

CHANCEN FÜR MOBILITÄT UND UMWELTSCHUTZ DURCH ON-DEMAND- MOBILITY-VERKEHRE (ODM)



DISKUSSIONSSTAND EINES AUSGEWÄHLTEN VORSCHLAGES
ZUR MODERNISIERUNG DES PBEFG

DR. HUBERTUS BAUMEISTER UND DR. FELIX BERSCHIN

TAGUNG „UBER, BERLKÖNIG, VOI UND CO.: INDIVIDUALISIERTE ÖFFENTLICHE
VERKEHRSANGEBOTE – WIE SOLLTE DER REGULATORISCHE RAHMEN GESTALTET
WERDEN?“

BERLIN, 29. NOVEMBER 2019

PROJEKT „AUTOMATISIERTES FAHREN IM STÄDTISCHEN KONTEXT“ - PILOTSTADT MÜNCHEN



- Breit aufgestelltes Projektkonsortium aus Herstellern, Anbietern, Dienstleistern, Wissenschaft und Forschung sowie Verwaltung



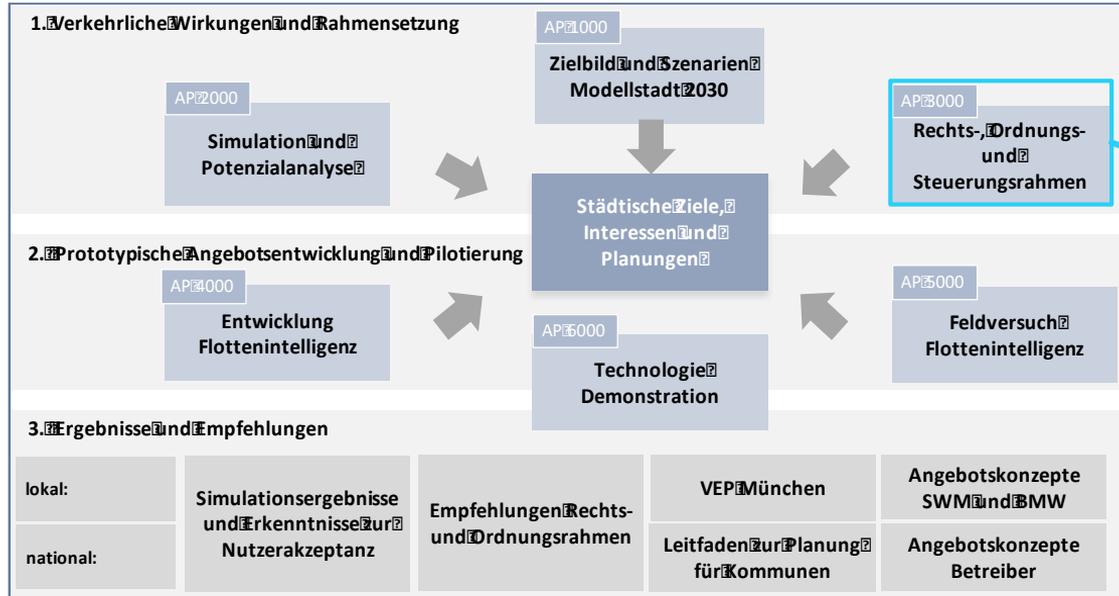
- BMVI gefördertes Projekt im Zeitraum 10/2018 bis 12/2020

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALTE DES PROJEKTS UND ZIELE DES AP3000



Weiterentwicklung des geltenden Rechts und Empfehlungen für die Genehmigungspraxis:

- Rechtlicher Rahmen für die Einrichtung von Testfeldern
- Rechtliche Anforderungen an Verkehrsangebote
- Daten- und Verkehrsmanagement
- **Marktzugangsregelungen für künftige ODM-Dienste (On Demand Mobility)**

UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKT

NEUE MARKTZUGANGSREGELUNG GEMÄß DEM PBefG

- Vorgaben der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG für den Marktzugang von öffentlichen Personenverkehrsdiensten?
- Wie sollte das PBefG im Lichte der Einführung digital gesteuerter Verkehrsformen mit Blick auf kommunale Bedürfnisse novelliert werden?
- Wo gibt es in den bestehenden Gesetzen Defizite im Verhältnis MIV und ÖV (Straßen-/Straßenverkehrsrecht etc. und Personenbeförderungsrecht)?
- Welche strategischen Ansätze für eine kommunale Datenplattform im Verkehrsbereich können im PBefG verankert werden?

Definition Stakeholder & Interessen

- Nachfrager (Mobilitätsbedürfnisse)
- Anbieter (Fairer Wettbewerb)
- Öffentliche Hand Allgemeinwohl)

Interessengleichheit / -konflikte

Grundsätzliche Regelungen und Auswirkungen

- Genehmigungen
- Hoheit über die bzw. Zugang zu den Verkehrsdaten
- Spannungsfeld Selbstverwaltung Kommunen versus Unternehmerfreiheit

- Weiterentwicklung des PBefG
- Schaffung eines eigenen Genehmigungstyps
- Ausgleich zwischen Rechtsgütern der Berufsfreiheit u. Schutz öffentlicher Interessen

AGENDA

- Vom Gefahrenabwehrrecht zu einem modernen Regulierungsrecht für eine zukunftsfähige Mobilität
- Notwendigkeit einer neuen Systematisierung im PBefG
- Differenzierung zwischen „öffentlichen Bedarfsverkehren“ und privaten „Anmietverkehren“
- Plattformbetreiber als Unternehmer des PBefG
- Grundsätzliche Liberalisierung der eigenwirtschaftlichen „öffentlichen Bedarfsverkehre“ im PBefG
- Regulierung von eigenwirtschaftlichen ODM-Verkehren durch Kommunen als Genehmigungsbehörde
- Gestaltung von gemeinwirtschaftlichen ODM-Verkehren durch Kommunen als ÖPNV-Aufgabenträger
- Pflicht zur Übermittlung von Daten zum Verkehrsangebot und zur Verkehrsfrage als Schlüssel für eine zukunftsorientierte Gestaltung der öffentlichen Mobilität
- Fazit zu möglichen positiven Effekten des Novellierungsvorschlages
- Flankierende rechtliche Novellierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts (StVO)

VOM GEFAHRENABWEHRRECHT ZU EINEM MODERNEN REGULIERUNGSRECHT FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE MOBILITÄT

Die Sicherung des „**öffentlichen Verkehrsinteresses**“ ist ein zentraler Auftrag des PBefG und wird bislang als unbestimmter Rechtsbegriff durch die Genehmigungsbehörden und Gerichte im Rahmen eines eingeräumten Ermessens oder Beurteilungsspielraums ausgelegt.

Im PBefG sind deshalb nach dem Vorbild anderer Gesetze (vgl. § 1 Abs. 4 EnWG, § 2 Abs. 2 PostG, § 2 Abs. 2 TelekommG) konkrete Zielbestimmungen für das „öffentliche Verkehrsinteresse“ zu definieren, u.a.:

- **Erhaltung und Weiterentwicklung eines funktionsfähigen und leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs im Dienst der Bevölkerung mit allen Verkehrsformen dieses Gesetzes,**
- **Sicherstellung einer flächendeckenden und erschwinglichen Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln,**
- **Umsetzung des Umwelt- und Klimaschutzes und**
- **ressourcenschonenden Ausnutzung der öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen (Vorgaben EU-Richtlinien und „Intelligente Verkehrssysteme Gesetz“ v. 11.06.2013)**

Diese Ziele sind von Genehmigungsbehörden, Aufgabenträgern im ÖPNV und Unternehmen zu beachten und schaffen die Grundlage für eine Weiterentwicklung vom traditionellen Gewerberecht hin zu einem aktiven Regulierungsrecht **für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Mobilität im Bereich der öffentlichen Personenbeförderung.**

NOTWENDIGKEIT EINER NEUEN SYSTEMATISIERUNG IM PBefG

Die neue Systematisierung der Verkehrsformen im PBefG ist ein weiterer Grundlagenbaustein:

- a. Das klassische Taxi bildet zusammen mit den ODM-Verkehren die neue Verkehrsform der „**öffentlichen Bedarfsverkehre**“.
- b. **Linienverkehre und öffentliche Bedarfsverkehre erbringen für die Bevölkerung den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)**, Verankerung in § 8 Abs. 1 PBefG (unabhängig von ihrer eigen- oder gemeinwirtschaftlichen Erbringung)
- c. Damit **Aktivierung des bisherigen „toten“ § 8 Abs. 2 PBefG**: „Ersetzen, Verdichten und Ergänzen“ des als Linienverkehr definierten ÖPNV durch Taxen und Mietwagen
- d. Es erfolgt **keine systematische Verankerung der ODM-Verkehre beim Linienverkehr**, weil eine ODM-Flächenbedienung eindeutig kein Linienverkehr ist (ansonsten massive Brüche in der Systematik des PBefG und nur begrenzte Flexibilität der ODM-Verkehre).
- e. Zur Regelung der klassischen Mietwagen und Ausflugsfahrten/Ferienzielreisen wird die neue Verkehrsform der **(privaten) „Anmietverkehre“** geschaffen (dieses Konzept entspricht bereits der Grundsatzentscheidung des BVerfG aus 1960).

NOTWENDIGKEIT EINER NEUEN SYSTEMATISIERUNG IM PBefG

e. Künftig gibt es drei Verkehrstypen im PBefG:

- (1) Linienverkehre
- (2) Öffentliche Bedarfsverkehre (Taxi/ODM)
- (3) Private Anmietverkehre (Mietwagen, Ausflugsfahrten/Ferienzielreisen)

f. Die bisherige (aufgehobene) Verkehrsform „**Gelegenheitsverkehr**“ (Taxi, Mietwagen, Ausflugsfahrten/Ferienzielreisern) wird durch die „öffentlichen Bedarfsverkehre“ und die privaten „Anmietverkehre“ neu geordnet und durch ODM-Verkehre ergänzt.

DIE DIFFERENZIERUNG ZWISCHEN „ÖFFENTLICHEN BEDARFSVERKEHREN“ UND PRIVATEN „ANMIETVERKEHREN“

Die „öffentlichen Bedarfsverkehre“ als Teil des ÖPNV sind von den privaten Verkehrsdiensten abzugrenzen:

- a. Taxen und die neuen ODM-Verkehre („gebündelte Bedarfsverkehre“) unterliegen grundsätzlich einer **Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht**, vernünftigerweise nur im Rahmen ihrer Kapazitäten.
- b. ODM-Verkehre unterliegen zusätzlich einer **Auskunftspflicht hinsichtlich ihres Verkehrsangebotes und der Verkehrsnachfrage**.
- c. ODM-Verkehre in allen Ausprägungen sind nach § 47a PBefG-neu zu genehmigen („**Eine Genehmigung für alle!**“), was die Grundlage für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zwischen eigenwirtschaftlichen ODM-Unternehmen schafft.

DIE DIFFERENZIERUNG ZWISCHEN „ÖFFENTLICHEN BEDARFSVERKEHREN“ UND PRIVATEN „ANMIETVERKEHREN“

- d. Anmietverkehre unterliegen hingegen **keiner Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht** sowie Auskunftspflicht bezüglich Verkehrsangebot und -nachfrage und werden als private Chauffeur-Dienste umfassend dereguliert (u.a. keine Rückkehrpflicht), **dürfen aber keinen „öffentlichen Zwecken“** dienen (so schon BVerfG 1960).
- e. **Sozialtransporte** (Krankenkassen, Schulträger, Agentur für Arbeit etc.) dürfen folglich grundsätzlich nur als ÖPNV (Linienverkehr und „öffentlicher Bedarfsverkehr“) und nicht mit privat angemieteten Fahrzeugen erbracht werden (hierdurch **Abbau von Parallelverkehren** und Schaffung der Option einer Bündelung der Finanzierung zur Schaffung eines integrierten öffentlichen Verkehrssystems v.a. im ländlichen Bereich).
- f. Bisherige Geschäftsmodelle von Plattformanbietern (z.B. Uber, FREE NOW) sind in die „öffentlichen Bedarfsverkehre“ zu überführen (**Verbot des ODM-Einsatzes im privaten „Anmietverkehr“ in § 49 PBefG**).

PLATTFORMBETREIBER ALS UNTERNEHMER DES PBEFG

Digitale Vermittlungsplattformen für Verkehrsleistungen werden in der Praxis immer bedeutsamer. Bei ihnen handelt es sich um „**gemischte**“ **Dienste**, die eine elektronische und nicht elektronische Komponente haben (Software-Tools und die Fahrleistung).

Der **EuGH hat im Urt. v. 20.12.2017** (C-434/15 – Elite Taxi, Rn. 38 und 39) die Kriterien genannt, ab wann ein Vermittlungsdienst im Schwerpunkt Verkehrsleistungen erbringt und somit als Verkehrsunternehmer anzusehen ist:

- a. **Abgabe eines Angebots über Verkehrsleistungen**, das durch Software-Tools der Allgemeinheit zugänglich gemacht wird und dessen allgemeine Funktionalität für Personen organisiert wird, die dieses Angebot in Anspruch nehmen möchten.
- b. **Ausübung eines entscheidenden Einflusses** auf die Bedingungen, unter denen die Fahrer die Leistungen erbringen (insbesondere hinsichtlich Tarif, Kontrolle über die Qualität der Fahrzeuge und deren Fahrer sowie deren Verhalten).

PLATTFORMBETREIBER ALS UNTERNEHMER DES PBefG

- c. Wenn diese Kriterien erfüllt werden, besteht die **Hauptdienstleistung** hauptsächlich aus einer Verkehrsleistung, so dass der **Vermittlungsdienst als Verkehrsunternehmer** anzusehen ist.
- d. Dieser **materielle europäische (Verkehrs-)Unternehmensbegriff** ist in einem § 3 Abs. 2a PBefG-neu aufzunehmen. Ein solcher Unternehmer unterliegt allen Rechten und Pflichten des Personenbeförderungsrechts, er bedarf einer Genehmigung nach § 47a PBefG-neu.
- e. Damit kann er bei Bedarf auch als „**Generalunternehmer**“ von Verkehrsleistungen im Sozialgesetzbuch (SGB) wie im Baugewerbe oder bei den Paketdiensten verankert werden, um die Kontrolle der **Einhaltung der Sozialvorschriften für Fahrer** effektiv zu gestalten, was auch für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb entscheidend ist.

GRUNDSÄTZLICHE LIBERALISIERUNG DER EIGENWIRTSCHAFTLICHEN ÖFFENTLICHEN BEDARFSVERKEHRE

Jeder Unternehmer im Bereich der eigenwirtschaftlichen „öffentlichen Bedarfsverkehre“ hat im Grundsatz einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung. Die Genehmigungen für Taxen und ODM-Verkehre werden hierbei differenziert im **PBefG** geregelt:

1. Reform des klassischen Taxiverkehrs

- (1) Die **Möglichkeit der Kontingentierung** zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes gemäß § 13 Abs. 4 und 5 PBefG wird aufgehoben
 - In der Praxis sind belastbare ökonomische Grundlagen für eine sinnvolle Kontingentierung de facto nicht zu ermitteln; daneben hat der „schwarze“ Konzessionshandel in der Praxis z.T. bedenkliche Formen angenommen.
 - Eine Kontingentierung des Taxigewerbes ist daneben ökonomisch sinnlos, wenn ODM-Verkehre nach § 47a PBefG neu neben den Taxiverkehren im PBefG ermöglicht werden.

GRUNDSÄTZLICHE LIBERALISIERUNG DER EIGENWIRTSCHAFTLICHEN ÖFFENTLICHEN BEDARFSVERKEHRE

- (2) Die starren Taxitarife werden durch Streichung des § 51 PBefG aufgehoben und die Möglichkeit von **flexiblen Tarifen mit Höchst- und Mindestpreisen** eröffnet (Höchstpreise dienen dem Verbraucherschutz, während die Mindestpreise den tariflichen Abstand zum klassischen ÖPNV wahren).
- (3) Die Kommune kann in ihrer RechtsVO u.a. zusätzlich **fahrzeugbezogene Umweltschutzanforderungen für Fahrzeuge und Privilegierungen dieser Fahrzeuge für die Taxistandplätze** regeln, die bei Bedarf mit Berichtspflichten zu verbinden ist.
- (4) Das Bediengebiet ist von der zuständigen Behörde so festzusetzen, dass **Leerfahrten im erheblichen Umfang vermieden werden** (bei Bedarf im Einvernehmen mit einer anderen Genehmigungsbehörde).
- (5) Die Behörde ist für das Bediengebiet zuständig, **in dem das Verkehrsunternehmen seine Dienste ganz oder überwiegend erbringt**; das bisherige Problem der „einbrechenden“ ODM-Dienste z.B. aus den umliegenden Landkreisen in eine Großstadt wird damit behoben (Beispiele Berlin, München), wobei flankierend eine Kenntlichmachung dieser Dienste in der BOKraft eingeführt werden muss.

2. Ermöglichung von eigenwirtschaftlichen ODM-Verkehren im PBefG durch eine neue Genehmigungsform

(1) Jede Form eines ODM-Verkehrs kann als „gebündelte öffentliche Bedarfsverkehre“ eine Genehmigung nach § 47a PBefG mit der Möglichkeit eines Einzelplatzverkaufes erhalten:

- Taxiverkehre als ODM
- privatwirtschaftliche ODM-Verkehre (z.B. MOIA, Viavan, Clevershuttle, BerlKönig)
- kombinierte ODM-Verkehre (Plattformen in Verantwortung als Verkehrsunternehmer gemäß § 3 Abs. 2a PBefG-neu mit Einsatz von Subunternehmern)
- gemeinwirtschaftliche ODM-Verkehre von kommunalen Verkehrsunternehmen (z.B. myBus, Isartiger)
- gemischtwirtschaftliche ODM-Verkehre (z.B. SSB flex, ioki/ VHH)
- ggf. weitere ODM-Verkehrsformen

Die aktuelle Regelung des § 2 Abs. 6 PBefG („atypische Genehmigungen“) ist hingegen für die Praxis aufgrund der Rechtsunsicherheiten unzumutbar.

GRUNDSÄTZLICHE LIBERALISIERUNG DER EIGENWIRTSCHAFTLICHEN ÖFFENTLICHEN BEDARFSVERKEHRE

- (2) Eine Bedarfsprüfung von ODM-Verkehren ist hingegen im Rahmen der Genehmigungserteilung verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil sie anders als Linienverkehre kein **„überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“** darstellen (vgl. BVerfG 1960); das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Zahl der ODM-Fahrzeuge aus Gründen des „öffentlichen Verkehrsinteresses“ gesetzlich (derzeit) nicht kontingentiert werden können.
- (3) Das Prinzip **„Eine Genehmigung für alle!“** schafft die Grundlage für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zwischen eigenwirtschaftlichen Unternehmen und bewirkt die Herausbildung eines ODM-Einheitsgewerbes.
- (4) Die Genehmigung nach § 47a PBefG macht das - gerichtlich bislang nicht geprüfte - **Provisorium einer „atypischen Liniengenehmigung“** überflüssig und schafft **durch Rechtssicherheit die Grundlage von Investitionen für Unternehmen.**
- (5) Die Kommune kann die Regulierungsmöglichkeiten für die Verordnung für den Taxiverkehr **in gleicher Weise für den ODM-Verkehr** nutzen.
- (6) In der BOKraft wird u.a. ergänzend geregelt, dass dem Fahrgast eine **Buchungssicherheit zu Preis und Route** garantiert wird.

REGULIERUNG VON EIGENWIRTSCHAFTLICHEN ODM-VERKEHREN DURCH KOMMUNEN ALS GENEHMIGUNGSBEHÖRDE

Da nicht vorhersehbar ist, wie sich eigenwirtschaftliche ODM Verkehre künftig positiv entwickeln, ist ein Regulierungsinstrumentarium bereit zu stellen:

- a. Auch wenn bei den ODM-Verkehren weit überwiegend ein Finanzierungsproblem und weniger ein Regulierungsproblem besteht, **besteht künftig zumindest in Großstädten/Ballungsgebieten das Bedürfnis einer Regulierung.**
- b. Hierfür hält § 47a PBefG-neu für die Kommunen eine Regulierungsmöglichkeit **ex ante und ex post** bereit:
 - (1) Zunächst können gemäß § 47a PBefG-neu **Aussagen des Nahverkehrsplans** als Vorgaben in die Verordnung der Kommune aufgenommen werden, die Bestandteil der Genehmigung des ODM-Unternehmens werden (denn anders als z.B. der Bebauungsplan entfaltet der Nahverkehrsplan aus sich heraus keine Rechtswirkungen).
 - (2) Soweit sich nachträglich herausstellt, dass ODM-Verkehre den ÖPNV-Linienverkehr und/oder den Straßenraum erheblich belasten, können **Auflagen zur höheren Nachfragebündelung** getroffen werden, wenn dies nicht ausreicht, ist auch **(Teil-)Widerruf der Anzahl der genehmigten Fahrzeuge** möglich.
- c. Die rechtlichen Maßnahmen der Kommune als Genehmigungsbehörde des PBefG sind **im pflichtgemäßen Ermessen im Lichte des öffentlichen Verkehrsinteresses** zu treffen und müssen auch die **Berufsfreiheit der Unternehmen nach Art. 12 Abs. 1 GG mit in die Abwägung einstellen**, was durch Gerichte überprüft werden kann.

GESTALTUNG GEMEINWIRTSCHAFTLICHER ODM-VERKEHRE DURCH KOMMUNEN ALS ÖPNV-AUFGABENTRÄGER

Soweit das privatwirtschaftliche Marktgeschehen im Bereich der öffentlichen Bedarfsverkehre keine „ausreichende Verkehrsbedienung“ für die Bevölkerung sicherstellen kann, können die Kommunen als Aufgabenträger der Landesnahverkehrsgesetze (Ausnahme Hamburg) und als zuständige Behörden gemäß der VO (EG) Nr. 1370/2007 mit gemeinwirtschaftlichen Verkehrsverträgen eingreifen. Folgender Regulierungsrahmen steht hierfür zur Verfügung:

- a. Eine **Marktintervention der zuständigen Behörden im ÖPNV (Aufgabenträger)** in den Bereich von Linien- und ODM-Verkehren ist dann zulässig, wenn hierdurch *„Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger als diejenigen sind, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte“* (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VO 1370/2007).
- b. Die Aufgabenträger besitzen für diesen Fall gemäß dem PBefG einen abschließenden (politischen) **Ermessensspielraum zur „Daseinsvorsorge“ im ÖPNV**, wie die „Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung“ im Sinne des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VO 1370/2007 sicherzustellen ist.
- c. Die Konkretisierung der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ erfolgt im **Nahverkehrsplan des Aufgabenträgers** (Ausnahme Hamburg) gemäß § 8 Abs. 3 PBefG und wird über die **europaweite Vorabbekanntmachung nach § 8a Abs. 2 PBefG** umgesetzt.

GESTALTUNG GEMEINWIRTSCHAFTLICHER ODM-VERKEHRE DURCH KOMMUNEN ALS ÖPNV-AUFGABENTRÄGER

- d. Gemäß der neuen Begriffsbestimmung des ÖPNV in § 8 Abs. 1 PBefG-neu sind **auch Taxi- und ODM-Verkehre in die Nahverkehrsplanung aufzunehmen**; eine Anpassung der Landes-ÖPNV-Gesetze bezüglich der Vorschriften zu den Nahverkehrsplänen wird deshalb notwendig.
- e. In den Nahverkehrsplänen sollten künftig flexible **datenbezogene Angebotsindikatoren** für gebündelte öffentliche Bedarfsverkehre enthalten sein; das sind bei ODM-Verkehren z.B. der Anteil der Leer-Kilometer, Wartezeiten (durchschnittlich/maximal) für Fahrgäste, Pooling-Quoten etc.
- f. Aufgrund der neuen Systematik im PBefG kann der Aufgabenträger **jede Verkehrsform des PBefG (unabhängig von seiner Genehmigungsart) gemeinwirtschaftlich im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Art. 5 VO 1370/2007 bestellen**.
- g. Insbesondere können Aufgabenträger des ÖPNV in **ländlichen Regionen** Taxi- und Mietwagenverkehre gemeinwirtschaftlich im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages bestellen, ohne dass es einer neuen Genehmigung bedarf; hierdurch wird insgesamt auch das **Taxi- und Mietwagengewerbe gestärkt**, um dem immer größer werdenden völligen **Verlust von öffentlicher Mobilität im ländlichen Raum** zu begegnen.

GESTALTUNG GEMEINWIRTSCHAFTLICHER ODM-VERKEHRE DURCH KOMMUNEN ALS ÖPNV-AUFGABENTRÄGER

- h. Über die Fristenregelungen in § 16 PBefG kann der Aufgabenträger im ÖPNV sicherstellen, dass künftig **bestellte gemeinwirtschaftliche ODM-Verkehre** nicht von eigenwirtschaftlichen ODM-Verkehren wirtschaftlich ausgehöhlt werden.
- i. Gemeinwirtschaftliche ODM-Verkehre können schließlich von einem Aufgabenträger für den ÖPNV mit einem **„ausschließlichen Recht“** nach § 8a Abs. 8 PBefG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 versehen werden, um ergänzend die wirtschaftliche Aushöhlung bezuschusster öffentlicher Bedarfsverkehre durch privatwirtschaftliche Verkehre zu verhindern.

PFLICHT ZUR ÜBERMITTLUNG VON DATEN ZUM VERKEHRSANGEBOT UND ZUR VERKEHRSFRAGE

Ein entscheidender Schlüssel für eine zukunftsorientierte Gestaltung der öffentlichen Mobilität sind die Verkehrsdaten. Hierzu ist folgendes Regelungskonzept vorgesehen:

- a. In einem § 5a PBefG wird auf Anforderung die Pflicht von Unternehmen einer diskriminierungsfreien und unentgeltlichen Übermittlung der **Daten zum Verkehrsangebot** (Fahrpläne, aktuelle Betriebszustände, Buchungsmöglichkeiten) an Genehmigungsbehörden und alle Anbieter von Auskunftssystemen geregelt („**open data**“).
- b. Damit wird zum einen die **Kontrolle der Genehmigung des Unternehmers** durch die zuständige Behörde ermöglicht.
- c. Zum anderen wird die Richtlinie 2010/40 zur „Intelligenten Verkehrsteuerung“ (IVS) nebst der Delegierten Verordnung zur Einführung von **EU-weiten multimodalen Reiseinformationsdiensten** umgesetzt, hierdurch wird auch das Kooperationsprojekt „**Delfi**“ der Bundesländer gestärkt.
- d. § 5b PBefG regelt die Pflichten der Unternehmer hinsichtlich **Daten zur Verkehrsnachfrage**, auf die neben den Genehmigungsbehörden auch die Aufgabenträger im ÖPNV zugreifen können.

FAZIT ZU DEN MÖGLICHEN POSITIVEN EFFEKTEN DER NOVELLIERUNGSVORSCHLÄGE

1. **Innovative ODM-Systeme** können sich im Wettbewerb der Privatwirtschaft entfalten, so dass sich die besten Technologien durchsetzen können.
2. Idealerweise entwickelt der Wettbewerb **ODM-Qualitätsprodukte**, die neu zwischen privatem PKW und Massenverkehrsmittel (Linienverkehr) angesiedelt sind und (insbesondere bei Einsatz emissionsfreier Antriebe) damit **zu einem Teil zur Verkehrswende und Emissionsreduktion** beitragen.
3. Es wird generell eine **Flexibilisierung der Beförderung von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen** durch ODM-Spezialfahrzeuge möglich, insbesondere durch Hinterlegungsmöglichkeit von Beeinträchtigungen im Buchungssystem. Damit sind grundsätzlich erhebliche Kostenentlastungen im Linienverkehr möglich.

FAZIT ZU DEN MÖGLICHEN POSITIVEN EFFEKTEN DER NOVELLIERUNGSVORSCHLÄGE

4. Die Kommune in ihrer Funktion als zuständige PBefG-Behörde für eigenwirtschaftliche „öffentliche Bedarfsverkehre“ **kann im Rahmen einer Rechtsverordnung und nachfolgend den Genehmigungserteilungen** bei Bedarf regulieren:
 - a. Schutz des ÖPNV-Linienverkehrs v.a. durch die die Festsetzung von Mindestfahrpreisen (= Abstand)
 - b. Bei ODM-Verkehren sind ex ante und ex post Festsetzungen zur Bündelung, Leer-Kilometern, Anzahl der Fahrzeuge, temporäre Verbotszonen etc. möglich, um die Mobilität im öffentlichen Verkehrsinteresse steuern zu können
5. Die Kommunen können in ihrer **doppelten Zuständigkeit als Genehmigungsbehörde für die eigenwirtschaftlichen „öffentlichen Bedarfsverkehre“ gemäß dem PBefG (soweit die Länder diese Zuständigkeit beibehalten) und als zuständige Behörde für den gemeinwirtschaftlichen ÖPNV gemäß der VO 1370/2007** die kommunale Mobilität umfassend steuern
6. Die Kommune *kann* den **Vorrang eines gemeinwirtschaftlichen ODM-Verkehrs mit Blick auf einen ÖPNV-Netzgedanken** immer durchsetzen.
7. Die strategisch wichtigen **Daten zum Verkehrsangebot und zur Verkehrsnachfrage** stehen der Kommune für Verkehrs- und Stadtplanung zur Verfügung.

FAZIT ZU DEN MÖGLICHEN POSITIVEN EFFEKTEN DER NOVELLIERUNGSVORSCHLÄGE

7. Die Zusammenlegung von Linienverkehren mit „öffentlichen Bedarfsverkehren“ zu einem ÖPNV für die Fahrgäste mit einer Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht sowie den Pflichten zur Datenweitergabe schafft daneben die Grundlage dafür, die **Einhaltung der Sozialvorschriften für die Fahrer** künftig effektiver überwachen zu können.
8. Krankenkassen, Rentenversicherung, Schulträger, Agentur für Arbeit etc. (sog. Sozialverkehre) sind bei der **Bestellung von Sonderverkehren** gehalten, sich mit den Aufgabenträgern des ÖPNV abzustimmen; damit steigt die Chance integrierte Fahrdienste v.a. im ländlichen Raum zu etablieren und das Nebeneinander zahlreicher zuständiger Stellen zu reduzieren.

Abbau von Parallelverkehren und hierdurch Bündelung der öffentlichen Finanzierung mit dem Ziel der Verkehrsreduktion und gleichzeitigen Verbesserung öffentlich zugänglicher Angebote.
9. Der **Kompromiss in der PBefG-Novelle 2013** zum Verhältnis eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre wird in dem Novellierungsvorschlag nicht angetastet.

FLANKIERENDE NOVELLIERUNG DES STRASSEN- UND STRASSENVERKEHRSRECHTS (STVO)

Das massive Mengen- und Umweltschutzproblem des MIV in den Städten und Ballungsgebieten muss begleitend durch Novellierung u.a. des Straßenrechts und der StVO gelöst werden:

1. Zur Verminderung der Verkehrsbelastung in den Städten und Ballungsgebieten ist es zwingend, dass u.a. das Straßen- und Straßenverkehrsrecht novelliert wird, damit **die kommunalen Straßenverkehrsbehörden bessere Eingriffsmöglichkeiten über Push & Pull - Maßnahmen gegenüber dem MIV haben.**

Vgl. hierzu aktuell das Umweltbundesamt, Texte 94/2019, „Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage“ und das Umweltgutachten 2018 des SRU, Frühjahr 2020).

2. Die **Parkraumreduzierung sowie die Parkraumbewirtschaftung und –überwachung** ist in den Städten deutlich zu verstärken.
3. Ohne diese Schritte können ODM-Verkehre **nur sehr begrenzt ihre verkehrliche Wirksamkeit (Entlastung durch hohe Pooling-Quoten)** entfalten.

Vielen Dank



Landeshauptstadt
München
Kreisverwaltungsreferat

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte

dmo digital
mobilities
consultants