

**Kommentar aus rechtlicher Sicht –  
,On Demand Services‘ - ,Digital gesteuerte flexible  
Bedienformen‘ - ,Digital bedarfsgesteuerter  
Flächenbetrieb‘**

---

von Dr. Markus Faber  
Landkreistag NRW

10. ÖPNV-Fachtagung, Kanzlei BBH  
Köln, 26. November 2018

# Zur Person

- Dr. jur. Markus Faber
  - Studium und Promotion in Bochum
  - Referendariat in Düsseldorf, Münster, Peking
  - 2006/07 Tätigkeit bei einem kommunalen Unternehmen
  - Seit 2008 Tätigkeit beim Landkreistag NRW
    - Hauptreferent u.a. für Wirtschaft, Verkehr und Vergabe sowie kommunalrechtliche Einzelfragen
    - Mitautor u.a. eines Kommentars zur VO (EG) 1370/2007 und zum Personenbeförderungsgesetz
    - Regelm. Vortragstätigkeiten zu ÖPNV-Recht, Vergaberecht sowie GO NRW und KrO NRW

# Tatsächliche Rahmenbedingungen

- Zunehmende Zahl von Akteuren/Anbietern flexibler, digital gesteuerter Angebotsformen
  - Z.B. „door2door“, „MOIA“, „Moovel“, im EU-Ausland: „DB Arriva“ (Arriva Click)
- Terminologie und Strategie sind z.T. unterschiedlich
  - Z.T. eher am ÖPNV angelehnt, zum Teil eher an Gelegenheitsverkehren angelehnt
  - Z.T. in Bewusster Kooperation mit ÖPNV, zum Teil in Konkurrenz
- Auch in Praxis noch keine Einheitlichkeit von Terminologie & Strategie herausgebildet
  - Das ist gerade Herausforderung für Praxis und PBefG

# Aussage im Koalitionsvertrag

Text im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD auf Bundesebene:

„Wir wollen Ruf- und Bürgerbusse stärken und etwaige Regelungshindernisse beseitigen. Wir wollen digital organisierte private Mitfahrgelegenheiten unterstützen (insbesondere von Pendlern). Wir werden das Personenbeförderungsgesetz mit Blick auf **neue digitale Mobilitätsangebote** modernisieren. Wir wollen einen Rechtsrahmen für das autonome Fahren schaffen (...)“

*RN 2138 ff.*

# Gesetzliche Rahmenbedingungen

- Gegenwärtig noch keine Änderung im PBefG speziell für digitalgesteuerte „On Demand Services“
- Aber im Koalitionsvertrag auf Bundesebene angekündigt
- Ob dies notwendig ist, wird in Praxis unterschiedlich gesehen
  - Von kommunalen Aufgabenträgern od. kommunale Verkehrsunternehmen wird dies eher verneint
  - Von privaten Akteuren und Interessenten wird dies eher bejaht
- Umgang mit gegenwärtigem Recht: Hängt wohl auch von Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der Genehmigungsbehörden ab

# Was sagt das gegenwärtige PBefG ?

- Sachlicher Anwendungsbereich
  - § 1 Abs. 1 PBefG: „Den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsomnibussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen. (...)“
  - Als Entgelt wird alles angesehen, was über reine Kostentragung für die jeweilige Fahrt hinausgeht
- Genehmigungspflicht und Typenzwang
  - 2 Abs. 1 PBefG: „Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 mit Straßenbahnen, mit Obussen, mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr (§§ 42 und 43) oder mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr (§ 46) Personen befördert, muß im Besitz einer Genehmigung sein.“

# Zwingende „Typen“ für Verkehre nach dem PBefG

- Linienverkehr (§ 9 PBefG, z.T. § 42 PBefG)
  - Straßenbahnen
  - Obusse
  - Kraftfahrzeuge im Linienverkehr
    - Allgemeiner Linienverkehr (§ 42 PBefG)
    - Sonderformen des Linienverkehrs (Schülerfahrten etc., § 43 PBefG)
- Gelegenheitsverkehr (§ 9 PBefG, § 46 PBefG)
  - Verkehr mit Taxen (§ 47 PBefG)
  - Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen (§ 48 PBefG)
  - Verkehr mit Mietomnibussen<sup>1)</sup> (§ 49 Abs. 1 PBefG)
  - Verkehr mit Mietwagen<sup>1)</sup> (§ 49 Abs. 4 PBefG)

1) Anm.: Mit Fahrer

# Einordnung in das PBefG – Welche „Typen“ komme in Betracht

- Kraftfahrzeuge im Linienverkehr (§ 42 PBefG):  
„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.“



# Einordnung in das PBefG – Welche „Typen“ komme in Betracht

- Gelegenheitsverkehr mit Mietomnibussen (§ 46, 49 Abs. 1 PBefG):

„Verkehr mit Mietomnibussen ist die Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen, die nur im ganzen zur Beförderung angemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt. Die Teilnehmer müssen ein zusammengehöriger Personenkreis und über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sein.“

# Einordnung in das PBefG – Welche „Typen“ komme in Betracht

- Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen (§46, 49 Abs. 4 PBefG):

„Verkehr mit Mietwagen ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 sind. Mit Mietwagen dürfen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren (...).“

# Herausforderung bei „Typeneinordnung“

## Linienverkehr:

- Bestimmte Ausgangs- und Endpunkte
  - Regelmäßige Verkehrsverbindung
- Bestimmte Haltestellen

## Gelegenheitsverkehr:

- Anmietung nur im Ganzen
- Mieter (sprich Fahrgast) bestimmt Zweck, Ziel und Ablauf
  - Bei Omnibussen zusammengehöriger Personenkreis
  - Bei Mietwagen: Auftragsannahme Betriebssitz/Wohnung und sog. Rückkehrpflicht

# Ausnahmen im PBefG vom „Typenzwang“

## § 2 Abs. 6

### „Ähnlichkeitsgenehmigung“:

- Wenn nicht alle Merkmale erfüllt
- Genehmigung nach den Vorschriften, die Verkehrsart am meisten entspricht
  - soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen
- Ermessensentscheidung („Kann-Regelung“)

## § 2 Abs. 7

### „Erprobungsklausel“:

- Abweichung auf Antrag im Einzelfall
- zur Erprobung neuer Verkehrsarten u.a.
- für höchstens 4 Jahre
  - soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen
- Ermessensentscheidung („Kann-Regelung“)

durch  
Genehmigungs-  
behörde

# Bewertungen/Strategien in der Praxis

- „Ähnlichkeitsgenehmigung“ liegt sehr in der Hand der Genehmigungsbehörden
- „Erprobungsklausel“ bietet zum Teil wenig Rechtssicherheit (was ist nach 4-Jahres-Frist?)
- Zudem müsste auch Gleichbehandlungsgrundsatz im Hinblick auf Nachahmer beachtet werden

➔ Daher z.T. Arrangement mit bestehenden „Typen“

- Modell „virtueller Haltestellen“ im Hinblick auf einen Linienverkehr
- Offen ist, ob alle zukünftigen Modelle digitalgesteuerter On-Demand-Services so erfasst werden können (Entwicklungsoffenheit)

# Arrangement mit bestehenden „Typen“ für digital gesteuerte On-Demand-Verkehre

- Linienverkehr (§ 9 PBefG, teilw. § 42 PBefG)
  - Straßenbahnen
  - Obusse
  - Kraftfahrzeuge im Linienverkehr
    - Allgemeiner Linienverkehr (§ 42 PBefG)
    - Sonderformen des Linienverkehrs (Schülerfahrten etc., § 43 PBefG)
- Gelegenheitsverkehr (§ 9 PBefG, § 46 PBefG)
  - Verkehr mit Taxen (§ 47 PBefG)
  - Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen (§ 48 PBefG)
  - Verkehr mit Mietomnibussen - *mit Fahrer* (§ 49 Abs. 1 PBefG)
  - Verkehr mit Mietwagen - *mit Fahrer* (§ 49 Abs. 4 PBefG)



Mögliche Formen für digital gesteuerte On-Demand-Verkehre (aber z. T. schwierig)

# Gibt es Bedarf des PBefG zu ändern ?

## - Sicht des LKT NRW -

- PBefG-Änderung im Hinblick auf neue digitale Mobilitätsangebote würde Chancen und Risiken bieten
- Digitale und Flexible Angebote in Randzeiten und Randlagen könnten Chancen gerade im ländlichen Raum bieten
  - Aber bislang keine Praxishinweise, dass solche Angebotsformen im kreisangehörigen Raum eigenwirtschaftlich funktionieren können
  - Geschäft könnte „Zuschussgeschäft“ bleiben
  - Zuschuss spricht nicht grundsätzlich gegen solche Modelle, aber Steuerung durch Aufgabenträger (oder Verkehrsunternehmen) muss dann erst Recht gewährleistet bleiben

# Gibt es Bedarf des PBefG zu ändern ?

## - Sicht des LKT NRW -

- Außerdem stets „UBER“ und Co. als unsichtbaren Elefanten im Raum im Blick behalten
  - Flexibilisierungen des PBefG könnten als Einfallstor auch für Ride-Sharing Unternehmen wirken
  - Ride-Sharing könnte ÖPNV bis zu 50% konkurrenzieren
- Das muss bei einer Änderung des PBefG mit berücksichtigt werden
  - Herausforderung ist, dass Strukturen und Begrifflichkeiten bei flexiblen und digital gesteuerten Angeboten nicht feststehen
  - Wegen Weiterentwicklungsmöglichkeiten auch richtig
- Lösung: Verkehrspolitisches Gestaltungsrecht der kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV !



# Gibt es Bedarf des PBefG zu ändern ?

## - Sicht des LKT NRW -

- Wenn überhaupt, nur Öffnung des PBefG für solche Angebote, die als Ergänzung und Weiterentwicklung des ÖPNV aufgefasst werden können
  - und einen Vorteil für die Mobilität vor Ort bieten
  - keine Konkurrenzierung bestehender Angebote im ÖPNV
- Keine unregulierte Öffnung, da selektives Rosinenpicken zu befürchten wäre
- Starke und Steuernde Stellung der Aufgabenträger im ÖPNV muss gewahrt sein
  - Z.B. durch verbindliche Regeln zu digitalen und flexiblen Mobilitätsangeboten im Nahverkehrsplan
  - Oder zumindest Einvernehmensregelung mit Aufgabenträgern

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit

Nachfragen gerne auch an [m.faber@lkt-nrw.de](mailto:m.faber@lkt-nrw.de)