

ON DEMAND

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

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

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 und Bedarfsverkehre

- Zu lösende Probleme (1):
 - 1: Prinzip des geschlossenen Kreises im PBefG
 - ➔ es gibt nur die im PBefG ausdrücklich geregelten Arten und Formen des Verkehrs
 - 2: Zuordnung moderner Bedienformen zum Linienverkehr oder Gelegenheitsverkehr (bislang § 2 Abs. 6 und 7 PBefG)
 - ➔ teils kuriose Workarounds wie die virtuelle Haltestelle
 - ➔ je besser das Angebot für den Fahrgast ist, umso weniger ist es Linienverkehr!

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 und Bedarfsverkehre

- Zu lösende Probleme (2):
 - 3: für nicht eindeutig zuzuordnende neue Bedienformen gab es nur die Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG) – befristet auf vier Jahre, nicht verlängerbar
 - 4: immer neue Bedienformen kamen auf den Markt
 - 5: teils schlechte Erfahrungen mit neuen Bedienformen im Ausland – schlechte Auslastung beim Poolriding, unzureichende Fahrerqualifikation und -bezahlung, Kannibalisierung des klassischen ÖPNV

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

Antworten der PBefG-Novelle 2021 und Reaktionen

- Lösung des Gesetzgebers:
 - Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) als Form des Linienverkehrs
 - Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) als Form des Gelegenheitsverkehrs
- Große Unzufriedenheit bei (potenziellen) neuen Marktteilnehmern:
 - zu wenig Freiheiten bei der Gestaltung neuer Angebotsformen
 - zu viele Beschränkungen und Beschränkungsmöglichkeiten
 - „nicht der erhoffte große Wurf“, „zu wenig für die Verkehrswende“

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 – Motive des Gesetzgebers (1)

- PBefG 1961:
 - Genehmigungspflicht – gewerbliche Personenbeförderung ist tendenziell gefährlich
 - ➔ Folgen: geschlossener Kreis, Bedürfnisprüfung im Linienverkehr, Betriebsleiter- und Fahrerqualifikation
 - Schutz von öffentlichen Verkehrsinteressen und Gemeinwohl (Fahrgastinteressen)
 - Schutz der Wirtschaftlichkeit der Unternehmer

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 – Motive des Gesetzgebers (2)

- PBefG 1993/1996:
 - Anhängsel der Bahnreform, 20 Jahre (!) nach Beginn der Regionalisierungsdiskussion
 - halbherziger Versuch der Stärkung des Einflusses der Aufgabenträger für den ÖPNV
 - halbherziger Versuch der Umsetzung des EU-Verbots staatlicher Beihilfen im ÖPNV
 - halbherziger Versuch der Einführung der EU-weiten Ausschreibungspflicht im ÖPNV
- ➔ faule Formelkompromisse mit der Folge der allgemeinen Rechtsunsicherheit bis 2003 (EuGH i.S. Altmark Trans)

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 – Motive des Gesetzgebers (3)

- PBefG-Novelle 2013:
 - volle Stärkung des Einflusses der Aufgabenträger für den ÖPNV
 - Umsetzung der VO (EG) Nr. 1370/2007
 - Stärkung der Interessen von Menschen mit Behinderungen

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

PBefG-Novelle 2021 – Motive des Gesetzgebers (4)

- PBefG 2021:
 - wie bisher: geschlossener Kreis, Genehmigungspflicht, Fahrerqualifikation
 - wie bisher: Schutz von öffentlichen Verkehrsinteressen und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV
 - wie bisher: volle Einflussmöglichkeiten der Aufgabenträger für den ÖPNV
 - neu: Regelung der modernen Bedienformen
 - Integration als **liniengestützter Bedarfsverkehr** in den **ÖPNV** (§ 44 PBefG)
 - Beschränkungsmöglichkeiten im **gebündelten Bedarfsverkehr** (§ 50 PBefG) als **Gelegenheitsverkehr**
 - neu: Klimawandel als regulatorischer Ansatz für neue Bedienformen
 - neu: Digitalisierung des ÖV durch §§ 3a ff. PBefG und die MobilitätsdatenVO

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) – Definition:**

- Beförderung von Fahrgästen im ÖPNV
- auf vorherige Bestellung
- ohne festen Linienweg
- zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten
→ keine Haltestellen!
- innerhalb eines festgelegten Gebiets
- innerhalb festgelegter Bedienzeiten

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) – Vorgaben zu Beförderungsentgelten und Zuschlägen:**
 - im Nahverkehrsplan des AT
 - in Anforderungen und Standards gemäß Vorabbekanntmachung
 - aber: nur Rahmenvorgaben erlaubt
 - ➔ gewisser Spielraum des Unternehmers

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) – Versagungsgründe:**

- öffentliche Verkehrsinteressen (§ 13 Abs. 2 PBefG), also z.B.
 - verbotener Parallelverkehr
 - Ausgestaltung durch vorhandenen Unternehmer
- Vorgaben des Nahverkehrsplans (§ 13 Abs. 2a PBefG)
- wesentliche Abweichung von vom AT gesetzten Standards und Anforderungen (§ 13 Abs. 2a PBefG)
 - ➔ sehr ausgeprägter Schutz des klassischen ÖPNV, wo dies vom AT gewollt ist
 - ➔ kaum unternehmerische Freiheiten des LBV-Betreibers

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) – Pflichten des Unternehmers:**
 - Betriebspflicht (§ 21 PBefG)
 - Beförderungspflicht (§ 22 PBefG)
 - Tarifpflicht (§ 39 PBefG)

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und Eigenwirtschaftlichkeit:**
 - ohne Wildern im klassischen ÖPNV nicht darstellbar
 - Kosten je Nutzplatz-km sind im LBV viel höher als im klassischen ÖPNV
→ autonomes Fahren muss zuerst einmal diese Kosten senken
 - in Kleinstädten und in ländlichen Räumen generell nicht darstellbar
→ Bevölkerungszahlen und Besiedlungsdichten sind zu niedrig, wenig Fahrgastaufkommen klein und Fahrstrecken lang sind

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und bisherige Erfahrungen mit AST-Angeboten:**
 - LBV (und AST-Verkehr) muss wie ÖPNV aussehen!
→ Zielkonflikt Wirtschaftlichkeit und Attraktivität
 - die Voranmeldezeiten für Fahrtwünsche müssen kurz sein!
→ Zusammenhang zwischen Voranmeldezeit und Abrufquote
 - LBV in Tagesrandlagen, an Wochenenden und Feiertagen
 - bedient die Zeiten mit der geringsten Fahrgastnachfrage
 - ist fast so kostenintensiv wie klassischer ÖPNV

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und bisherige Erfahrungen mit AST-Angeboten:**
 - dagegen gute Erfahrungen mit AST-Verkehren in ländlichen Räumen als Grundangebot (Beispiel FLEXIBUS)
 - ein Feldversuch mit MoD als Grundangebot in einer Mittelstadt ist gerade angelaufen (Neustadt a.d. Weinstraße)

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – Definition:**

- Beförderung von Personen
- mit Pkw
- bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden
- Auftragsausführung ausschließlich auf vorherige Bestellung
- Beförderung ist nur innerhalb der Gemeinde zulässig, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat
 - ➔ Ausnahmen hiervon durch die Genehmigungsbehörde sind im Rahmen der öffentlichen Verkehrsinteressen möglich

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – mögliche Beschränkungen durch die Genehmigungsbehörde:**
 - Versagungsgrund Verkehrseffizienz im Bediengebiet (§ 13 Va PBefG)
 - Versagungsgrund Nichteinhaltung Emissionsvorgaben (§ 13 Vb PBefG)
 - (eingeschränkte) Rückkehrpflicht zu Betriebssitz oder anderem Abstellort
 - Annahme, Vermittlung und Ausführung von Beförderungsaufträgen sowie Bereithalten darf nicht zur Verwechslung mit dem Taxen- oder Mietwagenverkehr führen

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – mögliche Beschränkungen durch die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem AT:**
 - im Stadt- und Vorortverkehr: Vorgabe einer Bündelungsquote (=Anteil gebündelter Beförderungsaufträge)
 - ➔ Monitoring-Pflicht für AT und Genehmigungsbehörde – Inhalte: öffentliche Verkehrsinteressen, Klimaschutz und Nachhaltigkeit; Beobachtungszeitraum maximal fünf Jahre
 - ➔➔ offen: Rechtsform dieser Vorgabe – Rechtsverordnung?

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – weitere mögliche Beschränkungen durch die Genehmigungsbehörde:**
 - unbedingte Rückkehrpflicht zu Betriebssitz oder anderem Abstellort
 - Anforderungen an den Abstellort
 - Bündelungsquote außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs
 - Vorgaben zur Barrierefreiheit
 - Vorgaben zu Emissionsstandards von Fahrzeugen, Einsatz lokal emissionsfreier Fahrzeuge
 - Vorgaben zu Sozialstandards (z.B. Arbeitszeit, Entlohnung, Pausen)
 - ➔ alles nur zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen zulässig!
 - ➔ Rechtsform: Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – ungeklärte Rechtsfragen (1):**

- Verhältnis zwischen LBV und GBV
 - ➔ wenn LBV wegen verbotenen Parallelverkehrs zu versagen ist, kann dann einfach GBV beantragt und bis zu 5 Jahren ohne Restriktionen betrieben werden?
 - ➔ nicht durchdacht!
- welche Behörde ist eigentlich „Aufgabenträger“ oder „zuständige Behörde“ bei einem (rein örtlichen) GBV – einer Form des Gelegenheitsverkehrs??
 - ➔ AT und zustBeh gibt es nur im ÖPNV, also im Linienverkehr

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) – ungeklärte Rechtsfragen (2):**
 - bei welcher Genehmigungsbehörde ist die Zuständigkeit für GBV sinnvollerweise anzusiedeln??
 - ➔ für Linienverkehr ist meistens eine andere Behörde zuständig als für Gelegenheitsverkehr
 - Voraussetzungen für Beschränkungen im GBV
 - Entscheidungsgrundlagen?
 - Begründungstiefe?
 - verkehrliche Wirkungsmechanismen der Maßnahmen (insb. bei Sozialstandards)?
 - Verhältnismäßigkeit?

Neue Mobilität und das geänderte PBefG

- **Bedarfsverkehr nach der PBefG-Novelle 2021 – erste Würdigung**
 - die Neuregelungen stehen voll und ganz im Rahmen des bisherigen Regulierungsansatzes für gewerbliche Personenbeförderung
 - Jahre der Rechtsunsicherheit sind dennoch zu befürchten
 - bei Klimaschutz, Nachhaltigkeit und Sozialstandards für Fahrpersonal hat die PBefG-Novelle außer Worthülsen nichts gebracht
 - ➔ das PBefG ist dafür aber auch der völlig falsche Ort – das PBefG ist und bleibt eine gewerberechtliche Materie!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!