



## **Leitprojekt „Flexible Bedienformen im ÖPNV“ - Werkzeug 2**

**Thema** Angebots- und Leistungsmerkmale inkl. Genehmigung

**Stand** 10.02.2017

---

Dieses Werkzeug richtet sich in erster Linie an die Personen bei Kommunen, ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen bzw. Regiegesellschaften, die in den Bereichen Planung und Marketing tätig sind.

### **1 Einleitung**

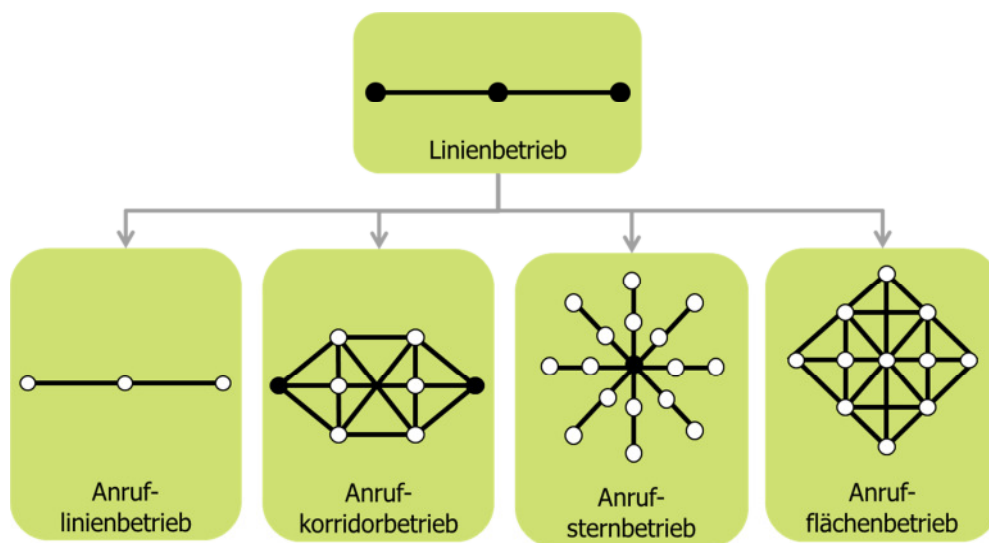
Die Analyse der flexiblen Angebote im Arbeitspaket 1 des Projektes hat gezeigt, dass in der Metropolregion Hamburg eine Vielzahl an bedarfsgesteuerten Betriebsformen existiert. In Verbindung mit unterschiedlichen Angebotsbezeichnungen wie Rufbus oder Anrufsammeltaxi, teilweise mit gleichen Bezeichnungen für unterschiedliche Angebote bzw. unterschiedlichen Bezeichnungen für gleiche Angebote, ist es schwierig, das jeweilige Bedarfsverkehrsangebot zu verstehen und zu nutzen.

Angesichts der wachsenden Bedeutung von flexiblen Angeboten und Bürgerbussen ist es daher sinnvoll, eine Harmonisierung der vielen Leistungs- und Angebotsmerkmale anzustreben, um die Transparenz für die Fahrgäste zu erhöhen und Zugangsschwellen zu senken.

### **2 Betriebsformen im ÖPNV**

In der Metropolregion Hamburg lassen sich die bedarfsgesteuerten Betriebsformen auf vier Grundmuster zurückführen:

- Anruflinienbetrieb,
- Anruflkorridorbetrieb,
- Anrufsternbetrieb,
- Anruflächenbetrieb.



**Abbildung 1: Betriebsformen bei bedarfsgesteuerten Angeboten, Quelle: eigene Darstellung KCW**

Mit ansteigender zeitlicher und räumlicher Flexibilisierung der Betriebsformen wächst auch die Angebotsqualität für den Fahrgast – im Idealfall bis zur Haus-zu-Haus-Bedienung an 24 Stunden am Tag. Dies ermöglicht eine Bedienungsqualität, die mit konventionellen Linienangeboten nicht erreichbar bzw. finanzierbar wäre. Gleichzeitig steigen mit der Flexibilisierung sowohl die Betriebskosten für den Fahrbetrieb als auch für den Dispositionsaufwand. Das Routing im freien Flächenbetrieb mit Anschlüssen zu Bus- und Bahnfahrten ist deutlich aufwendiger als das bei fahrplanbasierten Bedarfsverkehren, bei denen die Anschlussicherung bei der Angebotsplanung quasi vorweg genommen wurde. Neben geografischen und planerischen Aspekten (siehe auch Werkzeug 1) wird die Wahl der Betriebsform in der Praxis häufig auch unter finanziellen Gesichtspunkten bestimmt.

Die fahrplanbasierten Betriebsformen sind in der Regel problemlos als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG oder als Mietwagenverkehr gemäß § 49 PBefG genehmigungsfähig. Bei fahrplanfreien Angeboten im Flächenbetrieb kann es, insbesondere wenn das Angebot eher einen Taxi- als einen Buscharakter besitzt, zu erheblichen Diskussionen bezüglich der Genehmigung kommen.

Die wesentlichen Merkmale der vier bedarfsgesteuerten Betriebsformen sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt. Die Erschließungswirkung nimmt mit steigender Flexibilisierung zu. Der detaillierte Fahrplan entwickelt sich gleichzeitig zu einem Fahrplan-Grundgerüst, bei dem es ggf. auch Zonenzeiten gibt, in denen eine Abfahrtszeit für mehrere benachbarte Haltestellen gilt. Beim Anruflächenbetrieb reduziert sich der Fahrplan im Extremfall zum Betriebszeitfenster für ein definiertes Bedienungsgebiet. Ob das Angebot aus Einzel- oder Taktfahrten besteht oder vollkommen fahrplanfrei verkehrt, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Der Fahrzeugeinsatz ist abhängig von der Betriebsform: Mit der Größe der eingesetzten Fahrzeuge nimmt deren Wendigkeit ab, sodass sich beispielsweise eine Haustür-Bedienung oder ein Flächenbetrieb mit Standardbussen ausschließt. Aufgrund der notwendigen Anfahrtswege sind Buchungsfristen unabdingbar; diese können aber mit 30 Minuten in der Stadt kürzer als in der Fläche mit 60 Minuten angesetzt werden. Die Buchungszeiten bzw. „Öffnungszeiten“ der Dispositionszentrale sollten die Betriebszeiten des Bedarfsverkehrs mit

30 bzw. 60 Minuten im Vorlauf abdecken – im Idealfall rund um die Uhr. Erfolgt die Bestellung über eine Betriebsleitstelle, kann ein Anruf nur während der Zeiten entgegengenommen werden, in der diese besetzt ist. Einen Überblick vermittelt die folgende Tabelle.

<b>Merkmale</b>	<b>Anruf- linienbetrieb</b>	<b>Anruf- korridorbetrieb</b>	<b>Anruf- sternbetrieb</b>	<b>Anruf- flächenbetrieb</b>
<b>Erschließung</b>	Linie	Korridor	Stern	Fläche
<b>Fahrplan</b>	Fahrplan	Fahrplan- Grundgerüst	Zentralab- fahrts- bzw. Zonenzeiten	Betriebs- oder Zo- nenzeiten
<b>Angebot</b>	Einzel-/Taktfahrten	Einzel-/Taktfahrten	Taktfahrten	Taktfahrten oder ohne Fahrplan
<b>Einstieg – Ausstieg</b>	Haltestelle – Haltestelle*	Haltestelle – Haltestelle*	Haltestelle – Haltestelle*	Haltestelle – Halte- stelle oder Haustür – Haustür**
<b>Fahrzeug</b>	Pkw, Kleinbus***, Midibus, Standard- bus	Pkw, Kleinbus, Midi- bus	Pkw, Kleinbus	Pkw, Kleinbus

**Tabelle 1: Merkmale der bedarfsgesteuerten Betriebsformen**

\* Ausstieg auch zwischen den Haltestellen und vor der Haustür im Haltestelleneinzugsbereich.

\*\* Die Genehmigung einer Haustür-Bedienung liegt im Ermessen der zuständigen Genehmigungsbehörde.

\*\*\* Kleinbus: Personenkraftwagen mit max. 8 + 1 Plätzen (Fahrerlaubnisklasse B)

## 3 Bezeichnungen der Angebote

### 3.1 Bezeichnung von bedarfsgesteuerten Angeboten

Die verschiedenen Bezeichnungen für vergleichbare Angebote bzw. gleiche Bezeichnungen für verschiedene Angebote in der Metropolregion Hamburg erschweren die Kommunikation mit dem Fahrgast. Daher ist eine Harmonisierung der Angebotsbezeichnungen anzustreben, die nachfolgende Eckpunkte berücksichtigt; die endgültige Bezeichnung wird außerhalb dieses Projektes erarbeitet.

Oft beinhalten die Angebotsbezeichnungen das Wort „Taxi“ (Beispiel: Anrufsammeltaxi) oder „Bus“ (Beispiel: Anrufbus). Damit sind die Möglichkeiten begrenzt, bei Bedarf auch andere Fahrzeugtypen einzusetzen, ohne aus Kundensicht für Irritation zu sorgen. Fahrzeug/Betreiber-neutrale Bezeichnungen wie „Anrufsammelmobil“ oder „ALFA“ umgehen diesen Konflikt, wirken aber sperrig oder sind erklärungsbedürftig. Um eine Harmonisierung zu erreichen, sieht die Projektgruppe folgende Eckpunkte:

- Die Bezeichnung beinhaltet das Wort „Anrufen“ (oder eine Ableitung davon), um das Wesensmerkmal der Bedarfssteuerung selbsterklärend herauszustellen.
- Es gibt nur eine Bezeichnung für alle Betriebsformen, da vier verschiedene Bezeichnungen (eine für jede Betriebsform) nicht vermittelbar sind; die Betriebsformen werden bei der Kommunikation in geeigneter Weise beschrieben.

- Die Bezeichnung ist Fahrzeug- und Betreiber-neutral, um unterschiedliche Fahrzeuge und/oder Betreiber auf einer Linie einsetzen zu können.
- Die Bezeichnung besteht nicht aus erklärungsbedürftigen Abkürzungen oder Akronymen.
- Es sollte berücksichtigt werden, dass ggf. nur einige Fahrten(abschnitte) bedarfsbedient werden.
- Es sollten keine „kreativen“ Innovationen, sondern eingängige/geläufige Bezeichnung verwendet werden.

Beispiele für im deutschsprachigen Raum verwendete Angebotsbezeichnungen bzw. deren Abkürzung zeigt die folgende Abbildung. Die Bezeichnungen „Anrufsammeltaxi“ und „Anrufbus/Rufbus“ sind am weitesten verbreitet.

Anrufbus, Anrufsammeltaxi (AST), Anrufsammelmobil (ASM), Anruflinienbus, Anrufliniendienst (ALDI, ANDI), Anruffahrt, Anruflinentaxi (ALITA), Anruflinienfahrt (ALF, ALFA), Anruftaxi, Bedarfsbus, Bestellbus, Bedarfsbedienung, Bestellfahrt, Bedarfsfahrt, Bedarfsverkehr, Bürgeranrufbus, Bürgerrufauto, Hotzenblitz, Linienbedarfstaxi, Moobil+, Netliner, Publicar, Rufbus (R-Bus), Ruf-mich-Bus, Ruftaxi, Sammeltaxi, Subfür, Taxibus, Telefonbus (T-Bus)

Zur Harmonisierung wird zwischen bedarfsgesteuerten (Teil-)Fahrten auf einer Linie und eigenständigen Bedarfsverkehren unterschieden. Einzelne Bedarfsfahrten auf regulären Buslinien sollten in den Fahrplanmedien zwar klar gekennzeichnet, aber weder mit einer speziellen Bezeichnung belegt noch besonders kommuniziert werden. Es ist lediglich auf die Buchungsnotwendigkeit hinzuweisen

Bedarfsverkehre, die ein eigenständiges Angebot bilden und teilweise nicht zum ÖPNV-Tarif verkehren, sollten eine vom Betreiber und von der Betriebsform unabhängige Bezeichnung führen unter der sie in der Metropolregion Hamburg vermarktet werden. Diese Bezeichnung würde die bisherigen Bezeichnungen in der Metropolregion Hamburg, wie AST, ASM oder Rufbus, mittelfristig ersetzen (siehe oben).

### **3.2 Bezeichnung von ehrenamtlichen Angeboten**

Ehrenamtliche Angebote werden gemeinhin als „Bürgerbus“ bezeichnet. Obwohl diese Bezeichnung fast flächendeckend Verwendung findet, ist der Begriff dennoch unscharf, da die dahinterstehenden Konzepte teilweise unterschiedlich sind. Bürgerbusse in der Metropolregion Hamburg weisen nach dem Verständnis der Herausgeber idealtypisch folgende Merkmale auf:

- Bürger/innen fahren Bürger/innen,
- Einsatz von Kleinbussen mit maximal 8 Fahrgastplätzen,
- Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz,

- Kooperation mit dem regional tätigen Verkehrsunternehmen,
- Abstimmung mit bestehenden Bus- und Bahnfahrplänen.

Damit werden andere Angebote, z. B. gemeindeeigene Kleinbusse, die von Selbstfahrer/innen für lokale Gruppen genutzt werden, von Supermärkten finanzierte Einkaufsfahrten oder Mitnahmeverkehre in Privatwagen gegen eine Fahrtkostenbeteiligung, die allesamt nicht in den Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes fallen und daher genehmigungsfrei sind, hier nicht als Bürgerbus verstanden.

Da nur ein geringer Teil der Bürgerbusse (temporär) bedarfsgesteuert verkehrt, sollte ausschließlich der Begriff „Bürgerbus“ für bedarfsgesteuerte und feste Bürgerbusse angewendet werden. Die Bedarfssteuerung wird den Fahrgästen in der Kommunikation vermittelt. Dabei können auch auf Linien vereinzelte Fahrten als Bürgerbus verkehren.

## 4 Genehmigungen

### 4.1 Genehmigung von bedarfsgesteuerten Angeboten

In der Metropolregion Hamburg werden bedarfsgesteuerte Angebote heute entweder als Linienverkehr nach § 42 PBefG (vor allem in Schleswig-Holstein) oder in Niedersachsen als Mietwagenverkehr nach § 49 PBefG in Verbindung mit § 2 Absatz 6 PBefG („Nichterfüllung aller Merkmale“) genehmigt; die Bürgerbusse in der Metropolregion Hamburg verkehren auf Basis einer Genehmigung als Linienverkehr nach § 42 PBefG.<sup>1</sup> Beide praktizierten Genehmigungsarten haben ihre Spezifika, die in der folgenden Tabelle zusammengestellt sind.

Die Genehmigung als Linienverkehr nach § 42 PBefG präjudiziert keineswegs die Tarifierung. Die Anwendung eines vom ÖPNV-Tarif abweichenden eigenständigen Tarifs ist sowohl bei bedarfsgesteuerten Angeboten als auch beim Bürgerbus möglich, sofern politisch gewollt.

Grundsätzlich sind flexible Angebote als Linien- oder Mietwagenverkehr gemäß §§ 42 bzw. 49 PBefG genehmigungsfähig; ggf. – wie auch in der Metropolregion Hamburg praktiziert – in Verbindung mit dem § 2 Absatz 6 PBefG („Nichterfüllung aller Merkmale einer Verkehrsform“) oder § 2 Absatz 7 PBefG („Versuchsbetrieb für maximal vier Jahre“). Aufgrund der teilweise nicht eindeutigen Zuordnung von fahrplanfreien Verkehren zu Verkehrsformen erfolgte der Betrieb auch auf Basis einer einstweiligen Erlaubnis gemäß § 20 PBefG, die grundsätzlich aber zur kurzfristig notwendigen Genehmigung zwecks Aufrechterhaltung des Linienbetriebs gedacht ist. Im Einzelfall müssen alle Vor- und Nachteile unter den jeweiligen Randbedingungen abgewogen werden, um auf dieser Basis eine Entscheidung zu treffen.

---

<sup>1</sup> Außerhalb der Metropolregion Hamburg ist beispielsweise der BürgerAnrufBus Niedernwöhren im Landkreis Schaumburg, Niedersachsen, aufgrund des Anrufflächenbetriebs mit Haus-zu-Haus-Bedienung als Mietwagenverkehr nach § 49 PBefG genehmigt.

<b>Genehmigungsart</b>	<b>Linienverkehr § 42 PBefG</b>	<b>Mietwagen § 49 PBefG</b>
Genehmigungsbehörde	HH: FHH MV: LSBV* NDS: LNVG** SH: Kreise/kreisfreie Städte	HH: FHH MV/NDS/SH: Kreise/kreisfreie Städte
Anhörungsverfahren	großer Anhörungskreis	kleiner Anhörungskreis
Tarifgenehmigungspflicht	ja	nein
Beförderungs-/Betriebspflicht	ja	nein
Umsatzsteuer für Aufgabenträger	nein	ja
Befreiung von Kfz-Steuer	ja	nein
Freifahrt nach SGB IX	ja	nein
Ermäßigungspflicht für Schüler	ja	nein
Ausgleich nach § 45a PBefG	ja	nein
Anwendung Tarifverträge-Nahverkehr	ggf.	nein

\* LSBV: Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern  
\*\* LNVG: Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH

**Tabelle 2: Merkmale der beiden Genehmigungsvarianten von flexiblen Angeboten**

Den Genehmigungsantrag stellt im Regelfall das Verkehrsunternehmen, das bzw. in dessen Namen der Verkehr erbracht werden soll, unabhängig davon, ob der Verkehr später beispielsweise durch einen Taxiunternehmer oder Bürgerbusverein erbracht wird. Die zuständige Genehmigungsbehörde ergibt sich aus der favorisierten Genehmigungsart und dem jeweiligen Bundesland; ggf. wird die Betriebsführerschaft auf eine Regiegesellschaft übertragen.

## **4.2 Genehmigung von Bürgerbussen**

In der Metropolregion Hamburg sollten Bürgerbusse vorzugsweise in enger Kooperation mit dem regional tätigen Busunternehmen betrieben werden. Der Bürgerbus verkehrt dann im Regelfall als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG im Rahmen der beim Busunternehmen vorhandenen Genehmigungen; bei einer gänzlich neuen Linienführung wird die Liniengenehmigung dann vom Busunternehmen zusätzlich für den Bürgerbusverkehr beantragt. Diese Konstruktion befreit die Bürgerbusvereine u. a. von den finanziellen, persönlichen und fachlichen Voraussetzungen, z. B. die Gestellung eines Betriebsleiters, die für eine Genehmigungserteilung erforderlich sind und stellt sicher, dass der Bürgerbus in Abstimmung mit dem sonstigen ÖPNV verkehrt und zu diesem nicht in Konkurrenz tritt.

Bei einem bedarfsgesteuerten Bürgerbus-Angebot, das ggf. auch nicht unter der Schirmherrschaft eines Busunternehmens betrieben werden soll, kann auch eine Genehmigung als Mietwagenverkehr gemäß § 49 PBefG (ggf. in Verbindung mit § 2 Absatz 6 PBefG) in Be-

tracht kommen. Die Bürgerbus-Vereine sollten sich rechtzeitig juristische Unterstützung holen, wenn möglich zunächst beim Aufgabenträger und Busunternehmen, Kümmerer<sup>2</sup> oder notfalls von einem externen Juristen. Eine enge Abstimmung mit dem Aufgabenträger und dem Busunternehmen ist in jedem Fall vorzunehmen.

Nur im Ausnahmefall kann u. U. ein genehmigungsfreier Bürgerbus-Betrieb erfolgen. Hierbei ist zu beachten, dass in genehmigungsfreien Verkehren kein Fahrgeld erhoben werden darf, welches die Kosten einer Einzelfahrt übersteigt. Außerdem unterliegen sie keinen Vorschriften und Kontrollen für Personal, Fahrzeuge und Betrieb, die über eine private Pkw-Nutzung hinausgehen. Der Einfluss durch die öffentliche Hand ist dadurch minimiert, kann aber beispielsweise bei einer kommunalen Förderung durch entsprechende Auflagen im Förderbescheid wiederhergestellt werden.

## 5 Harmonisierungsbedarf und nächste Schritte

Harmonisierungsbedarf bei den bedarfsgesteuerten und ehrenamtlichen Angebotsformen besteht in folgenden Bereichen:

- Angebotsbezeichnungen,
- Betriebsformen und deren Beschreibung,
- Buchungszeiten,
- statistische Erhebungsdaten.

Auf Basis der abgestimmten Eckpunkte erfolgt außerhalb dieses Projektes die Harmonisierung der Angebotsbezeichnungen.

Zur Harmonisierung von Betriebsformen und deren Beschreibung werden in den Materialien zu diesem Werkzeug Formulierungshilfen zur Verfügung gestellt.

Die Buchungszeiten bei den bedarfsgesteuerten Angeboten können über die Einrichtung einer überregionalen Dispositionszentrale harmonisiert werden. Diese müsste dann auch über ein geeignetes Dispositionssystem verfügen, in dem die zu erfassenden statistischen Erhebungsdaten zuvor definiert und dann automatisch erhoben werden.

Die Bürgerbusse sind lokal initiiert und organisiert, trotzdem sollten einige allgemeingültige Punkte nach Möglichkeit vereinheitlicht und damit regionsübergreifend vereinfacht werden. Dies gilt für die Bezeichnung des Angebotes, für die Genehmigungsform und auch bzgl. der Frage, wie die „genehmigungsfreien“ und Bürgerbus-ähnlichen Angebote behandelt und in ihrer Ausgestaltung vom jeweiligen Aufgabenträger beeinflusst werden können.

---

<sup>2</sup> Der Begriff „Kümmerer“ meint eine Person, die beispielsweise bei einer überregional tätigen Organisation wie HVV, NAH.SH oder VNO angestellt ist und zu deren Aufgaben u.a. die Beratung von Beteiligten bei der Planung und Umsetzung von Rufbus- und Bürgerbus-Projekten zählt.

## 6 Materialien

Die folgenden Textbausteine zur Beschreibung der vier bedarfsgesteuerten Betriebsformen sollen als Grundlage für künftige Fahrgastinformationen in Fahrplanhinweisen, Broschüren, Internet, Sozialen Netzwerken etc. dienen. Sie können um konkrete Ortsnamen oder Betriebszeiten ergänzt oder in eine persönliche Ansprache umformuliert werden. Es ist aber darauf zu achten, dass die wesentlichen Merkmale der Betriebsformen klar erkennbar bleiben.

- Textbaustein „Anruflinienbetrieb“
  - Der Bedarfsverkehr verkehrt bedarfsgesteuert auf einer Linie zwischen Haltestellen nach Fahrplan.
  - Einstieg und Ausstieg erfolgen an den Haltestellen. <ALTERNATIV: Der Einstieg erfolgt an den Haltestellen; der Ausstieg findet an der Haltestelle oder auf Wunsch vor der Haustür statt>.
  - Die Bestellung muss mindestens 30 Minuten <ALTERNATIV: 60 Minuten> vor der planmäßigen Abfahrtszeit abgeschlossen sein.
  - Längerfristige Vorbestellungen und Dauerbuchungen sind möglich.
  - Aufgrund der Bedarfssteuerung kann sich die Abfahrt um wenige Minuten verzögern; Anschlüsse werden gewährleistet.
  - Es gilt der XYZ-Tarif.
  
- Textbaustein „Anruflinienbetrieb“
  - Der Bedarfsverkehr verkehrt bedarfsgesteuert innerhalb eines Korridors zwischen Haltestellen gemäß Fahrplan.
  - Ein- und Ausstieg erfolgen an den Haltestellen. <ALTERNATIV: Der Einstieg erfolgt an den Haltestellen; der Ausstieg findet an der Haltestelle oder auf Wunsch vor der Haustür statt.>
  - Die Bestellung muss mindestens 30 Minuten <ALTERNATIV: 60 Minuten> vor der planmäßigen Abfahrtszeit abgeschlossen sein.
  - Längerfristige Vorbestellungen und Dauerbuchungen sind möglich.
  - Aufgrund der Bedarfssteuerung kann sich die Abfahrt um wenige Minuten verzögern; Anschlüsse werden gewährleistet.
  - Es gilt der XYZ-Tarif.
  
- Textbaustein „Anrufsternbetrieb“
  - Der Bedarfsverkehr verkehrt bedarfsgesteuert aus den Zonen zum Sternknoten gemäß Fahrplan (und umgekehrt).
  - Eine Beförderung innerhalb oder zwischen den Zonen ist ausgeschlossen.



- Der Einstieg erfolgt an den Haltestellen; der Ausstieg findet an der Haltestelle oder auf Wunsch vor der Haustür statt. Die Bestellung muss mindestens 30 Minuten <ALTERNATIV: 60 Minuten> vor der planmäßigen Abfahrtszeit abgeschlossen sein.
  - Längerfristige Vorbestellungen und Dauerbuchungen sind möglich.
  - Aufgrund der Bedarfssteuerung kann sich die Abfahrt um wenige Minuten verzögern; Anschlüsse werden gewährleistet.
  - Es gilt der XYZ-Tarif.
- 
- Textbaustein „Anrufflächenbetrieb“
    - Der Bedarfsverkehr verkehrt bedarfsgesteuert im Bedienungsgebiet innerhalb der Betriebszeiten von 00:00 bis 23:59 <ALTERNATIV: zu den genannten Abfahrtszeiten um 00:00, 00:30, etc.>.
    - Der Einstieg erfolgt an den Haltestellen; der Ausstieg findet an der Haltestelle oder auf Wunsch vor der Haustür statt.
    - Die Bestellung muss mindestens 30 Minuten <ALTERNATIV: 60 Minuten> vor der gewünschten Abfahrtszeit abgeschlossen sein.
    - Längerfristige Vorbestellungen und Dauerbuchungen sind möglich.
    - Aufgrund der Bedarfssteuerung kann sich die Abfahrt um wenige Minuten verzögern; Anschlüsse werden gewährleistet.
    - Es gilt der XYZ-Tarif.