

Alternative Bedienungsformen im ÖPNV

Typisierung und rechtlicher Rahmen

von

Rechtsanwältin Daniela Dennig, Bremen^A
Dr. Niklas Sieber^B

^A Rechtsanwältin Daniela Dennig, Bremen, Rechtsanwaltssozietät Abel- Lorenz, Barth, Baumeister, Griem.

^B Dr. Niklas Sieber, Stuttgart, Senior Consultant Geschäftsbereich Research Transport Economics, PTV Planung Transport und Verkehr, Karlsruhe.

1 Alternative Bedienungsformen als Lösungsansatz zur Kostenminimierung

Traditionelle Linienverkehre sind nur begrenzt in der Lage, die Nachfrage zu Schwachlastzeiten oder in dünn besiedelten Regionen zu decken. Aus Sicht des Betreibers ist die Auslastung der Fahrzeuge gering und damit verbunden die Kostendeckung niedrig. Aus Sicht des Nutzers sind häufig die Bedienungsfrequenzen und die Reisezeiten des ÖPNV unattraktiv. Die Folge war in der Vergangenheit ein Rückgang der Nachfrage und eine weitere Reduktion des Angebotes. Ursache für diese Probleme sind die starren Systembedingungen des konventionellen Linienverkehrs, die nicht geeignet sind, kleine Nachfragemengen flexibel zu befriedigen.

Alternative Bedienungsformen sind hier die Lösungsansätze, weil sie sich konsequent an der Nachfrage orientieren: Durch den Einsatz von Anrufsammeltaxis und Rufbussen kann mit höherer Kosteneffizienz ein flächendeckendes und nutzerfreundliches ÖPNV-Angebot aufrecht erhalten werden¹.

Das BMBF-Forschungsprojekt **Amabile** will hier die Grundlage zur Planung und Ausschreibung dieser Alternativen Bedienungsformen liefern. **Amabile** steht für Modellierung und Ausschreibung von Alternativen Bedienungsformen in Form von Teilnetzen unter Integration traditioneller Linienverkehre. Dieser Artikel spiegelt die ersten Ergebnisse des Forschungsprojektes wieder.

In Folgenden wird eine Typisierung der verschiedenen Alternativen Bedienungsformen sowie eine Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Genehmigung vorgestellt.

2 Typisierung Alternativer Bedienungsformen

Wesentlicher Unterschied Alternativer Bedienungsformen gegenüber dem traditionellen Linienverkehr ist eine Flexibilisierung der Bedienungszeiten und der versorgten Räume. Während der traditionelle Linienverkehr nach einem festen Fahrplan verkehrt, sind flexiblere Bedienungsweisen möglich, bei denen die Fahrzeuge bedarfsabhängig eingesetzt werden. Dieses erfordert in der Regel die Anmeldung des Fahrtwunsches mit dem Telefon. Die räumliche Flexibilisierung betrifft den Zu- und Abgang und die Verbindung zwischen Quelle und Ziel.

*Mehler*² teilt die Alternativen Bedienungsformen des ÖV wie folgt ein:

- Der *Linienbetrieb* stellt den Regelfall dar. Dabei wird von einem Fahrzeug eine Fahrstrecke bedient, bei der Fahrtbeginn und -ende sowie alle dazwischen liegenden Haltestellen in einem Fahrplan festgelegt sind.
- Beim *Bedarfslinienbetrieb* liegen Fahrstrecke und Fahrplan ebenfalls durch einen Fahrplan fest. Im Unterschied zum Linienverkehr ist für die Durchführung einer Fahrt eine Anmeldung unter Angabe der Bedarfshaltestellen für Ein- und Ausstieg erforderlich. Dies kann bedeuten, dass beim Bedarfslinienverkehr eine Fahrt nur auf einem Teil der im Fahrplan veröffentlichten Strecke oder überhaupt nicht durchgeführt wird.
- Den *Richtungsbandbetrieb* kennzeichnen fest bediente Haltestellen mit hohem Fahrgastaufkommen und Bedarfshaltestellen in kleineren Ortschaften, die nur bei Nachfrage angefahren werden. Der Ausstieg erfolgt entweder an Bedarfshaltestellen oder vor der Haustür. Der

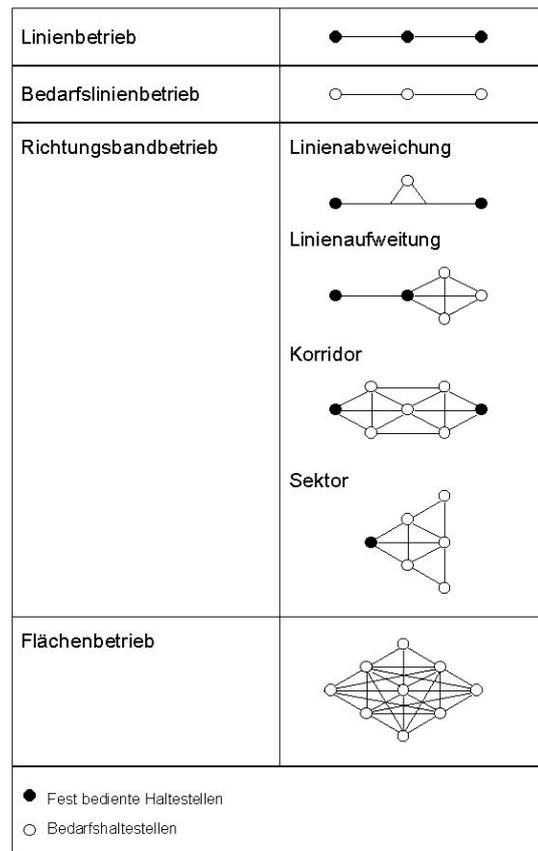


Abbildung 1: Bedienungsformen im ÖPNV

Richtungsbandverkehr erfolgt ebenfalls nach einem Fahrplan. Der exakte Fahrtverlauf ergibt sich aus den Fahrtwunschanmeldungen, ist aber immer richtungsgebunden. Der Richtungsbandbetrieb hat die Ausprägungsformen Linienabweichung, Linienaufweitung, Korridor oder Sektor (s. Abb. 1). Letztere Form besitzt besondere Bedeutung bei der Fahrgastverteilung nach Veranstaltungen und von Bahnhöfen. Er kann aber auch in Kombination mit der Linienaufweitung kompaktere Siedlungen bedienen.

- Im *Flächenbetrieb* existieren die Bedienungsformen Haltestelle-zu-Haltestelle und Haustür-zu-Haustür. Somit bilden alle bedarfsbedienten Haltestellen oder die Haustüren innerhalb eines definierten Gebiets eine Einheit, in der die Reihenfolge der Bedienung zufällig ist und sich ausschließlich aus der räumlichen und zeitlichen Verteilung der Fahrtwünsche ergibt.

| Linienverkehr | Bedarfslinienverkehr | Richtungsbandverkehr | Flächenverkehr |
|--------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Anmietverkehr (Frankfurt/Oder) | Anrufbus (Barmstedt) | Anrufbus (Moosbach) | <i>Mit Haustür-Bedienung:</i> |
| Bürgerbus (diverse) | Anrufbus (Wunsiedel) | Anrufsammelbus (Uetersen) | AnrufBus (Leer) |
| Linientaxi (diverse) | Anruflinientaxi (Siegen) | Anruf-Sammeltaxi (div.) | AnrufBürgerBus |
| | Anrufsammeltaxi (Templin) | BahnTaxi (diverse) | (Otterberg/Otterbach) |
| | Bedarfsgesteuertes Linientaxi (Rödental) | Bürgerbus (Altötting) | PickUp (Hannover-List) |
| | Rufbus (Düren) | L.I.F.T. (Berlin) | PubliCar (Schweiz) |
| | Rufbus (Köthen, Wolfen - Bitterfeld) | R-Bus (Neustadt/Rbg., Wunstorf tagsüber) | Telebus (Berlin) |
| | Rufbus (Lauchhammer) | Rufbus (Bautzen), | T-Bus (diverse) |
| | Rufbus (Odenwald) | Rufbus (Beelitz) | |
| | RufBus (Rignitz - Damgarten) | Rufbus (Delmenhorst) | <i>Mit Bedarfshaltestellen:</i> |
| | Ruftaxi (Heidelberg) | Rufbus (Erding) | R-Bus (Wunstorf - innenstadt abends) |
| | Taxibus (Münsterland) | Rufbus (Uetze) | Retax (Wunstorf) |
| | | Veranstaltungs- Sammeltaxi (diverse) | Rufbus (Friedrichshafen) |
| | | ZugBusTaxi (Husum) | |

Quelle: Mehler³

Tabelle 1: Bezeichnungen für Alternative Bedienungsformen in der Praxis

Leider hat sich für die Angebote in der Praxis noch keine einheitliche Namensgebung durchgesetzt. Eine Übersicht bestehender Angebote (Tabelle 1) zeigt, dass Produktname und Betriebsform durchaus nicht identisch sind. Die Bezeichnung "Rufbus" taucht beispielsweise sowohl auf der Bedarfslinie, als auch im Richtungsband- und im Flächenverkehr auf. Aus diesem Grunde wurde im Projekt **Amabile** eine einheitliche Nomenklatur vorgeschlagen (Tabelle 2), die sich charakterisiert durch die Bedienungsform, die Fahrplanbindung, die Anmeldung und den Ein- und Ausstieg.

| Betriebsform | Fahrplan | Anmeldung | Zu- und Abgang | | | |
|--|----------|-----------|----------------------------|----------|----------|----------|
| | | | Haltestelle | | Haustür | |
| | | | Einstieg | Ausstieg | Einstieg | Ausstieg |
| Linie | mit | ohne | Linien-Bus | | | |
| Bedarfslinie | mit | mit | L-Bus | | | |
| Richtungsband | mit | mit | R-Bus* | | | R-AST / |
| | | | R-AST | | | |
| Fläche | ohne | mit | | | F-Bus | |
| | | | | | Taxi | |
| * in Einzelfällen auch Bedienung von abgelegenen Gehöften AST = Anruf-Sammel Taxi | | | Kombination nicht existent | | | |

Tabelle 2: Suchschema für Angebote Alternativer Bedienungsformen im ÖV

Der konventionelle ÖV wird repräsentiert durch dem Linien-Bus, der fahrplangebunden auf einer fest definierten Linie fährt. Ein erster Schritt zur Flexibilisierung ist die Einrichtung einer Bedarfslinie, die durch den *L-Bus* bedient wird. Die Fahrzeuge verkehren fahrplangebunden auf einem festen Linienweg von Haltestelle zu Haltestelle. Die Haltestellen werden jedoch nur bedient, wenn ein Fahrgast seinen Einstiegswunsch telefonisch angemeldet hat, oder ein Fahrgast hier aussteigen möchte.

Der *R-Bus* bedient fahrplanmäßig und bedarfsunabhängig die Haltestellen einer Grundroute, und bei Bedarf, also nach erfolgter Anmeldung, auch weitere Haltestellen innerhalb eines definierten Richtungsbandes. Bei diesem System sollte eine ausreichend hohe Nachfrage den regelmäßigen Betrieb zwischen fest bedienten Haltestellen rechtfertigen. In Ausnahmefällen, z.B. entfernte Einzelgehöfte, kann der Ausstieg auch vor der Haustüre erfolgen. Ein Merkmal des R-Busses ist, dass der Fahrplan nicht exakt festgelegt werden kann, da die Abweichungen von der Linie nicht kalkulierbar sind. Der Vorteil gegenüber dem L-Bus besteht darin, dass anstelle eine fest definierten Linie ein Band von Haltestellen angefahren wird. Somit kann der Einzugsbereich vergrößert werden. Dennoch ist die Bedienung nicht flächendeckend und geschieht nur zu den im Fahrplan vorgegebenen Zeiten.

Unter *R-AST* ist eine Bedienungsform gemeint, die fahrplangebunden aber bedarfsabhängig im Richtungsband von Bedarfshaltestellen oder „normalen“ Haltestellen zur Haustüre verkehrt. Der Unterschied zum R-Bus besteht darin, dass der Ausstieg in der Regel vor der Haustüre erfolgt.

Unter *F-Bus* wird eine Bedienungsform verstanden, die im Flächenbetrieb von Haustüre zu Haustüre, ohne Fahrplanbindung und bei Bedarf verkehrt. F-Busse werden insbesondere zur Bewältigung schwer bündelbarer Schwachverkehre eingesetzt. Aufgrund der frei wählbaren Abfahrtszeiten gelingt eine Bündelung von Fahrtwünschen seltener als beim Anruf-Sammeltaxi. Ziel ist es, eine möglichst individuelle

Beförderung anzubieten, die sich an den Vorzügen des Pkw orientiert. Darüber hinaus können mehrere Fahrgäste mit nahegelegener Quelle und Ziel zusammen befördert werden.

Die vorgestellte Typisierung kann bei der aufgezeigten "Artenvielfalt" nicht dazu dienen, eine neue Nomenklatur für Alternative Bedienungsformen im ÖV einzuführen. Trotzdem bedarf es einer solchen Systematisierung, um eine klare Produktstruktur für Fragen der rechtlichen Genehmigung von Alternativen Bedienungsformen zu haben. Die nachfolgenden Ausführungen zur Genehmigung von Alternativen Bedienungsformen nach dem PBefG wären mithin ohne diese definitorische Leistung nur schwer in dieser Prägnanz möglich.

3 Genehmigung Alternativer Bedienungsformen nach dem PBefG

Die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung alternativer Verkehre wird in den einzelnen Bundesländern ganz unterschiedlich gehandhabt. Dies hat seine Ursache vor allem darin, dass das PBefG bei der Genehmigung dieser Verkehre verschiedene Möglichkeiten zulässt.

Nicht jede denkbare Art der Personenbeförderung ist nach dem PBefG genehmigungsfähig. Das Gesetz zählt in den §§ 42 ff. PBefG abschließend die im Linienverkehr mit Kfz rechtlich zulässigen Verkehrsarten auf, alle anderen Verkehrsformen sind grundsätzlich verboten. Bei den zulässigen Verkehrsarten wird zwischen dem Linienverkehr nach den §§ 42 und 43 PBefG und dem Gelegenheitsverkehr nach den §§ 46 ff. PBefG unterschieden.

Dennoch lässt es das PBefG zu, Beförderungsarten, die wie die hier fraglichen Alternativen Bedienungsformen nicht alle Voraussetzungen der §§ 42 oder §§ 46 ff. PBefG erfüllen, unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 6 bzw. Abs. 7 PBefG zu genehmigen.

§ 2 Abs. 7 PBefG gibt der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit, zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von den Vorschriften des PBefG für die Dauer von höchstens vier Jahren zuzulassen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

§ 2 Abs. 6 PBefG erlaubt es, Beförderungen, die in besonders gelagerten Einzelfällen nicht alle Merkmale einer Verkehrsform des PBefG erfüllen, nach denjenigen Vorschriften zu genehmigen, denen diese Beförderungen am meisten entsprechen. Es muss sich um Verkehre handeln, die zwar nicht alle, aber doch die wesentlichen oder jedenfalls mehrere Merkmale eines gesetzlich normierten Typs erfüllen.

Gerade hier bestehen oft unterschiedliche Auffassungen, welcher der normierten Verkehrsformen der jeweilige Alternative Verkehr am ehesten gleichkommt.

Es soll daher anhand der am häufigsten vorkommenden alternativen Verkehre aufgezeigt werden, wie solche Verkehre am idealsten einer Genehmigung zugeführt werden können.

3.1 Die Verkehrsformen des PBefG

Um einen Vergleich der Alternativen Verkehre mit den Verkehrsformen des PBefG zu ermöglichen, werden deren wichtigste Merkmale hier kurz dargestellt.

3.1.1 Der Linienverkehr nach § 42 PBefG

Der Linienverkehr zeichnet sich durch eine regelmäßige Verkehrsverbindung, bestimmte Ausgangs- und Endpunkte und bestimmte Haltestellen aus. Zwischenhaltestellen sind beim Linienverkehr nicht erforderlich.

Eine regelmäßige Verkehrsverbindung setzt Fahrten voraus, die in einer erkennbaren zeitlichen Ordnung wiederholt werden, so dass sich die Fahrgäste auf das Vorhandensein einer Verkehrsverbindung einstellen können. Daran fehlt es bei Fahrten, die nur auf Bedarf durchgeführt werden.

Der Linienverkehr unterliegt der Betriebs-Beförderungs- und Tarifpflicht.

3.1.2 Der Gelegenheitsverkehr nach den §§ 46 ff. PBefG

Beim Gelegenheitsverkehr ist zwischen dem Taxi,- dem Mietwagen- und dem Mietomnibusverkehr zu unterscheiden. Ihnen allen ist Strecken- und Fahrplangebundenheit sowie Bedarfsabhängigkeit gemein. Im Gegensatz zum Linienverkehr bestimmt der Fahrgast den Ablauf der Fahrt.

Auch beim Taxiverkehr besteht im Gegensatz zum Mietwagen- und Omnibusverkehr die Beförderungs- Betriebs- und Tarifpflicht.

Der Mietomnibusverkehr setzt als zusätzliches Merkmal einen zusammengehörigen Kreis der Fahrgäste, die ein gemeinsames Interesse am Reisezweck haben, voraus.

3.2 Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG in Verbindung mit der ähnlichsten Verkehrsform

Die Aufstellung fester Definitionen für die gängigsten Alternativen Verkehre und ihr Vergleich mit den Verkehrsformen des PBefG soll helfen, eine einheitliche Praxis der Genehmigung herauszubilden und damit zu mehr Rechtssicherheit zu gelangen.

3.2.1 Genehmigung des L-Bus

Einziger Unterschied zwischen dem L-Bus und dem Linienverkehr ist die völlige Bedarfsabhängigkeit des L-Busses. Damit ist die für den Linienverkehr erforderliche regelmäßige Verkehrsverbindung nicht gegeben. Ansonsten bedient der L-Bus wie der Linienverkehr eine strecken- und fahrplangebundene Route. Es liegen feste Ausgangs- und Endpunkte und bestimmte Haltestellen vor.

Es ist daher eine Genehmigung als dem Linienverkehr nach § 2 Abs. 6 i.V.m. § 42 PBefG zugeordnet die in Frage kommende Möglichkeit der Genehmigung.

3.2.2 Genehmigung des R-Bus

Einzigster Unterschied des R-Busses zum Linienverkehr ist die zusätzliche Bedienung von Bedarfshaltestellen, so dass eine Zuordnung zum Linienverkehr nach § 2 Abs. 6 PBefG die einzig in Frage kommende Möglichkeit der Genehmigung ist. Wie der Linienverkehr bedient der R-Bus eine strecken- und fahrplangebundene Grundroute mit festen Ausgangs- und Endpunkten.

Es ist insbesondere eine regelmäßige Verkehrsverbindung gegeben. Die zusätzlichen Haltestellen werden zwar nur auf Wunsch der Fahrgäste angefahren. Diese Abweichung spricht jedoch nicht gegen die Regelmäßigkeit, da es beim Linienverkehr auf die Art der Bedienung der Zwischenhaltestellen nicht ankommt.

3.2.3 Genehmigung des R-AST

Das R-AST ist sinnvollerweise nur dem Linienverkehr ähnlich nach § 2 Abs. 6 i.V.m. § 42 PBefG zu genehmigen. Es erfüllt alle Voraussetzungen des Linienverkehrs bis auf den festen Endpunkt und die regelmäßige Verkehrsverbindung. Die regelmäßige Verkehrsverbindung fehlt, da die Fahrten von der Nachfrage der jeweiligen Fahrgäste abhängen, also nur bei Bedarf gefahren wird.

Mit den Formen des Gelegenheitsverkehrs ist keine echte Gemeinsamkeit festzustellen. Das R-AST ist nicht einmal im eigentlichen Sinne als streckenungebunden anzusehen, da es auf feste Bedienegebiete (Richtungsbänder) beschränkt ist.

Für eine dem Linienverkehr zugeordnete Genehmigung spricht zudem die damit einhergehende Tarif-, Betriebs- und Beförderungspflicht. Diese Pflichten gewährleisten eine kontrollierbare und verlässliche Durchführung des Alternativen Verkehrs, auf den die Fahrgäste mangels anderer Angebote angewiesen sind. Zwar gelten diese Pflichten auch für den Taxiverkehr⁴, jedoch beschränkt sich die Ähnlichkeit des R-AST zum Taxiverkehr auf das Fehlen von festen Routen und die Möglichkeit der Bestellung des Fahrzeugs durch den Fahrgast.

3.2.4 Genehmigung des F-Bus

Eine Zuordnung des F-Busses zum Linienverkehr scheint wegen der dem Linienverkehr völlig fremden Strecken- und Fahrplanungebundenheit wenig sinnvoll. Es kommt daher nur eine Zuordnung zum Gelegenheitsverkehr in Frage.

Die Zuordnung zum Mietomnibusverkehr scheidet schon an dem nur bei dieser Verkehrsform zusätzlich verlangten und vom F-Bus nicht erfüllten Merkmal des zusammengehörigen Personenkreises. Beim Taxiverkehr bereitet die Pflicht der Kennzeichnung als Taxi Probleme. Zudem muss beim Taxiverkehr der Taxitarif eingehalten werden. Um ÖPNV-Tarife anzuwenden, müssten erst die Taxitarifverordnungen der jeweiligen Landkreise geändert werden.

Der Mietwagenverkehr setzt als nicht erfülltes Merkmal die Anmietung des Fahrzeugs im ganzen voraus. Es kann also sowohl eine Zuordnung zum Taxi - wie auch zum Mietwagenverkehr in Betracht kommen. Zu favorisieren ist trotz der bestehenden Probleme der Taxiverkehr, da dieser wegen der bestehenden Tarif-, Betriebs- und Beförderungspflicht eine größere Garantie für eine verlässliche Durchführung gibt.

3.3 Genehmigung nach der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG.

Eine Genehmigung nach der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG ist weniger vorteilhaft als eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG. Denn es könnte nur eine auf höchstens vier Jahre befristete Genehmigung für die praktische Erprobung der Alternativen Bedienungsform erlangt werden. Spätestens nach dem Ablauf von vier Jahren könnte für diesen Verkehr keine neue Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG mehr erteilt werden, da die praktische Erprobungsphase nach dieser Zeit endgültig als beendet angesehen werden müsste. Nach vier Jahren würde sich also erneut die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit des Verkehrs stellen. Es ist daher angebracht, diese Frage von vornherein abschließend zu klären und nicht durch Inanspruchnahme der Experimentierklausel vier Jahre in die Zukunft zu verschieben. Eine solche Unsicherheit wäre nach vier Jahren des Betriebs und der Investition finanzieller Mittel wenig wünschenswert.

4 Fazit und Ausblick

Es wäre sicherlich im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert, wenn sich in absehbarer Zeit einheitliche Leitlinien für die Genehmigung Alternativer Verkehre nach dem PBefG herausbilden würden. Auch wäre eine Änderung des PBefG mit einer klaren Regelung der Genehmigung Alternativer Bedienungsformen begrüßenswert. Dabei wäre es nach unserer Ansicht sinnvoll, die Alternativen Bedienformen durch Einführung eines § 43a oder 44 PBefG als Sonderform des Linienverkehrs zu gestalten, um so die Anwendung der Vorschriften für den Linienverkehr auch auf die Alternativen Bedienformen zu erreichen. Das aufgezeigte Spektrum der Möglichkeiten zeigt jedoch, dass sich auch heute schon für klar definierte Formen Alternativer Verkehre eine Möglichkeit der Genehmigung finden lässt.

Das interdisziplinäre Forschungsprojekt **Amabile**, in dessen Rahmen die hier vorgestellten Aussagen entwickelt wurden, beschäftigt sich darüber hinaus mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bildung von Linienbündeln aus Alternativen Bedienungsformen und traditionellen Verkehren. In der ersten Projektphase soll ein "Leitfaden zur Planung und Ausschreibung von Teilnetzen/Linienbündeln unter Einschluss von Alternativen Bedienungsformen" für die Praxis der Aufgabenträger erstellt werden.

Geplant ist in einer zweiten Phase, die entwickelten Planungswerkzeuge in der Praxis zu testen. Zu diesem Zweck bietet **Amabile** an, Aufgabenträger des ÖPNV bei der Ausschreibung von Linienbündeln, die auch Alternative Bedienungsformen umfassen, zu beraten und den Prozess zu begleiten. Diese Phase kann unmittelbar gestartet werden, wenn sich ein Aufgabenträger findet, der im nächsten Jahr eine Ausschreibung von Linienbündeln unter Einschluss Alternativer Bedienungsformen anstrebt.

¹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (1994): Differenzierte Bedienungsweisen, Nahverkehrs-Bedienung zwischen großem Verkehrsaufkommen und geringer Nachfrage, Düsseldorf 1994.

² Mehler, Christian (2001): Die Einführung des AnrufBus im ÖPNV: Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bielefeld, S. 31 f

³ Mehler, Christian (1998): Angebotsbezeichnungen bei alternativen Bedienungsformen - Klarheit dank eindeutiger Bezeichnungen, in: Der Nahverkehr, Heft 6/98, S. 56 - 58

⁴ Wobei zu beachten ist, dass beim Linienverkehr feste Tarife vorliegen, während sich der Taxitarif nach der Taxitarifverordnung, welche die Fahrpreise von der Fahrtzeit abhängig macht, richtet.

