



Fachkundig beraten

**Novellierung des Personenbeförderungsrechts
Anforderungen an die Mobilität von morgen**

Jörg Niemann, Rödl & Partner

Koblenz, 25. April 2018

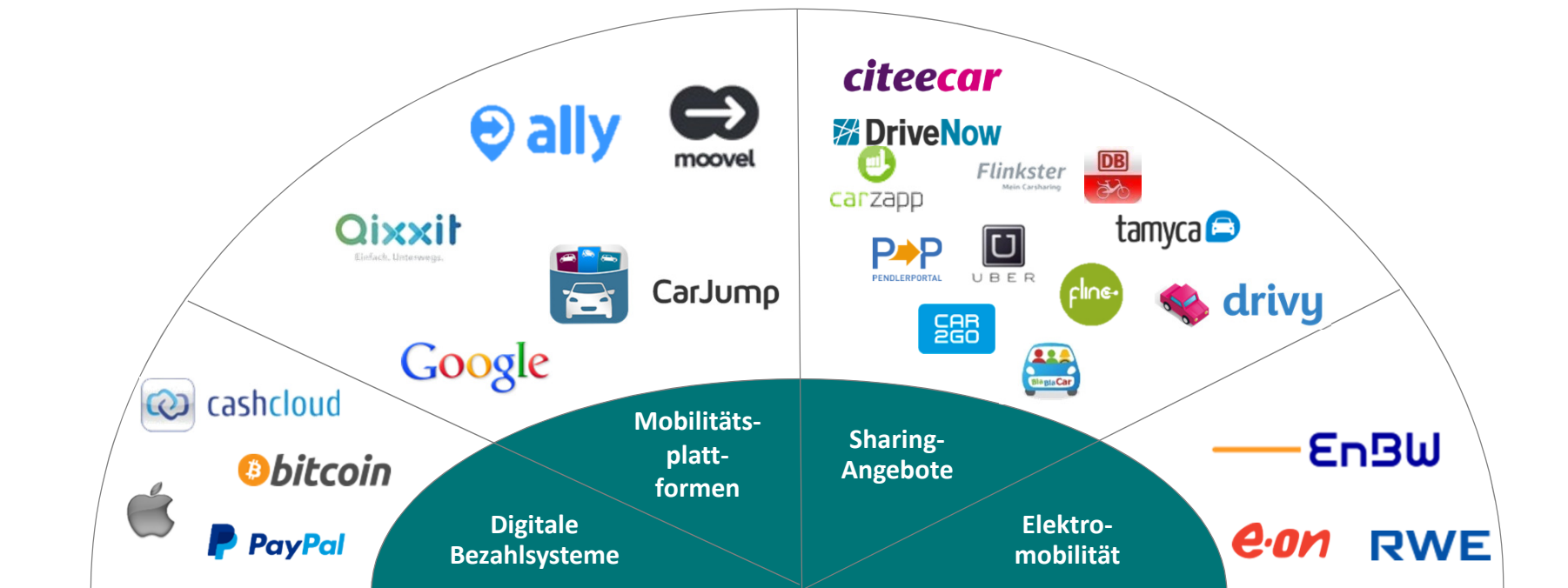
Thesen zum Mobilitätsmarkt

Thesen zum Mobilitätsmarkt von morgen

- **Der Kunde erwartet möglichst individuelle Mobilität und die Integration** von Informations-, Navigation, Buchungs- und Bezahlssystemen
- **Die Anbieter erwarten stabile Rahmenbedingungen** um die digitale Rendite heben zu können
- **Die etablierten Verkehrsarten (Linienverkehr, Gelegenheitsverkehr) werden durch den Typenzwang des PBefG** vor neuer Konkurrenz geschützt
- **Durch neue Geschäftsmodelle (On-demand-Verkehre) verwischt die Grenze zwischen** den Verkehrsarten und Verkehrsformen (individueller-öffentlicher Verkehr)
- **Neue Geschäftsmodelle werden sich durch** Kooperation, Adaption oder Integration mit neuen Anbietern durchsetzen
- **Die digitale Gesellschaft wird noch mobiler sein** (Zunahme des IV) – was bedeutet das für die Regulierung?

Neue Anbieter gruppieren sich um das Kerngeschäft ÖV

Neue Geschäftsmodelle: Kooperation, Integration, Adaption



Kooperation ?

Integration ?

Adaption ?

Kernprodukte ÖPNV

Neue Anbieter gruppieren sich um das Kerngeschäft ÖV
Neue Geschäftsmodelle entstehen und verändern IV und ÖV

Pooling

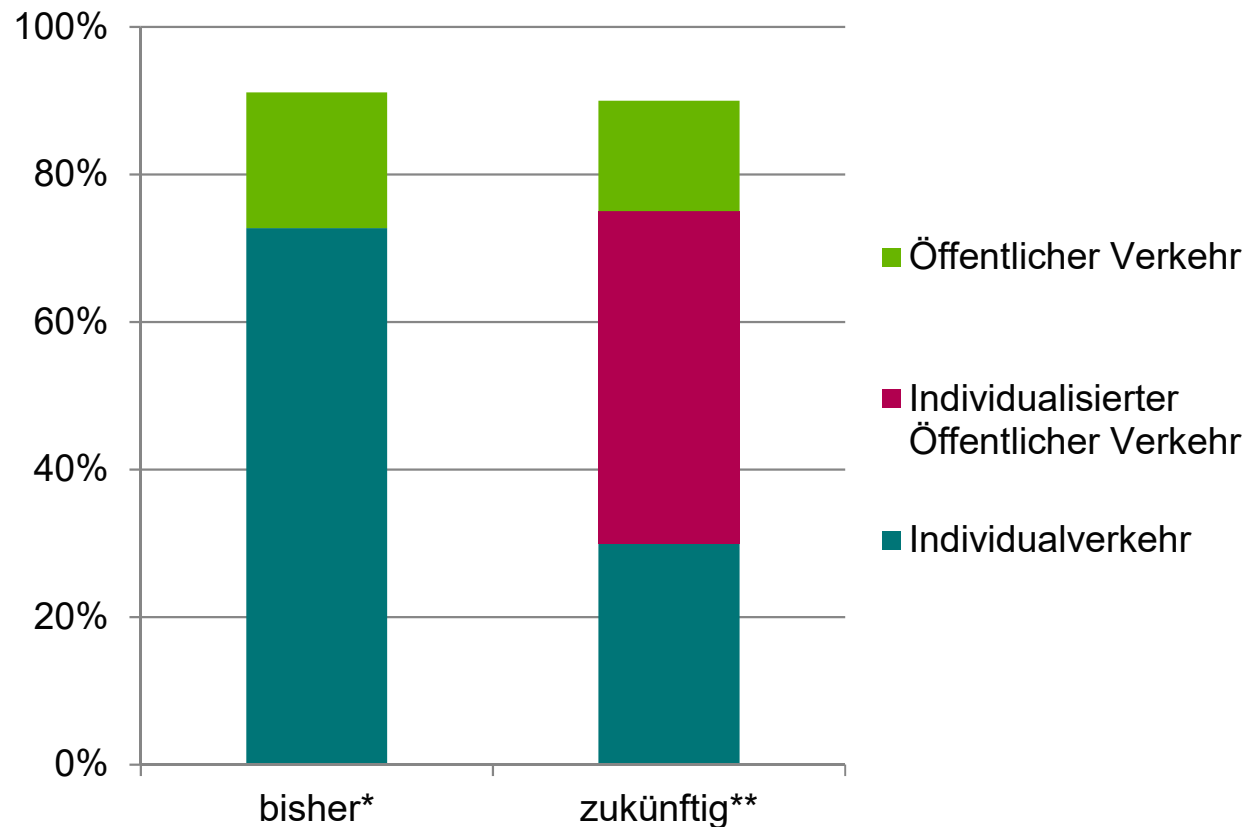
Sharing

Ride-Sharing

On-demand-Verkehre

Ride-hailing

Neue Anbieter gruppieren sich um das Kerngeschäft ÖV Veränderungspotenzial im Modal Split¹



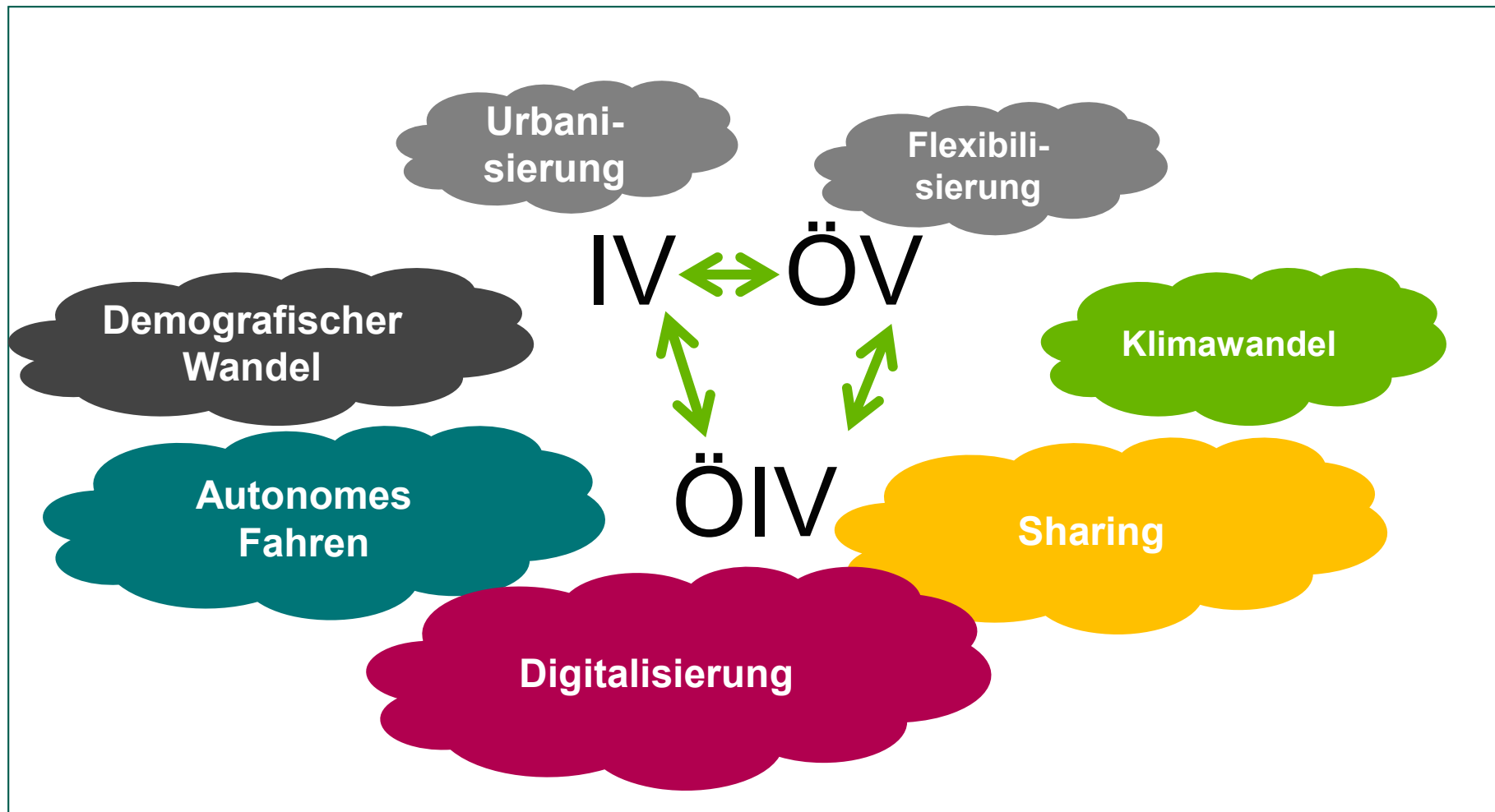
¹ Die Verkehrsleistung (Einheit: Personenkilometer) entspricht der Anzahl beförderter Fahrgäste, multipliziert mit der durchschnittlich zurückgelegten Strecke.

* Quelle: Deutsches Mobilitätspanel Bericht 2015 / 2016, <http://mobilitaetspanel.ifv.kit.edu/Downloads.php>

** Prognostizierte Werte durch Rödl & Partner

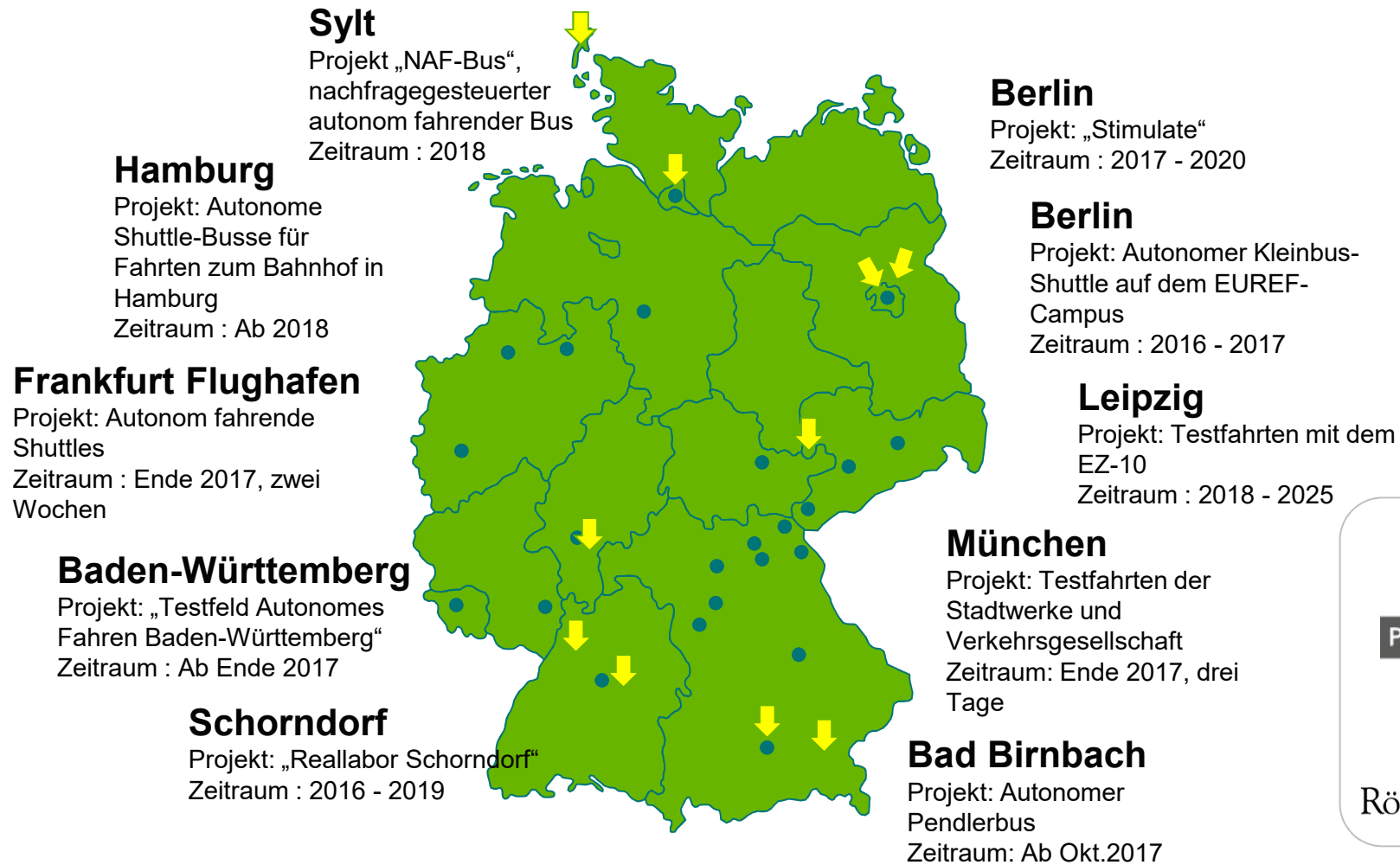
Veränderung der Rahmenbedingungen

Veränderungen des Mobilitätsmarkts „Megatrends“ haben das Potential zur „Mobilitätsrevolution“



Veränderungen des Mobilitätsmarkts

Trend 1: autonomes Fahren (Ende 2018 ca. 44 Pilotprojekte)



FoPS-Projekt des BMVI

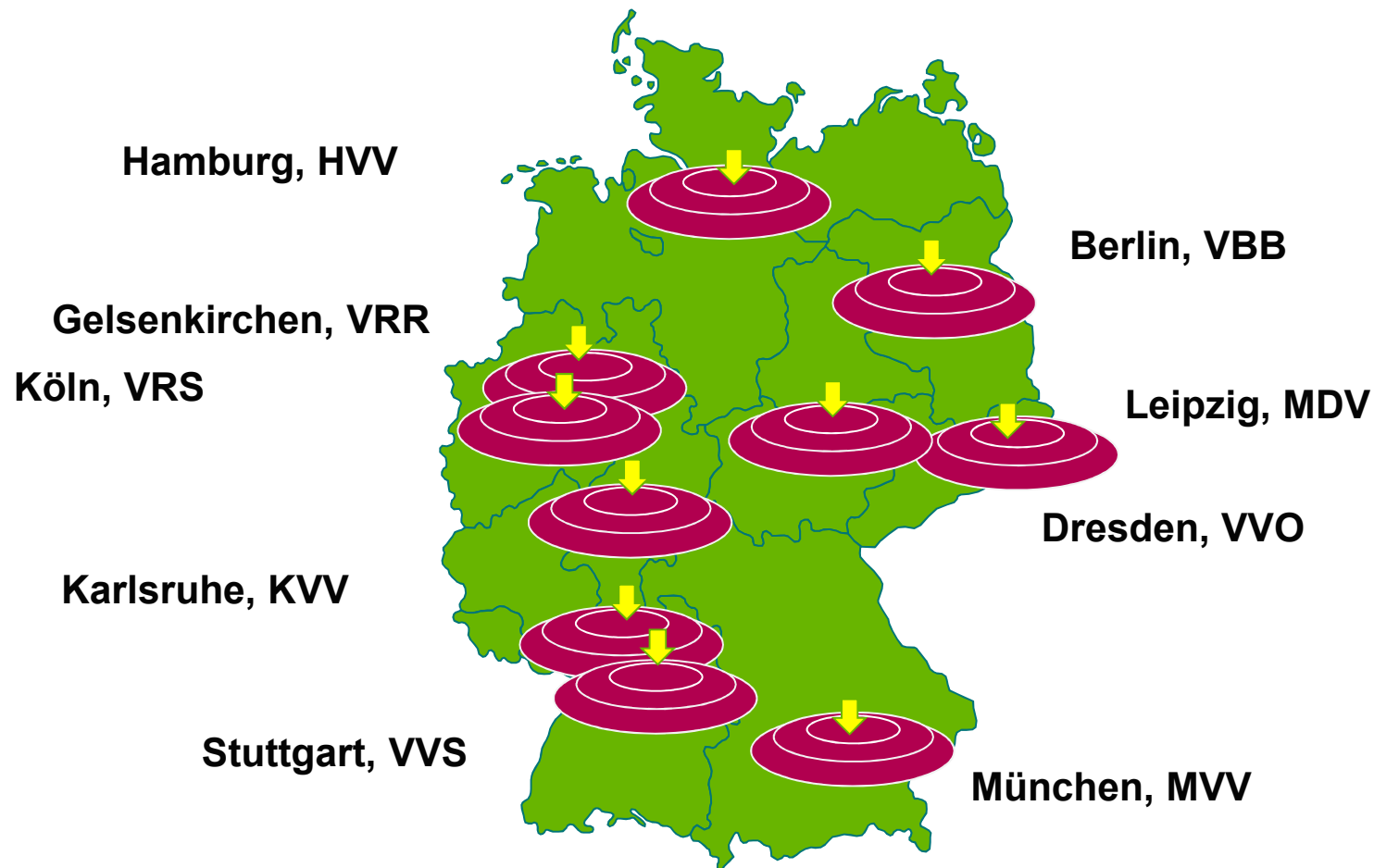
PTV GROUP

KIT
Karlsruher Institut für Technologie

Rödl & Partner

Veränderungen des Mobilitätsmarkts

Trend 2: Vernetzung / Digitalisierung: E-Ticket-Systeme



FoPS-Projekt
des BMVI

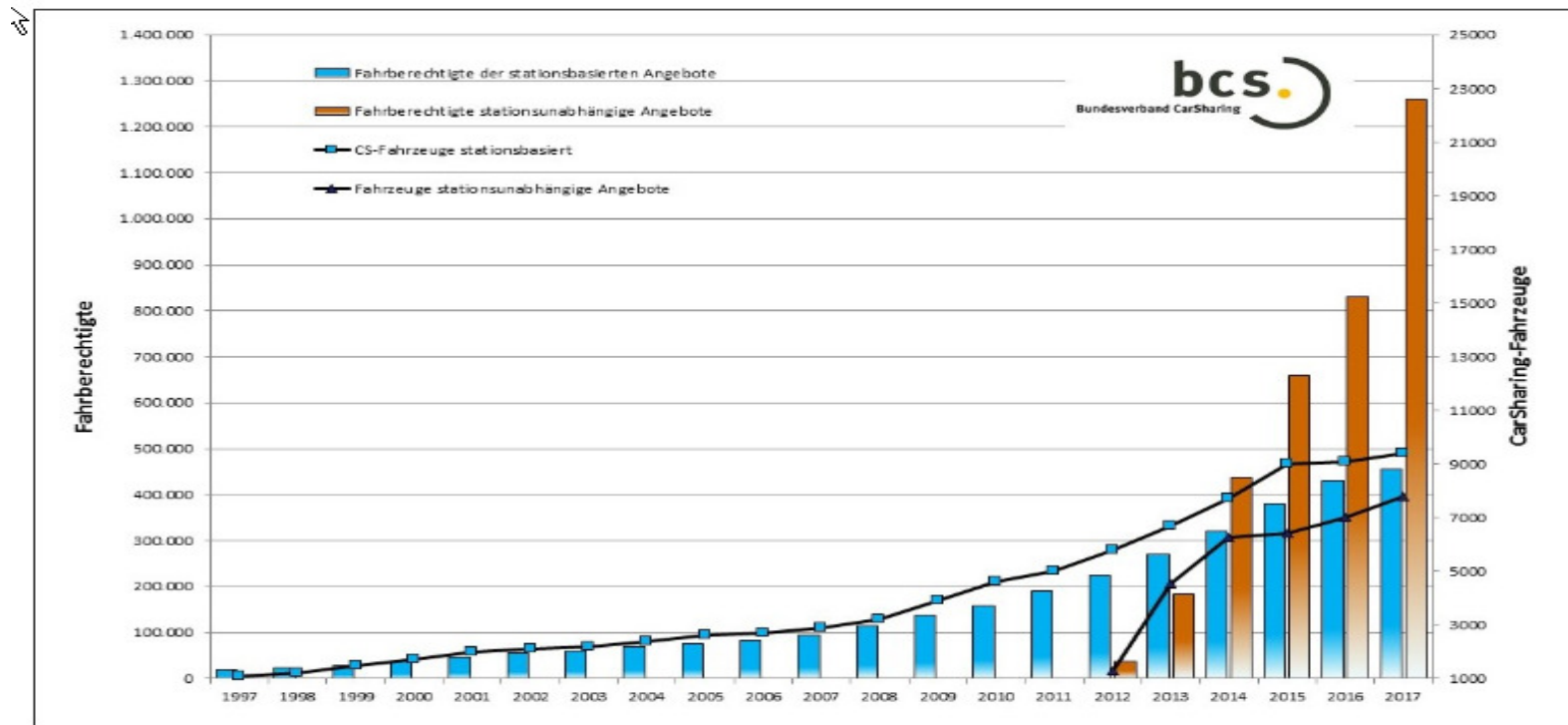
Gauff
ETC Mobility Solutions

AMCON
Software, die bewegt

Rödl & Partner

Veränderung des Mobilitätsmarkts

Trend 3: Sharing mit wachsenden Anteilen

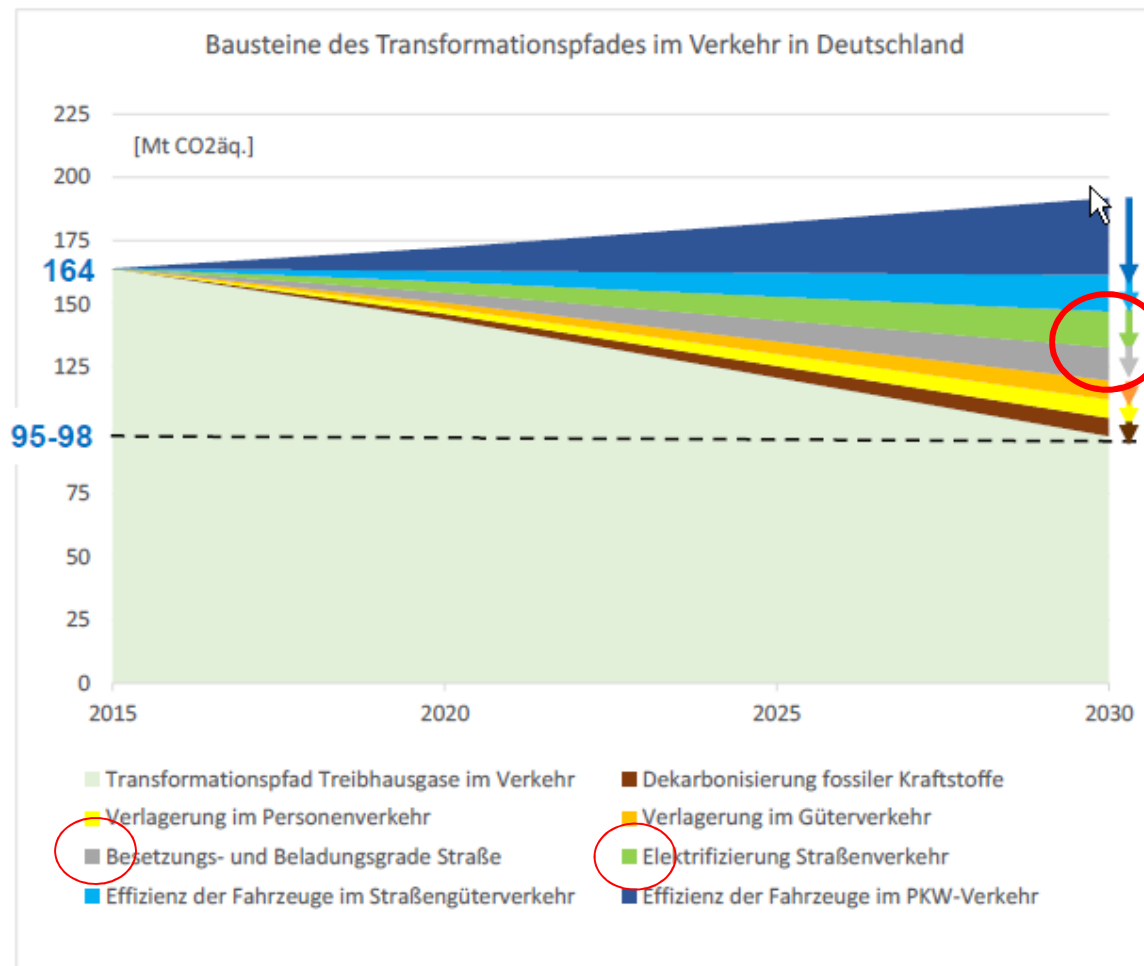


Zahl der Fahrberechtigten und Fahrzeuge im deutschen CarSharing, Jahresverlauf (bcs 2017)

Hohe Zuwachsraten beim Sharing auf insgesamt noch geringem Niveau

Veränderung des Mobilitätsmarkts

Trend 4: Pooling, E-Mob mit gleichen Anteil zur CO2-Reduktion



Quelle: Eigene Berechnungen

neue
Geschäftsmodelle

Die Vision integrierter Mobilitätsdienstleistungen wird in Deutschland kontinuierlich entwickelt



HVV, Hochbahn,
Car2Go, StadtRAD

GVH | Hannovermobil

Üstra, GVH, DB,
stadtmobil, Quicar, Hallo
Taxi

Mobil
in Düsseldorf!

Rheinbahn, VRR,
Car2Go, nextbike



SSB, VVS, Car2 Go, Call A
Bike, Flinkster, Stadtmobil



LVB, Carsharing,
Bikesharing

- Verzahnung von Car- und Bike-Sharing
- Kundenbindung
- Erprobung

... ist im Ausland aber zum Teil schon deutlich weiter



Wien: Ziel STEP 2025 **80% Umweltverbund** u.a. SMILE als integrierte multimodale Buchungs- und Informationsplattform



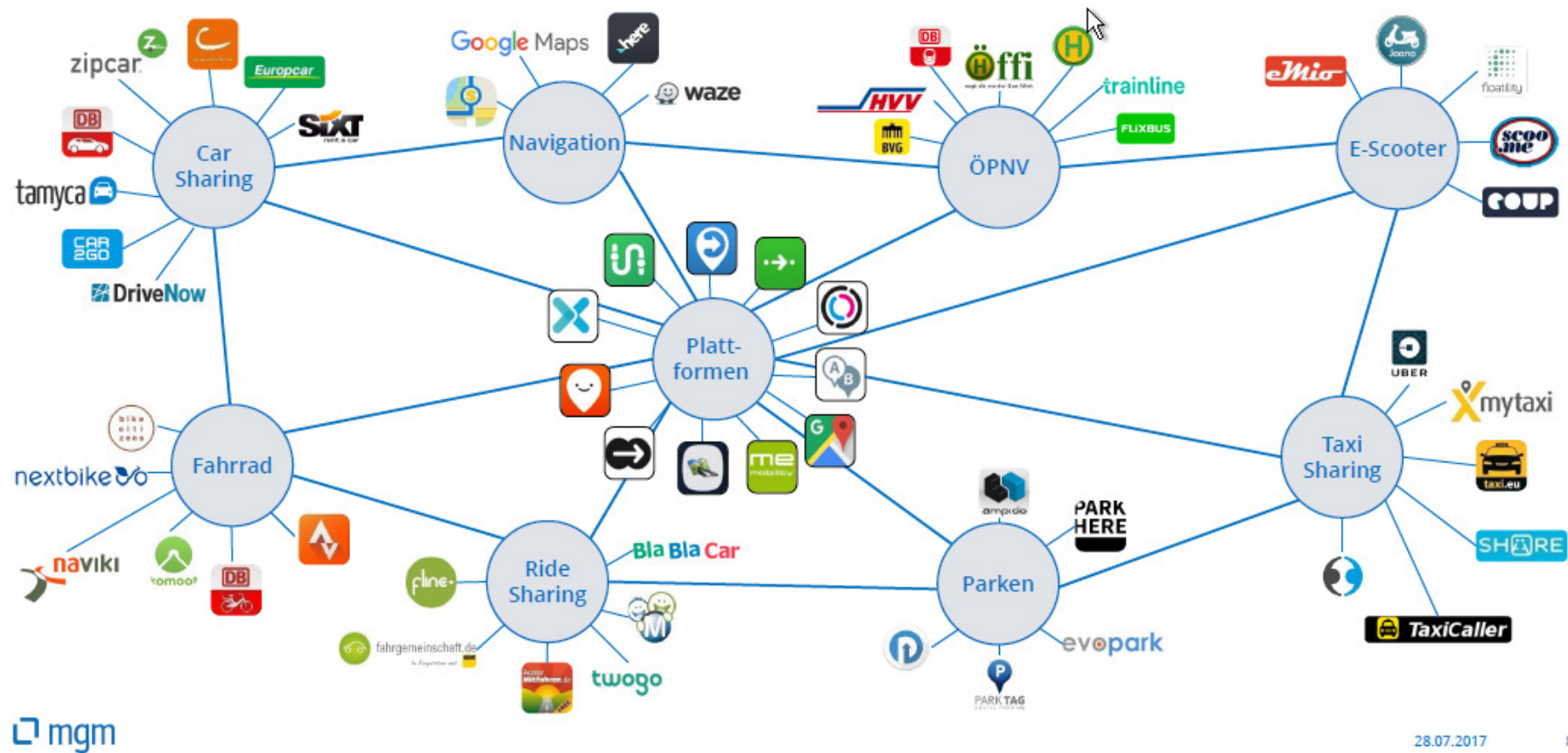
Helsinki: Vision 2025 “**Mobility as a Service**”



Kopenhagen: Vision **CO₂-neutrale Mobilität 2025** u .a. Integration (Tarif inkl. Zugang)

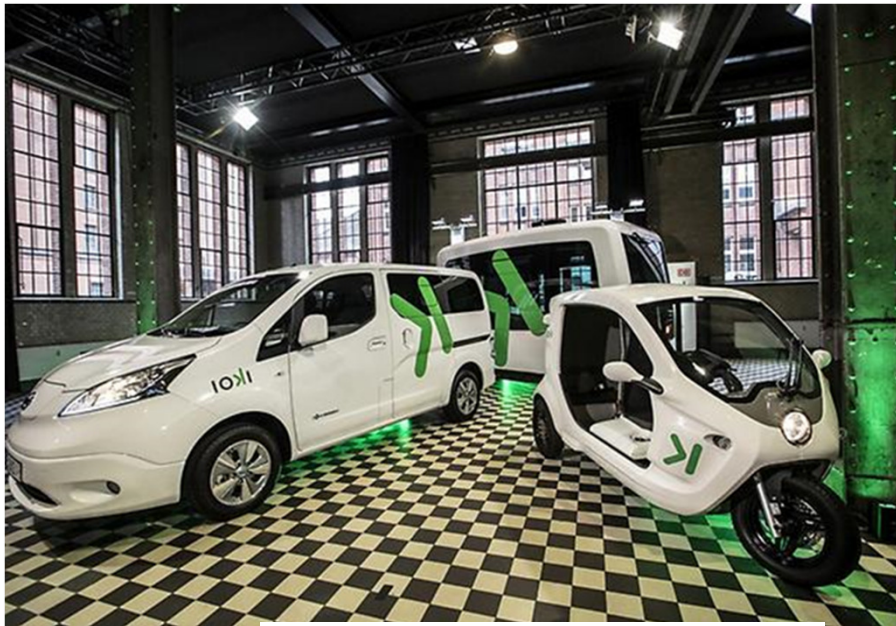
Veränderung des Mobilitätsmarkts

Integrierte Mobilitätsdienstleistungen durch neue Anbieter



Geschäftsmodelle

Moia, ioki, allygator, CleverShuttle, LüMo



Aktueller Rechtsrahmen

Aktueller Rechtsrahmen

Typenzwang und Genehmigungspflicht sichern Linienverkehr und Taxi

Kein PBefG		PBefG		
Keine Marktregulierung (Genehmigung)		Genehmigungspflicht		
<p>Car-Sharing</p> <p>Keine „Beförderung“ von Personen</p>	<p>Gewerbsmäßige Vermittlung</p> <p>Beförderungsvertrag zw. Beförderer und Fahrgast (wenn Vertrag zw. Vermittler und Fahrgast Umgehungsverbot §§ 6, 2 Abs. 1, 3 PBefG)</p>	<p>Gefälligkeitsfahrten</p> <p><u>Nicht-gewerbsmäßige Beförderung mit Pkw</u></p> <p>keine Deckung der Betriebskosten § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG)</p>	<p>Linienvverkehr §§ 42, 43 PBefG</p> <p>§ 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG</p>	<p>Taxi § 47 PBefG § 13 Abs. 4 PBefG</p> <p>Gelegenheitsverkehr §§ 46, 48, 49 PBefG</p>
		Typengemischte Verkehre § 2 Abs. 6		
		Experimentierklausel § 2 Abs. 7		



Öffentliche Verkehrsinteressen: Linienverkehr

Abstandsregelungen Linienverkehr (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG)

Beim [...] **Linienverkehr** mit Kraftfahrzeugen ist die konkurrierende Liniengenehmigung zu versagen, wenn [...] durch den beantragten Verkehr die **öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden**, insbesondere

a) **kein Verkehrsbedürfnis**

b) **keine wesentliche**

c) **Ausgestaltungsvorrang der Bestandsunternehmer**

Öffentliche Verkehrsinteressen : Linienverkehr

VGH München: Beschluss vom 08.03.2016, Az. 11 ZB 15.1901

- Ein Parallelverkehr setzt ein **echtes Konkurrenzverhältnis** voraus
- **Prognoseentscheidung**: Dabei ist auch das künftig zu erwartende Fahrgastaufkommen auf bestehenden Linien zu berücksichtigen
- Ein Linienverkehrsantrag widerspricht § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PBefG aufgrund von Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen, wenn die **Wirtschaftlichkeit der bestehenden Linie gefährdet** wird. Die Genehmigungsbehörde hat sich mit dieser Gefährdung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auseinanderzusetzen.

Öffentliche Verkehrsinteressen: Taxengewerbe

Abstandsregelungen Taxengewerbe (§ 13 Abs. 4 PBefG)

Beim **Verkehr mit Taxen** ist die konkurrierende (Taxen-)Genehmigung zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, daß die **Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes bedroht wird***

Hierbei sind für den zu berücksichtigen

- 1. Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr
- 2. Taxendichte
- 3. Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit
- 4. die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben

Zur Feststellung der Auswirkungen früher erteilter Genehmigungen soll die Genehmigungsbehörde vor der Entscheidung über neue Anträge einen **Beobachtungszeitraum** (< 1 Jahr) einschalten

* Das BVerwG stufte die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes schon 1960 als **schutzwürdiges Gemeinschaftsgut** im Sinne des Grundgesetzes ein (BVerfGE 11,168 [186f.]) ein: die **flächendeckenden Versorgungsauftrag** (§ 8 Abs. 2 PBefG) Taxis ermöglichen den Fahrgästen, jederzeit ganz individuell auch die Adressen zu erreichen, die von Bussen und Bahnen nicht oder nicht während der gewünschten Zeit bedient werden

Verhältnis Dienstleistungsfreiheit – Verkehrsdienstleistung Uber Black

Frage: Was bietet Uber an?

- **„Informations-Dienstleistung“** mit der Zurverfügungstellung der App
→ unterfällt der unionsrechtlich gewährleistete Dienstleistungsfreiheit
- **„Verkehrsdienstleistungen“**
→ unterfällt der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art. 91 I lit. b AEUV)



Verhältnis Dienstleistungsfreiheit - Verkehrsdienstleistung

Uber Black (2): EuGH-Urteil, 20. Dezember 2017, Az. C-434/15

EuGH-Urteil

Schwerpunkt liegt in der Verkehrsdienstleistung weil:

- Fahrer üben **keine eigenständige Tätigkeit** aus, die unabhängig von der Plattform Bestand hätte
- **Über kontrolliere** die wirtschaftlich Faktoren:
 - ...lege die Bedingungen für den Zugang der Fahrer zu der Tätigkeit und für deren Ausübung fest
 - ... belohnt Fahrer, die eine große Zahl von Fahrten durchführten, finanziell und informiere sie über Orte und Tageszeiten, die ihnen voraussichtlich zahlreiche Fahrten oder vorteilhafte Tarife verschaffen
 - ... kontrolliert die Qualität der Fahrten**= Dienst ist "Verkehrsdienstleistung"**

Ordnungsrahmen mit Typenzwang

Typenzwang und Genehmigungspflicht sichern Linienverkehr und Taxi

PBefG					
Keine Marktregulierung (Genehmigung)	Genehmigungspflicht				
Gefälligkeitsfahrten	<table border="1"> <tr> <td>Linien-verkehr §§ 42, 43 PBefG</td> <td>Taxi § 47 PBefG</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Gelegenheitsverkehr §§ 46, 48, 49 PBefG</td> </tr> </table>	Linien-verkehr §§ 42, 43 PBefG	Taxi § 47 PBefG		Gelegenheitsverkehr §§ 46, 48, 49 PBefG
Linien-verkehr §§ 42, 43 PBefG	Taxi § 47 PBefG				
	Gelegenheitsverkehr §§ 46, 48, 49 PBefG				
<u>Nicht-gewerbsmäßige Beförderung mit Pkw</u> keine Deckung der Betriebskosten § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG): keine einheitliche Praxis	Typengemischte Verkehre § 2 Abs. 6				
	Experimentierklausel § 2 Abs. 7				

Typenzwang

Ausweitung typengemischter Verkehre und Innovationsverkehre ermöglichen

Typengemischte Verkehre § 2 Abs. 6

1) Anstelle der Ablehnung kann eine Genehmigung erfolgen, wenn Voraussetzungen § 49 Abs. 4 oder § 42 PBefG vorliegen

2) UND Öffentliche Verkehrsinteressen gewahrt sind:

- a) zulässig: Sammelverkehr mit festen Haltestellen (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG)
- b) zulässig: individuell disponibler Gelegenheitsverkehr ohne Haltestelle mit Verbot für Sammelverkehr (§ 13 Abs. 4)

Experimentierklausel § 2 Abs. 7

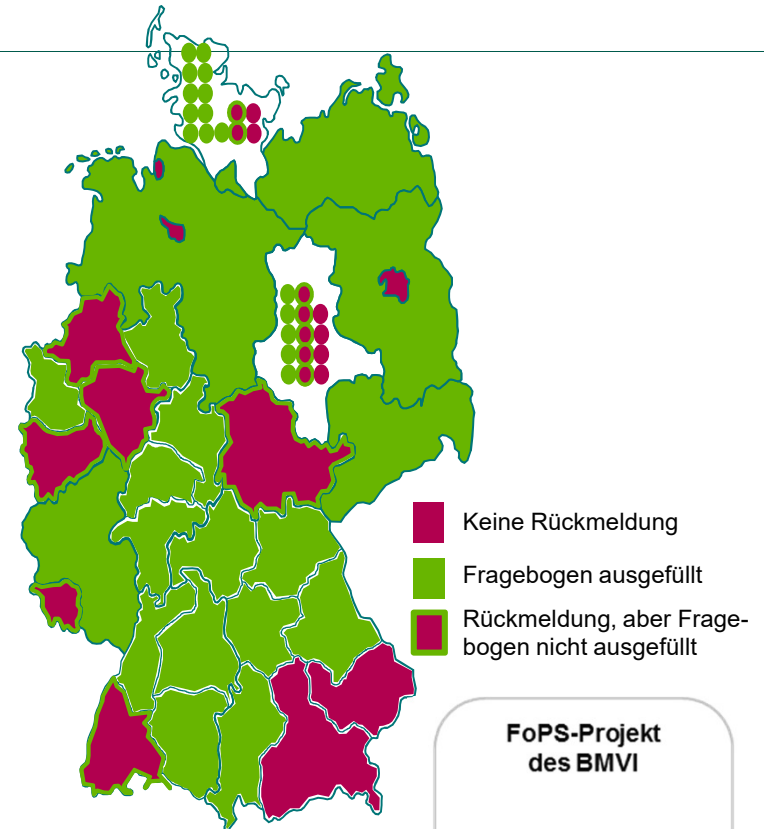
- 1) Praktische Erprobung „neuer“ Dienste
- 2) Antrag im Einzelfall
- 3) Abweichungen von PBefG-Vorschriften mögl. (max. für 4 Jahre)

4) UND Öffentlichen Verkehrsinteressen gewahrt sind:

- a) zulässig: sofern keine Marktrelevanz für ÖPNV, Taxi
- b) und Fahrzeuge versichert, Entrichtung Einkommenssteuer und Sozialabgabe

Verhältnis der Verkehrsarten zueinander Befragung der Genehmigungsbehörden

- **Abfrage bei 58 Genehmigungsbehörden zur Bestandsaufnahme der Genehmigungspraxis**
 - 10 Landesbehörden/-ministerien (BE, BB, HB, HH, MV, NI, RP, SL, SN, TH)
 - 19 Mittelebene (Regierungsbezirke; BW, BY, HE, NRW)
 - 29 Landkreise / kreisfreie Städte (ST, SH)
- **Befragungszeitraum: 30.01. bis 29.03.2018**
 - 47 Rückmeldungen (81 %)
 - davon 31 verwertbare Fragebögen ausgefüllt (53 %)
- **Antworten bezogen sich teilweise nur auf die Genehmigungen in den Jahren 2016 und 2017**

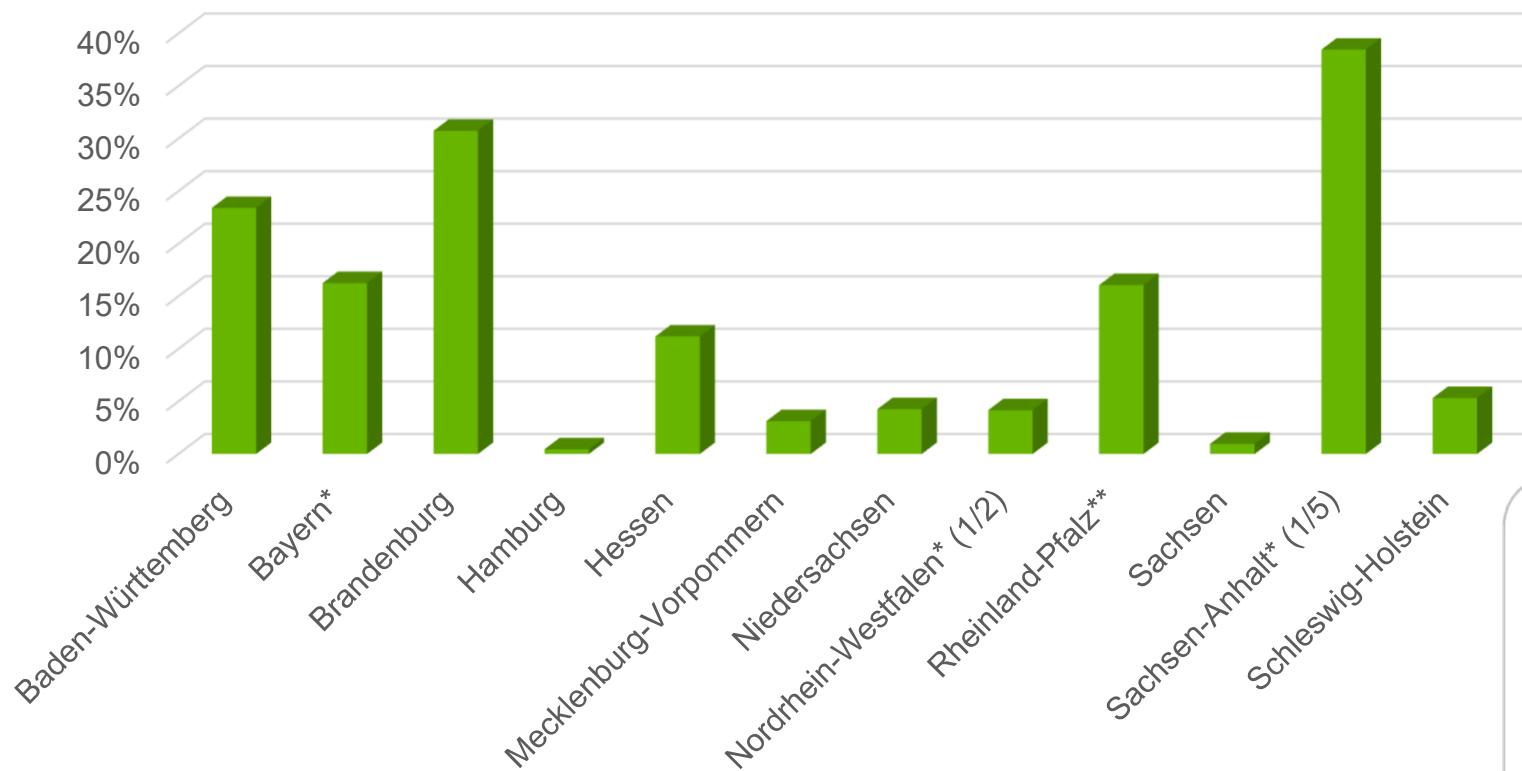


- Keine Rückmeldung
- Fragebogen ausgefüllt
- Rückmeldung, aber Fragebogen nicht ausgefüllt



Verhältnis der Verkehrsarten zueinander Befragung der Genehmigungsbehörden

Verhältnis typengemischter Verkehre zu reinen Liniengenehmigungen je Bundesland



FoPS-Projekt
des BMVI

PTV GROUP

KIT
Karlsruher Institut für Technologie

Rödl & Partner

* Betrachtungszeitraum 2016-2017
** Betrachtungszeitraum unbestimmt

Typenzwang
 Linienverkehr, § 42 PBefG

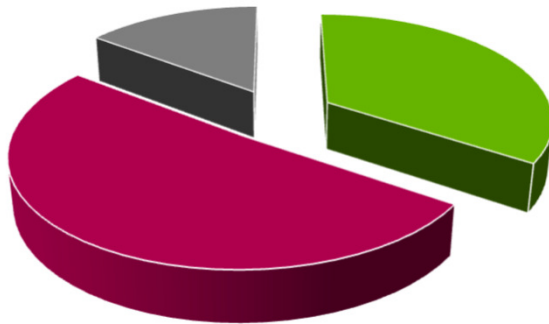
Genehmigungspraxis Linienverkehr für flexible Bedienungsformen		
Genehmigungstyp	Aufnahme	Absatzort
AST	Haltestelle	Haltestelle
RufBus	Haustür	Haltestelle
Flächenbus	Haltestelle	Haustür
Flächenbus	Haustür	Haustür

- **Divergierende Genehmigungspraxis:** gleiche Sachverhalte werden von Genehmigungsbehörden unterschiedlich genehmigt
- **Öffentliche Verkehrsinteressen** werden unterschiedlich, in Abhängigkeit zu örtlichen Verkehrsformen interpretiert (z.B. Rückzug des Taxigewerbes aus dem ländlichen Raum)

Verhältnis der Verkehrsarten zueinander Befragung der Genehmigungsbehörden

Typengemischte Verkehre

- **1.084 Genehmigungsurkunden**
§§ 42, 2 Abs.6 PBefG seit 2013)
- Räumliche Verteilung der Genehmigungen



- 34% innerhalb von ländlichen Gemeinden
- 51% zur Anbindung ländlicher Gemeinden
- 15% innerhalb von Städten

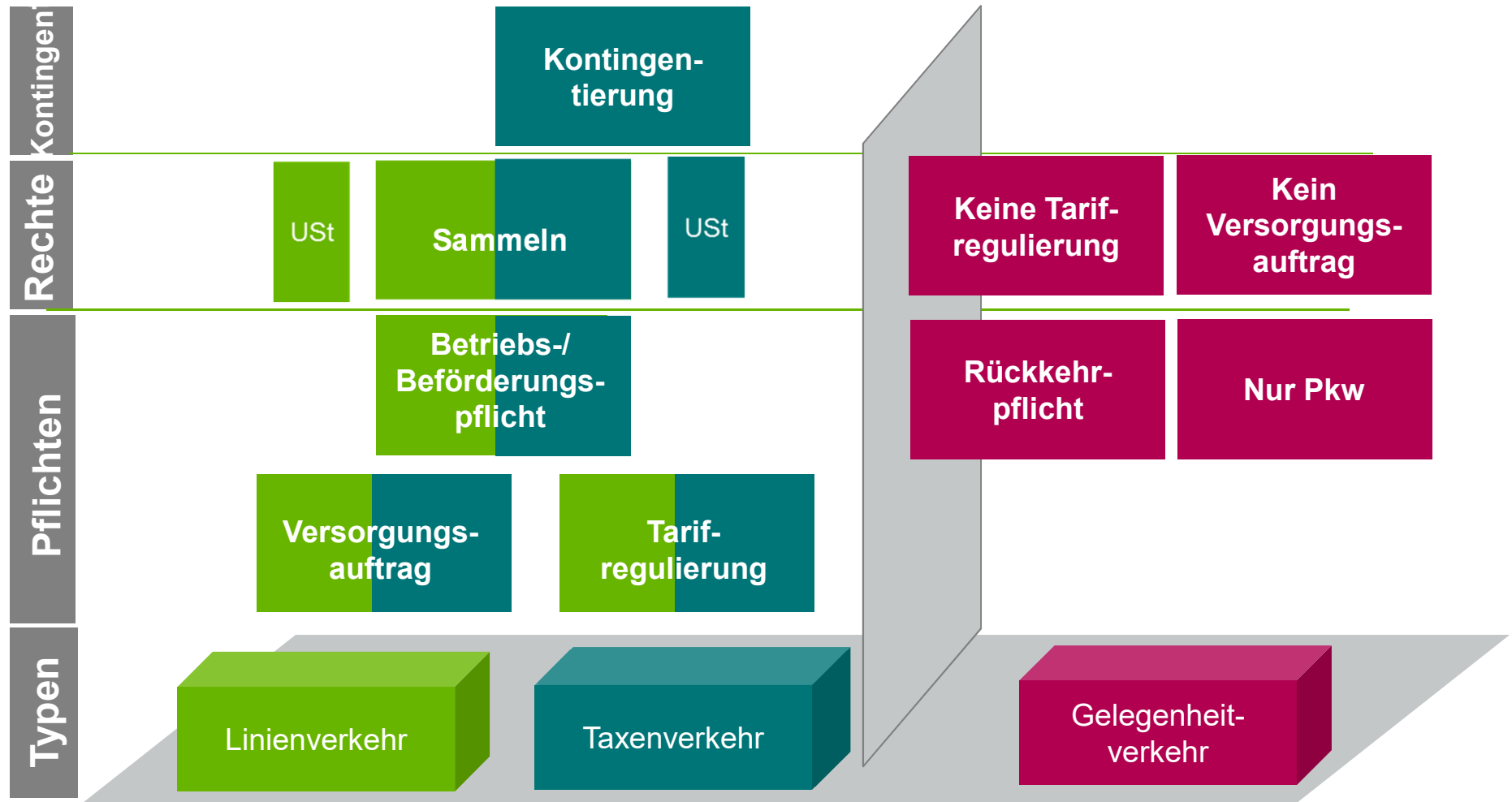
Experimentierklausel

- **32 Genehmigungsurkunden**
(§ 2 Abs. 7 PBefG seit 2013)
- Räumliche Verteilung der Genehmigungen



- 79% innerhalb von ländlichen Gemeinden
- 18% zur Anbindung ländlicher Gemeinden
- 3% innerhalb von Städten

Ordnungsrahmen mit Typenzwang aktuelle Systemarchitektur



Zwischenergebnis Deregulierung vs. Regulierung

- **Kein strenger Typenzwang im Linien-, Taxenverkehr**

Durch die Regelungen nach § 2 Abs. 6, 7 PBefG besteht bereits heute kein strenger Typenzwang zwischen Linienverkehr und Taxenverkehr

- **Öffentliche Verkehrsinteressen sichern Status quo der etablierten Verkehrsformen**

Die Bestandsunternehmer haben ein Abwehr- und Ausgestaltungsrecht

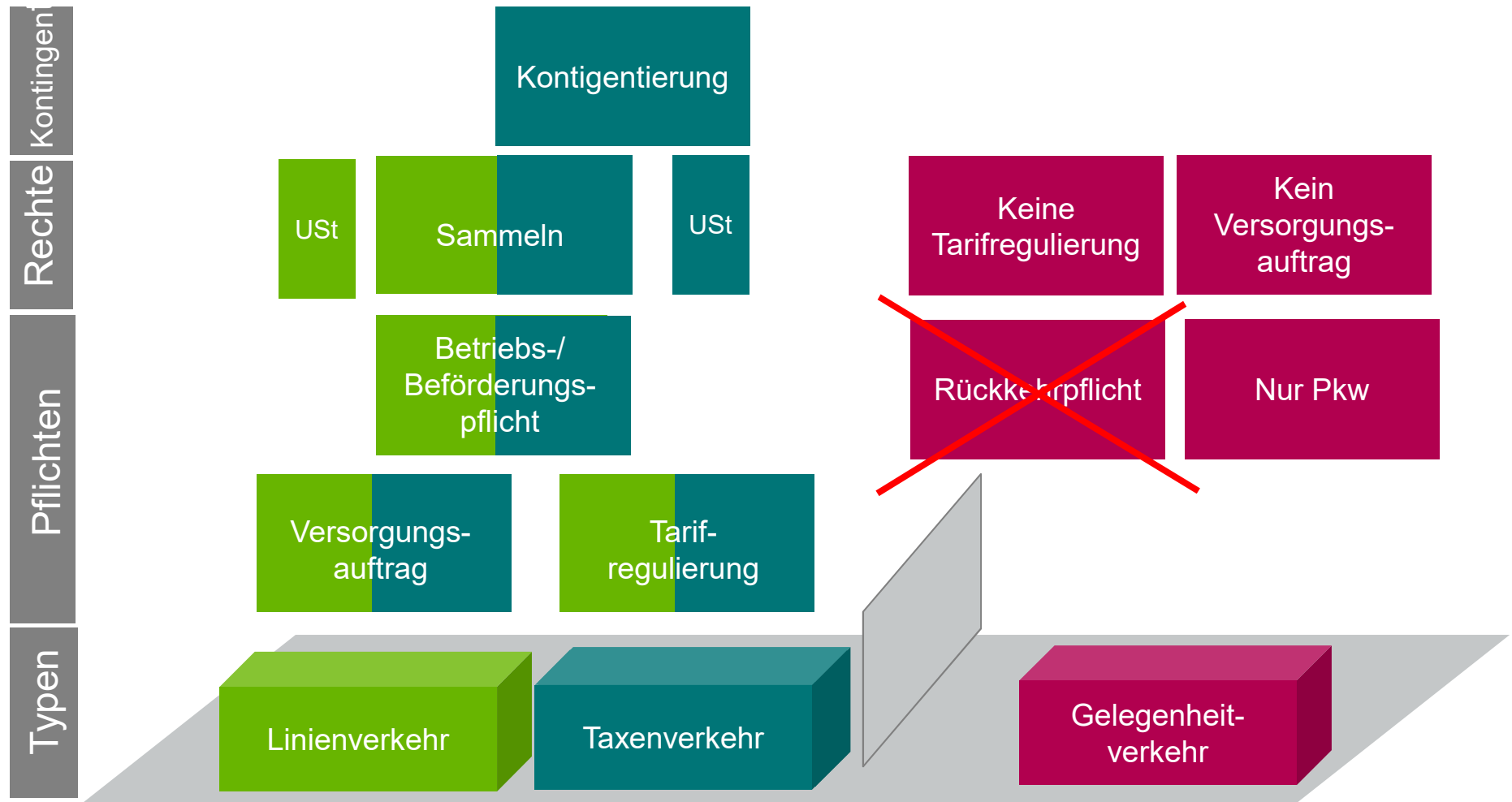
- **Rückkehrpflicht des Mietwagenverkehrs ist regulativ motiviert:**

Im Verhältnis Taxengewerbe und Mietwagenverkehr wird das Abstandsgebot (rechtlich) durch die Rückkehrpflicht gesichert. Die Rückkehrpflicht ist ein „regulativer Trick“ um Taxen und Mietwagenverkehre auf Abstand zu halten. Wirtschaftlich, ökologisch und aus Effizienzgesichtspunkten ist die Rückkehrpflicht nicht sinnvoll

Vorschläge zur Novellierung des Rechtsrahmens

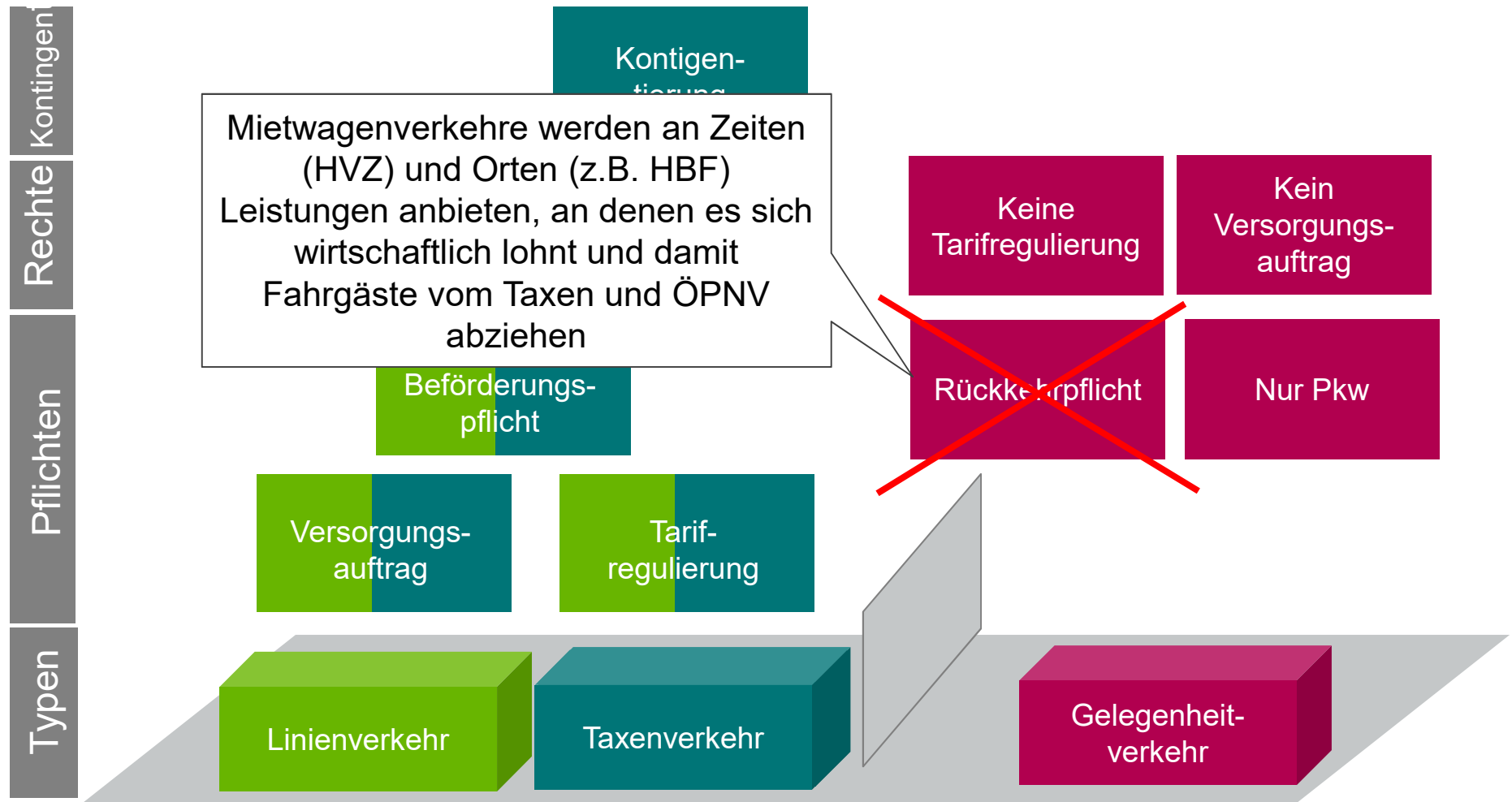
Reform des PBefG

Bitkom, Monopolkommission, wissenschaftlicher Beirat BMVI, GKVS



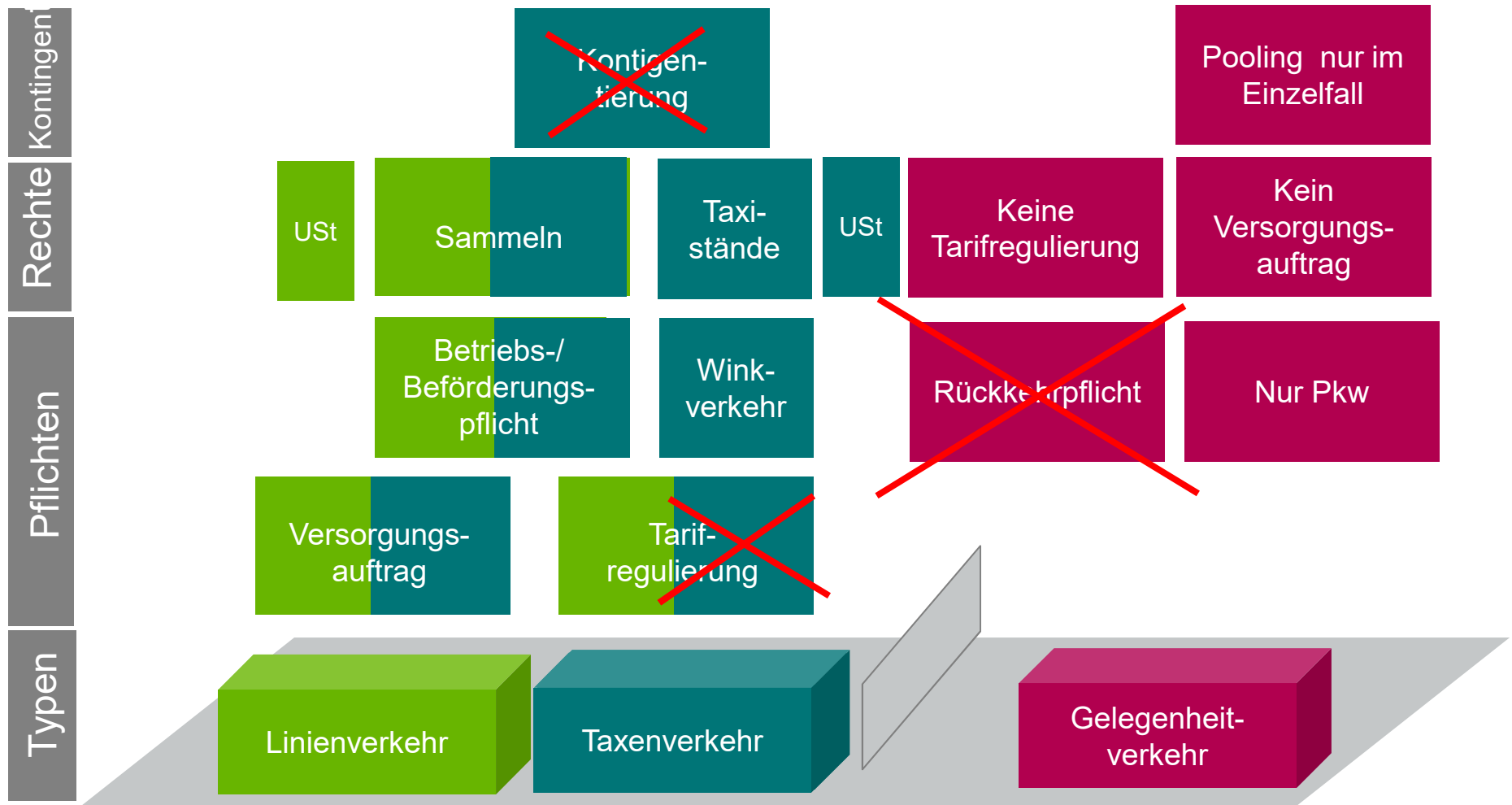
Reform des PBefG

Bitkom, Monopolkommission, wissenschaftlicher Beirat BMVI, GKVS



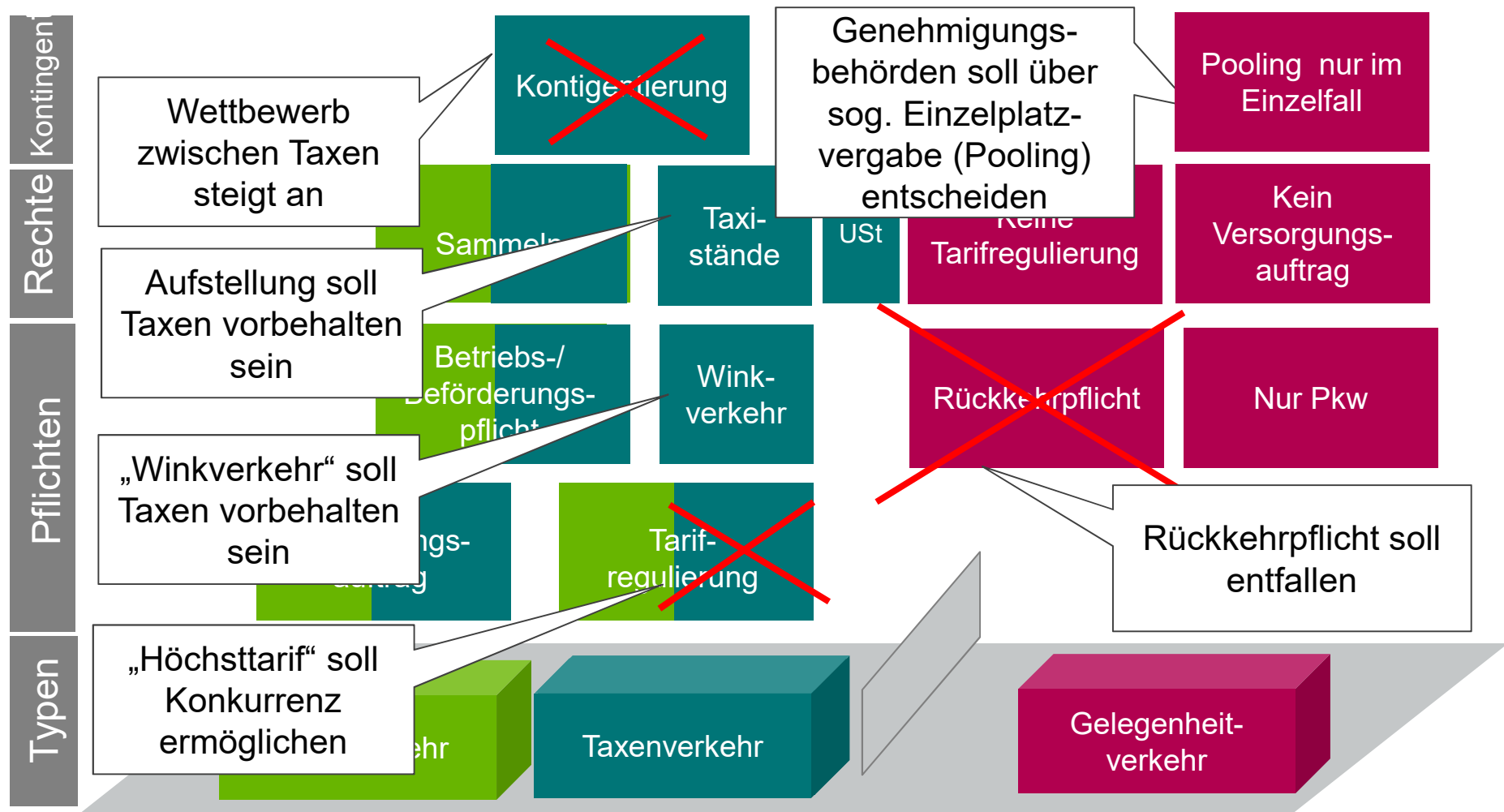
Reform des PBefG

GKVS (09/2017) zum Verhältnis Taxen - Mietwagen



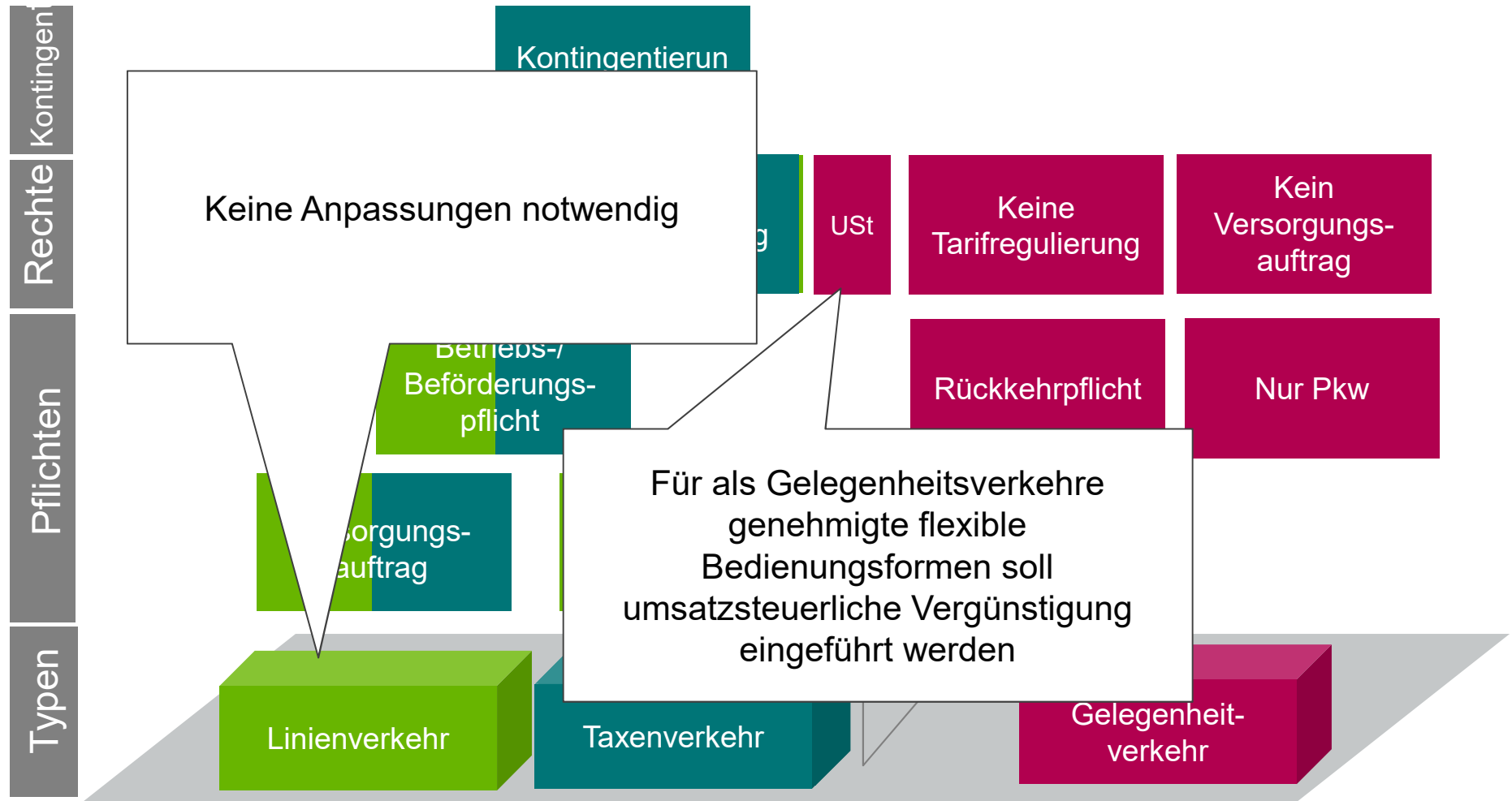
Reform des PBefG

GKVS (09/2017) zum Verhältnis Taxen - Mietwagen



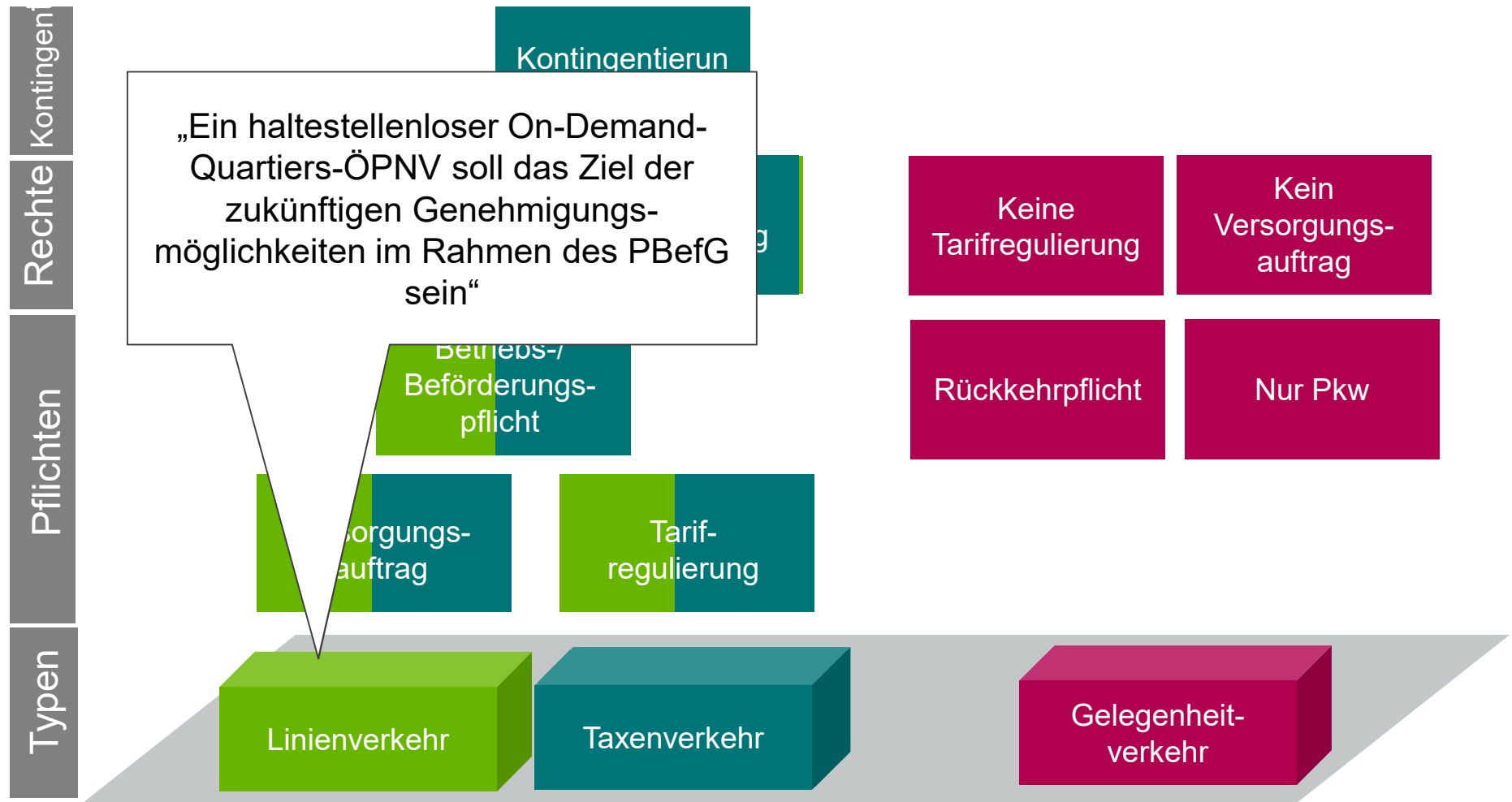
Reform des PBefG

GKVS (09/2017) zum Verhältnis Linienverkehr - Gelegenheitsverkehr

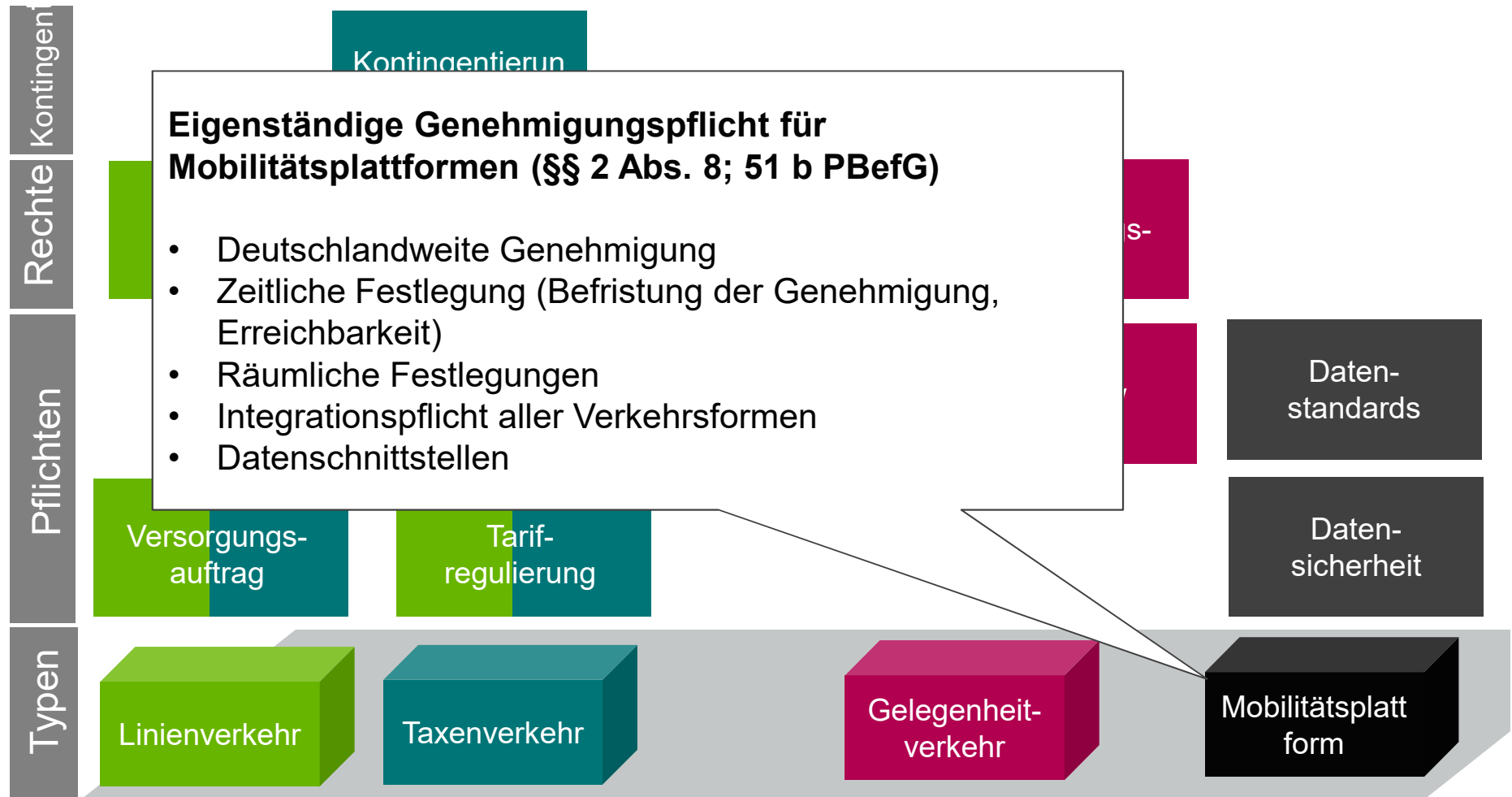


Reform des PBefG

Bitkom (Stand: 20.9.2017)

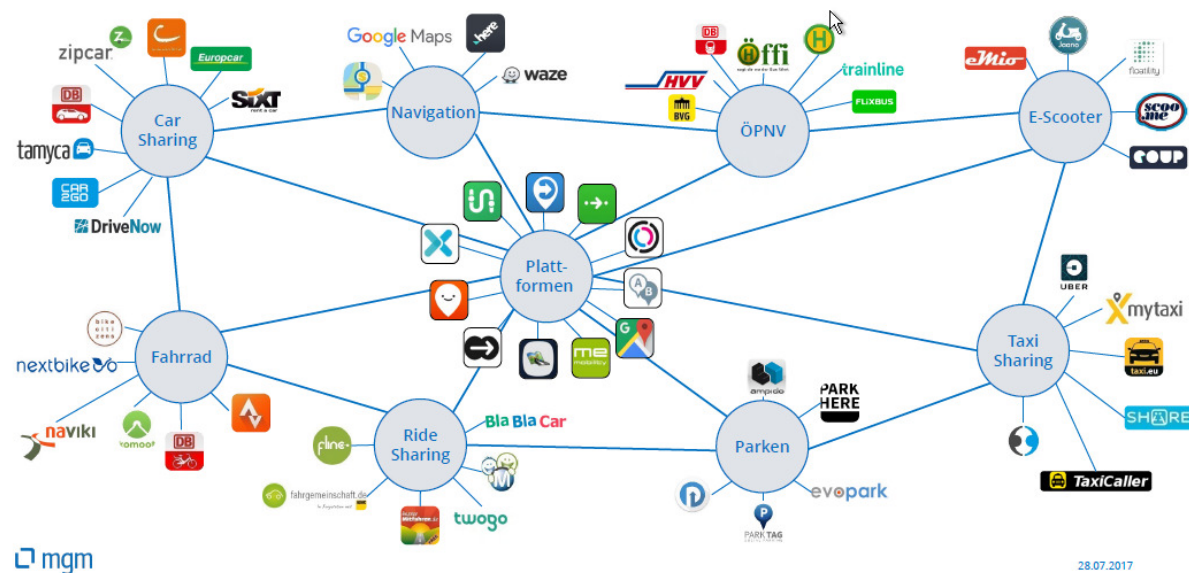


Reform des PBefG IKEM (Stand: Juli 2017)



Reform des PBefG

Einschätzung zu Vorschlag IKEM (Stand: Juli 2017)



- Regulierung der Plattform-Unternehmen löst „Betreiberkonflikte“ nicht
- PBefG ist nicht der richtige Regelungsstandort für Datensicherheit und Datenstandards sind (siehe Datenschutzgrundverordnung – DSGVO)

Reform des PBefG / Vorschlag Rödl & Partner

Schutz- und Zielvorgaben des PBefG erweitern auf „öffentliches Belange“



Revolution vs. Innovation / Vorschlag Rödl & Partner

Experimentier-/Innovationsklauseln konkretisieren, Einführung öffentlicher Belange

Innovation vor Revolution

- Typenzwang grds. aufrechterhalten
- Schutzgüter des PBefG um Zielvorgaben (öffentliche Belange) erweitern
- Einsatz (typengemischter) Verkehrsformen (§ 2 Abs. 6) konkretisieren
- Einsatz Innovations-/ Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7) ausweiten
- Anforderung an Pooling explizit (§ 2 Abs. 8 NEU) regeln
- Die regionale Ebene definiert die „öffentlichen Belange“ in Ergänzung zu den „öffentlichen Verkehrsinteressen“ in einem „Mobilitätsmasterplan“. Der Plan verzahnt die Einzelpläne (Nahverkehrsplan, Luftreinhaltepläne, etc.), benennt die verkehrlichen Ziele und Maßnahmen zur Erreichung der öffentlichen Belange und determiniert damit die notwendige Interessenabwägung bei der Genehmigungsentscheidung für die Anforderungen vor Ort.
→ Keine Top-Down-Regulierung des Bundes für die Verkehre vor Ort

Wollen Sie mehr erfahren ?

1. Smart Mobility Forum, 20. Juni 2018, Köln

SAVE THE DATE

1. Smart Mobility Forum Innovative Mobilitätskonzepte für den öffentlichen Nahverkehr
20. Juni 2018 | Silicium, Rheinauhafen Köln

Was?

- › Neutrales Forum mit dem Ziel, keine Fragen offen zu lassen
- › Dynamischer Austausch zwischen kommunalen Entscheidern und privaten Mobilitätsdienstleistern
- › Innovatives Veranstaltungskonzept mit originellen Sessions, u.a. „Table-Parcours“, Fishbowl-Diskussion und Instant Case Studies

Für wen?

- › Kommunale Entscheider
- › ÖPNV-Betreiber
- › Mobilitätsdienstleister

Rödl & Partner

ADAC **insert EFFECT new mobility**

Silicium Rödl & Partner

www.roedl.de/seminare

Wollen Sie mehr erfahren ? Newsletter Kompass Mobilität von Rödl & Partner

Lesen Sie aktuelle Meldungen zu neuen Mobilitätskonzepten in unserem Kompass Mobilität

→ **Direkt zur Anmeldung**



<http://www.roedl.de/medien/publikationen/newsletter/kompass-mobilitaet/>

Berlin – Senat erarbeitet Entwurf für ein Mobilitätsgesetz

Schnell gelesen:
Der Senat erarbeitet einen Entwurf für ein Mobilitätsgesetz, das die Mobilitätsbedürfnisse in der Hauptstadt stadt-, umwelt- und sozialverträglich in ein sicheres und barrierefreies Verkehrssystem überführt.

Über wird von EuGH als Fahrdienst eingestuft

Schnell gelesen:
Das Handelsgericht Barcelona legte dem EuGH die Frage vor, ob ein Fahrdienstvermittler als elektronischer Fahrvermittler eingestuft werden kann. Eine Entscheidung ist zu erwarten.

Madrid setzt auf emissionsfreie Mobilität

Schnell gelesen:
Um die städtische Luftqualität zu verbessern, hat Madrid einen 30 Punkte-Plan verabschiedet. Neben städtebaulichen Maßnahmen zur Förderung des nicht-motorisierten Verkehrs und der Intermodalität hat die Stadt klare Ziele für Elektromobilität formuliert. Die definierten Maßnahmen sollen bis 2020 umgesetzt sein.

Bewertung für die Praxis
Spanien wurde neben Deutschland und am letzten Jahres von der Europäischen Kommission als Grenzüberschreitung durch Stickstoffdioxid in Barcelona wurden wiederholt Grenzwerte überschritten. In Deutschland wurden 28 sog. „Luftqualitätszonen“ ausgewiesen, in denen es ebenfalls zu Grenzüberschreitungen kam. Gleichzeitig haben Aufseher der Verwaltungsgerichte die bisherigen Maßnahmen in deutschen Großstädten als unzureichend bewertet und haben weitere Klagen gegen kommunale Behörden angekündigt.

Ausgabe 02/2018

Aktuelle Rechtsentwicklungen

- › Berlin – Senat erarbeitet Entwurf für ein Mobilitätsgesetz
- › Uber wird von EuGH als Fahrdienst eingestuft
- › Sondierungsergebnisse im Bereich Verkehr und Infrastruktur

Alternative Antriebskonzepte

- › Madrid setzt auf emissionsfreie Mobilität

Neue Mobilitätskonzepte

- › Mytaxi ergänzt Produktportfolio um Ridesharing-App
- › MOIA präsentiert Ridepooling-Konzept
- › Hamburger Mobility-Startup mit neuem Geschäftsmodell zurück auf Deutschland-Kurs

- › BVG erweitert ÖPNV-Angebot um Smart Shuttle

Integrierte Planungskonzepte

- › Studie zeigt hohe Zufriedenheit der Verkehrsteilnehmer in Dresden und Leipzig

Ihr Ansprechpartner



Jörg Niemann

Rödl & Partner Hamburg
Kehrwieder 9
20457 Hamburg
Telefon +49 (40) 229 297 733
Telefax +49 (40) 229 297 779
joerg.niemann@roedl.com
www.roedl.de

Ausgewählte aktuelle Referenzen:

- BMVI: Beratung zum Aufbau digitaler Infrastruktur für den ÖPNV (2018, laufend)
- BMVI: rechtliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens für autonome Kleinfahrzeuge im ÖV (2017, laufend)
- Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen: Finanzierung des Ausbildungsverkehrs – landesrechtliche Neuregelung des 45a PBefG (2015/2016)
- Salzburger Verkehrsverbund: Errichtung einer die Staatsgrenzen-überschreitenden Verbundorganisation (2015 laufend)
- Stadt Gera: Direktvergabe nach der Insolvenz der Geraer Verkehrsbetriebe (2014/2016)
- Landtag NRW: Sachverständiges Mitglied der Enquete Kommission des Landtages zur Finanzierung des ÖPNV (2014-2016)
- AK Bahnpolitik : Ermittlung des Finanzierungsbedarfs im Rahmen der Revision der Regionalisierungsmittel (2012-2014)