

21.02.2024

Drucksache 018/24

Nahverkehrsplan 2024 - Methodik, wesentliche Inhalte, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und weiteres Verfahren

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreisausschuss	18.03.2024	Kenntnisnahme	öffentlich
Kreistag	19.03.2024	Kenntnisnahme	öffentlich

Organisationseinheit	Mobilität, Natur und Umwelt
Berichterstattung	Kreisdirektor Mike-Sebastian Janke und Dezernent Adrian Kersting

Budget	69	Mobilität, Natur und Umwelt
Produktgruppe	69.04	Mobilität und Klimaschutz
Produkt	69.04.01	Mobilitätsplanung, Aufgabenträgerschaft ÖPNV

Haushaltsjahr	2024	Ertrag/Einzahlung [€]	0,00
		Aufwand/Auszahlung [€]	0,00

Klimarelevante Auswirkungen keine positive negative

Umfang der Auswirkungen Erläuterung siehe Sachbericht

Sachbericht

Einleitung

Mit Drucksache 064/23 wurde der Ausschuss für Mobilität, Bauen und Geoinformation im Mai 2023 über die Neuausrichtung des Verfahrens zur Neuaufstellung des Nahverkehrsplans (NVP) des Kreises Unna informiert. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass

- auf Basis eines vollkommen neuen Planungsansatzes, der die Fahrgastwünsche nach schnellen, direkten Verbindungen verstärkt berücksichtigt,
- bis Ende 2023 ein neues Konzept für den ÖPNV im Kreisgebiet erarbeitet werden sollte.

Dieser, angesichts einer vollständigen Überplanung des Kreisgebiets, sehr ambitionierte Zeitplan wurde eingehalten und dem zur Begleitung des Verfahrens eingesetzten Mobilitätsbeirat konnte in einer Klausurtagung Ende Januar 2024 das neue Konzept vorgestellt und mit diesem diskutiert werden. Das neue Konzept wurde dabei vom Beirat bestätigt, sodass auf dieser Basis die weiteren Abstimmungen vorgenommen werden sollen (diese haben mit einer Vorstellung im interfraktionellen Arbeitskreis Mobilitätskonzept am 26. Februar 2024 bereits begonnen).

Inhalte und Methodik des neuen NVP 2024

Wie schon erwähnt, bedient sich der NVP eines gänzlich neuen Planungsansatzes: auf Basis wissenschaftlich hergeleiteter und transparent angewandter Parameter wurde der ÖPNV im gesamten Kreisgebiet mit dem Ziel überplant, diesen besser, aber nicht teurer zu machen und so einen Beitrag zur Mobilitätswende zu leisten. Die wesentlichen inhaltlichen Bestandteile, die im Weiteren näher vorgestellt werden, sind das X-Prinzip und das Y-Prinzip.

1. Das X-Prinzip

Das neue Grundgerüst des ÖPNV im Kreisgebiet bilden der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowie ein ergänzendes Netz mit schnellen, direkten Busverbindungen. Diese Express-Busse (Produktname: „X-Bus“) sollen mindestens im 60-Minuten-Takt zwischen zentralen Knoten mit wenigen Unterwegshalten in Anlehnung an die Fahrwege (und damit auch die Geschwindigkeit) des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) verkehren. Hiermit wird den, sowohl durch die zu beobachtende Nachfrage auf der neuen Schnellbus-Linie S40 als auch den in der Online-Befragung der VKU im Juni 2023 zum Ausdruck gebrachten Kundenwünschen nach schnellen Verbindungen Rechnung getragen. Mit einem einheitlichen Erscheinungsbild der auf den X-Bus-Linien zum Einsatz kommenden Fahrzeugen wird der Premium-Charakter dieses Angebots unterstrichen. Vorgesehen sind nach derzeitigem Planungsstand insgesamt neun X-Bus-Linien. Die Entwicklung des Netzes basierte insbesondere auf der Raumstruktur, dem Angebot im SPNV, dem Straßennetz und Pendlerdaten. Das Netz der X-Bus-Linien kann der Darstellung in Anlage 2 entnommen werden (ergänzende Hinweise: die Realisierung der Linie X7 ist abhängig von der Zukunft der heutigen Linien der Westfalen Bus GmbH im Raum Fröndenberg/Ruhr nach dem Auslaufen der Liniengenehmigungen im Mai 2026; die Realisierung der Linie X8 ist abhängig von einer einvernehmlichen Finanzierungsregelung mit dem Nachbargaufgabenträger Kreis Recklinghausen).

2. Das Y-Prinzip

X-Bus-Netz und SPNV werden ergänzt durch eine Vielzahl an Linien, die, insbesondere ausgehend von den zentralen Umstiegspunkten zum SPNV und/oder X-Bus, weitere relevante Achsen (z.B. zwischen Stadtteilen und dem Zentrum) bedienen und sich dabei zur Erschließung von Wohnquartieren z.T. bis in diese verästeln. Die Entwicklung des Y-Netzes erfolgte anhand wissenschaftlich hergeleiteter sowie möglichst einheitlich und transparent angewandeter Parameter. Hierdurch wird eine (nachfrage)gerechte Betrachtung des Kreisgebiets sichergestellt. Es wurde dabei auf folgende Datengrundlagen zurückgegriffen:

- VDV-Schrift 4 zum ÖPNV (2019)
- Deutschland-Zensus (2011)
- Mobilitätsbefragung Kreis Unna (2013)
- Gliederung der Ortsteile der Kommunen des Kreises Unna
- Sozialräume Kreis Unna (2022)

- Studie Mobilität in Deutschland (2017)
- Mobilitätsumfrage der VKU (2023)

Maßgeblich für eine Erschließung mit dem ÖPNV (und damit vorrangig dem Y-Netz) sind insbesondere die Verkehrsverflechtungen (unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel!) zwischen geeigneten statistischen Einheiten im Kreisgebiet. Hierfür wurden die auf Ebene von Verkehrszellen vorliegenden Daten der Mobilitätsbefragung 2013 so aggregiert, dass sie die Bewegungsströme zwischen statistischen Einheiten abbilden, die weitgehend den für das Kreisgebiet definierten Sozialräumen entsprechen. Die statistischen Einheiten stellen dabei eine sinnvolle Zwischengröße zwischen einem kompletten Stadt- bzw. Gemeindegebiet und den z.T. sehr kleinteiligen Verkehrszellen dar. Jede statistische Einheit, die mit mehr als 1.200 Wegen mit zumindest einer anderen statistischen Einheit verknüpft ist (egal ob innerhalb der gleichen Kommune oder außerhalb), ist nach dieser Systematik zu erschließen und die betreffende Relation mindestens im Stundentakt zu bedienen. Bei mehr als 3.400 Wegen zwischen zwei statistischen Einheiten sind mindestens zwei Fahrten pro Stunde vorzusehen. Auch bei der Planung der Linien des Y-Netzes wurde darauf geachtet, dass sich die Linienwege aus den Fahrwegen des MIV ableiten, allerdings unter stärkerer Berücksichtigung der Erschließung der Einwohnerschaft/des jeweiligen Fahrgastpotentials.

Bevor aus den auf diesem Wege gewonnenen Linienästen ganze Linien des Y-Netzes gebildet wurden, wurden diese zunächst einem betrieblichen Grob-Check unterzogen. So wurde a priori u.a. vermieden, dass nicht für eine Befahrung mit Bussen geeignete Linienwege vorgesehen oder zu lange Umläufe gebildet werden, die zu unnötigen Sprungkosten führen.

In jeder mit dem ÖPNV zu bedienenden statistischen Einheit sind mindestens 80 % der dort lebenden Einwohner*innen über Haltestellen mit definierten Einzugsradien (s.u.) zu erschließen. Der maßgebliche Haltestellenradius wurde dabei mit den Einwohnerdaten des Zensus 2011 verschnitten, um den Erschließungsgrad einer statistischen Einheit zu ermitteln.

Luftlinie in Metern	Zug (RE, RB, S)	Stadtbahn/X-Bus	Bus/ Bedarfsverkehr
Zentraler Bereich	700	500	300
Weitere Bereiche	900	700	500

Tabelle 1: Haltestelleneinzugsradien Kreis Unna mit Orientierung an VDV-Schrift 4

Das methodische Vorgehen bei der Konzeptionierung des Y-Netzes und das vorläufige Ergebnis, das Basis für die weiteren Abstimmungen sein soll, sind im Detail in Anlage 3 dargestellt. Wichtig: Linien anderer Verkehrsunternehmen als die VKU, d.h. von außerhalb des Kreises Unna einbrechende Verkehre und auch die Verkehre der Westfalen Bus GmbH im Südkreis, wurden im Rahmen der Aufstellung des neuen Zielnetzes i.d.R. nicht überplant. Daher findet sich in Anlage 3 keine Darstellung für die Stadt Fröndenberg/Ruhr.

Um die Bedienungszeiträume im neuen NVP für alle Linien des Zielnetzes aus X- und Y-Bus festlegen zu können, wurde zu planerischen Zwecken eine Zuordnung zu einer der drei folgenden Netzebenen vorgenommen:

- Hauptnetz (H-Netz): diesem sind die Linien des X-Bus-Netzes zugeordnet
- Nebennetz (N-Netz): hierbei handelt es sich um lokale und interkommunale Buslinien des Y-Netzes mit Verbindungs- und Erschließungsfunktion
- Ergänzungsnetz (E-Netz): rein lokale Buslinien des Y-Netzes mit erschließender Funktion und Ausrichtung auf Einkaufs-, Besorgungs- und Versorgungswege

Die Bedienungszeiträume wurden wiederum aus der Mobilitätsbefragung 2013 sowie der Studie Mobilität in Deutschland abgeleitet. Eine Darstellung der vorgesehenen Bedienungszeiträume in den drei beschriebenen Netzebenen findet sich in Anlage 4.

X- und Y-Netz bilden, zusammen mit den Linien dritter Verkehrsunternehmen, die ausreichende Bedienung gemäß Personenbeförderungsgesetz bzw. ÖPNV-Gesetz des Landes NRW. Weitere Verkehre, die sich aus Wünschen der Kommunen ableiten, können darüber hinaus geplant und realisiert werden. Allerdings liegen diese Verkehre (unter der Bezeichnung „Kommunalverkehr“) außerhalb der ausreichenden Bedienung und sind damit, wie im Status quo auch, von den Städten und Gemeinden alleinig zu finanzieren (Anlage 3 enthält dort bereits Vorschläge für einzelne Kommunalverkehre – als „K-Netz“ bezeichnet –, wo dem Kreis Unna entsprechende Wünsche der Kommunen bekannt sind).

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen/Vorschlag für eine geänderte Finanzierungssystematik

Um dem oben formulierten Anspruch „besser, aber nicht teurer werden“ zu entsprechen, wurde der Planungsprozess, wie schon erwähnt, eng mit der betrieblichen Perspektive verzahnt. Auf diese Weise können sich bei der Umsetzung ergebende Probleme, aber insbesondere auch unnötige Mehrkosten von Anfang an vermieden werden. Dies bedeutet auch, dass die vorgestellten Planungsparameter in transparenter Weise im ganzen Kreisgebiet (bis auf Fröndenberg/Ruhr, s.o.) zur Anwendung gekommen sind, geringfügige Abweichungen von den Zielwerten, wenn die zur Erreichung des Ziels entstehenden Grenzkosten unverhältnismäßig hoch wären, aber toleriert werden.

Ob das neue Zielnetz tatsächlich nicht teurer als das bestehende Angebot ist, war letztlich durch eine Kalkulation beider Angebote nachzuweisen. Zur Erzielung eines validen Ergebnisses wurden sowohl das Zielnetz als auch das bestehende Netz auf Basis eines einheitlichen Preisstands, konkret des Jahres 2019, kalkuliert. Auf diese Weise bleiben seitdem eingetretene Sondereffekte mit Auswirkungen auf die Kosten der Leistungserstellung, wie Corona, Ukraine-Krieg etc., unberücksichtigt und verfälschen den Vergleich nicht.

Status Quo			
	Schnellbusnetz	Regiobusnetz	Schülernetz
Kosten:	2.196.668,46 €	19.177.120,76 €	3.096.355,86 €
Gesamtkosten:	24.470.145,08 €		
Zielnetz			
	X-Bus	Y-Netz	Schülernetz
Kosten:	4.637.989,09 €	16.143.904,90 €	3.133.660,14 €
Gesamtkosten:	23.915.554,13 €		
Ersparnis:	554.590,95 €		

Tabelle 2: Ergebnis der Gesamtkalkulation (alle Zahlen: Preisstand 2019)

Hinweis: eine seriöse Abschätzung der Erlösseite, um so ein verbleibendes Defizit zu ermitteln, ist nicht möglich,

- a) aufgrund des Umfangs der Änderungen im Angebot und der (ohne Verkehrsmodell) nicht hinreichend genau prognostizierbaren Entwicklung der Fahrgastnachfrage,
- b) angesichts der Einführung des Deutschlandtickets und in Folge dessen ohnehin unklarer Auswirkungen auf die Erlöse aller Verkehrsunternehmen.

Hinsichtlich der Finanzierungsstruktur wird aus folgenden Gründen eine Anpassung dahingehend vorgeschlagen, dass das X-Bus-Netz alleinig vom Kreis bzw. über die allgemeine Kreisumlage finanziert wird, Y-Netz und Schülerverkehr hingegen, wie bisher, zu 50 % vom Kreis und zu 50 % über den Betriebsleistungsschlüssel:

- Das X-Bus-Netz ist stark regional geprägt, d.h. die Verbindungsfunktion zwischen den kreisangehöri-

gen Kommunen steht im Vordergrund. Eine Zuordnung des Defizits über den Betriebsleistungsschlüssel ist somit nicht sachgerecht.

- Das X-Bus-Netz ergänzt den SPNV. Damit müssten Kommunen, die über ein dichtes Angebot im X-Bus-Netz, aber über wenig Angebot im SPNV verfügen (z.B. Stadt Bergkamen), einen unverhältnismäßig großen Kostenanteil tragen, während Kommunen mit einem dichten Angebot im SPNV, das über den NWL bestellt und finanziert wird, nur vergleichsweise geringe Kosten tragen müssten.

Für die Städte und Gemeinden wird ergänzend die Möglichkeit eröffnet, sogenannte Kommunalverkehre in Abstimmung mit dem Kreis bei der VKU in Auftrag zu geben und diese zusätzlichen Verkehre selbst zu finanzieren (s. auch oben). Hierdurch ist eine kommunale Flexibilität eröffnet, die es möglich macht, auf besondere städtische Interessen einzugehen.

Zur Umsetzung der geänderten Finanzierungssystematik wird eine Anpassung der Refinanzierungsvereinbarung parallel zur Beschlussfassung des NVP 2024 angestrebt.

Abstimmungsverfahren/Zeitplan

Wie bereits erwähnt, wurde das neue Zielnetz in enger Abstimmung mit dem Mobilitätsbeirat der VKU und dem interfraktionellen Arbeitskreis Mobilitätskonzept erarbeitet. Im Anschluss an die vorliegende, erste Information des Kreistags ist nunmehr eine zunächst noch informelle Abstimmung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorgesehen, beginnend mit einer gemeinsamen Informationsveranstaltung auf Haus Opherdicke am 09.04.2024.

An die Phase der informellen Abstimmung soll sich das formelle Beteiligungsverfahren anschließen. Hierzu soll der bis dahin vorliegende Entwurf des NVP 2024 durch den Kreistag am 04.06.2024 beschlossen und in die Beteiligung gegeben werden. Im formellen Beteiligungsverfahren sind neben den Städten und Gemeinden auch relevante Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger, Verbände und Vereine, Beiräte etc. einzubinden. Parallel hierzu ist eine weitere Online-Beteiligung der Einwohner*innen des Kreises Unna vorgesehen.

Die endgültige Beschlussfassung des neuen Nahverkehrsplans, der auf Basis der im Beteiligungsverfahren eingegangenen und im Anschluss bewerteten Anregungen zu erstellen ist, wird für den 10.12.2024 angestrebt. Im Anschluss ist die Umsetzung vorzubereiten, die – angesichts des Umfangs der vorgesehenen Änderungen, ca. ein Jahr in Anspruch nehmen wird. Fahrplanwechsel zur Umsetzung des neuen Nahverkehrsplans wird daher, nach aktuellem Planungsstand, der 07.01.2026 sein.

Erläuterung zur Klimarelevanz

Keine Relevanz, da keine Beschlussvorlage.

Anlagen

Anlage 1: Logos NVP 2024, X-Prinzip und Y-Prinzip

Anlage 2: Karte X-Bus-Netz

Anlage 3: Darstellung des methodischen Vorgehens bei Entwicklung des Y-Netzes in den einzelnen Städten und Gemeinden des Kreises Unna

Anlage 4: Bedienungszeiträume in den einzelnen Netzebenen

Anlage 5: Zeitplan Erstellung, Beschlussfassung und Umsetzung NVP 2024