



# BESCHLUSSVORLAGE

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

**Beratungsgremium**

**Kreistag**

**Die Sitzung ist am**

**21.10.2019**

**öffentlich**

**Beratungsgegenstand:**

Bericht zur Verbesserung der Mobilität im Ländlichen Raum

**Beschlussantrag:**

Der Kreistag nimmt den Bericht zur Prüfung möglicher Mobilitätsverbesserungen zur Kenntnis.

Der Kreistag beauftragt die Verwaltung mit den Planungen für einen Pilotbetrieb „Flexibler Bedienformen“ wie dargelegt fortzufahren.

Heiner Scheffold  
Landrat

## Sachdarstellung:

### 1. Ausgangslage

Die Fraktionen der CDU, der Bündnis90/Die Grünen und der SPD haben im Rahmen der Haushaltsberatungen für das Jahr 2019 beantragt, darüber zu berichten, wo und in welcher Form im Landkreis die nachhaltige Mobilität generell, in örtlichen und zeitlichen Randlagen oder durch den Einsatz flexibler bzw. innovativer Bedienformen erhöht werden könnte.

Nach eingehender Prüfung, welche Lösungsansätze dabei aus den Erfahrungen und Lösungsansätzen in anderen Gebieten für den Alb-Donau-Kreis bestehen, schlägt die Verwaltung dazu vor, den Einsatz einer „flexiblen Bedienform“ im Rahmen eines Pilot- bzw. Modellprojektes einzurichten, das bei entsprechend positiven Erfahrungen stufenweise auf andere geeignete Teile des Kreises übertragen werden kann.

### 2. Abgrenzung flexibler Bedienformen von anderen Mobilitätsformen

„Als alternative oder flexible Bedienformen werden alle [öffentlichen] Verkehre bezeichnet, die nicht einem klassischen Linienverkehr entsprechen (z. B. feste Fahrpläne, feste Linienverläufe). Sie kommen in der Regel dort zum Einsatz, wo aufgrund geringer Nachfrage die Finanzierung eines klassischen Linienverkehrs nicht mehr möglich ist. Beispiele sind bedarfsgesteuerte Verkehre und Bürgerbusse.“<sup>1</sup>

Flexible Bedienformen sollen als Ersatz oder in Ergänzung zu bestehenden „klassischen“ Buslinienverkehren einen Beitrag zur besseren Erreichbarkeit und damit zu einer Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum leisten. Vor allem in dünner besiedelten Teilen einer Region, in denen regelmäßig verkehrende Buslinien nicht oder nur zu wenigen Tageszeiten – insbesondere im Schüler- und Berufsverkehr – wirtschaftlich betrieben werden können, empfiehlt es sich, den Einsatz flexibler Bedienformen zu prüfen. Diese sind regelmäßig Teil des öffentlichen Verkehrs, auf diesen abgestimmt und in ihn integriert. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern eine Alternative zum eigenen Pkw und leisten gleichzeitig einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele.

Diese flexiblen Bedienformen grenzen sich ab von

- Mitfahrbörsen, die über Online-Plattformen Fahrgemeinschaften („Ride-pooling“) in privaten Pkw vermitteln,
- „Ride-Selling“-Systemen (z. B. Fa. Uber), wobei die Grundkonzeption, kommerzielle Fahrten in privaten Pkw – außerhalb des ÖPNV – anzubieten, in Deutschland nicht zulässig ist,
- Car-Sharing-Systemen (stationsbasiert oder stationslos), bei denen nur die Fahrzeuge gebucht werden, der Kunde jedoch selbst fahren (können) muss.

Weder Mitfahrbörsen noch Car-Sharing-Systeme sind dazu geeignet, eine ausreichende Mobilität im Ländlichen Raum für alle Bevölkerungsgruppen sicherzustellen, weil dafür sowohl die potentiell am Car-Sharing interessierte Bevölkerungsgruppe eher klein ist bzw. überhaupt nur ein sehr geringes Angebot an Mitfahrgelegenheiten besteht. Personen ohne die entsprechende Fahrerlaubnis wären darüber hinaus von der Nutzung

---

<sup>1</sup> vgl. DB Mobility Logistics AG, Glossar des Busverkehrs, S. 7.

ausgeschlossen. Diese Angebotsformen sind im engeren Sinne auch nicht Teil des ÖPNV.

Einzelne überregionale Anbieter – wie z. B. die DB-Tochter IOKI GmbH aus Frankfurt oder die ISTmobil GmbH aus Graz (Österreich) – bieten zwischenzeitlich auch bedarfsgesteuerte öffentliche Verkehre mit angemieteten Taxen und Kleinbussen an, deren Einsatz über spezielle Softwarelösungen koordiniert und abgerechnet wird und die bestehende öffentliche Verkehrsmittel berücksichtigen. Diese Systeme haben aus Sicht der Verwaltung zwar durch die Zubringerfunktion auf bestehende ÖPNV-Angebote und den Verweis auf bestehende Parallelangebote im ÖPNV durchaus interessante Ansätze, bergen aber gewisse Risiken. Durch die Festlegung auf die nur in wenigen Gebieten erprobte Software eines Anbieters können beispielsweise Abhängigkeiten in betrieblicher, finanzieller und technischer Hinsicht entstehen. Diese Mobilitätsangebote haben zudem den Nachteil, dass sie vom bestehenden DING-Verbundverkehr getrennte Auskunftssysteme umfassen. Das heißt, der Fahrgast muss sich über verschiedene Auskunftssysteme über das Gesamtangebot informieren. Darüber hinaus gelten für diese parallelen Anmeldeverkehre nicht die Verbundfahrausweise des DING-Verkehrsverbundes, sondern in der Regel höhere Sondertarife. Dies widerspricht einem ganzheitlichen Ansatz für den Öffentlichen Verkehr. Gleichzeitig würde dadurch eine wettbewerbsneutrale Mitwirkung mittelständischer regionaler Verkehrsunternehmen eher erschwert.

Als Anlage ist eine Übersicht der uns bekannten Systeme und Begriffe, einschließlich einer kurzen Erläuterung, beigefügt.

Auch im Alb-Donau-Kreis bieten Verkehrsunternehmen bereits heute auf einigen Buslinien sogenannte „Anrufbusse“ an, die auch flexibel auf die Nachfrage reagieren können. Diese Anrufbusse

- sind in der Regel auf den Linienvverlauf und die Haltestellen der genehmigten Buslinie begrenzt,
- schließen nur vereinzelte Bedienungs-lücken, um den Mindestvorgaben gemäß Nahverkehrsplan gerecht zu werden und
- können oft nur über teilweise unterschiedliche Telefonnummern zu den Öffnungszeiten der Servicestellen oder Verkaufsbüros gebucht werden. Eine Online-Buchung (z. B. per DING-App) rund um die Uhr ist in der Regel nicht möglich.

Mit diesen Einschränkungen zur Verfügbarkeit, Flächenerschließung und Erreichbarkeit bleibt das Zugangshemmnis zur Nutzung dieser Anrufbusse weiterhin eher hoch.

### **3. Einrichtung einer flexiblen Bedienform als Pilot- bzw. Modellprojekt**

#### **3.1. Allgemeiner Rahmen**

Die Verwaltung empfiehlt die **Einrichtung eines Bedarfsverkehrs**, der die einzelnen Angebotelemente digital und flexibel zu einem insgesamt nachhaltigen Mobilitätsangebot ergänzt und gleichzeitig in die Tarifstruktur, einschließlich der Vertriebswege, des DING-Verkehrsverbundes integriert werden kann. Mithin schlägt die Verwaltung vor, in jedem Fall auf ein System zurückzugreifen, das Bestandteil des öffentlichen Verkehrs ist und dessen Besonderheit sich unter anderem daraus ergibt, dass moderne Softwarelösungen die Integration von bestehenden Linienverkehren und flexiblen Bedienformen für den Nutzer möglichst niederschwellig abbildet.

Da es im ländlichen Raum erst wenige, auch langfristig erfolgreiche flexible Bedienformen gibt, schlägt die Verwaltung außerdem eine Umsetzung im Rahmen eines auf zunächst rund vier Jahre angelegten Modell- bzw. Pilotprojektes vor.

Einerseits können so die notwendigen Erfahrungen gesammelt werden, andererseits ist das finanzielle Risiko überschaubar. Nach Vorliegen der Erfahrungen kann der Kreistag dann entscheiden, ob das Projekt in einen Dauerbetrieb überführt und bzw. oder auch auf weitere geeignete Bedienungsräume im Landkreis übertragen werden soll.

Die nachfolgend vorgeschlagene flexible Bedienform baut auf Erfahrungen aus anderen Kreisen (z. B. Pfiffibus Neu-Ulm) und erprobten technischen Lösungen auf, die im Rahmen des Projektes allerdings weiter entwickelt und ausgebaut werden müssen.

Rückgrat dieser flexiblen Bedienform sollen die **bestehenden Buslinienverkehre** mit ihren festen Linienverläufen sein. Sie werden insofern auch weiterhin die wesentliche Verkehrsnachfrage zu den Hauptverkehrszeiten (in der Regel Montag bis Freitag von 6:00 Uhr bis 8:00 Uhr, von 12:00 Uhr bis 14:00 Uhr und von 16:00 bis 18:00 Uhr) abdecken.

Mit der Einrichtung des zusätzlichen Bedarfsverkehrs sollen die bestehenden Linienverkehre, die abseits der Achsen und Hauptverbindungen oft nur in den Hauptverkehrszeiten an Schultagen angeboten werden, zum Stundentakt an allen Werktagen – auch samstags – erweitert werden. Für die Mobilität im Ländlichen Raum wäre dies ein Quantensprung.

Der **Linienweg** der flexiblen Bedienform wird dabei an die konkrete Nachfrage angepasst, da nur die Haltestellen bedient werden, für die ein konkreter Fahrtwunsch angemeldet worden ist. Entsprechend minimieren sich für den Fahrgast auch Fahrzeit und -strecke.

Umgekehrt heißt das aber auch, dass dann keine Bedarfsfahrten gebucht werden können, wenn in der jeweiligen Stunde fahrplanmäßige Regelfahrten stattfinden. Die Nachfragespitzen im Schüler- und Berufsverkehr werden folglich auch weiterhin mit ausreichend großen Linienbussen bedient. Damit können einerseits eventuelle Bedenken der Bestandsunternehmer gegen dieses flexible Angebot im Hinblick auf eine mögliche Konkurrenzsituation zum Linienverkehr ausgeräumt werden, andererseits entsteht mit einem solchen bedarfsgerechten Nebeneinander zwischen bestehenden Linienverkehren und flexibler Bedienform, die abdeckt, was Linienverkehre nicht leisten können, ein verlässliches und einheitliches Gesamtangebot.

Daneben sollen Angebote auf den bestehenden Buslinien, die bisher eine telefonische Voranmeldung erfordern (Anrufbusse), in Abstimmung mit den Busunternehmen in feste Fahrplanangebote überführt werden. Das soll dazu beitragen, dass sich die Zahl der Linienfahrten ohne Voranmeldung erhöht und das Gesamtangebot – bestehend aus anmeldefreien Buslinienfahrten und anmeldepflichtigen flexiblen Bedarfsfahrten – für den Kunden transparenter vermittelt werden kann. Zudem erleichtert dies die Aufgaben- und Einnahmeaufteilung zwischen möglicherweise unterschiedlichen Betreibern. Bei eigenwirtschaftlichen Busverkehren gilt es dabei, die genehmigungsrechtlich zugesicherte Fahrleistung in Summe stabil zu halten.

Die flexible Bedienform selbst soll mit **Kleinbussen** mit bis zu neun Sitzplätzen verkehren. Die Fahrt wird nur nach Voranmeldung, online per DING-App (Smartphone), per PC oder per Telefon, an der jeweiligen Haltestelle durchgeführt. Es ist beabsichtigt, die Mitnahme von Gehhilfen, Kinderwagen und Rollstühlen zu ermöglichen.

Zur Verbesserung der Flächenerschließung und zur Verkürzung der Zugangswege zu diesem Angebot – auch für Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind – ist gegenüber den herkömmlichen Buslinienfahrten eine deutliche Verdichtung des **Haltestellennetzes** um zusätzliche Haltestellen in den bedienten Orten vorgesehen.

Für diese zusätzlichen Haltestellen ist ein barrierefreier Ausbau nicht zwingend erforderlich, da andere Möglichkeiten für einen Ein- und Ausstieg gegeben sind (z. B. Hilfe durch das Fahrpersonal).

Aus der höheren Flächenerschließung, einer wesentlich erweiterten zeitlichen Verfügbarkeit, der besseren Information über das Gesamtangebot und der vereinfachten Buchbarkeit über elektronische Medien, ergibt sich daraus für den Fahrgast ein nachhaltig verbessertes Mobilitätsangebot mit einem Mehrwert gegenüber dem derzeitigen Status Quo und auch gegenüber vergleichbaren Anrufsammelsystemen.

### **3.2. Zeitliche Ausprägung des Angebots**

Die Verwaltung schlägt vor, eine stündliche „Mobilitätsgarantie“ – bestehend aus Linienfahrten und flexibler Bedienung – von Montag bis Freitag in der Zeit von 6:00 bis 20:00 Uhr und an Samstagen von 8:00 Uhr bis 20:00 Uhr zu geben. Das Angebot könnte an Freitag- und Samstagabenden um zusätzliche Anrufsammelfahrten – insbesondere im Anschluss an bestehende Nachtbusse oder Spätfahrten der Bahn – ergänzt werden. An Sonn- und Feiertagen ist zunächst kein flexibles Angebot vorgesehen.

Diese zusätzlichen Bedarfsverkehre werden in den Fahrplänen des Verbundes und in allen Fahrplanauskunftssystemen zusätzlich zum bisherigen Linienverkehr ausgewiesen. Dazu werden die Bedarfsfahrten mit ihren voraussichtlichen Abfahrts- und Ankunftszeiten im Fahrplan „virtuell“ hinterlegt. Ein Angebot ohne ein solches hinterlegtes stündliches Fahrplanraster würde eine wirtschaftlich sinnvolle Bündelung der Fahrtwünsche in den Bedienungsbereichen unmöglich machen.

Mit diesem Mobilitätsangebot werden die Mindestvorgaben des Nahverkehrsplans vom 29. Juni 2015 zur Bedienungshäufigkeit in der Regel erheblich überschritten.

### **3.3. Integration in den Verkehrsverbund DING**

Wesentliches Element dieses Pilotprojektes bildet die vollständige tarifliche Integration in DING. Alle DING-Verbundfahrausweise, auch Schülermonats-, Tages- und sonstige Zeitkarten, wie das Ticket 65+, sollen ohne Aufpreis gelten.

Die Fahrtmöglichkeiten sollen vollständig im Elektronischen Fahrplanauskunftssystem EFA unter [www.ding.eu](http://www.ding.eu) angezeigt und dort auch angemeldet bzw. gebucht werden können. Wir wollen gemeinsam mit DING die dazu bereits verfügbare Smartphone-App mehr noch als bisher an die Bedürfnisse der Kunden und der Verkehrsunternehmen anpassen. So soll neben der erweiterten Optimierung der Routenplanung auch eine Echtzeitanzeige ermöglicht werden, die dem Fahrgast das tatsächliche Eintreffen seines Abholfahrzeuges an der Haltestelle aufzeigt.

### **3.4. Fazit**

Durch das dargestellte System mit einem bedarfsgerechten Nebeneinander zwischen bestehenden Buslinienverkehren und zusätzlichem flexiblen Anmeldeverkehr, entsteht

ein verlässliches, einheitliches Gesamtangebot mit hohem verkehrlichen Mehrwert für die Bevölkerung im Ländlichen Raum.

Dabei sollen erprobte Systeme weitest möglich ausgebaut werden, um eine hohe Verlässlichkeit zu erreichen und den Fahrgästen gleichzeitig eine möglichst niederschwellige Nutzung anzubieten. Die Kombination von bestehendem Linienverkehr und zusätzlichem Anmeldeverkehr erlaubt aus Sicht der Verwaltung ein Maximum an Mobilität bei noch vertretbarer Kostenbelastung. Über die volle verkehrliche und tarifliche Integration in den DING-Verbundverkehr kann das Gesamtangebot einfach erfasst und auch einheitlich genutzt werden. Für den Fahrgast erfährt die öffentlich zugängliche Mobilität im Ländlichen Raum aber eine gesteigerte Attraktivität.

#### **4. Möglicher Modellraum**

Die Verwaltung empfiehlt eine modellhafte Umsetzung in einem zusammenhängenden Teilraum des Alb-Donau-Kreises, der gekennzeichnet ist durch

- eine gute Anbindung der zentralen Orte des Bedienungsgebietes durch den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zur Einbindung in das überregionale ÖPNV-Netz und
- einem deutlich geringeren Bedienungsumfang im Umland (abseits der Bahnlinie bzw. der zentralen Orte), der bisher im Wesentlichen von Schülerverkehren geprägt ist und nur einen untergeordneten Anteil an sonstigen ÖPNV-Kunden aufweist.

Die Verwaltung schlägt deshalb vor, einen Pilotbetrieb im Südwesten des Alb-Donau-Kreises umzusetzen, der das Gebiet der Städte Ehingen und Munderkingen sowie der Gemeinden Allmendingen, Altheim, Griesingen und der weiteren Gemeinden im Gebiet des Verwaltungsverbandes Munderkingen umfasst.



Abbildung: Vorschlag möglicher Modellraum „Flexible Bedienform“

Bei einer geplanten Umsetzung im genannten Modellraum könnte auch der derzeit bestehende Nachtbus Ebingen in dieses Pilotprojekt integriert werden.

Die verkehrliche Ausgestaltung (Lage und Größe des Verkehrsraums, Anzahl der Fahrzeuge) lässt erwarten, dass insbesondere mittelständische Verkehrsunternehmen entsprechend geeignete Angebote abgeben werden.

## 5. Finanzierung

Eine Kalkulation der Kosten dieses Pilotprojektes zum jetzigen Zeitpunkt ist mit hohen Unsicherheiten verbunden. Eine erste sehr grobe Abschätzung ergibt einen voraussichtlichen Fahrzeugbedarf im Modellraum von bis zu vier Fahrzeugen. In Anlehnung an Erfahrungen aus ähnlichen Projekten könnten sich daraus laufende Betriebskosten von rund 300.000 € pro Jahr ergeben.

Das Verkehrsministerium Baden-Württemberg teilte auf Anfrage mit, dass von dort keine finanzielle Förderung zugesagt werden könne. Das einzige diesbezügliche Förderprogramm, das dem Vernehmen nach bislang aber auch nicht nachgefragt wird, setzt ein erheblich größeres Bediengebiet voraus (ca. 30 bis 40 Fahrzeuge). Es erscheint aus Verwaltungssicht deswegen als nicht geeignet.

## 6. Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Die Verwaltung hat zur Vorbereitung eines solchen Pilotprojektes bereits mehrere Abstimmungsgespräche mit dem Verkehrsverbund DING durchgeführt. Darüber hinaus sind noch erhebliche Vorarbeiten zu leisten und Vorfragen zu klären.

Für die weitere Präzisierung des Projekts und als Grundlage einer Ausschreibung dieses Verkehrs sind noch folgende Arbeiten durchzuführen:

- Abstimmungsgespräche mit betroffenen Verkehrsunternehmen und DING zur Abgrenzung der Buslinienverkehre vom neuen Bedarfsverkehr unter Berücksichtigung einer sachgerechten Arbeitsteilung und Einnahmeaufteilung.
- Abstimmungs- und Informationsgespräche mit den Gemeinden im Modellraum.
- Rahmenplanung des Verkehrs (Linienwege, Haltestellennetz, Fahrplanraster). Dazu soll bei DING beantragt werden, dieses Projekt in das Planungsprogramm 2020 zu übernehmen.
- Rechtliche Prüfung der Genehmigungssituation mit dem Regierungspräsidium Tübingen.
- Prüfung des Einsatzes der bei DING verfügbaren Handy-App zur Fahrplanauskunft, Buchung und Bestellung. Dabei sind ggf. Anpassungen zu beauftragen.

Diese Vorarbeiten könnten frühestens bis zur Sommerpause 2020 weitgehend abgeschlossen werden.

Im Anschluss daran könnten dann die Unterlagen zur Ausschreibung und Vergabe des Verkehrs erarbeitet und dem Gremium im Herbst 2020 zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden. Eine Betriebsaufnahme ist danach frühestens zum Jahreswechsel 2020/2021 realistisch.

## **Kosten und Finanzierung**

a) Einmalige Kosten für eventuelle Planungs- und Beratungsleistungen bis zu 200.000 €

b) Lfd. Kosten rd. 300.000 €/jährlich, frühestens ab 2021

Haushaltsmittel im Haushalt 2020: 200.000 € unter Sachkonto 44310055

Personalbedarf - Stelle

Gäste und Sachverständige: keine

Beschlussauszüge sind zu übersenden an:

FD 31 Verkehr und Mobilität 1 x



Vertagungsfähig ja

Ulm, 7. Oktober 2019

**Anlage**

Glossar Flexible Bedienformen