkreises sowie der Rechnungslegung des vorangegangenen Jahres. Es handelt sich dann zukünftig um Kostenbeiträge und nicht mehr um Abschläge, sodass keine separaten Nachforderungen im Nachgang erfolgen. Die Planungssicherheit aller beteiligten kommunalen Haushalte wäre somit deutlich erhöht und der Verwaltungsaufwand bei der Be- und Abrechnung deutlich vereinfacht.

Das weitere Vorgehen ist vor einer Beschlussfassung in den Kreisgremien mit den Städten und Gemeinden zu beraten.

Ein weiterer Sachverhalt, der bei der Frage der ÖPNV-Finanzierung des Öfteren diskutiert oder zumindest zitiert wird, ist das Thema der Nahverkehrsabgabe. Die Landkreisverwaltung ist hier zusammen mit dem Landkreistag und dem Verkehrsministerium in einer Projektgruppe. Zum jetzigen Zeitpunkt ist das Verfahren noch in einem frühen Stadium, weshalb noch keine konkreten Ergebnisse genannt werden können. Allerdings wurde das Thema vor Kurzem auch in der Presse aufgegriffen. Hierbei wurde auf Aussagen des Verkehrsministers verwiesen, wonach die Nahverkehrsabgabe für die Finanzierung eines durchgängigen Taktes zwischen 5 und 24 Uhr genutzt werden kann. Die Landkreisverwaltung sieht dies kritisch. Wenn es konkrete Vorgaben oder Wünsche seitens des Landes gibt, wie es hier der Fall ist, dann sind diese auch durch Landesmittel zu finanzieren. Die Nahverkehrsabgabe sollte nur für Projekte erhoben werden, die auch tatsächlich vom Kreistag gewünscht und beschlossen werden. Bei den Verkehren in Schwachlastzeiten setzt der Kreis bspw. nicht auf starre Fahrplanrelationen auf Strecken, sondern auf bedarfsgerechte Verkehre in einem Gebiet.

II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Bei den oben genannten Themen des Sachstandsberichtes gibt es keine konkreten finanziellen oder personellen Auswirkungen. Die notwendigen Beschlüsse zur Umsetzung der Maßnahmen werden – sofern noch nicht geschehen – jeweils separat mit den dann konkreten finanziellen Auswirkungen gefasst.

III. Zuständigkeit

Für den Aufgabenbereich ÖPNV ist gem. § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung des Landkreises Karlsruhe der Verwaltungsausschuss zuständig