

Anhang 7: Vorhabenbeschreibung „Gleichwertige ÖPNV-Anbindung der Versorgungszentren“

Vorhaben: Gleichwertige ÖPNV-Anbindung von Versorgungszentren

1 Ausgangssituation/Anlass

Entsprechend dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 übernehmen die Städte Cuxhaven und Hemmoor mittelzentrale Funktionen im Landkreis Cuxhaven. Für einige, an der Landkreisgrenze gelegene Gemeinden übernehmen darüber hinaus die in angrenzenden Landkreisen gelegenen Mittelzentren Stade, Osterholz-Scharmbeck und Bremervörde aufgrund ihrer Nähe zu diesen Orten ebenfalls mittelzentrale Funktionen. Grundzentren im Landkreis Cuxhaven sind Bad Bederkesa, Beverstedt, Cadenberge, Dorum, Hagen im Bremischen, Ihlienworth, Lamstedt, Langen, Loxstedt, Nordholz, Otterndorf und Schiffstedt. Langen und Otterndorf übernehmen hierbei zusätzlich noch mittelzentrale Teilfunktionen für einige Daseinsvorsorgebereiche.

Die im Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in der Modellregion Landkreis Cuxhaven“ durchgeführte Bewertung zur Situation der Daseinsvorsorge kam zu dem Schluss, dass die o.g. Mittel- und Grundzentren ihrer Funktion als Versorgungszentrum durchweg gerecht werden, und dass zusätzlich noch der Ort Wanna (Samtgemeinde Land Hadeln) eine lokal begrenzte Versorgungsfunktionen übernimmt.

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 sieht vor, dass die lokale Siedlungsentwicklung mit den Planungen für den regionalen ÖPNV zusammenzuführen ist. Konkret bedeutet dies, dass

- a) der ÖPNV die Erreichbarkeit der Daseinsvorsorgeinfrastrukturen in den Grund- und Mittelzentren gewährleisten muss und
- b) die Verflechtung dieser Zentren untereinander und mit den Oberzentren zu stärken ist,

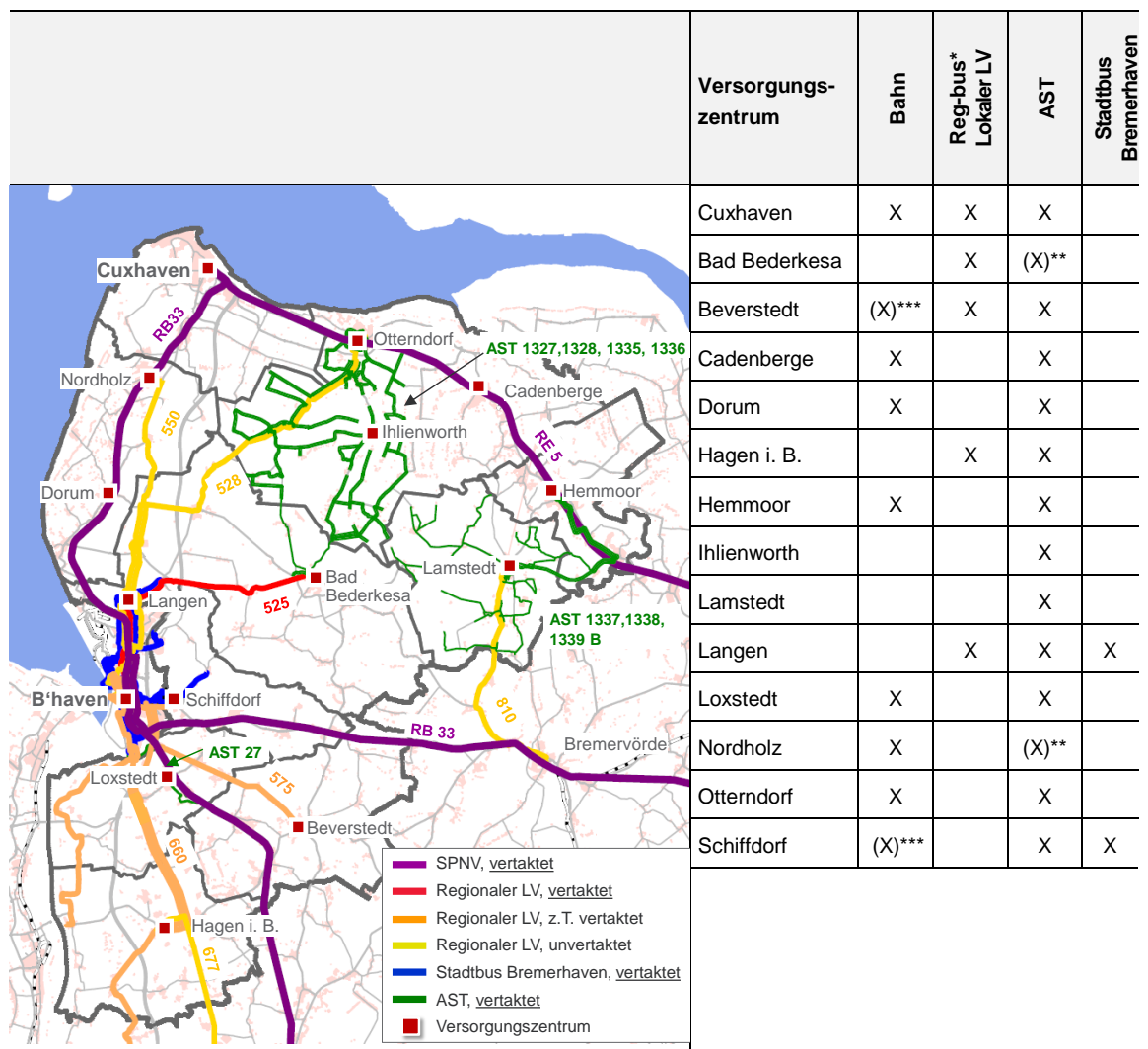
damit die Versorgungszentren auch ohne eigenen Pkw erreichbar sind und ihrer Aufgabe gerecht werden.

Im Landkreis Cuxhaven umfasst das ÖPNV-Angebot die Verkehrsmittel bzw. ÖPNV-Produkte Bahn (Regionalexpress, Regionalbahn, Regionalschnellbahn), Regionalbus (Regionallinie, lokaler Linienverkehr, schulbezogener Linienverkehr) und AnrufSammelTaxi (AST). Der mit der Stadt Bremerhaven siedlungsstrukturell eng verflochtene Stadtteil Langen der Stadt Geestland und der Ortsteil Schiffdorf der gleichnamigen Gemeinde sind zudem in das Stadtbusnetz Bremerhaven eingebunden (vgl. Abbildung 1 / Tabelle 1).

Ergänzend zu den Bahnlinien Bremen – Bremerhaven – Cuxhaven, Bremerhaven – Bremervörde und Hamburg – Cuxhaven gibt es praktisch nur auf einigen Relationen im westlichen und südlichen Kreisgebiet „Regionallinien“, die auch außerhalb der Schülerverkehrszeiten ein Fahrtenangebot haben; der Fahrplan dieser Linien ist teilweise oder vollständig vertaktet. Sonst beschränkt sich der konventionelle ÖPNV auf die schulbezogenen Linienverkehre, d.h. Linienführung und Fahrplan sind auf die Schülerbeförderung ausgerichtet und nicht vertaktet.

Um auch den Orten in diesen Gebieten ein von den Schulzeiten unabhängiges ÖPNV-Angebot zu bieten, wurden in allen Städten, Samt- und Einheitsgemeinden (SG, EG) im Kreisgebiet nachfragegesteuerte AST-Angebote eingeführt. Die letzten Lücken im AST-Angebot in der ehemaligen SG Bederkesa und der ehemaligen EG Nordholz werden voraussichtlich bis zum Jahr 2018 geschlossen sein.

Obwohl das stündliche oder zweistündliche, teilweise auch am Wochenende verfügbare Fahrtenangebot, für einen ländlichen Raum wie den Landkreis Cuxhaven vergleichsweise gut ist, werden viele dieser AST-Angebote von der Bevölkerung kaum nachgefragt. Wesentliche Gründe für die geringe AST-Nachfrage sind vermutlich der geringe Bekanntheitsgrad des AST, der höhere Preis gegenüber dem regulären ÖPNV-Tarif und die fehlende Durchtarifierung sowie die Tatsache, dass AST-Verkehre von der Bevölkerung offenbar nicht als gleichwertige Alternative zum Linienbus betrachtet wird, vor allem weil eine Voranmeldung der Fahrtwünsche erforderlich ist. Dies bestätigen auch entsprechende Rückmeldungen aus der Bevölkerung.



* ohne Schulbezogenen Linienverkehr / ** AST in Planung (Stand: 08/2017) / *** kein SPNV-Halt im Kernort

Abbildung 1 / Tabelle 1: ÖPNV-Anbindung der Versorgungszentren in 2017

Abbildung 1 / Tabelle 1 zeigt, dass alle Versorgungszentren – mit Ausnahme von Ihlienworth und Lamstedt (beide SG Land Hadeln) – in das Netz aus Bahn- und Regional(bus)linien mit einem regelmäßigen, von der Schülerbeförderung unabhängigen Fahrtenangebot eingebunden sind. Ihlienworth und Lamstedt verfügen zwar über schulbezogene Linienverkehre, sind außerhalb der Schülerbeförderungszeiten aber nur über AST-Angebote erschlossen. Das AST übernimmt dabei auch die Anbindung an die nächstgelegenen Bahnhaltepunkte in Hechthausen, Hemmoor und Otterndorf. Berücksichtigt man die offenbar vorhandenen Nutzungshürden beim AST, sind beide Orte gegenüber den anderen Versorgungszentren im Landkreis ÖPNV-seitig schlechter gestellt. Auch für die Versorgungszentren Beverstedt und Hagen gelten Einschränkungen: Sie sind zwar über regelmäßig verkehrende Regionallinien erschlossen; an Werktagen (Montag bis Freitag) ist der Fahrplan aber nur teilweise oder gar nicht vertaktet.

Der Lenkungsausschuss des Modellvorhabens im Landkreis Cuxhaven griff in seiner Sitzung am 17.05.17 daher einen Vorschlag des Arbeitskreises „Mobilität“ auf, für die Versorgungszentren Ihlienworth, Lamstedt, Beverstedt und Hagen Möglichkeiten zur Verbesserung der ÖPNV-Anbindung auszuloten und dabei verschiedene Korridore genauer zu untersuchen (vgl. Abbildung 2).

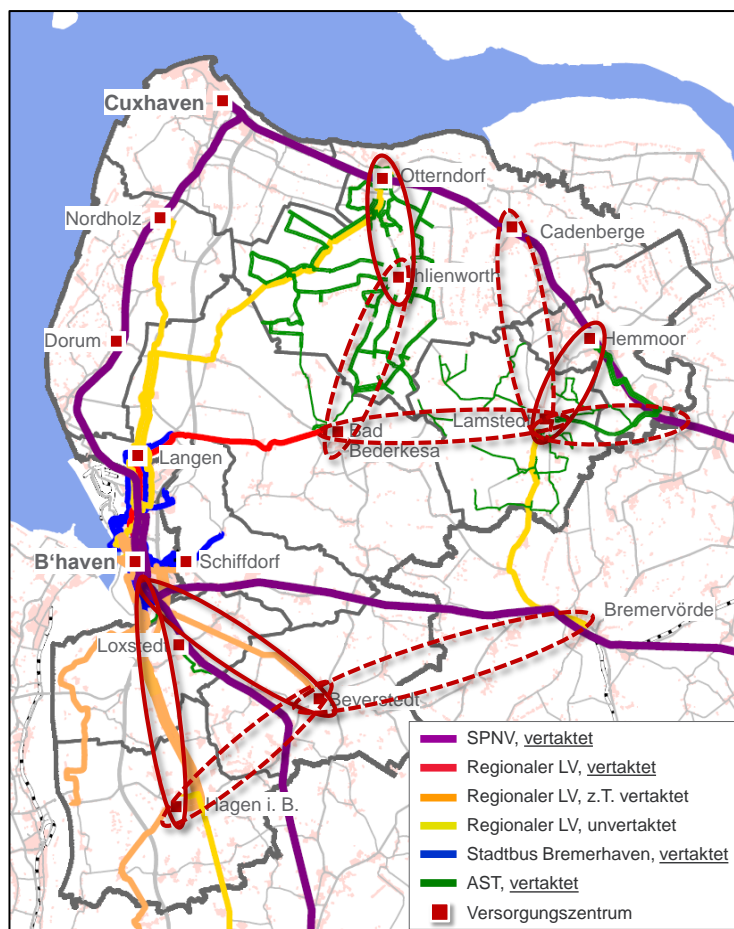


Abbildung 2: Untersuchungsrelationen bzw. -korridore zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots

Konkret stehen folgende Relationen bzw. Korridore im Fokus:

(1) Einführung neuer Regional(bus)linien mit regelmäßigem Fahrtenangebot

- Korridor 1A: [Bremerhaven –] Bad Bederkesa – Lamstedt – Hechthausen [– Stade]
- Korridor 1B: [Bremerhaven –] Bad Bederkesa – Lamstedt – Hemmoor [– Cuxhaven/Stade]
- Korridor 1C: [Bremerhaven –] Bad Bederkesa – Lamstedt – Cadenberge [– Cuxhaven]:
- Korridor 2: [Bremerhaven –] Bad Bederkesa – Ihlienworth – Otterndorf [– Cuxhaven]

(2) Aufwertung von Regional(bus)linien durch zusätzliche Fahrten und Angebotsvertaktung:

- Korridor 3: Hagen – Bf. Stubben – Beverstedt – Bremervörde
- Korridor 4: Beverstedt – Bremerhaven
- Korridor 5: Beverstedt – Stinstedt – Bremerhaven

2 Vision und Ziel

Mit dem Vorhaben sollen alle Versorgungszentren im Landkreis Cuxhaven gleichwertig in ein Netz aus liniengebundenen und vertakteten ÖPNV-Angeboten eingebunden werden, um so regelmäßige Verbindungen untereinander oder mit einen Bahn-Verknüpfungspunkt herzustellen.

Ziele des Vorhabens sind:

- (1) Stärkung der Versorgungsfunktion der Zentren
- (2) Gewährleistung der regionalen und überregionalen Erreichbarkeit der Zentren auch ohne eigenen Pkw (d.h. regelmäßige Verbindung der Zentren untereinander und Anbindung an Verknüpfungspunkte mit der Bahn)
- (3) Stärkung der Zentren in ihrer Funktion als Mobilitätsknoten (regionale/überregionale Verbindung ↔ Flächenerschließung)
- (4) Bündelung der ÖPNV-Nachfrage auf Hauptachsen

3 Konzept

Zur Realisierung der Vision bietet sich eine konsequentere Hierarchisierung des ÖPNV-Angebots im Landkreis Cuxhaven an, d.h. eine Zuordnung der Bahn- und Buslinien zu unterschiedlichen Netzebenen mit klaren Funktionen (3-Ebenen-Netzmodell im ÖPNV):

- Netzebene 1: Grundnetz I aus Bahnlinien und landkreisübergreifenden Regionalbuslinien (Funktion: Verbindung)
- Netzebene 2: Grundnetz II aus starken Regionalbuslinien, d.h. schnell, häufig, regelmäßig (Funktion: Verbindung, tlw. auch Erschließung)

- Grundnetz I und II verbinden alle Versorgungszentren im Landkreis Cuxhaven miteinander.
- Netzebene 3: Flächenbedienung mit schulbezogene Linienverkehre (ÖPNV-integrierte Schülerlinien), AST-Verkehren und ggf. ergänzende Mobilitätsangeboten, z.B. Bürgerbus (Funktion: Erschließung)
- Verknüpfung der Netzebenen und Angebote in den Versorgungszentren

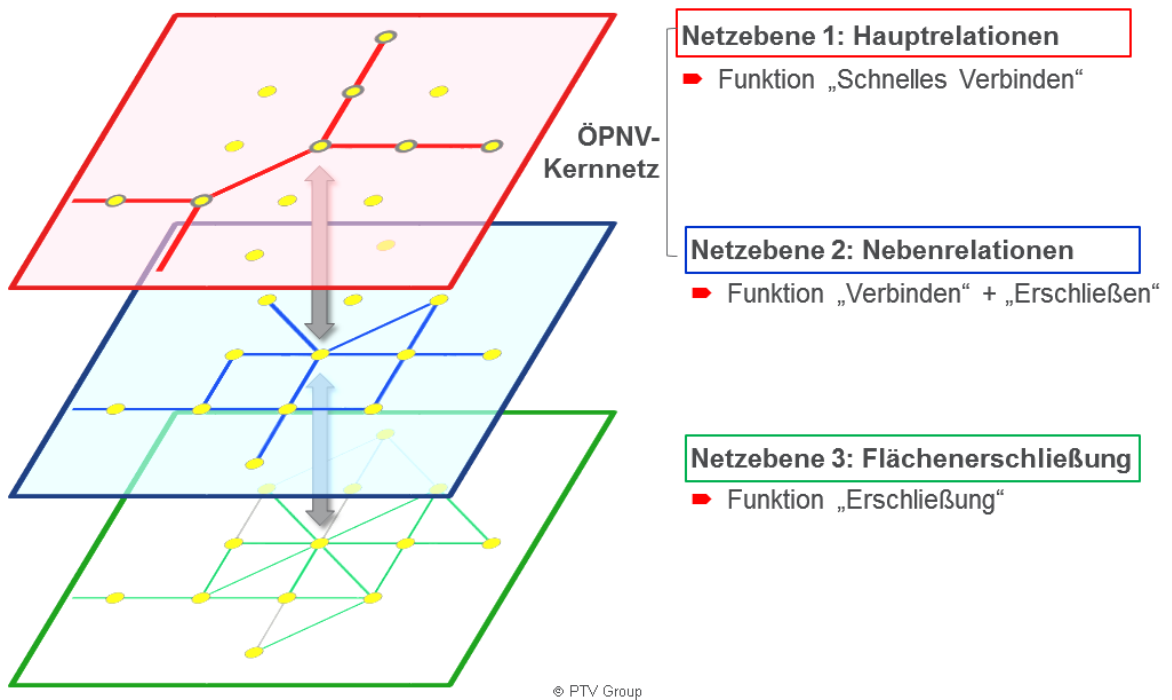


Abbildung 3: 3-Ebenen-Netzmodell im ÖPNV

4 Nutzergruppen und Potenziale

Vorbemerkung

Für die zu untersuchenden Korridore wurden folgende Nachfragepotenziale überschlägig quantifiziert. Stellvertretend hierfür wurden folgende Nachfragesegmente ausgewertet:

- Berufspendler (auf Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit zu sozialversicherungspflichtigen Berufspendlern zwischen Gemeinden 2014)
- Schulpendler (auf Basis von Angaben der Kreisverwaltung zu anspruchsberechtigten Schulpendlern im Schuljahr 2017/18)

Die aus Einkaufs- Erledigungs- und Freizeitwegen resultieren ÖV-Nachfrage wurden mangels einer belastbaren Datengrundlage nicht quantifiziert. Es kann jedoch unterstellt werden, dass nachfragestarke Schul- und Berufspendlerrelationen auch im Einkaufs- Erledigungs- und Freizeitverkehr entsprechend stark sind.

In den nachfolgenden Abbildungen sind die Berufspendlerwege an einem mittleren Werktag (Montag – Freitag) dargestellt. Es wurden zwei tägliche Wege je Berufspendler unterstellt (Hin-

und Rückweg zum Arbeitsplatz). Hierbei wurde für den ÖV-Anteil an den Arbeitswegen eine Bandbreite zwischen 2 %¹ und 5 % angenommen. Bei den Schulpendlern wurde vereinfacht ein ÖV-Anteil von 100 % unterstellt.

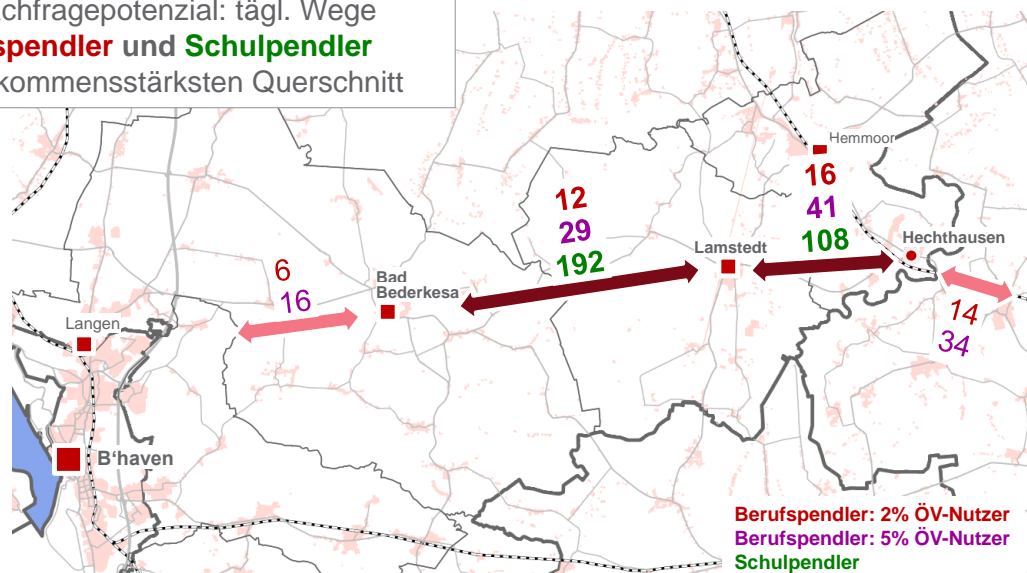
Nachfragepotenziale von unterschiedlichen Quelle-Ziel-Relationen, die denselben Korridor nutzen, überlagern sich dort abschnittsweise und wurden entsprechend aufsummiert. Ausgewiesen sind jeweils die Potenziale im aufkommensstärksten Querschnitt zwischen zwei Orten. Im Anschluss an die eigentlichen Untersuchungskorridore (dunkel dargestellt) sind westlich von Bad Bederkesa und jenseits der Bahnhöfe in Hechthausen, Hemmoor und Otterndorf jeweils nur die ein- und ausbrechenden Nachfragepotenziale ausgewiesen (blass dargestellt), die über die Kernrelation hinausgehen; die Werte entsprechen nicht dem Gesamtpotenzial der Anschlussrelationen.

Bei den Schulpendlern ist zu berücksichtigen, dass diese heute bereits über **schulbezogene Linienverkehre** bedient werden, die die Untersuchungskorridore abschnittsweise nutzen. Bei der Einführung neuer Linien in den Korridoren oder bei einer Verbesserung des Fahrtenangebots sollte angestrebt werden, die schulbezogenen Linienverkehre möglichst weitgehend in das neue ÖPNV-Angebot zu integrieren, um Angebot und Nachfrage zu bündeln und um somit die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Angebots sicherzustellen

Nachfragepotenziale nach Korridoren

1A (B'haven - Langen -) Bad Bederkesa - Lamstedt - Hechthausen (-Stade)

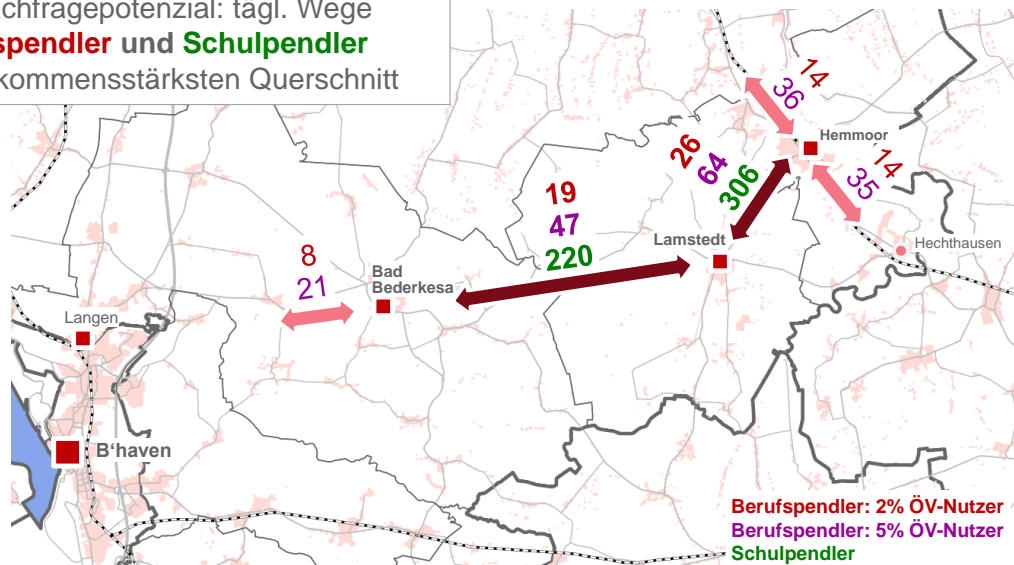
ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
 im aufkommensstärksten Querschnitt



¹ Die Studie "Mobilität in Deutschland - MiD 2008" weist für ländliche Räume geringerer Dichte einen Anteil von 2,9 % für den Bus als hauptsächlich genutztes Verkehrsmittel auf regelmäßigen beruflichen Wegen an. Aufgrund des hier angestrebten Taktangebots mit kurzen Übergängen an den Verknüpfungspunkten mit der Bahn können deutlich höhere ÖV-Anteile angenommen werden.

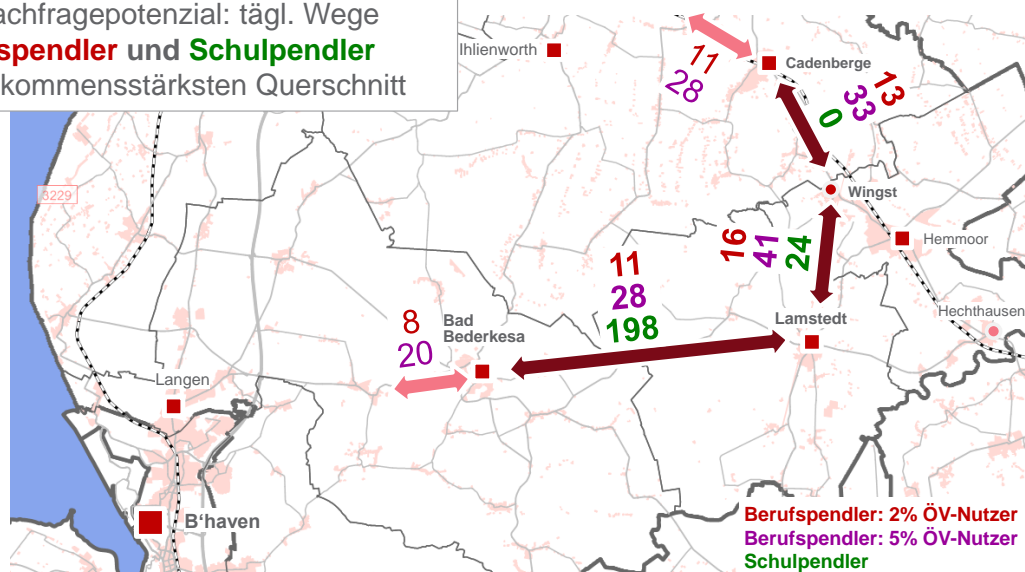
1B (B'haven - Langen -) Bad Bederkesa - Lamstedt - Hemmoor (Cux/Stade)

ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
 im aufkommensstärksten Querschnitt



1C (B'haven - Langen -) Bad Bederkesa - Lamstedt - Cadenberge (- Cux)

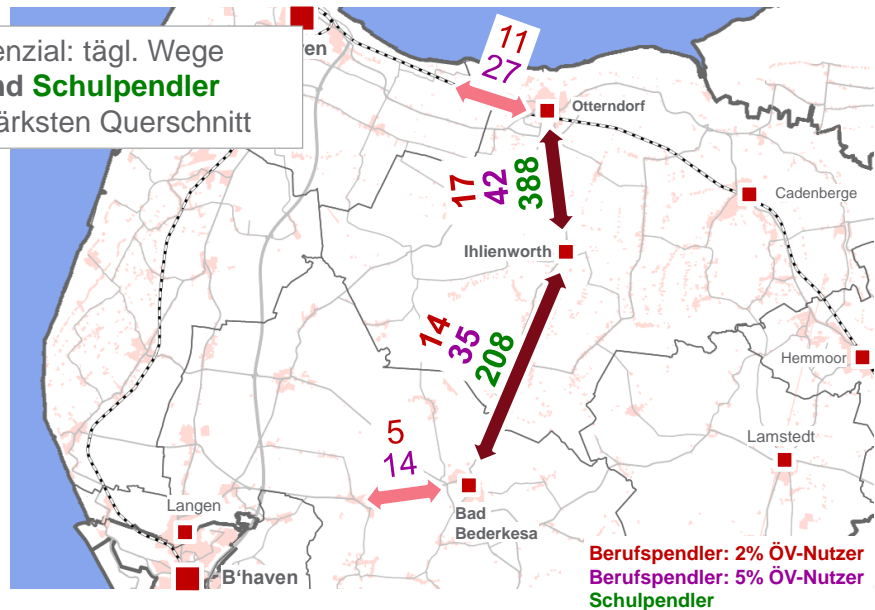
ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
 im aufkommensstärksten Querschnitt



Zwischenfazit: Bezüglich der Einbindung von Lamstedt in ein regelmäßig bedientes ÖPNV-Grundnetz bietet Korridor 1B die größten Nachfragepotenziale

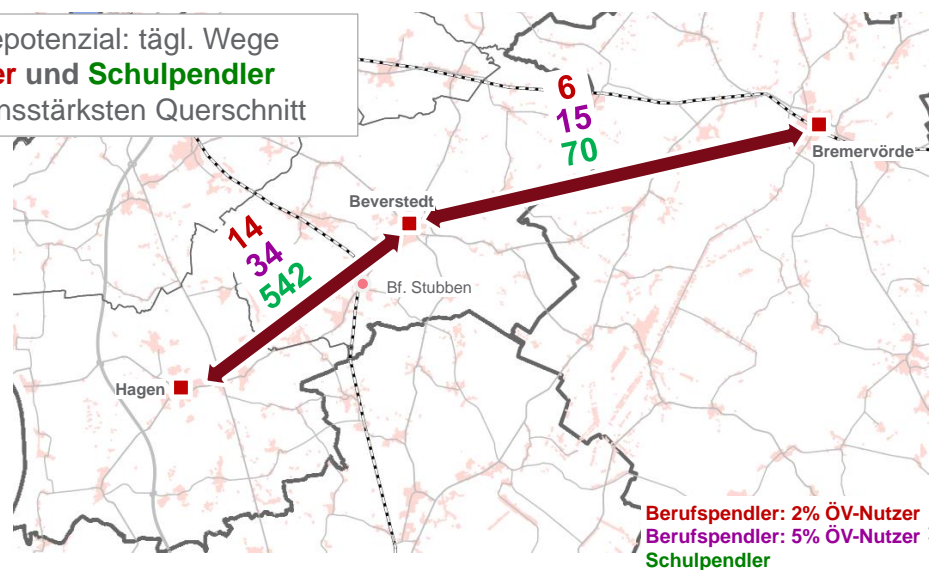
2 (B'haven - Langen -) Bad Bederkesa – Ihlienworth - Otterndorf (- Cux)

ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
 im aufkommensstärksten Querschnitt



3 Hagen - Bf. Stubben - Beverstedt - Bremervörde – OHNE Verknüpfung Bus/RS-Bahn am Bf. Stubben

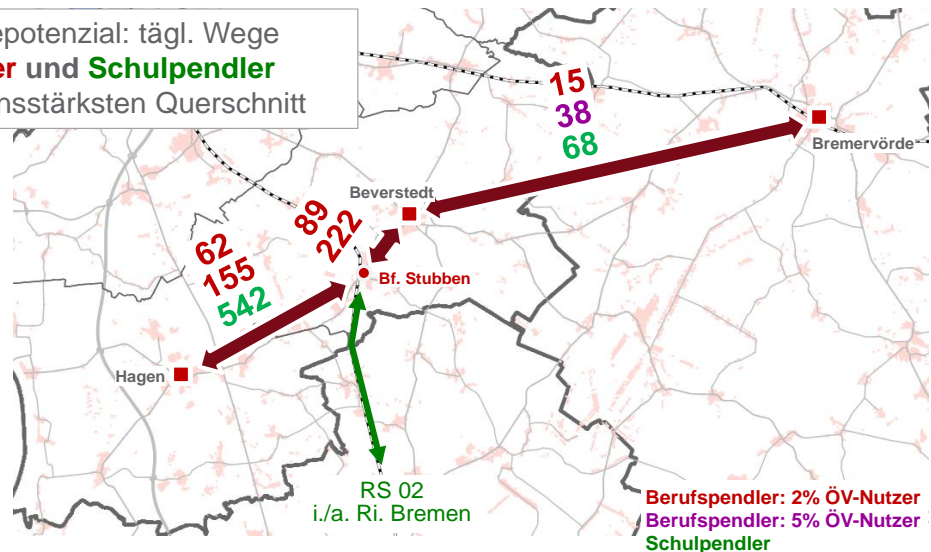
ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
 im aufkommensstärksten Querschnitt



Die Relation wird heute bereits durch die Linie 559 bedient. Diese Linie ist auf die Schülerbeförderung ausgerichtet und hat nur wenige Fahrten an Ferientagen. Eine bessere Verknüpfung der Linie 559 mit der Regionalschnellbahn am Bahnhof Stubben mit kurzen Umsteigezeiten in/aus Richtung Bremen eröffnet die Möglichkeit, die ÖV-Fahrzeit auf der Relation Beverstedt – Bremen bzw. Hagen – Bremen für die Berufspendler aus diesen Orten um bis zu 30 min zu verkürzen.

3 Hagen - Bf. Stubben - Beverstedt - Bremervörde – MIT Verknüpfung Bus/RS-Bahn am Bf. Stubben

ÖV-Nachfragepotenzial: tägl. Wege
Berufspendler und **Schulpendler**
im aufkommensstärksten Querschnitt



5 Angebotsverbesserungen auf bestehenden Buslinien

4 Hagen - Stotel - Bremerhaven

Die Relation wird derzeit von einem gemeinsamen Fahrtenangebot der Linien 530 und 570 bedient:

- Mo – Fr: ein- bis zweistündliche Bedienung mit Taktsprünge (vor allem infolge der Fahrplanausrichtung auf die Schulanfangs- und -endzeiten) und Taktlücken
- Sa: 2h-Takt
- So: kein Fahrtenangebot

Verbesserungsansätze:

- durchgehende Vertaktung des Fahrtenangebots an Werktagen (Mo – Fr) mit einheitlicher Abfahrtsminute
- Taktverdichtung am Vormittag mit dem Ziel eines einheitlichen 1h-Takts an Werktagen (Mo – Fr)

5 Beverstedt - Stinstedt - Bremerhaven

Die Relation wird derzeit von der Linie 575 mit einem regelmäßigen Fahrtenangebot bedient.

- Mo – Fr: ein- bis zweistündliche Bedienung mit Taktsprünge (vor allem infolge der Fahrplanausrichtung auf die Schulanfangs- und -endzeiten) und Taktlücken
- Sa: 2h-Takt
- So: kein Fahrtenangebot

Verbesserungsansätze:

- durchgehende Vertaktung des Fahrtenangebots an Werktagen (Mo – Fr) mit einheitlicher Abfahrtsminute
- Taktverdichtung am Vormittag mit dem Ziel eines einheitlichen 1h-Takts an Werktagen (Mo – Fr)

6 Organisation

Rechtliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Absehbare Einschränkungen der Realisierungschancen ergaben sich dabei lediglich für das angedachte Vorhaben zur gleichwertigen Anbindung aller Versorgungszentren mit hochwertigen ÖPNV-Angeboten an das übergeordnete ÖPNV-Netz.

Als Hemmnis für eine zeitnahe Umsetzbarkeit erweisen sich hierbei die Festlegungen des Nahverkehrsplans, hinausgehend über das Fahrtenangebot, das von den Verkehrsunternehmen derzeit eigenwirtschaftlich im Rahmen von Konzessionen nach §§ 42 und 43 PBefG erbracht wird, keine weiteren Fahrten im konventionellen Linienverkehr zu „bestellen“ oder auszuschreiben, da dies zum einen die Eigenwirtschaftlichkeit gefährden könnte und zum anderen rechtlich umstritten ist. Stattdessen beteiligt sich der Landkreis erheblich an der Finanzierung von AST-Verkehren in den Gemeinden, da aufgrund der günstigeren Kostenstrukturen beim AST bei gleichem Mitteleinsatz ein deutlich umfangreicheres Fahrtenangebot angeboten werden kann als im konventionellen Linienverkehr. Die Verkehrsverträge mit den Verkehrsunternehmen wurden daher auf der Basis von eigenwirtschaftlichen Linienkonzessionen abgeschlossen. Eine Änderung der Vertragskonditionen ist frühestens nach der Neuvergabe der Linienkonzessionen ab dem Jahr 2024 möglich, sofern dies politisch gewünscht ist.

Es bestünde auch die Möglichkeit, dass die Verkehrsunternehmen neue Buslinien oder zusätzliche Fahrten auf bestehenden Buslinien eigenwirtschaftlich, d.h. auf eigenes wirtschaftliches Risiko einführen. Für die infrage kommenden Relationen wurde eine erste überschlägige Potenzialabschätzung auf Basis der Schul- und Berufspendler durchgeführt und in einem Arbeitstreffen mit den Verkehrsunternehmen diskutiert. Diese bewerteten die zu erwartende Nachfrage derzeit jedoch als nicht ausreichend für einen eigenwirtschaftlichen Betrieb.

Finanzierungsansätze

Das **Landesbuslinienförderprogramm Niedersachsen** bietet finanzielle Unterstützung nicht nur bei der Einrichtung von identifizierten Landesbuslinien, sondern auch bei Angebotsverbesserungen auf anderen Buslinien, sofern diese bestimmten Angebotsstandards entsprechen (u.a. 1h-Takt). Förderfähig wären somit auch Betriebsleistungen, die zusätzlich auf das von den Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich erbrachte Grundangebot aufgesetzt werden.

Da diese Betriebsleistungen aufgrund der eingesetzten Fördermittel jedoch gemeinwirtschaftlich sind, müsste der Landkreis diese ausschreiben. Eine Vergabe an die Konzessionsinhaber des Grundangebots sei daher derzeit nicht garantiert.

Ein weiteres Risiko besteht für die Verkehrsunternehmen auch in der nicht auszuschließenden Abwanderung von Fahrgästen auf Fahrten der gemeinwirtschaftlichen Zusatzleistung, womit die Eigenwirtschaftlichkeit des Grundangebots gefährdet würde. Die Eigenwirtschaftlichkeit des Grundangebots ist jedoch eine Grundbedingung unter den derzeitigen Vertragsbedingungen.

7 Handlungsoptionen

Die Ansätze und die Potenzialanalyse wurden mit den Verkehrsunternehmen in einem gemeinsamen Arbeitsgespräch am 14.08.17 diskutiert.

Im Ergebnis sehen die Verkehrsunternehmen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen keine Möglichkeiten, zusätzliche eigenwirtschaftliche Linienverkehre im **Untersuchungskorridor 1** (Bad Bederkesa – Lamstedt – Hechthausen / Hemmoor / Cadenberge) und im **Untersuchungskorridor 2** (Bad Bederkesa – Ihlienworth – Otterndorf) anzubieten:

- Die Nachfragepotenziale werden für einen eigenwirtschaftlichen Betrieb als nicht ausreichend angesehen. Im Gegensatz zu den Buslinien im Einzugsbereich von Bremerhaven wird keine größere Stadt angebunden.
- Neue Fahrgäste für neue Buslinien auf bislang nicht oder nur eingeschränkt bedienten Relationen zu gewinnen ist erfahrungsgemäß sehr viel schwieriger, als dies für Angebotsverbesserungen auf gut etablierten Buslinie mit einem substantiellen Fahrtenangebot der Fall ist.
- Eine Integration von Schülerfahrten anderer Linien in neue, vertaktete Buslinien ist problematisch (hohe Auslastung der Fahrten unattraktiv für andere Kundengruppen, Ausrichtung auf Schulanfangs- und -endzeiten steht meist im Konflikt zur gewünschten Vertaktung).
- Insgesamt wird das wirtschaftliche Risiko zur Einführung neuer Buslinien ist relativ hoch eingeschätzt und müsste eigentlich durch eine finanzielle Beteiligung des ÖPNV-Aufgabenträgers abgedeckt werden.

Die Möglichkeit, Potenzialabschätzung durch Fahrgastbefragungen zu schärfen, kann ein geeignetes Instrument sein. Allerdings ist hier zu beachten, dass das von den Befragten geäußerte Verhalten im Falle von Angebotsverbesserungen häufig nicht dem tatsächlichen Verhalten nach Einführung der Angebotsverbesserung entspricht.

Veränderte Rahmenbedingungen könnten jedoch ggf. zu einer positiveren Bewertung führen. Dies betrifft insbesondere die Einbeziehung der Busrelationen in das Verbundgebiet von HVV und VBN, und zwar auch für Fahrten innerhalb des Landkreises. Die Anwendung bzw. Anerkennung von Verbundtarifen bringt den Fahrgästen, v.a. den Zeitkarteninhabern, erhebliche finanzielle Vorteile und stärkt somit die ÖPNV-Nachfrage (Positivbeispiel: Fahrgastzuwächse auf der Linie 525 nach Integration in die den VBN-Tarif).

Auch eine Angebotsverdichtung im **Untersuchungskorridor 3** (Bremervörde – Beverstedt – Stubben – Hagen) wird kritisch gesehen:

- Das Fahrtenangebot der Linie 559 entspricht der nach Einschätzung der derzeit erreichbaren Fahrgastnachfrage, vor allem Schulpendinger. Berufspendler in/aus Richtung Bremen müssten nicht nur am Bf. Stubben, sondern auch in Bremen nochmals umsteigen, was wenig attraktiv ist. Zudem gehört Bremervörde nicht in das Tarifgebiet des VBN. Bei einer Ausdehnung des Tarifgebiets bis Bremervörde läge die Relation im Überlappungsbereich von HVV- und VBN-Tarif, was Preisvorteile für die Fahrgäste und damit vermutlich auch Neukunden brächte

Eine Neubewertung der derzeitigen Einschätzung soll demnach erfolgen, wenn sich wesentliche Randbedingungen verändert haben, u.a. konfliktfreie Inanspruchnahme des Landesbusförderprogramms oder Ausdehnung der Anwendungsbereiche des HVV- und/oder des VBN-Tarifs.