



Usually
unusual.

Orth Kluth Newsletter Mobility 6/2021

Ride-Pooling

Sieben Thesen zum „gebündelten Bedarfsverkehr“

Zum 1. August 2021 treten die neuen Vorgaben des PBefG zum sog. „gebündelten Bedarfsverkehr“ in Kraft. Damit wird ein neuer Markt für das sog. Ride-Pooling gesetzlich eröffnet. Die regulatorischen Anforderungen sind allerdings komplex. Wir haben sie gesichtet und sieben Thesen für die Unternehmer abgeleitet.

Erste These

Das Gesetz eröffnet den Unternehmern neue Chancen – sie sollten genutzt werden!

Mit dem „gebündelten Bedarfsverkehr“ eröffnet das Gesetz erstmals legal und rechtssicher ein neues Geschäftsfeld, in

dem sich, mangels bisheriger Zulässigkeit und Tradition, neue Geschäftschancen ermöglichen. Die Anbieter in diesem Bereich sind bislang rar gesät – auch das ist eine Chance.

Ausnahmsweise setzt auch das PBefG hier einmal primär auf einen unternehmerischen Ansatz, denn gebündelter Bedarfsverkehr

- ist Gelegenheitsverkehr (§ 46 Abs. 2 Nr. 4 PBefG) und damit
- kein öffentlicher Personennahverkehr (§ 8 Abs. 1 S. 1 PBefG),
- ohne originäre Zuständigkeit der Aufgabenträger (§ 8 Abs. 3 S. 1 PBefG),

- ohne notwendige Vorgaben im Nahverkehrsplan (§ 8 Abs. 3 S. 2 PBefG),
- ohne Betriebs- und Beförderungspflicht (§ 50 Abs. 1 S. 6 PBefG),
- auf Eigenwirtschaftlichkeit angelegt.

Insofern spricht vieles dafür, dass sich Unternehmer die Chancen, die sich mit dem nunmehr gesetzlich anerkannten neuen Geschäftsmodell nach dem PBefG ergeben, nicht entgehen lassen sollten.

Zweite These

Unternehmer sollten sich frühzeitig mit den Behörden abstimmen

Der unternehmerische Grundansatz des PBefG beim gebündelten Bedarfsverkehr bedeutet nicht, dass diese Bedienform frei von behördlicher Steuerung wäre. Im Gegenteil:

- Als Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen bedarf der gebündelte Bedarfsverkehr der Genehmigung (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG).
- Dabei steht der Genehmigungsbehörde, vielfach im Zusammenwirken mit dem Aufgabenträger, ein ganzes Arsenal von Instrumenten zur Verfügung, deren Einsatz teils verpflichtend, teils obligatorisch ist und mit denen die Behörde in hohem Maße nah am Einzelfall und den spezifischen Verkehrsbedürfnissen vor Ort komplexe regulatorische Feinsteuerung betreiben kann, etwa durch
 - Versagung der Genehmigung bei Überschreitung einer von den

Aufgabenträgern festgelegten Fahrzeugobergrenze,

- Festlegung einer Bündelungsquote,
- Entgeltregulierung,
- Festlegung einer Rückkehrpflicht,
- räumliche oder zeitliche Beschränkungen / räumliche Erweiterungen,
- Vorgaben zu Emissionsgrenzwerten, Sozialstandards und zur Barrierefreiheit.

Aufgrund der Vielzahl an zuständigen Behörden und Aufgabenträgern, der Vielzahl an offenen Rechtsfragen und der Flexibilität der Instrumente ist in einer ersten Genehmigungsphase bundesweit mit sehr differenzierten Regulierungsanforderungen zu rechnen.

Die Unternehmen sollten sich daher rechtzeitig mit den Genehmigungsbehörden und ggf. den Aufgabenträgern abstimmen. Die Genehmigungsbehörden wiederum sollten rechtzeitig ihren Regulierungsansatz festlegen und diesen transparent veröffentlichen.



Dritte These

Die Kapazitäten sind begrenzt. In attraktiven Regionen kann es zu einem Wettlauf um die Genehmigung kommen – und wer zu spät kommt, geht leer aus.

Der Aufgabenträger als nach der VO (EG) 1370/2007 zuständige Stelle kann für den gebündelten Bedarfsverkehr eine Obergrenze für die Summe aller im gebündelten Bedarfsverkehr eingesetzten Fahrzeuge im Zuständigkeitsgebiet der Behörde definieren. Soweit ein Unternehmen mit seinem Antrag die Obergrenze überschreitet, muss die Genehmigung versagt werden (§ 13 Abs. 5a PBefG).

Die Ermittlung der Fahrzeugobergrenze muss sich daran orientieren, ab Überschreitung welcher Zahl an Fahrzeugen des gebündelten Bedarfsverkehrs

- die Bedienform keinen Mehrwert mehr für den öffentlichen Verkehr erzeugt und
- das ausgewogene Nebeneinander aller Verkehrsformen im Bedienegebiet gefährdet ist.

In den Ballungsräumen mit ihrem dichten Netz an ÖPNV, MIV, Radwegen und Mikromobilität ist zu erwarten, dass die Aufgabenträger Fahrzeugobergrenzen festlegen werden. Gerade diese Räume sind auch die attraktiven Ziele für Anbieter von Ride-Pooling. Es lohnt sich also, frühzeitig Genehmigungen in den Zielgemeinden zu platzieren.

Vierte These

Der Einsatz eines Algorithmus zur Streckenbündelung könnte die Verhängung einer Rückkehrpflicht verhindern

Die Genehmigungsbehörde kann bestimmen, dass die Fahrzeuge nach Ausführung der Beförderungsaufträge unverzüglich zum Betriebssitz oder einem anderen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen (§ 50 Abs. 1 S. 3, Abs. 4 S. 2 Nr. 1 PBefG). Ermessenslenkender Maßstab für die Verhängung der Rückkehrpflicht ist das „öffentliche Verkehrsinteresse“, das die Bestimmung einer Rückkehrpflicht geradezu „erfordern“ muss. Zulässig bleibt aber in jedem Fall, dies kann die Behörde auch nicht anders verlangen, vor der Rückkehr eingehende neue Beförderungsaufträge anzunehmen und zu bedienen (§ 50 Abs. 1 S. 3, 2. HS PBefG).

Der Unternehmer kann einen Algorithmus zur Bündelung von Strecken einsetzen. Die (per App) eingehenden Bestellungen können hinsichtlich des Abhol- und Zielortes so gebündelt werden, dass der Fahrer sie „entlang ähnlicher Wegstrecken“ bedienen kann. Denkbar ist, dass der Algorithmus laufend berechnet, an welchen Stellen in einem Gebiet zum gegebenen Zeitpunkt jeweils eine hohe Nachfrage zu erwarten ist und die Fahrzeuge ihre Routen entsprechend anpassen. Da die Fahrzeuge dann nicht im Leerlauf unterwegs sind, sondern stets zum Zweck der Bündelung und Routenoptimierung eingesetzt werden, dürfte die Verhängung einer Rückkehrpflicht in diesen Fällen nicht dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechen.

Fünfte These

Pendelverkehre zum Vorort oder Flughafen werden (meistens) einer Ausnahmegenehmigung bedürfen

Beförderungen sind im Grundsatz nur innerhalb der Betriebssitzgemeinde zulässig (§ 50 Abs. 2 S. 1 PBefG). Dies macht gemeindegrenzüberschreitende Pendelverkehre - etwa zwischen Vororten und der City, aber auch bei Flughafenzubringerfahrten, bei denen der Flughafen formal in einer Vorortgemeinde der eigentlichen Metropole liegt - im Grundsatz unzulässig.

Die Genehmigungsbehörde kann allerdings auch die Beförderung außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und einen größeren Bezirk festsetzen (§ 50 Abs. 2 S. 3 PBefG). Da es sich hier um eine Ausnahmenvorschrift handelt, dürfte seitens des Unternehmers nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, nicht aber ein gebundener Anspruch auf einen grenzüberschreitenden Verkehr bestehen. Weil die jeweilige andere Gemeinde betroffen ist, kann die Genehmigungsbehörde eine Grenzüberschreitung nur im Einvernehmen mit der dort zuständigen Genehmigungsbehörde und dem Aufgabenträger erlauben (§ 50 Abs. 2 S. 3 PBefG).



Sechste These

Entgeltregulierung sollte weitgehend „streckenscharf“ erfolgen

Die Genehmigungsbehörde muss Regelungen über Mindestbeförderungsentgelte vorsehen, die einen hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen öffentlichen Personennahverkehrs sicherstellen (§ 51a Abs. 2 S. 1 PBefG).

Die Mindestbeförderungsentgelte müssen der Abstandswahrung zum ÖPNV-Tarif dienen. Sinn und Zweck der Regelung ist daher ein Schutz des ÖPNV. Die neue Bedienform soll dem ÖPNV keine Fahrgäste entziehen, sondern zusätzliche Fahrgäste gewinnen (idealerweise vom MIV).

Da die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten gleichzeitig einen sensiblen Grundrechtseingriff darstellt, bedarf die genaue Höhe des festgelegten Entgelts der Rechtfertigung. Insofern scheint es angebracht, dass die Behörde für Strecken ein höheres Entgelt festlegt, auf denen eine höhere Konkurrenz zum ÖPNV besteht. Auf Strecken hingegen, bei denen weniger oder kein ÖPNV zur Verfügung steht, besteht auch ein geringeres Kannibalisierungsrisiko, so dass auch die Entgelte (zugunsten der Fahrgäste) geringer ausfallen dürfen. Die Behörde wird also u.E. mit differenzierten Mindestbeförderungsentgelten arbeiten müssen. Da es im gebündelten Bedarfsverkehr keine festgelegten Strecken gibt, kann die Behörde – pauschalierend – ihr Gebiet in Zonen einteilen, oder bestimmte Streckenarten benennen (z.B. Pendelverkehre in die Vororte, zur Messe, etc.), die mehr oder weniger stark in Konkurrenz zum ÖPNV stehen. Gleiches gilt für Tages- und Nachtzeiten: Auch hier mögen

Differenzierungen je nach dem Grad der Konkurrenz zum ÖPNV angebracht sein.

Entsprechendes gilt – mit umgekehrten Vorzeichen – für die Festlegung eines Höchstbeförderungsentgelts. Nach § 51a Abs. 2 S. 2 Nr. 1 PBefG kann die Behörde nach Ermessen Höchstbeförderungsentgelte festlegen.

Höchstbeförderungsentgelte wird die Behörde nur dort festsetzen dürfen, wo ein Ausweichen auf den ÖPNV nicht möglich ist, so dass ein Bedürfnis für eine Beförderung zu sozial verträglichen Tarifen besteht. Zudem wird regelmäßig das Vorliegen einer Monopolsituation zu fordern sein, die verhindert, dass der Wettbewerb für eine Begrenzung der Preise sorgt. Auch die Festlegung von Höchstbeförderungsentgelten kommt daher immer nur sehr spezifisch für einzelne Strecken und Anbieter in Betracht.

Siebte These

Bündelungsquote muss realistisch sein

Im Stadt- und Vorortverkehr muss, im ländlichen Raum kann die Behörde eine sog. Bündelungsquote festlegen (§ 50 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 2 Nr. 3 PBefG). Grundlage für die Berechnung der Bündelungsquote ist die Beförderungsleistung im Verhältnis der zurückgelegten Personenkilometer zu den zurückgelegten Fahrzeugkilometern (§ 50 Abs. 3 S. 2 PBefG). Je höher die Bündelungsquote ist, umso mehr Fahrgäste werden pro Fahrt befördert.

Mit der Vorgabe einer Bündelungsquote kann (und muss) die Genehmigungsbehörde somit steuern, in welchem Umfang nicht voll ausgelastete Fahrten noch

hinzunehmen sind. Wird die Bündelungsquote nicht erreicht, kann die Behörde Maßnahmen ergreifen, insbesondere

- Kapazitätsreduzierungen,
- räumliche oder zeitliche Einschränkungen,
- Widerruf der Genehmigung.

Festzulegen ist die Bündelungsquote zwar durch die Genehmigungsbehörde, aber im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger, der so seine planerischen Zielsetzungen einfließen lassen kann.

Da die Festlegung einer Bündelungsquote in erheblichem Maße in berufsbezogene Grundrechte des Unternehmers eingreifen kann, wird die Behörde nur eine Quote vorgeben dürfen, welche realistischerweise auch erreicht werden kann. Insofern wird die Behörde faktenbasiert und nachvollziehbar aufbereiten müssen, welche Bündelungsquoten in einer Region wie der Betroffenen unter regulären Umständen zu erwarten sind. Dabei wird es sicherlich differenzierte Anforderungen zwischen Großstadt, Mittel-/Kleinstadt und ländlichem Raum geben müssen.



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



Prof. Dr. Patrick Ostendorf, LL.M.
Of Counsel

T +49 30 2060970-0
patrick.ostendorf@orthkluth.com



Dr. Michael Sitsen
Rechtsanwalt, Partner

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

Usually
unusual.