



BESCHLUSSVORLAGE

Dezernat: Dezernat 3
Fachdienst: Verkehr und Mobilität
Sachbearbeitung: Florian Weixler
Fachdienstleitung: Markus Häußler

Beratungsgremium

Verwaltungsausschuss des Kreistags

Die Sitzung ist am

08.07.2019

öffentlich

Beratungsgegenstand:

Mobilität – ÖPNV-Finanzreform – Bestellung von Mehrverkehren

Beschlussantrag:

1. Der Verwaltungsausschuss nimmt den Bericht zur Umsetzung der ÖPNV-Finanzreform und der Bestellung von Mehrverkehren zur Kenntnis und
2. empfiehlt dem Kreistag, die Verwaltung zur Vergabe des Verkehrs von und zur Freien Realschule Altheim (Alb) wie dargestellt zu ermächtigen.

Heiner Scheffold
Landrat

Sachdarstellung:

ÖPNV-Finanzreform

1. Erste Stufe der ÖPNV-Finanzreform (2018 bis 2020)

a) Historie

Mit der Neufassung des ÖPNV-Gesetzes Baden-Württemberg wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2018 die volle Finanzverantwortung für den straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf die Stadt- und Landkreise als Aufgabenträger übertragen. Dadurch erhält der Alb-Donau-Kreis zunächst pro Jahr einen Betrag in Höhe von 5,981 Mio. € vom Land, den er zweckgebunden an die Betreiber der Buslinienverkehre „auszukehren“ hat und der bis einschließlich 2020 festgeschrieben ist.

In Umsetzung dieser ersten Stufe der ÖPNV-Finanzreform hat der Kreistag am 19. März 2018 die „Satzung zur Rabattierung von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr“ (Allgemeine Vorschrift) beschlossen, die rückwirkend zum 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist.

Bis zum Inkrafttreten des novellierten ÖPNV-Gesetzes hatten nahezu alle Verkehrsunternehmen, die Linienverkehre betrieben, einen Vertrag mit dem Land Baden-Württemberg. Mit dem Umsetzen der ÖPNV-Finanzreform wurden die kommunalen Aufgabenträger erheblich gestärkt, weil sie neben der Aufgabenträgerschaft nunmehr auch die Ausgabenträgerschaft und damit die Finanzverantwortung erhielten. Seit dem 1. Januar 2018 erhalten Buslinienbetreiber nach dem im Alb-Donau-Kreis und den anderen DING-Gebietskörperschaften gewählten Modell nun über die Allgemeine Vorschrift den Differenzbetrag zwischen den Erlösen aus Schülermonatskarten und Monatskarten für Erwachsene zu 95 % erstattet, vorbehaltlich einer Überkompensationsprüfung.

Die verbliebenen Zuwendungen des Landes werden über zusätzliche Öffentliche Dienstleistungsaufträge bis zum Ablauf bestehender Liniengenehmigungen an die Verkehrsunternehmen ausgeschüttet. Diese Auszahlung erfolgt zunächst über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren in Form einer „Notmaßnahme“ in Übereinstimmung mit der EU-VO 1370/2007.

Nachdem zu den entsprechenden Vorabbekanntmachungen keine Widersprüche eingegangen sind, werden diese Ausgleichsleistungen ab 1. Januar 2020 in Form von Direktvergaben nach der EU-VO 1370/2007 bis zum Ablauf bestehender Liniengenehmigungen fortgeführt.

b) Umsetzung im Alb-Donau-Kreis

Dem Auftrag des Kreistags entsprechend, ist es der Verwaltung in teils sehr zeitintensiven Verhandlungen und unter Einbeziehung der betroffenen Verkehrsunternehmen gelungen, alle bestehenden Liniengenehmigungen, für die der Alb-Donau-Kreis Aufgabenträger ist, über ergänzende Öffentliche Dienstleistungsaufträge zu

sichern. Kein Verkehrsunternehmen war infolge des gewählten Modells mit einer Kombination aus Allgemeiner Vorschrift und Öffentlichen Dienstleistungsaufträgen gezwungen, den Betrieb aufzugeben oder das Angebot einzuschränken. Teilweise gelang es sogar zusätzliche Verkehrsleistungen zu etablieren.

Das im Alb-Donau-Kreis gewählte und vom Kreistag beschlossene Konzept hat sich insofern als zukunftsfähig und stabil erwiesen. Seither sind in drei auslaufenden Linienbündeln eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge von Verkehrsunternehmen aus der Region eingegangen und bewilligt worden. Dass sich bisher keine Großunternehmen von außerhalb beworben haben, zeugt zudem von dessen Mittelstandsfreundlichkeit.

2. Finanzielle Folgen der ersten Stufe

Mit Beschluss der Allgemeinen Vorschrift hat der Kreistag am 19. März 2018 zusätzliche Mittel (600.000 €) für die Aufrechterhaltung der bestehenden Buslinienverkehre bewilligt. Den voraussichtlich zusätzlichen Bedarf hatte die Verwaltung erst abschätzen können, nachdem der Verkehrsverbund DING die erforderlichen Daten erstmals im Januar 2018 zur Verfügung gestellt hatte. Seit deren Erhebung im Jahr 2014 hatten sich durch Betreiberwechsel und Verschiebungen beim Semesterticket Änderungen ergeben, die im Jahr 2017 zu Ausgleichsleistungen in Höhe von 6,58 Mio. € geführt hatten – rund 600.000 € mehr, als die zweckgebundenen Mittel des Landes (5,981 Mio. €).

Auf diesen Grundlagen hat der Alb-Donau-Kreis die zweckgebundenen Mittel des Landes im **Jahr 2018** wie folgt zur Aufrechterhaltung bestehender Buslinienverkehre ausbezahlt:

$$\begin{array}{r} 1,55 \text{ Mio. €} \quad \text{über die Allgemeine Vorschrift} \\ + \quad 4,61 \text{ Mio. €} \quad \text{über zusätzliche Öffentliche Dienstleistungsaufträge} \\ = \quad \mathbf{6,16 \text{ Mio. €}} \quad \text{insgesamt (ohne bereits bestehende Zuschussverträge)} \end{array}$$

Nach intensiven und ausgeprägten Verhandlungen mit den einzelnen Verkehrsunternehmen mussten von den bewilligten 600.000 € im Jahr 2018 nur rund 177.000 € zusätzlich zu den Zuwendungen des Landes aus originären Haushaltsmitteln des Kreises aufgebracht werden.

Darüber hinaus hat der Alb-Donau-Kreis 2018 weitere 662.000 € zur Fortsetzung bereits in den Vorjahren abgeschlossener Zuschussverträge im ÖPNV aufgewendet. Damit wurden zusätzliche Schülerfahrten im Linienverkehr sowie ergänzender Verkehrsangebote (Freizeitverkehre, Nachtbusse u. ä.) finanziert.

Die Förderung für das ÖPNV-Angebot im Alb-Donau-Kreis 2018 betrug demnach **6,82 Mio. €**.

Im **Jahr 2019** werden sich die ÖPNV-Aufwendungen voraussichtlich auf insgesamt 6,05 Mio. € vermindern, nachdem in drei Linienbündeln (Blaustein, Schelklingen/Laichingen-West und Dornstadt) zwischenzeitlich eigenwirtschaftliche Anträge gestellt und vom Regierungspräsidium genehmigt worden sind. Dadurch entfallen hier

bisherige Öffentliche Dienstleistungsaufträge im Umfang von rund 720.000 € für das Jahr 2019.

Demgegenüber wurden für weitere Liniengenehmigungen, die im 4. Quartal 2019 ablaufen, keine eigenwirtschaftlichen Anträge gestellt, so dass diese Verkehre ausgeschrieben und gemeinwirtschaftlich vergeben werden müssen. Dies betrifft folgende Linien (Linienbündel):

- Linien 325, 329 (Munderkingen/Marchtal)
- Linien 223, 315, 317 (Ehingen/Rottenacker)
- Linien 225 (Erbach/Öpfingen)

Die höheren Aufwendungen für diese Ausschreibungen sind aktuell schwer zu prognostizieren und treten haushaltswirksam ab dem Jahr 2020 auf.

Die Kreisverwaltung rechnet deshalb damit, dass in **2020** die Gesamtaufwendungen für Auszahlungen nach der Allgemeinen Vorschrift, zusätzliche Öffentliche Dienstleistungsaufträge und sonstige Zuschussverträge im Buslinienverkehr mit zusammen rund 6,58 Mio. € weiterhin über den Landeszuwendungen (5,981 Mio. €) liegen.

Es ist damit zu rechnen, dass die Kosten durch steigende Qualitätsstandards und zusätzlich geforderte Verkehrsangebote, u. a. auch unter Berücksichtigung der vom Kreistag am 11. März 2019 beschlossenen Vergabegrundsätze, und mithin trotz Wettbewerb mittelfristig leicht ansteigen werden.

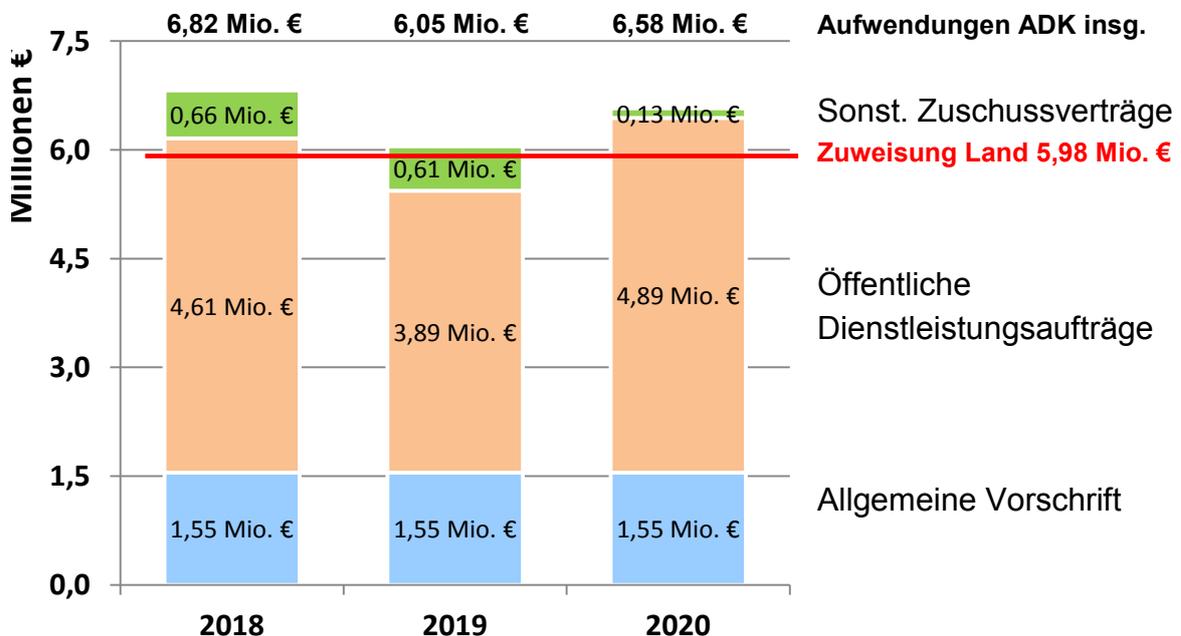


Abbildung 1: Aufwendungen Buslinienverkehr im Alb-Donau-Kreis 2018-2020

3. Entwicklung des Angebots

a) Bestellung von Mehrverkehren

Die ÖPNV-Finanzreform dient insbesondere auch der Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Den Aufgabenträgern soll damit die Möglichkeit zur Verbesserung der Linienverkehre eingeräumt werden. Dazu hat der Kreistag auf Grundlage des Nahverkehrsplans 2015 zuletzt in der Sitzung am 11. März 2019 ergänzende Vergabegrundsätze beschlossen, die den Umfang und die Qualität des ÖPNV verbessern sollen. Diese Vorgaben werden bei allen anstehenden Vergabeverfahren berücksichtigt.

In den in 2018 und 2019 neu genehmigten eigenwirtschaftlichen Linienverkehren in den Linienbündeln Blaustein, Schelklingen/Laichingen-West und Dornstadt konnten die Fahrplanangebote um rund 11 % bzw. zusammen um über 200.000 km pro Jahr gesteigert werden. Damit verbessern sich die Verkehrsverhältnisse in diesen Räumen spürbar.

Auch in den 2019 zur Ausschreibung anstehenden Linienverkehren (siehe Kap. 2) sind Angebotssteigerungen zur

- Erreichung der Standards des Nahverkehrsplans,
- Umsetzung der beschlossenen Vergabegrundsätze und der
- Anforderungen im Schülerverkehr

um im Durchschnitt über 10 % vorgegeben. Diese Vergaben legen darüber hinaus auch fest, dass Fahrzeuge (außer Reserve- und Verstärkerfahrzeuge) zu 100 % barrierefrei und mit Klimaanlage anzubieten sind. Anmeldeverkehre müssen kurzfristig und mit einheitlicher Rufnummer gebucht werden können, Kundencenter müssen länger erreichbar sein.

Diese erweiterten Vorgaben werden mit Betriebsaufnahme der neuen Verkehre ab dem Jahr 2020 ihre positive Wirkung für den Kunden entfalten. Inwieweit die bessere Wertung für Elektrobusse oder andere, alternative Antriebsformen sowie für WLAN in den Bussen tatsächlich zu entsprechenden Angeboten führt, ist derzeit noch nicht absehbar.

Es ist damit gelungen, die erste Stufe der ÖPNV-Finanzreform nicht nur ohne Brüche umzusetzen, vielmehr kam es im Zusammenhang mit den neuen Vorgaben und entsprechenden Vergabeverfahren zu nachhaltigen Verbesserungen für die Kundinnen und Kunden und zu einer Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Kreis.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die ab 2021 avisierte zweite Stufe der ÖPNV-Finanzreform mit einer neuen Schlüsselung der Zuweisungen des Landes auswirken wird. Die Verwaltung des Alb-Donau-Kreis beobachtet die Entwicklung in den einzelnen Arbeitsgruppen des Landes. Es besteht die Befürchtung, dass bestimmte, insbesondere ländlich geprägte Kreise trotz einer stufenweisen Aufstockung der Mittel um 50 Mio. Euro Nachteile zu erwarten haben. Insofern besteht ein Finanzierungsrisiko (dazu weiter unter Nr. 4).

b) Verkehr zur Freien Realschule Altheim (Alb)

Aufgrund des derzeit noch bestehenden Finanzierungsrisikos bei zukünftigen gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist bei der Bestellung von Mehrverkehren Vorsicht geboten. Gleichfalls sollten sich eröffnende Möglichkeiten genutzt werden, um eine stetige Verbesserung des Angebots zu erreichen.

Konkret handelt es sich im Falle des aktuell anstehenden Verkehrs von und zur Freien Realschule Altheim (Alb), die im Jahr 2015 gegründet worden ist und deren Schülerverkehre deshalb noch nicht im Nahverkehrsplan vom 29. Juni 2015 enthalten sind, um eine solche Möglichkeit.

Schülerinnen und Schüler aus den Wohnorten Gerstetten, Weidenstetten, Neensstetten, Nerenstetten, Ballendorf, Börslingen, Breitingen und Holzkirch können auf den bestehenden Buslinien 583 und 585 mitbefördert werden. Für die weiteren aktuell

- 21 Schüler aus Amstetten, Bernstadt, Ettlenschieß, Lonsee, Schalkstetten, Schechstetten und Westerstetten (Tour Südwest),
- 49 Schüler aus Anhausen, Bolheim, Dettingen, Eselsburg, Heldenfingen, Herbrechtingen, Heuchlingen, Hürben und Sontheim/Brenz (Tour Nordost)

wurden vom Schulträger „freigestellte Schülerverkehre“, also Schulbusse außerhalb des frei zugänglichen Linienverkehrs, bestellt. Dazu leistet der Alb-Donau-Kreis derzeit Zuschüsse auf Grundlage der Schülerbeförderungssatzung in Höhe von rund 30.000 € pro Jahr.

Mit den weiter steigenden Schülerzahlen ab September 2019 können insbesondere die Schüler der Tour „Nordost“ nicht mehr gemeinsam in einem Bus im freigestellten Schülerverkehr befördert werden, da diese Verkehrsart keine Beförderung von im Bus stehenden Schülern erlaubt. Deshalb will der Landkreis einen Antrag des beauftragten Beförderungsunternehmens als „Sonderform des Linienverkehrs nach § 43 PBefG unterstützen, infolgedessen Schüler auch stehend befördert werden dürfen. Diese Beförderung soll zunächst auf zwei Jahre, bis Juli 2021, befristet werden.

Die Kreisverwaltung empfiehlt, alle Schüler der Freien Realschule Altheim (Alb) ab September 2021 im Buslinienverkehr des Verbundes DING zu befördern. Damit würden alle Schüler über Schülermonatskarten mit den damit einhergehenden Vorzügen, darunter die kostenlose Beförderung auf allen Buslinien im DING außerhalb der Schulzeiten, verfügen. Daneben ist bei Öffnung des Verkehrs auch mit weiteren Fahrgästen zu rechnen, die diese Verkehrsverbindung nutzen. Mit der Öffnung der Angebote für alle Fahrgäste ist mithin eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in diesen Räumen verbunden.

Die Einrichtung beider neuen Buslinien (Nordost und Südwest) müsste zeitnah vom Landkreis als Aufgabenträger vorab bekannt gemacht und voraussichtlich europaweit ausgeschrieben werden. Der Bedienungsumfang müsste dann als „Schulrelation“ nach Nahverkehrsplan vorgegeben werden.

In der weiteren Folge würde die Kreisverwaltung den Verkehrsverbund DING bitten, mit dem Heidenheimer Tarifverbund (htv) eine Ausdehnung des DING-Übergangstarifs auf die entsprechenden Bereiche im Landkreis Heidenheim einzurichten.

Die Finanzierung dieser Buslinien durch den Alb-Donau-Kreis soll über die Zuschussung von Schülermonatskarten und dem Ausgleich gemäß der „Satzung über die Rabattierung von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr“ erfolgen. Die Kosten werden dann – wie bisher – ebenfalls bei etwa 30.000 € pro Jahr liegen.

Neben den Vorteilen für die Nutzer würde eine solche Buslinie das Fahrplanangebot und die Fahrgastnachfrage im Landkreis erhöhen. Aufgrund der aktuell vorhandenen und im Folgenden noch näher beschriebenen Informationen zur zweiten Stufe der ÖPNV-Finanzreform ist damit zu rechnen, dass sich die vorgeschlagene Vorgehensweise auch grundsätzlich positiv auf die Bemessung der damit einhergehenden Landeszuweisungen an den Alb-Donau-Kreis auswirken wird.

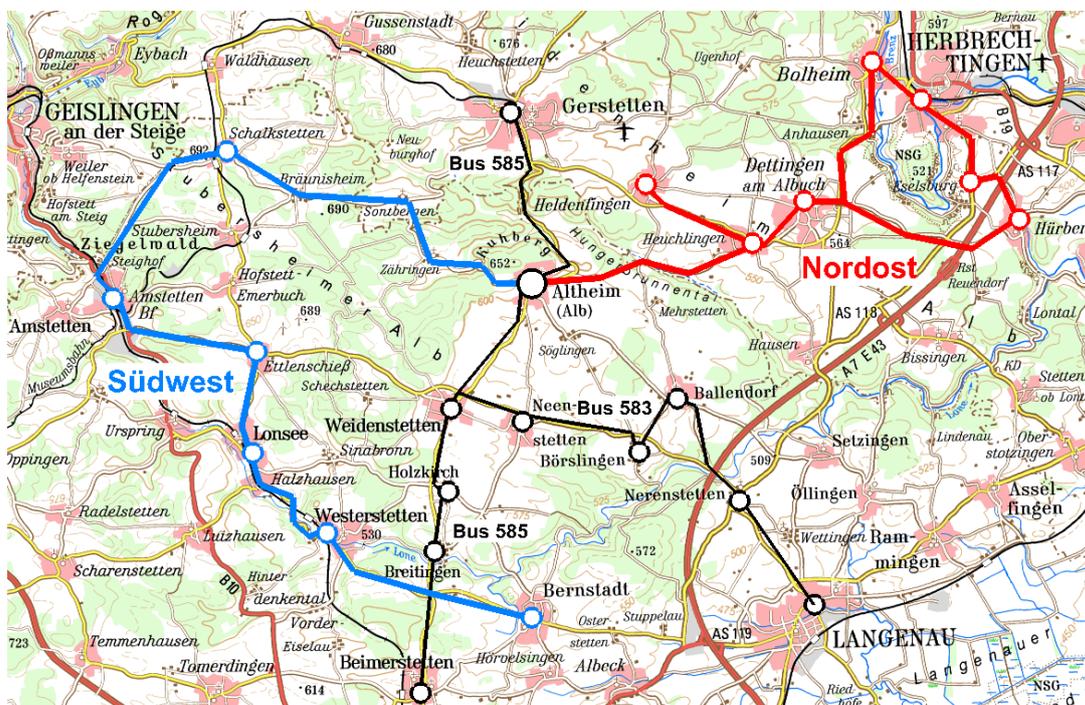


Abbildung 2: Freie Realschule Altheim (Alb), mögliche neue Buslinien

4. Ausblick und Handlungsempfehlung

a) Zweite Stufe der ÖPNV-Finanzreform (ab 2021)

An die erste Stufe der ÖPNV-Finanzreform wird sich ab 2021 in drei Schritten die zweite Stufe der ÖPNV-Finanzreform anschließen, in deren Zuge die Finanzmittel für ganz Baden-Württemberg stufenweise von 200 auf 250 Mio. € aufgestockt werden. Die Hälfte dieser zusätzlichen Mittel (25 Mio. €) werden dem kommunalen Finanzausgleich entnommen und über die Kriterien Fläche, Fahrgastnachfrage und Fahrplanangebot mit noch nicht abschließend festgelegtem Gewicht auf die Stadt- und Landkreise verteilt.

In einem gemeinsamen Schreiben vom 12. April 2019 teilten Städte- und Landkreistag Baden-Württemberg die bisher erarbeiteten Eckpunkte mit. Danach ist u. a. davon auszugehen, dass auch bei Umsetzung der zweiten Stufe kein Aufgabenträger weniger Finanzmittel zur Verfügung hat, als im Status quo (2018). Dem Vernehmen nach wird sich dies aber nicht überall realisieren lassen. Es ist demnach – je nach Gewichtung – durchaus möglich, dass einzelne Landkreise nicht nur nicht an den zusätzlichen Mitteln partizipieren, sondern auch unter die Mittel der ersten Stufe zurückfallen.

Derzeit lässt sich noch nicht verlässlich beurteilen, ob der Alb-Donau-Kreis ab 2021 an diesen steigenden Finanzmitteln des Landes partizipieren wird.

b) Moderate Anpassung des ÖPNV im Alb-Donau-Kreis

Durch den Genehmigungswettbewerb zwischen den Betreibern entsteht folglich eine kurzfristige Kostenentlastung für den Alb-Donau-Kreis. Die höheren Angebots- und Qualitätsvorgaben werden aber voraussichtlich dazu führen, dass zunehmend weniger eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge gestellt werden und der Landkreis auch weiterhin zusätzliche Haushaltsmittel zu den Landesmitteln der ÖPNV-Finanzreform einsetzen muss, um ein nachfragegerechtes ÖPNV-Angebot sicherzustellen. Insbesondere ist mit Inbetriebnahme des Bahnhofs Merklingen ab Dezember 2022 nochmals mit zusätzlichen Kosten für die notwendigen Zubringerverkehre zu rechnen. Dem stehen aber auch ein hochwertigerer ÖPNV und eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, insbesondere im Bereich der nachhaltigen Mobilität gegenüber.

Angebotsumfang und Qualität der Verkehre steigen dabei in den betroffenen Verkehrsräumen stufenweise an. Diese langen Vorlaufzeiten, die für eine Verbesserung des Verkehrsangebotes notwendig sind, mahnen bei der Bestellung von Mehrverkehren aber auch zur Vorsicht. Auswirkungen werden erst Jahre später spürbar und sind dann oftmals schwer reversibel.

Die Kreisverwaltung empfiehlt deshalb eine moderate, nachfrageorientierte Anpassung des ÖPNV-Angebotes im Alb-Donau-Kreis. Dabei sollen die sich ergebenden Möglichkeiten, wie unter 3. dargestellt, für eine stetige Verbesserung des Verkehrsangebots und der Qualität genutzt werden.

Kosten und Finanzierung

- a) Einmalige Kosten keine
b) Lfd. Kosten wie dargelegt

Haushaltsmittel werden im Haushaltsplan-Entwurf 2020 entsprechend angemeldet

Personalbedarf keiner

Gäste und Sachverständige: keine

Beschlussauszüge sind zu übersenden an:

FD Verkehr und Mobilität 1 x

Vertagungsfähig:
ja

Ulm, 20. Juni 2019

Anlage

keine