

# Flexible Bedienformen

## Königsweg im ÖPNV & Chance für Busunternehmer?

Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Zuck  
Lehrbeauftragter an der Hochschule Heilbronn

# Flexible Bedienformen im Genehmigungsrecht (1)

- bislang:
  - § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG (linienverkehrsähnlich)
  - § 49 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG (mietwagenverkehrsähnlich)
  - § 47 i.V.m. § 51 Abs. 2 PBefG (Verkehr mit Taxen mit Sondervereinbarung für den Pflichtfahrbereich)
  - § 2 Abs. 7 PBefG (Experimentierklausel; begrenzt auf einmalig 5 Jahre)
- seit 01.08.2021:
  - § 44 PBefG – Linienbedarfsverkehr (Form des Linienverkehrs)
  - § 50 PBefG – gebündelter Bedarfsverkehr (Form des Gelegenheitsverkehrs)
  - § 2 Abs. 6 und 7 PBefG sind – theoretisch – weiterhin anwendbar; der praktische Anwendungsbedarf dürfte aber entfallen sein

# Flexible Bedienformen im Genehmigungsrecht (2)

## Kritik am neuen Konzept:

- Stakeholder: Festhalten am Prinzip des geschlossenen Kreises mit enumerativ aufgezählten Verkehrsarten und -formen
  - juristische Experten: Der Gesetzgeber hatte offensichtlich die Hosen voll vor der Erweiterung um neue Formen des Linien- und Gelegenheitsverkehrs:
    - die Restriktionsmöglichkeiten beim Linienbedarfsverkehr sind halbwegs gelungen
    - die Restriktionsmöglichkeiten beim gebündelten Bedarfsverkehr (und übrigens auch neu im Mietwagenverkehr) sind dagegen zu unbestimmt
- ➔ es fehlt an verkehrswirtschaftlich belastbaren Grundlagen zur Abhängigkeit der Nachfrage im ÖPNV und im Taxiverkehr vom Angebot im Linienbedarfsverkehr, gebündelten Bedarfsverkehr und Mietwagenverkehr

# Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) (1)

- Die Neuregelung:
  - „Als Linienverkehr gemäß § 42, der öffentlicher Personennahverkehr gemäß § 8 Absatz 1 ist, gilt auch der Verkehr, der der Beförderung von Fahrgästen auf vorherige Bestellung ohne festen Linienweg zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegter Bedienzeiten dient (Linienbedarfsverkehr). Es kommen ausschließlich Beförderungsentgelte und -bedingungen im Rahmen der Vorgaben des Aufgabenträgers im Nahverkehrsplan, im öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder der Vorabbekanntmachung zur Anwendung. Für Beförderungen im Linienbedarfsverkehr können Zuschläge nur nach Maßgabe von Satz 2 erhoben werden.“
- Folgerungen:
  - Bindung an § 42 PBefG (wie bisher keine Haustür- und Ladentürbedienung)
  - Vorgabe der Beförderungsentgelte durch den Aufgabenträger möglich
  - Vorgabe der sog. Komfortzuschläge durch den Aufgabenträger möglich

# Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) (2)

- Nichts kommt von ungefähr – siehe dazu § 42 PBefG, auf den § 44 verweist:
  - „Linienverkehr ist eine zwischen **bestimmten Ausgangs- und Endpunkten** eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. **Er setzt nicht voraus, daß ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht oder Zwischenhaltestellen eingerichtet sind.**“
  - Folgerungen:
    - Haltestellenbindung (Ausweg: virtuelle Haltestellen; Achtung: Umgehungsverbot gemäß § 6 PBefG!)
    - keine Haltestellenbindung beim sog. Ride-Pooling
    - keine Linienwegsbindung
    - keine unbedingte Betriebs- und Fahrplanpflicht

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (1)

- Definition (§ 50 Abs. 1 Sätze 1 und 2 PBefG):
  - „Gebündelter Bedarfsverkehr ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden. Der Unternehmer darf die Aufträge ausschließlich auf vorherige Bestellung ausführen.“
  - Folgerungen:
    - grds. Bündelungszwang (sog. Pooling)
    - Vorbestellungszwang (sog. on demand)
  - Erste Kritik an § 50 Abs. 1 Satz 1 PBefG: Was eigentlich sind ähnliche Wegstrecken? Wie breit darf der Korridor denn sein?

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (2)

- Versteckte zusätzliche Definition (§ 50 Abs. 2 PBefG):
  - „Im gebündelten Bedarfsverkehr dürfen Personen nur innerhalb der Gemeinde befördert werden, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat. ... Sie kann im Einvernehmen mit anderen Genehmigungsbehörden und dem Aufgabenträger die Beförderung außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und einen größeren Bezirk festsetzen.
  - Folgerung:
    - gebündelte Bedarfsverkehre sind grundsätzlich kleinräumige Angebote
  - Erste Kritik an § 50 Abs. 2 PBefG:
    - was sind denn die Gestattungsvoraussetzungen? Es gilt immerhin Art. 12 Abs. 1 GG!
    - unter welchen Voraussetzungen kann der Aufgabenträger sein Einvernehmen versagen?
    - was sind die Bemessungsgrundlagen für einen „größeren Bezirk“?
    - unter welchen Umständen „erfordern“ öffentliche Verkehrsinteressen einen größeren Bezirk – geregelt ist nur die zeitliche oder räumliche Versagung im Bezirk, aber nicht die Erweiterung desselben

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (3)

- Restriktionsmöglichkeiten (§ 50 Abs. 1 PBefG):
  - „Die Genehmigungsbehörde kann, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern, bestimmen, dass Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs nach Ausführung der Beförderungsaufträge unverzüglich zum Betriebssitz oder zu einem anderen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen, es sei denn, die Fahrer haben vor oder während der Fahrt neue Beförderungsaufträge erhalten.“
  - Völlig offen ist nach dieser Regelung:
    - Dies ist eine Genehmigungsvoraussetzung! Es gilt Art. 12 Abs. 1 GG (Grundrecht auf Berufsausübung), und daher grundsätzlich Genehmigungszwang!
    - Maßstab für die Beurteilung der öffentlichen Verkehrsinteressen ist die Summe aller Fahrgastinteressen (BVerwG, st. Rspr.)
    - Wer aber wird denn eigentlich durch diese Restriktionen geschützt?
      - der Fahrgast?
      - der ÖPNV?
      - das Taxigewerbe?

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (4)

- Weitere Restriktionsmöglichkeiten (§ 50 Abs. 3 PBefG):
  - „Im Stadt- und im Vorortverkehr ist von der Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger eine Quote für den Anteil an gebündelten Beförderungsaufträgen festzulegen, der in einem bestimmten Zeitraum innerhalb des Gebietes zu erreichen ist, in dem der Verkehr durchgeführt wird (Bündelungsquote). Grundlage für die Berechnung der Bündelungsquote ist die Beförderungsleistung im Verhältnis der zurückgelegten Personenkilometer zu den zurückgelegten Fahrzeugkilometern. Der Aufgabenträger führt gemeinsam mit der Genehmigungsbehörde zur Feststellung der Auswirkungen der Bündelungsquote auf die öffentlichen Verkehrsinteressen und auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit ein Monitoring durch. Der Beobachtungszeitraum beträgt höchstens fünf Jahre nach erteilter Genehmigung.“
  - Völlig offen ist nach dieser Regelung:
    - Vorgegeben ist nur der Quotient Pkm/Fzkm. Welche Lastkurven sind zugrunde zu legen?
    - Wie wirkt sich die vorgegebene Bündelungsquote auf die öffentlichen Verkehrsinteressen aus? Hierzu gibt es in Deutschland keine Daten.
    - Wie wirkt sich die vorgegebene Bündelungsquote auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit aus? Hierzu gibt es in Deutschland keine Daten.
    - Was sind die Standards für ein Monitoring? Was ist ein Monitoring überhaupt?

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (5)

- „Weitere Restriktionsmöglichkeiten (§ 50 Abs. 4 PBefG):
  - Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen Einzelheiten zur Rückkehrpflicht und weitere Anforderungen an den gebündelten Bedarfsverkehr in Bezug auf die Festsetzung von Bündelungsquoten, Barrierefreiheit und Emissionsvorgaben regeln. Es können Regelungen getroffen werden über
    1. die Pflicht zur unverzüglichen Rückkehr zum Betriebssitz oder zu einem anderen Abstellort,
    2. die Anforderungen an den Abstellort,
    3. eine zu erreichende Bündelungsquote außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs,
    4. Vorgaben zur Barrierefreiheit sowie
    5. Emissionsstandards von Fahrzeugen und den Einsatz lokal emissionsfreier Fahrzeuge.
  - Die Genehmigungsbehörde kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 darüber hinaus Vorgaben zu Sozialstandards, wie zum Beispiel Regelungen zu Arbeitszeiten, Entlohnung und Pausen, im gebündelten Bedarfsverkehr festlegen.“

# Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) (6)

- Weitere Restriktionsmöglichkeiten (§ 50 Abs. 4 PBefG):
  - § 50 Abs. 4 PBefG ist in der Praxis nicht anwendbar.
  - Verkehrswirtschaftliche Erkenntnisse als Entscheidungsgrundlagen gibt es nicht.
  - Insbesondere lässt das Gesetz völlig offen, wie sich Vorgaben zu Sozialstandards, wie zum Beispiel Regelungen zu Arbeitszeiten, Entlohnung und Pausen im gebündelten Bedarfsverkehr für den Fahrgast, auf den ÖPNV oder das Taxigewerbe auswirken.

# Unschlagbare **Vorteile** eines MoD-Bedienungskonzepts im ländlichen Raum

- ganztägiges Angebot als Ergänzung zum oder als Ersatz für das ÖPNV-Angebot
- Erschließung auch von kleinen Weilern und einzelstehenden Gehöften – ganztägig!
- kein Stundentakt nur auf Hauptachsen als starres Angebot

# Derzeit unschlagbare **Nachteile** eines MoD-Bedienungskonzepts im ländlichen Raum

- hohe Pkw-Ausstattung der Privathaushalte, freie Straßen, keine Staus, keine oder geringe Parkraumgebühren
- geringes Image des ÖPNV

# Was muss der Aufgabenträger bei der Konzeption einer MoD-Ausschreibung beachten (1)?

- Problem **Dispositionssystem:**

- Multimodalität (MoD, ÖPNV, Car-Sharing, e-Skooter, Leihfahrrad)
- Attributierung (Gruppen, Rollstuhl, Kinderrückhaltesysteme)
- zeitabhängige Sperrung von MoD-Angeboten (keine Konkurrenz zum ÖPNV, kein Komfortfaktor für Helikoptereltern von Schülern)
- automatisierte intermodale Abrechnung
- Erfolgsfaktor Modernität: e-Ticket, e-Mobilität durch Fahrgast-App → soziales Ansehen der Nutzung solcher Angebote
- Erfolgsfaktor Vorbuchungszeit – je niedriger, desto besser
- Erfolgsfaktor Erreichbarkeit von MoD – je kürzer, desto besser
- Einflussfaktor selbstlernende Fahrzeugdisposition im Bedienungsraum
- Skalierbarkeit der Fahrzeugzahl im Bedienungsraum

# Was muss der Aufgabenträger bei der Konzeption einer MoD-Ausschreibung beachten (2)?

- Problem **Planung:**

- Soll das MoD-Angebot nur außerhalb der Angebotszeiten des ÖPNV gemacht werden?
- Welches Fahrgastaufkommen soll erreicht werden? Nur Haltepunkte im SPNV oder Hauptachsen oder generell – auch Weiler, Gehöfte?
- Soll das MoD-Angebot ganztägig ergänzend zum ÖPNV-Angebot angeboten werden? Mit oder ohne Umsteigezwang zum ÖPNV?

# Was muss der Aufgabenträger bei der Konzeption einer MoD-Ausschreibung beachten (3)?

- Problem **Image – Lösungen:**
  - Marketing
  - ständige Weiterentwicklung des Angebots und des Buchungs- und Abwicklungssystems

# Was muss der Aufgabenträger bei der Konzeption einer MoD-Ausschreibung beachten (4)?

- Problem **Erfolg:**
  - geringer Aufwandsdeckungsgrad – die Produktionskosten pro Nutzplatz sind signifikant höher als im ÖPNV mit Bussen
  - gute Nachfrage zwingt zur Angebotsmehrung und erhöhter Haushaltsbelastung → sonst wird das Angebot diskreditiert

# Wann beteilige ich mich als Bus-Unternehmer an einer MoD-Ausschreibung? (1)

- Es gibt **zwei Ausschreibungs-Designs**:
  - Taxi- und Mietwagen-Ausschreibung
  - ÖPNV-Design-Ausschreibung mit behindertengerechten Fahrzeugen, ÖPNV-Verkaufsgerät und ÖPNV-Branding

# Wann beteilige ich mich als Bus-Unternehmer an einer MoD-Ausschreibung? (2)

- Es gibt zwei Ausschreibungs-Designs:
  - **Taxi- und Mietwagen-Ausschreibung**
    - Vorteil: weniger Vorhalte- und Reservekosten (sowieso da)
    - Nachteile:
      - wenig Qualität (Fahrzeuge, MiLo-Fahrer)
      - keine ÖPNV-Erkennbarkeit, selten ÖPNV-Verkaufsgerät
  - **ÖPNV-Design-Ausschreibung mit behindertengerechten Fahrzeugen, ÖPNV-Verkaufsgerät und ÖPNV-Branding**
    - Vorteile:
      - hohe Qualität
      - behindertenfreundlich (Rollatoren, Rollstühle, Einstiegshilfe)
      - ÖPNV-Erkennbarkeit, ÖPNV-Verkaufsgerät
    - Nachteil:
      - höhere Kosten

# Wann beteilige ich mich als Bus-Unternehmer an einer MoD-Ausschreibung? (3)

- Es gibt zwei Ausschreibungs-Designs:
  - **Taxi- und Mietwagen-Ausschreibung**
    - Grundsätzlich: Finger Weg! Klare Kostenvorteile für Taxi- und Mietwagen-Unternehmen!
    - Aber: Zunehmend spürbare Zurückhaltung des Taxi- und Mietwagengewerbes bei der Beteiligung an Ausschreibungen!
  - **ÖPNV-Design-Ausschreibung mit ÖPNV-Verkaufsgerät und ÖPNV-Branding**
    - Mitmachen!
    - Taxi- und Mietwagengewerbe ist selten Konkurrenz
    - Vorteile in der Planung und Kalkulation:
      - beherrschbare Fahrzeugkosten (z.B. Pkw-Leasing)
      - Disposition und Verwaltung sind vorhanden
      - Fahrer brauchen nur Fahrerlaubnis B mit Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung
      - Gewinn wie im Busbereich
      - kaum Restwertisiko Fahrzeuge → auch kürzere Vertragslaufzeiten sind machbar

# Beispiel für ein MoD-Preisblatt

Vergabe Hofer Landbus Landkreis Hof Teilgebiet Frankenwald						
Preisblatt						
<b>Auszufüllen sind nur die gelb hinterlegten Felder!</b>						
<b>Name des Bieters:</b>						
<b>1. Vorhaltekosten</b>						
<b>1.1. Fahrzeuge</b>						
pro Jahr, brutto						
	Fahrzeug(e) mit		Fahrgastsitzplätzen		€	
	Fahrzeug mit		Fahrgastsitzplätzen		€	
<b>1.2. Fahrer</b>						
inkl. Arbeitgeber-Anteil						
	Fahrerstunden	à		€/Stunde		0,00 €
<b>2. Variable Kosten</b>						
je angefangenem km		€			0,00 €	
<b>3. Verwaltungskosten</b>						
pro Jahr					€	
<b>Gesamtkosten (Wertungspreis)</b>					0,00 €	
Ort, Datum						
Unterschrift und ggf. Firmenstempel						

# Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Zuck

Anwaltskanzlei Zuck

Vaihinger Markt 3

70563 Stuttgart

Tel. 0711-782428-0

Fax 0711-782428-99

E-Mail [info@kanzlei-zuck.de](mailto:info@kanzlei-zuck.de)

Internet [www.kanzlei-zuck.de](http://www.kanzlei-zuck.de)