

An den
Verkehrsausschuss des Landtags NRW

Schützenstraße 45
40211 Düsseldorf

Iko Tönjes
- Sprecher des Vorstands
Mail: iko.toenjes@vcd-nrw.de

Düsseldorf, den 13.9.2024

Bedarfsverkehr und ÖPNV-Taxi

Ergänzende Stellungnahme des VCD zur schriftlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion der FDP: Günstig, flexibel, klimafreundlich - das digitale ÖPNV-Taxi stärken

Zusammenfassung:

- Bedarfsverkehr ist wichtiges Element eines landesweiten dauerhaften ÖPNV-Garantieangebots, das für NRW noch zu entwickeln ist (Vorbilder z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Baden-Württemberg). Er liefert die Flächenerschließung (auch Tür-zu-Tür) und sichert die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV und soll landesweit standardisiert sein.
- In NRW sind On-Demand-Verkehre bisher meist spezielle regionale Projekte ohne Standards und generelle Zugänglichkeit. In Projekten mit Landesförderung wurde häufig zu wenig auf ökonomische Nachhaltigkeit geachtet. Es gibt positive (Gronau) und negative (Münster) Beispiele.
- Fahrgäste wollen ein integriertes ÖPNV-System, d.h. u.a.:
 - Bedarfsverkehr nicht nur als lokale Ergänzung, sondern auch zwischenörtlich und als Mobilitätsgarantie bei Unzuverlässigkeit des Linienverkehrs, daneben auch flächendeckend das klassische Taxi,
 - zuverlässige Verknüpfung mit dem ÖPNV (sichere Anschlüsse, auch bei Unpünktlichkeit),
 - Bedarfsverkehr in der allgemeinen ÖPNV-Auskunft sichtbar und buchbar (plus landesweites Bestell-Telefon),
 - tarifliche Integration (fester Zuschlag zum ÖPNV-Ticket, bei Ersatz für Linienverkehr kein Zuschlag),
 - barrierefreie Fahrt (Mitnahme z.B. von Rollstühlen, Fahrrädern auf Wunsch)
- Die Kooperation von ÖPNV und Taxi hilft, den Bedarfsverkehr und den Linienverkehr effizient, bezahlbar und nachhaltig zu machen sowie ein flächendeckendes Taxiangebot zu sichern. (Beispiel Freudenstadt). Parallele Strukturen sollten vermieden werden. Weitere Anbieter und Funktionen wie Ersatzverkehr, Beförderung von Behinderten und Kranken oder Mitfahrangebote können zusätzlich teilweise integriert werden.

Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) möchte als Fahrgastverband die Sicht der Fahrgäste in die Diskussion um das ÖPNV-Taxi und den Bedarfsverkehr einbringen. Es geht einerseits um die konkrete Organisationsform des Bedarfsverkehrs in Kooperation mit dem Taxigewerbe, das ist aber eng verknüpft mit grundsätzlichen Vorstellungen zum On-Demand-Verkehr.

Der VCD setzt sich generell für ein dauerhaftes flächendeckendes **Garantieangebot** im gesamten ÖPNV-System mit landesweiten Bedienungs- und Erreichbarkeitsstandards ein, um Freizügigkeit für Fahrgäste und Teilhabe im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erreichen, und das ohne

eigenen Pkw. Es geht dabei auch darum, qualitative Voraussetzungen für eine nachhaltige Verkehrswende zu schaffen und die Attraktivität des ländlichen Raums zu erhöhen.

Dazu gehört neben dem Bahnverkehr und einem landesweiten Regional- und Schnellbusnetz auch ein flächendeckendes standardisiertes Angebot im **Bedarfsverkehr**, nicht nur im ländlichen Raum, um haustürnahe Fahrten und die Erreichbarkeit von Alltagszielen in angemessener Zeit zu garantieren und so den ÖPNV zur ernsthaften Alternative zum Pkw zu machen. Es reicht aber nicht, das lokale Angebot einschließlich des Bedarfsverkehrs nur dem guten oder nicht so guten Willen der kommunalen Aufgabenträger zu überlassen, dann bleibt es ein Flickenteppich. Eine landesweit gesicherte Angebots-Qualität setzt allerdings auch einen Finanzbeitrag des Landes bzw. Bundes voraus. Auf die ÖPNV-Finanzierung soll hier aber nicht weiter eingegangen werden.

Vorbilder für flächendeckende **Landes-Konzepte** können sein: Mecklenburg-Vorpommern („Mobilitätsoffensive“), Sachsen-Anhalt (mit einer landesweiten Palette von ÖPNV-Marken wie PlusBus) oder auch Baden-Württemberg (im Rahmen einer Mobilitätsgarantie). In diesen Ländern gibt es allerdings (noch) keinen Bezug zum ÖPNV-Taxi, sondern das Bedarfs-Produkt wird i.d.R. als „Rufbus“ bezeichnet, der meist von den ÖPNV-Betrieben organisiert wird, der aber teilweise durch ÖPNV-(Großraum-)Taxis ersetzt werden könnte. Berücksichtigt wird das ÖPNV-Taxi konkret in Baden-Württemberg mit dem Modellprojekt Freudenstadt / Horb (s. später).

(Links zu Mecklenburg-Vorpommern <https://www.vmv-mbh.de/mobilitaetsoffensive-mecklenburg-vorpommern/> , s. konkret etwa den Bedarfsverkehr im Landkreis Ludwigslust-Parchim:

<https://www.vlp-lup.de/rufbus/rufbus-informationen/> ,

Links zu Sachsen-Anhalt: PlusBus und mehr <https://www.plusbus-deutschland.de/hintergruende/> s. konkret etwa den Bedarfsverkehr im Landkreis Wittenberg: <https://www.mein-bus.net/anrufbus-flex/anrufbus-flex.html>)

In NRW gibt es bisher noch kein landesweites ÖPNV-Konzept, im Bedarfsverkehr gibt es nur isolierte Angebote. „Isoliert“ ist nicht nur räumlich gemeint, auch Produktmerkmale und Buchungsmöglichkeiten (Apps, Telefon) sind lokal abgegrenzt und eigentlich nur auf die eigene Bevölkerung ausgerichtet, also nur bedingt „öffentlich“ im Sinne eines Angebots für alle ÖPNV-Nutzer(innen). Auch die Integration in Verkehr und Auskunft ist noch selten, an der allgemeinen Einbindung von Flächenverkehren in die ÖPNV-Auskunft wird gearbeitet. Dadurch wird das Nachfragepotenzial des Bedarfsverkehrs wie des Linienverkehrs bisher nicht ausgeschöpft.

Daneben gibt es noch die Bürgerbusse, die wegen des ehrenamtlichen Personals weniger finanzielle, aber zum Teil personelle Probleme haben und inzwischen auch häufiger auf On-Demand-Verkehr umgestellt werden. Sie sind meist eher eine soziale als eine verkehrliche Leistung und kaum geeignet, einen intensiven On-Demand-Verkehr zu gewährleisten, haben aber eine sinnvolle Funktion in ihrer Nische.

Ein Beispiel für umfangreichen Bedarfsverkehr in NRW ist die Stadt Gronau (<https://www.gronau.de/leben-in-gronau/verkehr/mein-g-mobil/>). Dort ersetzt der Bedarfsverkehr den Stadtbus, auch hier sind zusätzliche Fahrzeuge (mit Landesförderung) und zusätzliches Personal im Einsatz, insgesamt 5 Fahrzeuge. Die Bedienzeiten und Abfahrtszeiten sind erheblich erweitert, es gibt ca. 140 Haltestellen (Bushalte und virtuelle Halte), Zeiten und Routen innerhalb des Stadtgebiets sind frei wählbar, es kann auch auf eine Ankunftszeit gebucht werden. Wenn innerhalb von 15 Min. ein geeigneter Bus fährt, wird G-mobil nicht angeboten. Es gilt der ÖPNV-Tarif ohne Zuschlag (wegen der Ersatzfunktion zum Stadtbus). Über Sanktionen für nicht angetretene Fahrten wird nachgedacht.

Aber: In der allgemeinen ÖPNV-Fahrplanauskunft kommt der Bedarfsverkehr hier bisher nicht vor, die Vorbestellung ist eine zusätzliche Hürde (per spezieller App, eigener Webseite oder regionaler Telefonnummer), regelmäßige werktägliche Fahrten müssen einzeln gebucht werden, es gibt den Vorbehalt „wenn ein Fahrzeug verfügbar ist“, Anschlüsse vom/zum Linienverkehr etwa am Bahnhof sind unsicher, bei Verspätung des ankommenden Zugs wartet die Anschlussfahrt anscheinend nicht. Die Nutzung mit Schülertickets ist ausgeschlossen.

G-Mobil wird auch nach dem Ende der Projektförderung Ende 2023 weitergeführt, hat also den Sprung in den Regelbetrieb geschafft, allerdings hat die Einführung des Deutschlandtickets für Schüler und damit die Einbeziehung von Schulverkehr zu Verfügbarkeits-Problemen geführt. (s. https://gronau.ratsinfomanagement.net/vorgang/?_UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZZugfr_ZqocyZcfe4gO5Y)

Insgesamt kann Gronau für andere kleinere Städte ein grundsätzliches Modell sein, hat aber noch Defizite. Eine Kooperation mit dem Taxi scheint es bisher nicht zu geben, das könnte eine Option für den Weiterbetrieb sein, sowohl finanziell als auch für die besser Abwicklung von Nachfragespitzen, insbesondere, wenn das Angebot so nachgefragt würde, wie es für die nachhaltige Verkehrswende notwendig wäre.

In den vom Land geförderten Projekten wurde auch der Betrieb mitfinanziert, deshalb wurde häufig zu wenig auf langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit und optimale Aufgabenteilung mit dem Linienverkehr geachtet, auf der anderen Seite ist aus wirtschaftlichen und personellen Gründen auch ein flächendeckendes ganztägiges Taxiangebot immer weniger vorhanden und wird durch den On-Demand-Verkehr zusätzlich konkurrenziert. Die Bündelungsquote ist in vielen Projekten unzureichend, meist gibt es wirtschaftlich und ökologisch problematische Einzelfahrten.

Ein wissenschaftlich untersuchtes Beispiel für ein nicht so nachhaltiges On-Demand-Projekt in NRW ist wohl das inzwischen beendete Projekt LOOPMünster mit relativ freier Nutzung: dort war der Kostendeckungsgrad nur 6,5%, pro Fahrgast entstanden Kosten von 13,70€ bzw. pro Personen-km 2,50€. (Link: <https://www.fh-muenster.de/de/ueber-uns/newsroom/news/archiv/2024-02-16-nahverkehr-auf-bestellung-fh-studie-bewertet-loopmuenster-als-attraktive-ergaenzung-.php>)

Was sind die **Wünsche der Fahrgäste** (und Fahrgastverbände) an einen fahrgastgerechten Bedarfsverkehr? (Zum Teil werden sie im FDP-Antrag bereits genannt.) In Stichworten:

- Dauerhaftes Gesamtsystem des ÖPNV inkl. Bedarfsverkehr für hohe Freizügigkeit (landesweite Bedienungs- und Erreichbarkeits-Standards). Das Angebot muss unabhängig von aktuellen Haushaltslagen sein, um Planungssicherheit auch für langfristige Entscheidungen von Privathaushalten und Betrieben zu Standorten und Pkw-Kauf zu ermöglichen. Produktmerkmale und Bedienung sollen weitgehend landesweit standardisiert sein.
- Integration in die ÖPNV-Auskunfts- und Buchungssysteme: integriertes Routing aller öffentlichen Verkehrsangebote inklusive Flächen-Bedarfsverkehr und Taxi, landes- oder besser bundesweites Buchungstool für einheitliche Bedienung, aber auch landesweites Buchungs-Telefon. Regelmäßige Fahrten sollen mit einer Dauer-Buchung bestellt werden können. Der Bedarfsverkehr muss breit und aktiv kommuniziert werden, auch über die Kommune, Touristik, örtliches Gewerbe, Vereine u.a., insbesondere aber in ÖPNV-Basismedien (Auskunftssystem, an Haltestellen, in Stadtplänen..).
- Verkehrliche Integration in den ÖPNV: Bestellung auf eine garantierte Ankunftszeit an einem ÖPNV-Knoten für verlässliche Weiterfahrt mit Bahn oder Regionalbus, Warten des

Bedarfsverkehrs bei verspäteter Ankunft des vorgelagerten Linienverkehrs (Anschluss-Sicherung per Ist-Fahrplandaten). Sinnvoll können ein virtuelles Zeitraster (z.B. 15 Minuten) und Raumkorridore im Hintergrund sein, um Fahrten besser zu bündeln und auf ÖPNV-Fahrpläne auszurichten und um die wirtschaftliche Tragfähigkeit zu sichern.

Der Bedarfsverkehr ist auch für aktive Mobilitätsgarantie nutzbar, also als kurzfristiger Ersatz bei Ausfällen oder verpassten Anschlüssen, mit direkter Bestellung und Abrechnung durch das Verkehrsunternehmen, ohne Vorleistung der Fahrgäste. Außerdem soll er bei schlechten Verbindungen im Linienverkehr wegen großer Umwege oder schlechter Anschlüsse die Fahrt im Sinne der Erreichbarkeitsgarantie übernehmen. Für diese Aufgaben müssen Fahrzeugzahl und Platzangebot des Bedarfsverkehrs ausreichend ausgelegt sein.

- Räumliche Integration: Fahrten sind auch über Gemeinde- bzw. Kreisgrenzen hinweg möglich, zumindest in benachbarte Ortsteile, bei unzureichender Erreichbarkeitsqualität auch weiter.
- verschiedene Qualitäts-Stufen sind in einem gemeinsamen System mit unterschiedlichem Tarifniveau organisiert: Taxibus (Bedarfs-Linienverkehr zum ÖPNV-Tarif), Flächenbedarfsverkehr (ÖPNV-Taxi u.ä. zur Ergänzung des ÖPNV, mit ÖPNV-Tarif +Zuschlag), freier Taxiverkehr (sofort und unbeschränkt zum Taxi-km-Tarif)
- Tarifliche Integration: Es soll für den ergänzenden ÖPNV-Bedarfsverkehr der ÖPNV-Tarif (vom Abo bis Einzelticket und Behinderten-Freifahrt) gelten, plus ggfs. einem kleinen Zuschlag als Schutzgebühr, um Leerbuchungen zu vermeiden, mit einem Anreiz zur Bündelung von Fahrten (z.B. zahlt nur die 1. Person einer Fahrt den Zuschlag).
Dies gilt, wenn kein Linienverkehr in zumutbarer Entfernung und Zeit verfügbar ist, aber auch auf Relationen mit unzumutbar langer ÖPNV-Reisezeit (Erreichbarkeitsgarantie). Das ist digital zu prüfen. Alternativ zum Zuschlag ist für Inhaber einen Benutzerkontos eine No-Show-Gebühr denkbar. Es ist nämlich problematisch, das dünnere ÖPNV-Angebot im ländlichen Raum zusätzlich durch Zuschläge im Bedarfsverkehr zu bestrafen, insbesondere für regelmäßige Nutzer(innen). Keinen Zuschlag gibt es für Mobilitätsbehinderte.
Für Fahrten oder Fahrtabschnitte außerhalb dieser Voraussetzungen gilt der Taxitarif. Allerdings sollte überlegt werden, auch beim Taxi einen übersichtlichen und transparenten Zonentarif einzuführen, bei dem der Fahrpreis vor Fahrtantritt bekannt ist. Das könnte Zugangshürden vermindern und die Verknüpfung mit dem sonstigen ÖPNV erleichtern.
- Vorbestellzeit max. 1 Stunde im ländlichen Raum (bei bereits durch andere Fahrgäste bestellter Fahrt, wenn möglich, auch kurzfristiger Zustieg), bei stärkerer Nutzung und im Ballungsraum kürzer; weitere standardisierte Bedienungsmerkmale.
- Barrierefreies Angebot (evtl. auf Anforderung) für Rollstühle, Fahrräder etc. für eine Gleichstellung zum Linienverkehr. Mehr Großraum-Fahrzeuge sind auch zur Kapazitäts-Erweiterung für die neuen Aufgaben von Linienersatzverkehr und Mobilitätsgarantie erforderlich (weitgehend elektrisch angetrieben).
- Möglichst weitgehende Integration des Spezialverkehrs für Schwerbehinderte in den allgemeinen Bedarfsverkehr durch die Bereithaltung barrierefreier Fahrzeuge. Damit können für diesen Personenkreis Freizügigkeit und Inklusion verbessert werden. Dieses Angebot kann erlauben, dass nicht alle wenig genutzten Haltestellen in der Fläche mit hohem Aufwand und langem Vorlauf auf vollständige Stufenfreiheit umgebaut werden müssen, indem der Bedarfsverkehr die barrierefreie inklusive Flächenschließung gewährleistet.

- Organisatorische Integration: weitgehende Kooperation bzw. Integration von Linien-ÖPNV, Bedarfsverkehr, Taxi, ggfs. Behinderten- und Krankenfahrten, Lieferdiensten und weiteren Dienstleistern mit regelmäßigen Fahrten, speziellen Schülerverkehren, aber auch neuen Formen von Mitfahrangeboten.
- Wirtschaftliche Tragfähigkeit: kann wesentlich verbessert werden durch optimale Verknüpfung des Bedarfsverkehrs mit dem Linienangebot, Kooperation und Integration der Systeme und Aufgaben (Linienbedarfsverkehr, Flächenbedarfsverkehr, Ersatzverkehr, Taxi, Lieferdienst, einfacher Krankentransport). Die dauerhafte Finanzierung des Bedarfsverkehrs ist als Teil des ÖPNV zu sichern.

Was selten funktioniert:

- Uneingeschränktes Taxi-Angebot zum ÖPNV-Tarif lässt die Kosten explodieren, es sollte ein bündelndes Zeitraster und die verpflichtende Kombination mit dem Linienverkehr geben.
- Bedarfsverkehr ohne substantielle Integration in den ÖPNV, dann bleibt es ein Nischenprodukt bzw. reine Konkurrenz zum Taxi.
- Parallelstrukturen: Eigene Angebote der ÖPNV-Unternehmen mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen sind kostspielig. Durch die Kooperation mit anderen Anbietern wie dem Taxigewerbe und durch die Bündelung von Verkehren kann ein nachhaltiger Betrieb gesichert werden, eine öffentliche Kofinanzierung ist aber erforderlich.

Der VCD unterstützt die enge Kooperation von ÖPNV und Taxigewerbe im Rahmen eines ÖPNV-Taxi, um die wirtschaftliche Basis für beide zu erhalten bzw. zu schaffen. Nachfrageschwankungen können so besser ausgeglichen werden als mit einer kleinen Spezialflotte. Im Betrieb wird zwischen Taxiunternehmen und Aufgabenträger dann nicht nach dem Taxitarif abgerechnet, sondern nach Sonderkonditionen, die Mengenrabatt und höhere Auslastung berücksichtigen. Vielleicht ist das ÖPNV-Taxi die einzige Möglichkeit, ÖPNV-Bedarfsverkehr und Taxiverkehr landesweit dauerhaft zu sichern und das Personal effizient, d.h. mit geringen kostentreibenden Wartezeiten einzusetzen.

Und der VCD erwartet generell ein Landes-Konzept für ein tragfähiges Flächensystem des ÖPNV. Der Bedarfsverkehr ist in die allgemeine ÖPNV-Finanzierung zu integrieren, besondere Projektförderung sollte es nur noch für direkte Einführungskosten geben, etwa die Beschaffung von Fahrzeugen und die digitale Organisation.

Der Begriff „ÖPNV-Taxi“ ist nicht ganz korrekt, da das Taxi ohnehin zum ÖPNV gehört, aber er ist eingängig und beschreibt das Produkt ganz gut. Übrigens ist nicht das Taxi digital, sondern nur die Organisation. Es wird weiterhin Personal gebraucht, allerdings ohne einen aufwendigen Busführerschein, also mit geringeren Zugangshürden für Beschäftigte. Es soll außerdem weiterhin auch die Möglichkeit geben, per Telefon zu bestellen, nicht nur digital.

Ein allgemeines Beispiel für eine Kooperation zwischen öffentlichem Linienverkehr und Taxi ist das Bahntaxi, also die Nutzung von Taxen im Rahmen der Fahrgastreue mit DB-Gutscheinen (oder auch das OV Taxi in den Niederlanden).

Bekanntes Beispiel für ein ÖPNV-Taxi im Rahmen einer Landes-Mobilitätsgarantie ist Freudenstadt. Das ÖPNV-Taxi kann dort zum günstigen Tarif werktags von 5 -24 Uhr (Fr/Sa bis 1 Uhr, So ab 7 Uhr) bestellt werden, wenn innerhalb einer Stunde kein Linienangebot vorhanden ist, der Zuschlag richtet sich nach Entfernungszonen. Das Angebot wird über vorhandene Taxiunternehmer abgewickelt, Haustürbedienung kann zum Taxitarif direkt angeschlossen werden.

Links zu Freudenstadt:

Artikel im Zukunftsnetzwerk ÖPNV BaWü: <https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/aktuelles/news/mobilitaetsgarantie-dank-oepnv-taxis>,

Fachartikel aus der Taxi-Branche mit Blick auf die praktische Organisation: <https://www.taxi-heute.de/de/fachmagazin/fachartikel/unternehmensfuehrung-modellprojekt-taxi-apps-sammelfahrten-personenbefoerungsrecht-auch-pbefg-das-oepnv-taxi-kommt-ins-rollen-24455.html>, Konkret für Fahrgäste vor Ort: <https://www.vgf-info.de/oepnv-taxi>)

Konzeptionelle Grundlagen zum ÖPNV-Taxi (von nsbw / BBG und Partner):

<https://www.bbgundpartner.de/news/das-oepnv-taxi-von-bbg-und-nbsw-startet-bundesweit-durch/> und <https://nahverkehrsberatung.de/on-demand-verkehr.html>

Allgemeine Vorträge auf dem Deutschen Nahverkehrstag 2024 zum Themenschwerpunkt

Ländliche Räume / Verkehre on-Demand: <https://www.deutschernahverkehrstag.de/rueckblick-2024/programm/#tab-id-20> insbesondere von BBG (vgl. oben):

https://www.deutschernahverkehrstag.de/wp-content/uploads/2024/05/DNT2024_Vortrag_Baumeister_Hubertus_OePNV-Taxi.pdf sowie

kritische Anmerkungen von Börger (ZVSN) zur Wirtschaftlichkeit heutiger On-Demand-Angebote und zu verkehrlichen Lösungsansätzen: https://www.deutschernahverkehrstag.de/wp-content/uploads/2024/04/DNT2024_Vortrag_Boerger_Stephan_Hoffnungstraeger.pdf

Der Vortrag von Oppermann (Bundesverband Taxi) mit dem Titel „Deutschland on Demand: 50.000 Taxis auf Knopfdruck in den ÖPNV einbinden“ ist leider nicht online verfügbar.

Der Vortrag von Oppermann (Bundesverband Taxi) mit dem Titel „Deutschland on Demand: 50.000 Taxis auf Knopfdruck in den ÖPNV einbinden“ ist leider nicht online verfügbar.

Wir bedanken uns für Ihr Interesse. Für Nachfragen und Diskussionen stehen wir gerne zur Verfügung.