



Usually
unusual.

Orth Kluth Newsletter Mobility 3/2021

Die PBefG-Novelle 2021

Neue Geschäftsmodelle für die Unternehmen – neue Instrumente für die Kommunen

Am 26.03.2021 hat der Bundesrat die geplante Reform des Personenbeförderungsrechts abschließend gebilligt (BR-Drucks. 200/21). Ein Ziel der PBefG-Novelle liegt in der Einführung neuer Bedienformen, um Rechtssicherheit für flexible bedarfsgesteuerte Verkehre zu schaffen, welche die bestehenden ÖPNV-Angebote ergänzen und die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr reduzieren. Gleichzeitig soll die fortschreitende Digitalisierung des ÖPNV unterstützt werden. Das novellierte Gesetz gibt den Aufgabenträgern neue Gestaltungsmittel an die Hand und eröffnet für Beförderungsdienstleister neue Geschäftsmodelle. Dieser Beitrag stellt die Neuerungen dar und zeigt mögliche Konsequenzen für die Praxis auf.

Einführung neuer Bedienformen – Chancen für Kommunen und Unternehmen

Die neu ins PBefG eingeführten Bedienformen – der Linienbedarfsverkehr (hierzu 1.) und der gebündelte Bedarfsverkehr (hierzu 2.) – bewegen sich im Spannungsfeld zwischen enger Einbindung in die aufgabenträgerseitige ÖPNV-Gestaltung und unternehmerischen Initiativangeboten. Für beide Seiten bieten sich gestalterische bzw. unternehmerische Chancen. Im Mietwagenverkehr ergibt sich dagegen wenig Neues – was aber schon für sich eine Nachricht wert ist (hierzu 3.). Neue Vorgaben gelten für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten (hierzu 4.)

1. Der Linienbedarfsverkehr

Mit dem Linienbedarfsverkehr wird eine Bedienform in das PBefG eingeführt, die mit den vereinzelt bereits auf Grundlage der Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG) oder als typenähnlicher Verkehr (§ 2 Abs. 6 PBefG) genehmigten Anruf-Bussen oder „Bürger-Bussen“ vergleichbar ist.

Der Linienbedarfsverkehr verkehrt zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebiets und festgelegter Zeiten, im Übrigen aber auf vorherige Bestellung (§ 44 S. 1 PBefG). Die Bestellung kann dabei insbesondere auch digital per App erfolgen. Sein Hauptanwendungsfeld wird der Linienbedarfsverkehr sicherlich im ländlichen Raum oder in den Randbezirken der Ballungsräume und zu Zeiten haben, in denen sich die Einrichtung eines Linienverkehrs mit festem Fahrplan aufgrund zu geringer Nachfrage nicht lohnen würde.

Regulatorisch hat sich der Linienbedarfsverkehr weitgehend den Planungen der ÖPNV-Aufgabenträger unterzuordnen. So legt der Nahverkehrsplan fest, innerhalb welchen Gebiets und welcher Zeiten der Linienbedarfsverkehr überhaupt nur angeboten werden darf (§ 44 S. 1 PBefG). Die Beförderungsentgelte dürfen ausschließlich im Rahmen der Vorgaben im Nahverkehrsplan, im öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder der Vorabbekanntmachung erhoben werden, wobei ein pauschaler Zuschlag erhoben werden darf (§ 44 S. 2, 3 PBefG). Zudem unterliegt der Linienbedarfsverkehr als Variante des Linienverkehrs der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht (§§ 21, 22, 39 iVm 45 Abs. 2 PBefG).

Der Linienbedarfsverkehr dient somit in erster Linie den Aufgabenträgern als weiteres Instrument, ihrem Daseinsvorsorgeauftrag zur Bereitstellung von ÖPNV zu erfüllen. Wettbewerblich-unternehmerische Betätigung wird der Linienbedarfsverkehr vor allem dort ermöglichen, wo Kommunen die Dienstleistung am Markt nachfragen und nicht durch eigene Verkehrsbetriebe erbringen. Es ist zu erwarten, dass gerade kleinere und mittlere Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden.

Konsequenzen für die Praxis

- **Kommunen** und **Aufgabenträger** sollten genau die Gestaltungsmöglichkeiten prüfen, die ihnen das PBefG beim Linienbedarfsverkehr bietet. So können sie die neue Bedienform nutzen, um „maßgeschneiderte“ Lösungen für ihre Region zu erarbeiten, welche die spezifische Situation vor Ort adressieren – beginnend bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans hin bis zur Erarbeitung und Vergabe der einzelnen Verkehre.
- Unternehmerisch orientierte **Beförderungsdienstleister** sollten prüfen, inwieweit sie Geschäftsmodelle erarbeiten, mit welchen sie den Kommunen ein Angebot im Linienbedarfsverkehr machen können. Gerade in ländlicheren oder kleineren Kommunen dürfte es trotz „hauseigener“ Verkehrsbetriebe Bedarf für externe Dienstleister in dieser neuen Bedienform geben. Dies kann über die verkehrlichen Angebote sicher auch die Bereitstellung einer Ruf-App betreffen.

2. Der „gebündelte Bedarfsverkehr“

Der gebündelte Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) ist als neue Variante des Gelegenheitsverkehrs (§ 46 Abs. 2 Nr. 4 PBefG) vom Ansatz deutlich stärker auf unternehmerische Eigeninitiative ausgerichtet als der Linienbedarfsverkehr. Bislang schon vereinzelt als „Anruf-Sammeltaxi“ oder „Ridepooling“ in Erscheinung getreten, ähnelt er typologisch mehr dem Taxen- oder Mietwagenverkehr als dem Linienverkehr. Indem er letztlich unternehmerisch organisierte Fahrgemeinschaften ermöglicht, liegt seine wesentliche Zielrichtung darin, eine Alternative zum motorisierten Individualverkehr zu bieten.

Nach der gesetzlichen Konzeption erfolgt die Beförderungen mit Personenkraftwagen, d.h. mit Fahrzeugen für nicht mehr als neun Personen (§ 4 Abs. 4 Nr. 1 PBefG). Das Fahrzeug wird dabei über einen angestellten Fahrer bedient (anders als beim „Carsharing“, bei dem der Nutzer selbst auch der Fahrer ist).

Zentrales Merkmal des gebündelten Bedarfsverkehrs ist die Bündelung mehrerer Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken (§ 50 Abs. 1 S. 1 PBefG). Die Buchung wird in der Praxis zu meist über Apps stattfinden, mit deren Hilfe auch der Beförderungsweg und die Destination erkennbar sind. In der Bündelung der separaten Beförderungsaufträge entlang einer Wegstrecke liegt die wesentliche verkehrspolitische Funktion dieser Bedienform, die damit zur weiteren Eindämmung des motorisierten Individualverkehrs beitragen soll. Seinen Hauptanwendungsbereich dürfte der gebündelte

Bedarfsverkehr im Pendelverkehr zwischen Vorort und Innenstadt haben (zum Job, zum Einkaufen), beim Ausfahren und wieder Einsammeln der Nachtschwärmer, bei Events und Messen und als Zubringer zu Bahnhöfen und Flughäfen haben.

Um insoweit die „Verkehrseffizienz“ der Bedienform zu regulieren, legt die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger eine Quote fest, die der gebündelten Bedarfsverkehr am gesamten Verkehr erreichen muss (sog. Bündelungsquote auf Grundlage der Beförderungsleistung als Verhältnis der zurückgelegten Personenkilometer zu den Fahrzeugkilometern), § 50 Abs. 3 PBefG. Ist die Verkehrseffizienz nicht mehr sichergestellt, können Genehmigungen für den gebündelten Bedarfsverkehr versagt werden (§ 13 Abs. 5 S. 1 PBefG). Es können in dieser Bedienform zudem Höchstzahlen zugelassener Fahrzeuge vorgegeben werden (§ 13 Abs. 5a S. 2 Nr. 1 PBefG).



Im Übrigen sind bei dieser Bedienform die regulatorischen Züge weiter gefasst, so dass Potential für unternehmerische Initiativen verbleibt. So unterliegt der gebündelte Bedarfsverkehr als Gelegenheitsverkehr keiner Betriebs- und Beförderungspflicht; seine Durchführung muss auch nicht notwendig im Nahverkehrsplan vorgegeben sein.

Die bestehenden regulatorischen Leitplanken kann die Genehmigungsbehörde nach Bedarf enger ziehen, teilweise aber auch lockern. So darf der gebündelte Bedarfsverkehr im Grundsatz nur innerhalb einer Stadt erfolgen (in welcher der Unternehmer seinen Sitz hat), § 50 Abs. 2 S. 1 PBefG. Die Genehmigungsbehörde kann hier aber Ausnahmen zulassen und die Beförderung außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten, § 50 Abs. 2 S. 3 PBefG. Dies dürfte insbesondere für Pendelverkehre aus Vororten in die Innenstadt von Bedeutung sein. Innerhalb der Betriebssitzgemeinde kann die Genehmigungsbehörde den gebündelten Bedarfsverkehr allerdings auch weiter räumlich oder ergänzend auch zeitlich beschränken, § 50 Abs. 2 S. 2 PBefG.

Die Genehmigungsbehörde muss Mindestbeförderungsentgelte vorsehen, die einen hinreichenden Abstand zu den ÖPNV-Tarifen sicherstellen (§ 51a Abs. 2 S. 1 PBefG). Sie kann zudem auch Höchstbeförderungsentgelte festlegen (§ 51a Abs. 2 S. 2 Nr. 1 PBefG), so dass sich für den Unternehmer auf diese Weise ein Preiskorridor ergeben kann, den er nicht verlassen darf.

Zum Schutz des Taxigewerbes sind „taxi-ähnliche“ Werbung und Bereitstellung der Wagen unzulässig (§ 50 Abs. 1 S. 4, 5 PBefG). Zudem darf die Beförderung nur auf vorherige Bestellung ausgeführt

werden (§ 50 Abs. 1 S. 2 PBefG). Weitergehend kann die Genehmigungsbehörde eine Rückkehrpflicht an den Betriebssitz oder andere Abstellorte festlegen (§ 50 Abs. 1 S. 2 PBefG), wobei auch Anforderungen an Abstellorte vorgegeben werden dürfen (§ 50 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 PBefG).

Konsequenzen für die Praxis

- Die **Kommunen** werden hier beim gebündelten Bedarfsverkehr sorgfältig für sich definieren müssen, ob und ggf. welche Restriktionen sie der neuen Bedienform auferlegen wollen. Neben einem gewissen Erwartungsdruck beim des Publikums ist auch zu erwarten, dass die Unternehmen Restriktionen ihrer Geschäftstätigkeit gerichtlich überprüfen lassen werden.
- Die **Unternehmen**, die im Bereich der „gebündelten Bedarfsverkehre“ tätig sind, werden sicher in einem ersten Schritt in App und Logarithmen, Marketing und Geschäftsmodell investieren. Sie sollten aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, und insbesondere die Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen, nicht aus dem Blick verlieren. Dabei kann es sinnvoll sein, im Vorfeld hoheitlicher Eingriffe mit den Kommunen in einen Dialog über Art und Ausmaß des erwünschten Bedarfsverkehrs zu treten.



3. (Wenig) Neues zum Mietwagenverkehr

Beim Mietwagenverkehr hat der Gesetzgeber – zum Schutz des Taxigewerbes – kaum weitergehende Liberalisierungen vorgesehen und teilweise sogar die Eingriffsmöglichkeiten verschärft. So bleibt die unverzügliche Rückkehrpflicht zum Betriebsitz nach Ausführung des Beförderungsauftrages erhalten, sofern nicht zuvor ein neuer Beförderungsauftrag angenommen wurde (§ 49 Abs. 4 S. 2 PBefG). Damit bleibt es den Mietwagenfahrern insbesondere weiter verwehrt, direkt nach Abschluss einer Beförderung zu nachfragestarken Orten (Messen, Veranstaltungen, Flughäfen) zurückzukehren.

Zugunsten des Mietwagengewerbes hat der Gesetzgeber allerdings darauf verzichtet, die von verschiedener Seite erhobene Forderung umzusetzen, zum Schutz des Taxigewerbes für die Mietwagenbestellung eine Mindestbestellfrist einzuführen. Da die Beförderungsaufträge, wie jetzt gesetzlich klargestellt (§ 49 Abs. 4 S. 3, 4 PBefG), auch per App erteilt werden dürfen, bleibt dem Fahrgast als Alternative zum unzulässigen Heranwinken vom Straßenrand (§ 49 Abs. 4 S. 5 PBefG) immerhin die digitale ad-hoc Buchung erhalten.

Da die im Übrigen aber bestehen bleibende Rückkehrpflicht zwangsläufig mit den Straßenverkehr weiter belastenden Leerfahrten verbunden ist, kann die Genehmigungsbehörde nunmehr in Gemeinden „mit großer Flächenausdehnung“ (die Gesetzesbegründung spricht von „Ballungsräumen“) Ausnahmen dergestalt ermöglichen, dass sie jenseits des Betriebsitzes (und von diesem mindestens 15 km entfernt) Abstellorte zulässt, die vom Mietwagenfahrer angesteuert werden dürfen (§ 49 Abs. 5 PBefG).

Restriktivere Eingriffsmöglichkeiten schafft der Gesetzgeber hingegen bei den Entgelten. So darf die Genehmigungsbehörde tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen (§ 51a Abs. 1 PBefG). Auf diese Weise soll eine „Preiskannibalisierung“ des Taxigewerbes verhindert werden

Konsequenzen für die Praxis

- **Kommunen** werden im Spannungsfeld zwischen Publikumserwartung, Mietwagenbetreibern und Taxigewerbe ihre Interessen definieren und rechtlich sauber herleiten müssen. Es ist zu erwarten, dass ihre Entscheidungen auf den gerichtlichen Prüfstand gestellt werden.
- Die **Unternehmen** des Mietwagenverkehrs werden sich auf unterschiedliche Spielregeln in den verschiedenen Kommunen einstellen und dementsprechend unternehmerisch flexibel agieren müssen.

4. Mobilitätsdaten – Öl der Verkehrswende?

Erstmals sieht das PBefG nun eine Verpflichtung der Unternehmen vor, bestimmte statische und dynamische Mobilitätsdaten bereit zu stellen (§ 3a PBefG).

Nutznieser der Mobilitätsdaten: Behörden und Plattformbetreiber

Die Mobilitätsdaten sollen zum einen den relevanten staatlichen Stellen (insbesondere Genehmigungsbehörden, Aufgabenträgern, aber auch dem BMVI) für die bessere Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienen (§ 3b Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 PBefG).

Zum anderen dürfen aber auch Dritte zur Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen oder multimodaler Reiseinformationsdienste für Endnutzer auf diese Daten zugreifen (§ 3b Abs. 1 Nr. 3 PBefG). Hier eröffnet der Gesetzgeber also letztlich neue Geschäftsmodelle, die nach der Gesetzesbegründung „voranzutreiben“ sind. Konkret heißt das, dass dritte Unternehmer aus den bereitzustellenden statischen und dynamischen Daten einzel-fallbezogene Reiseoptionen für Endnutzer ableiten und diesen zur Verfügung stellen können. So soll für den Endnutzer für jeden Standort erkennbar werden, welche lokalen, regionalen oder überregionalen Reiseoptionen ihm mit welchen bestimmten Verkehrsmitteln zur Verfügung stehen (BT-Drs. 19/26175, S. 40 f.).

Dazu passt es, dass Unternehmen, welche die reine Vermittlung von Verkehrsdienstleistungen zum Gegenstand haben, aufgrund einer Ergänzung in § 1 Abs.

1a PBefG künftig ebenfalls in den Anwendungsbereich des PBefG fallen. Insbesondere werden damit (App-basierte) Mobilitätsplattformen adressiert, die keine eigenen Verkehre betreiben, sondern primär Dienste für Verkehrsbestellungen, -buchungen und -zahlungen bereitstellen.

Welche Daten sind zu übermitteln?

In die Pflicht genommen werden insbesondere Verkehrsunternehmen. Zu den zu übermittelnden Daten gehören statische und dynamische Mobilitätsdaten:

- Statische Daten sind etwa Name/Kontakt-daten des Anbieters, Fahrpläne, Routen, Preise, Tarifstruktur, Bezahl- und Buchungsmöglichkeiten, Bahnhöfe, Haltestellen, u.a.
- Zu den dynamischen Daten können Informationen wie Ausfälle, Störungen, Verspätungen, Auslastungen, oder die Verfügbarkeit von Fahrzeugen an Stationen und im Verkehr gehören (§ 3a Abs. 1 Nr. 1b PBefG); sie sind „fortlaufend und in Echtzeit“ bereitzustellen (§ 3a Abs. 2 S. 1 PBefG).



Europarechtlicher Hintergrund

Deutschland kommt mit diesen Regelungen seiner Verpflichtung aus der „Delegierten Verordnung“ (EU) 2017/1926 vom 31. Mai 2017 nach, die auf Grundlage der „Richtlinie 2010/40/EU zur Einführung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern“ die

- Spezifikationen für die Formate zur Bereitstellung Reise- und Verkehrsdaten,
- aber auch die Pflicht zur Bereitstellung von Reise- und Verkehrsdaten sowie die Zugriff- und Nutzungsrechte daran regelt.

Allerdings sieht die Verordnung lediglich die Bereitstellung statischer Mobilitätsdaten obligatorisch, die Bereitstellung dynamischer Daten hingegen nur fakultativ vor. Deutschland ist also im Interesse einer schnelleren Digitalisierung des ÖPNV über die Verordnungsvorgaben hinausgegangen.

Umsetzung der Datenbereitstellung

Nach der EU-Verordnung muss jeder Mitgliedstaat einen nationalen Zugangspunkt (National Access Point, NAP) einrichten, dem die Daten bereit zu stellen sind und über den sie bezogen werden können.

Dementsprechend sehen § 3a Abs. 1, § 3b Abs. 1 PBefG vor, dass die Daten an den NAP zu melden bzw. von ihm zu beziehen sind, der nach § 2 Nr. 11 des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr (IVSG) zu errichten ist.

Wahrgenommen wird diese Aufgabe von dem „Mobilitäts Daten Marktplatz“ (MDM) der Bundesanstalt für Straßenwesen. Desse Aufgabe wird es auch sein, vor Weitergabe der Daten die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zu prüfen (§ 3c PBefG).

Die konkrete Ausgestaltung der Datenbereitstellung und des Datenbezugs in technischer, kommerzieller und rechtlicher Hinsicht sowie die Einräumung von Übergangsfristen – etwa zur Schaffung der Möglichkeiten für die Verkehrsunternehmen, die dynamischen Daten in den geforderten Formaten in Echtzeit bereitzustellen – soll dann separat in einer „Mobilitätsdatenverordnung“ geregelt werden (§ 57 Abs. 1 Nr. 12 PBefG).

Konsequenzen für die Praxis

- Für **Mobilitätsplattformen** wird der Zugang zu den Daten sicherlich das Öl ihres Geschäftsmodells bedeuten. Hier eröffnen sich ganz neue Chancen und Geschäftsmodelle. Auch wenn viele Einzelheiten erst in der noch zu schaffenden Mobilitätsdatenverordnung geregelt werden: Die Plattformbetreiber sollten sich sehr frühzeitig mit den Möglichkeiten (und Grenzen) vertraut machen, die ihnen die neuen gesetzlichen Regelungen bieten.
- Für die **Verkehrsunternehmen** wird insbesondere die Bereitstellung dynamischer Daten in Echtzeit zumindest zu Beginn eine Herausforderung darstellen. Es bleibt abzuwarten, welche Übergangsfristen hier nach der zu erlassenden Mobilitätsdatenverordnung gewährt werden. In jedem Fall sollten sich

die Unternehmen rechtzeitig mit den regulatorischen Anforderungen vertraut machen, um die technischen Lösungen für eine regelkonforme Datenbereitstellung zu schaffen.

- Die **Aufgabenträger** werden für sich definieren müssen, wie sie die Mobilitätsdaten sinnvoll zur Verbesserung ihrer Planungen einsetzen. Auch dafür ist eine gute Kenntnis der Möglichkeiten und Grenzen des Datenzugriffs unabdingbar.

„Für Verkehrsunternehmen und Betreiber von Mobilitätsplattformen eröffnen die gesetzlichen Neuregelungen die Möglichkeit, **neue Geschäftsmodelle** zu entwickeln und in der Praxis umzusetzen.“

Fazit

Die lang erwartete PBefG-Novelle ist ein wichtiger Schritt, um das Personenbeförderungsrecht an die aktuellen Mobilitätsentwicklungen aus der Praxis anzupassen. Gleichwohl zeigt sich, dass der Gesetzgeber die Anforderungen an die Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit im Rahmen des PBefG nicht völlig abgesenkt, sondern wichtige Hürden zum Schutz des Taxigewerbes beibehalten hat. Dies wird bei denjenigen Unternehmen, die sich eine weitergehende Liberalisierung erhofft hatten, auf Kritik stoßen. Für andere Unternehmen ergeben sich dagegen Optionen, neue Geschäftsmodelle für den Linienbedarfsverkehr und den gebündelten Bedarfsverkehr zu entwickeln und den Kommunen anzubieten. Mit Blick auf die Pflicht der Bereitstellung von Mobilitätsdaten werden Unternehmen zwar vor neue Herausforderung gestellt. Mobilitätsplattformbetreiber können sich hingegen auf neue Geschäftschancen freuen, die ihnen die gesetzlichen Neuregelungen bieten. Es wird sich zeigen, wie die Praxis mit den juristischen Neuerungen umgehen und welche Ableitungen sie für die Zukunft treffen wird.

Ihre Ansprechpartner



Dr. Anselm Grün
Rechtsanwalt, Partner

T +49 30 2060970-0
anselm.gruen@orthkluth.com



Dr. Dominika Stachurski, LL.M.
Rechtsanwältin

T +49 30 2060970-20
dominika.stachurski@orthkluth.com



Dr. Michael Sitsen
Rechtsanwalt, Partner

T +49 211 60035-414
michael.sitsen@orthkluth.com



Dr. Lars Maritzen, LL.B MLE
Rechtsanwalt, Salary Partner

T +49 211 60035-292
lars.maritzen@orthkluth.com

Usually
unusual.