



Anpassung des Rechtsrahmens

Stärkung des ÖPNV als Beitrag zur Verkehrswende

Prof. Dr. Michael Rodi

Gliederung

- 1. Aufgaben und Probleme des ÖPNV insbesondere im ländlichen Raum
- 2. Negativspirale der ländlichen Entwicklung und „mobility poverty“
- 3. Lokale Lösungsmodelle
- 4. Vorstellung des rechtlichen Rahmens dieser Modelle
 - a. PBefG
 - b. Finanzierungsrecht
 - c. Recht des Nahverkehrsplans
- 6. Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende
- 7. Änderungsvorschläge

Aufgaben und Probleme des ÖPNV im ländlichen Raum

- **Ausgangslage:** Große Fläche, wenige Nutzer, geringe Finanzierung
Dennoch: Öffentlicher Versorgungsauftrag und Ziel der Daseinsvorsorge
- **Aufgabe:** Verbindungen herzustellen zwischen Wohnort-Arbeit-Kultur-Sozialem-täglichem Bedarf, Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf dem Land
- **Nachhaltigkeitsgedanke:** Mineralöl- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung besagt, dass 5-10 % an CO₂ allein durch einen höheren Besetzungsgrad im Personenverkehr eingespart werden kann

Aufgaben und Probleme des ÖPNV im ländlichen Raum

Probleme:

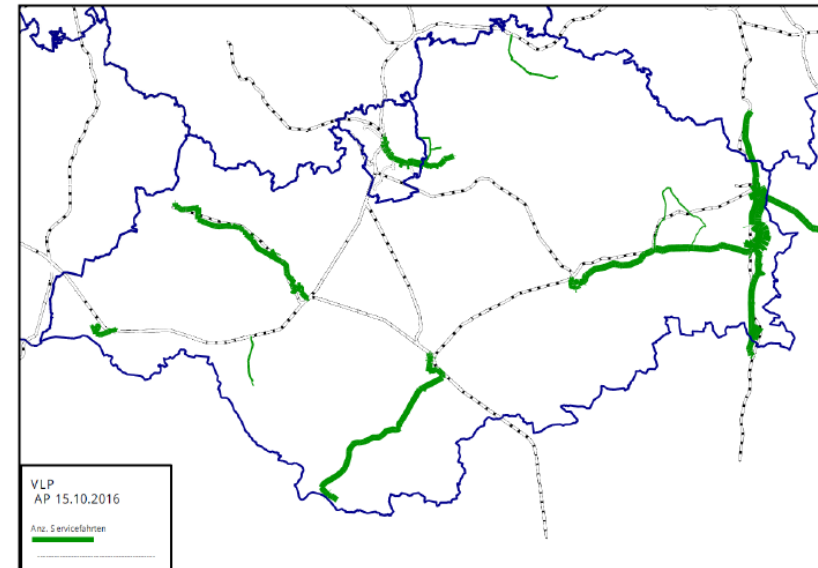
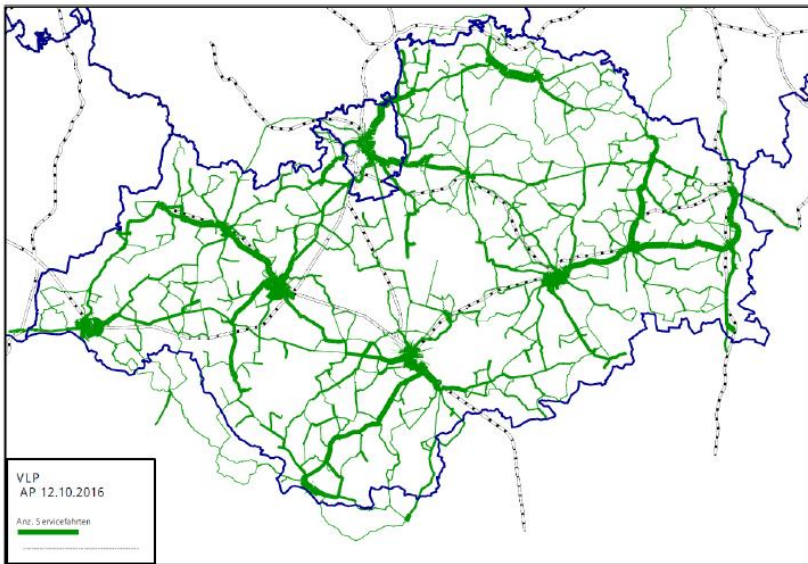
- ✓ Undurchsichtige Investitions-/ und Finanzierungslandschaft
- ✓ Fehlanreize in der Planung:
 - ✓ Fokus auf Schülerverkehre
 - ✓ - Öffentliche Finanzierung deckt kaum die Anschaffung von Midi- und Mini-Bussen ab (im Jahr 2014: lediglich 2-5 %)

Aufgaben und Probleme des ÖPNV im ländlichen Raum

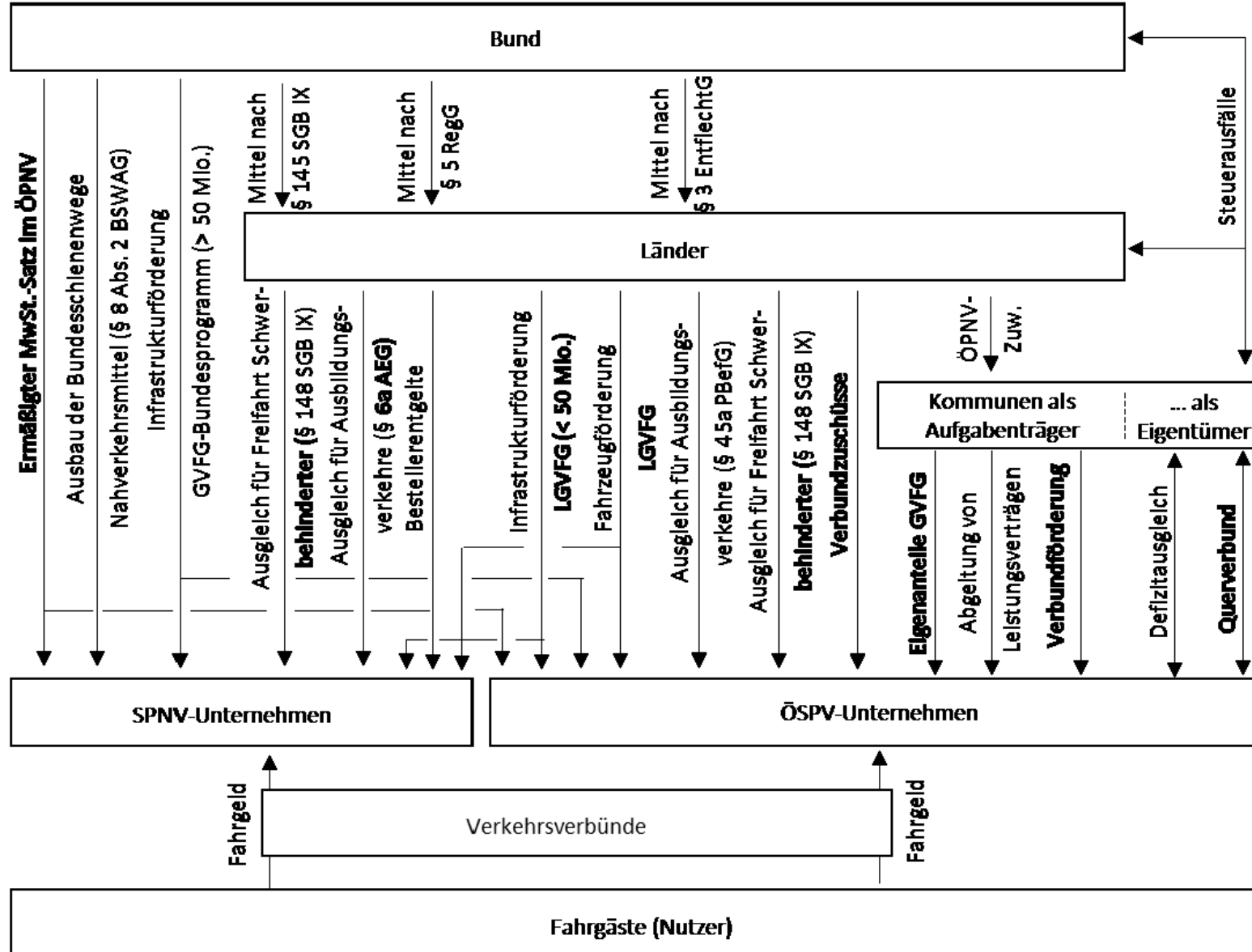
Fokus auf Schülerverkehre: Ausrichtung an der am stärksten schrumpfende Kundengruppe

Schultage 2016:

Ferientage 2016:



Quelle: Stefan Lösel, JEDE HALTESTELLE. 365 TAGE IM JAHR.



Quelle: Hamburg Institut, Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“

§ 2 ÖPNVG Mecklenburg-Vorpommern

Abs. 2

Der ÖPNV soll eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Teilen des Landes, **auch in den dünn besiedelten Räumen**, gewährleisten und unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit bei Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne der bestmöglichen Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern **als vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr** ausgebaut werden.

Negativspirale der ländlichen Entwicklung

- „**Negativspirale**“ bei der Entwicklung ländlicher Räume
- Demographischer Wandel: Schrumpfung und starke Alterung
- Altersselektivität der Abwanderung
- Sinkende Einkommen und Anstieg der Altersarmut
- Steigende Kosten für Mobilität (Verästelung, weite Flächen, weniger Nutzer)
- Mobilität als Voraussetzung für die Teilnahme am Wirtschaftsleben und die gesellschaftliche Teilhabe
- Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel
- Prozess nicht nur durch Nachfrage, sondern auch durch soziale und ökonomische Realitäten geprägt



Negativspirale der ländlichen Entwicklung

- Wanderungsabsichten vor allem in jüngeren Bevölkerungsgruppen
- **Pullfaktoren:** Arbeitsplätze, Kultur, Freizeitgestaltung
- Abwärtsspirale des räumlichen und sozialen Ausschlusses
- Teilweise sprechen gesundheitliche und ökonomische Zwänge gegen individuelle Mobilität

- **Folge: Mobilitätsarmut**
- Primäre Mobilitätsarmut: Schlechte Zeitabdeckung, Territoriale Abdeckung, Bezahlbarkeit, Benutzbarkeit, Fehlende Information
- Sekundäre Mobilitätsarmut: mangelnde Mobilität als Problem bei der Arbeitssuche, als Push-Faktor bei der Wohnungssuche, steigende Kosten für Mobilität mindern das Einkommen

Lokale Lösungsmodelle

- Ausbau des Bedarfsverkehrs durch Rufbusse: Verdreifachung des Angebots durch Einrichtung von Rufbussen (VLP)
- Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg und VBB unterstützen mit Informationen beim Aufbau ehrenamtlicher Beförderungsstrukturen
- Ehrenamtliche Gruppen wie Pro Bürgerbus NRW
- Car-Sharing mit Dorfautos
- Ehrenamtliche soziale Fahrdienste
- Mitfahrerbänke
- NVV-mobilfalt: Mitnahmeplattform die private Fahrer und Fahrgäste zusammenbringt
- Amtsmobil und mobile Arztpraxis

Rufbusse

- häufig Genehmigung über **§ 2 Abs. 6 PBefG** als flexible Bedienform des Linienverkehrs
- Typenzwang: wenig Spielraum für innovative Modelle, wenn Merkmale „Pooling“ und „On-demand“ vorliegen sollen

Probleme:

- Auffangtatbestand als Ermessensvorschrift, nur wenn öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen
- Ggf. unterschiedliche Behörden sind für Zulassung verschiedener Verkehrsformen zuständig (lange Abstimmungsprozesse)
- Beispiel Niedersachsen:
 - Linienverkehr: Landesnahverkehrsgesellschaft als Beliehene
 - Gelegenheitsverkehr: Kreisverwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte

Ehrenamtliche Fahrdienste

Zulassungsfrei über § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG möglich, wenn diese **unentgeltlich** sind oder das **Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt**

Problem: Wann übersteigt das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt?

- > nicht gesetzlich festgelegt!
- Probleme bei Abrechnung von mehreren Fahrgästen
- auch mittelbare Einnahmen werden hinzuaddiert (z.B. Spenden)

Betriebskosten: Lange umstritten, ob bewegliche oder feste Kosten

- BVerwG Urteil vom 08. Mai 2019 - 10 C 1.19: nur bewegliche Kosten

Betriebskosten

Unmittelbar durch die Fahrt selbst verursachte „bewegliche Kosten“

z.B. Kosten für Treibstoff, Abnutzung, Öl, eine früher notwendige Wartung/Inspektion, Wertminderung durch Kilometerleistung

Selbstkosten

Durch den Leistungsprozess eines Betriebes entstandene Kosten, insbesondere „feste Kosten“

z.B. Bereitstellungs- und Bereithaltungskosten des Fahrzeugs (Anschaffung, Steuern, Versicherung, Garagenmiete, Wartung, Kosten bei unerwarteten Ereignissen, altersbedingte Wertminderung)

Genehmigungsfreie Ehrenamtliche Fahrdienste

- Kein Personenbeförderungsschein erforderlich
- Keine Eingriffsmöglichkeit bei Nichtbeförderung (keine Beförderungspflicht § 22 PBefG)
- Keine Abwehrmöglichkeiten für Konkurrenten (insb. Taxen) über das PBefG
- Finanziell nur durch Sponsoring und Vermietung oder Förderprojekte tragbar

Kein ÖPNV im gesetzlichen Sinne, da kein Linienverkehr -> daher keine Finanzierung aus Regionalisierungsmitteln, oder Ausgleichszahlungen nach SGB oder PBefG

Rechtsrahmen

Finanzierungsrecht

Ehrenamtliche Fahrdienste **kein ÖPNV**, wenn sie zulassungsfrei agieren

Gemeindefinanzierung: Je nach Bundesland sind Subsidiaritätsklauseln zu beachten

- Ausgleich zwischen Selbstverwaltungsinteresse der Gemeinde und Schutz der Privatwirtschaft

VG Karlsruhe: Nur Zubringer- und Abholdienste zum öffentlichen Linienverkehr darf von der Gemeinde finanziert werden

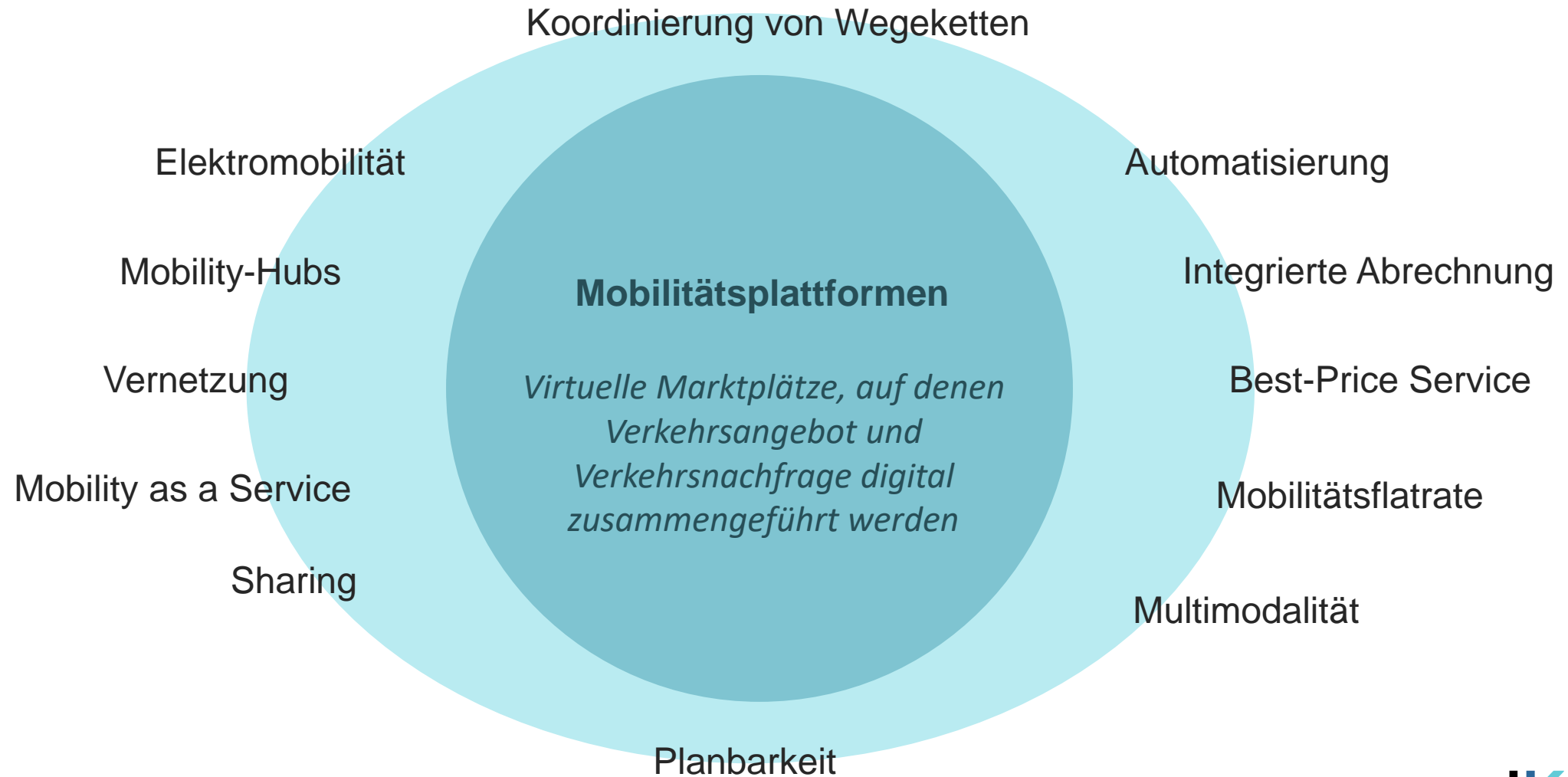
Nahverkehrsplan

- wird vom **Aufgabenträger** (meist Stadt- und Landkreise) erstellt
- **Planungsziele** werden in den ÖPNV Gesetzen der Länder konkretisiert
- Rechtsform noch immer juristisch umstritten
- Liegt Vergabeentscheidungen im zu Grunde

Probleme:

- Kaum Auswirkungen auf Verkehrsformen außerhalb des Linienverkehrs
- Geringe Rechtswirkungen

Neue Gestaltungspotentiale nutzen



Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende



Soziale Auswirkungen neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Plattformen



Chancen

- Neue/zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten
- Flexiblere Arbeitszeitgestaltung
- Bessere Bedienung der Tagesrandzeiten
- Verbesserte Erreichbarkeit der Kommunen
- Erhöhter Komfort (z.B. Gepäck und Geschwindigkeit)
- Höherer Verbraucherschutz durch Abbau von Informationsasymmetrien

Risiken

- Entstehung eines Prekariats
- Schlechte Verdienstaussichten
- Umgehung sozialer Sicherungssysteme
- Sozialdumping
- Negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sollten Nahverkehrsunternehmen in ihrer Wirtschaftlichkeit gefährdet werden

Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende



Ökonomische Auswirkungen neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Plattformen



Chancen

- Preissenkungen, Qualitätssteigerungen und höhere Angebotsvielfalt durch Wettbewerbsintensivierung
- Innovationsmöglichkeiten
- Zusätzliches Angebot bei starker Nachfrage
- Verbesserte ökonomische Handlungsoptionen
- Erschließung neuer Nutzergruppen
- Zusätzliche Einnahmen für den EU Wirtschaftshaushalt

Risiken

- Negative Beeinträchtigung des ÖPNV (z.B. durch reduzierte Einnahmen)
- „Rosinenpickerei“ Dritter
- Umgehung der Steuer- und Abgabelasten

Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende



Verkehrspolitische Auswirkungen neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Plattformen



Chancen

- Bessere Verkehrsauslastung
- Durchgängige Reisekette von Tür zu Tür
- Mögliche Integration in verkehrspolitische Ziele

Risiken

- Negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sofern neue Beförderungsformen keinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen

Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende



Ökologische und klimatische Auswirkungen neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Plattformen



Chancen

- Geringere Feinstaubbelastung und verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs (Pooling von Fahrten/Zusammenführung des Pendlerverkehrs)
- Mittelfristig Parkplätze durch Grünflächen ersetzen

Risiken

- Erhöhte Umweltbelastung durch Anstieg des innerstädtischen Verkehrs

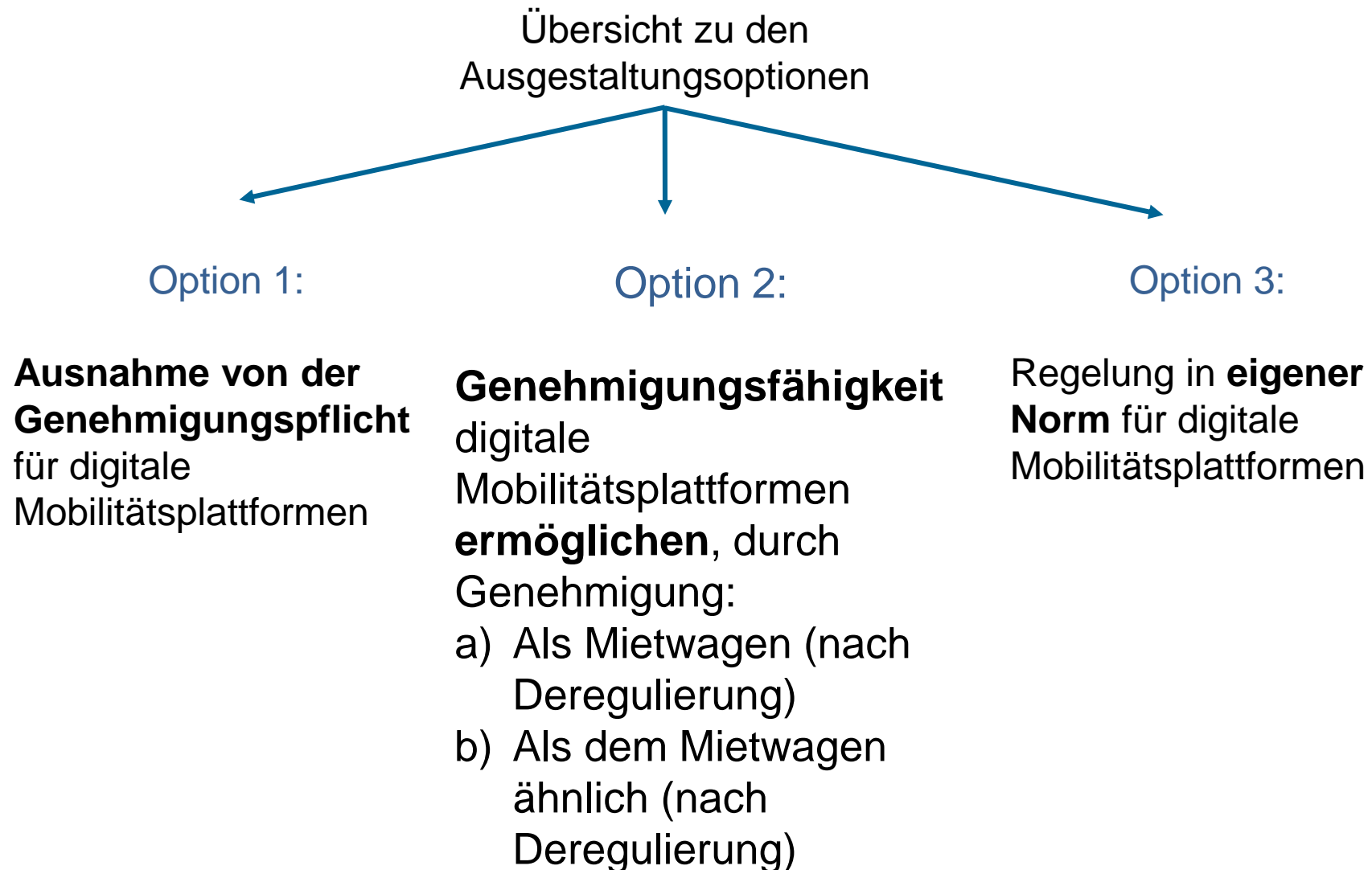
Andere Möglichkeiten der Förderung der Verkehrswende

Anwendbarkeit des PBefG auf digitale Mobilitätsplattformen?

- Bei fehlender Beförderungskomponente, also z.B. reiner Vermittlungstätigkeit (-)
- Bei unentgeltlicher Beförderung oder Beförderung unterhalb der Betriebskostengrenze (-)
- Bei entgeltlicher Beförderung oder Beförderung oberhalb der Betriebskostengrenze (+), entweder bzgl. Fahrer oder Plattform

- **Derzeitige Ausgestaltungsoptionen:**
- Der Geltungsbereich des PBefG ist für solche vermittelnden digitalen Mobilitätsplattformen nicht eröffnet
- Zu beachten ist, dass solche digitalen Mobilitätsplattformen sich gleichsam nicht im rechtsfreien Raum bewegen
- Regulierung durch die allgemeinen Gesetze, wie beispielsweise das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das Handelsgesetzbuch (HGB), das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Änderungsvorschläge



Änderungsvorschläge

1. Option: Ausnahme von der Genehmigungspflicht (Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG)

Contra: Würde den Schutzzwecken des PBefG nicht gerecht; Verkehrslenkung weiterhin im öffentlichen Interesse

2. Option: Genehmigungsfähigkeit ermöglichen:

a) **Digitale Mobilitätsplattformen** (nach Deregulierung) **als Mietwagen** genehmigen (§ 49 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 1 PBefG)

Pro: Rechtssicherheit; gebundene Behördenentscheidung; Rechtseinheitlichkeit

Contra: Berücksichtigung der Besonderheiten und des spezifischen
Regulierungsbedarfs für digitale Mobilitätsplattformen schwierig

Änderungsvorschläge

2. Option: Genehmigungsfähigkeit ermöglichen:

b) Digitale Mobilitätsplattformen (nach Reform) als den Mietwagen ähnlich genehmigen (§ 49 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 6 bzw. 7 PBefG)

- ✓ Pro: Berücksichtigung der Besonderheiten möglich über Auffang- oder Experimentierklausel, ggf. mit Auflage
- ✓ Contra: Keine Rechtssicherheit; Ermessensentscheidung der Behörden; Gefahr eines „regulatorischen Flickenteppichs“

3. Option: Eigene Norm für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 8 PBefG)

Pro: Möglichkeit, durch Definition auch künftige Phänomene einzufangen; Rechtssicherheit; gebundene Behördenentscheidung; Rechtseinheitlichkeit; Vermeidung eines „regulatorischen Flickenteppichs“

Contra: Herausforderung einer Definition für digitale Mobilitätsplattformen

Zwei Möglichkeiten

- Option 1: **Vorgaben für die Genehmigung eines Mietwagenunternehmens** entsprechend auf digitale Mobilitätsplattformen anwendbar
- Option 2: **eigene Vorgaben** für die Genehmigung neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen festgestellt (Beachtung von Berufsfreiheit und Gleichheitssatz)

Weitere Anforderungen:

- **Deutschlandweite Genehmigung:** Kompetenzrechtliche Herausforderungen
- **Genehmigungsbefristung:** Prüfung der verkehrlichen Auswirkungen des Angebots
- Verpflichtung der **Bedienung des gesamten** die Genehmigung umfassenden **Gebiets** sowie **Bedienung rund um die Uhr:** Vermeidung der bloßen Bedienung besonders attraktiver Gebiete
- Verpflichtung, andere Verkehrsformen **in die Plattform zu integrieren**
- Verpflichtung der Bereitstellung von **Verkehrsdaten** für öffentliche Stellen

Änderungsvorschläge

Gesetzliche Regelungen zu Rufbussen:

- Senkung bürokratischer Hürden (Anhörungsverfahren)
- Einbringen als neuen Typen, oder Ausweitung des Linienverkehrs
- Rufbusse und Anrufsammeltaxis mittlerweile geläufige Verkehrsmittel
- Rechtssicherheit erforderlich

Festlegung der Betriebskostengrenze durch den Gesetzgeber:

- kein Anreiz, aber dennoch wirtschaftlich tragfähig
- Ggf. Kategorisierung der Werte anhand von: Fahrzeugklassen, Anzahl der beförderten Personen, Kfz-Steuer bzw. Hubraum
- Relation zum Kraftstoffpreis
- Förderung bürgerschaftlichen Engagements

Stärkung des Nahverkehrsplans:

- Integrierte Planungsfunktion und Erprobungsmöglichkeiten
- Öffnung für neue Angebotsformen und Bewertung der Verkehrseffizienz
- Differenzierte Betrachtung von lokaler Mobilität auf dem Land und in der Stadt
- Zu beachten: Verfassungsrechtliche Grenzen, Kontingentierung nur zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter
- EU: Leitbild des regulierten Wettbewerbs
- Weitere Planungspflichten bezgl. Nachhaltigkeit und Verkehrseffizienz neuer Angebote
- Stärkere Verbindlichkeit und Schaffung regelmäßiger Fortschreibungspflichten

Vereinfachung der ÖPNV Förderlandschaft:

- Ausweitung der Förderung verkehrlich sinnvoller innovativer Verkehrsformen
- Vereinheitlichung des Finanzierungssystems



IKEM

UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Wissen lockt. Seit 1456



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

www.ikem.de

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität

Magazinstraße 15 – 16
10179 Berlin

Domstraße 20a
17489
Greifswald

Ausgewählte aktuelle Referenzen:

- **Rödl & Partner** „Argumentationspapier PBefG-Novelle“, 06. März 2019
- **BMU** „Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage“, Juli 2019
- **Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen** „Unsere gemeinsame digitale Zukunft“, 2019
- **IKEM** „DIGITALE MOBILITÄTSPLATTFORMEN: Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des PBefG unter besonderer Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen“
- **Mauschwitz/Riemann** „Intelligente öffentliche Mobilität im ländlichen Raum – von Skandinavien lernen!“, 2015 (Grafik, Folie 4)