



HESSISCHER LANDTAG

30. 08. 2023

Kleine Anfrage

Axel Gerntke (DIE LINKE) vom 02.08.2023

Ersatz regulärer Buslinien durch zuschlags- und registrierungspflichtige On-Demand-Angebote

und

Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Vorbemerkung Fragesteller:

On-Demand-Verkehre können eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)-Angebotes sein – obwohl es bei den bisherigen Angeboten noch erhebliche Schwachstellen gibt, etwa bei den Preisen, der Registrierungsspflicht, begrenzten Bediengengebieten und insbesondere bei der Barrierefreiheit. Immer häufiger kommt es nun allerdings vor, dass nach der Einführung von On-Demand-Angeboten vorher existierende Buslinien bzw. zuschlagfreie Anruf-Sammeltaxi-Linien (AST) entsprechend eingeschränkt oder ganz eingestellt werden. Beispielsweise gibt es zu den Hofheimer Stadtteilen Wildsachsen oder Langenhain nun Montag bis Freitag nach 19 Uhr sowie zwischen Samstag 14 Uhr und Montagmorgen gar keine Verbindung mehr mit regulärem ÖPNV. In Neu-Isenburg soll der Stadtbusverkehr bis auf eine Linie reduziert werden. In Dietzenbach soll der Stadtbus zum Jahresende komplett eingestellt werden – zugunsten des „Hopper“, der (ebenso wie der „Colibri“ in Hofheim) selbst bei telefonischer Bestellung eine vorhergehende schriftliche Registrierung voraussetzt. Für die On-Demand-Verkehre fällt auch bei vorhandener RMV-Fahrkarte immer ein Zuschlag und Kilometerpreis an. In der RMV-Verbindungssuche werden die entsprechenden Angebote nicht angezeigt: Fahrten in von regulären Linien abgehängte Ortsteile werden als nicht möglich dargestellt. Das Einführungskonzept des „Hopper“ für Neu-Isenburg der Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach nennt „Einsparpotenziale“ durch den Wegfall des barrierefreien Umbaus von Bushaltestellen als Vorteil.

Vorbemerkung Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen:

Bei den On-Demand-Verkehren handelt es sich um den Betrieb von lokalem Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Das PBefG ordnet den Linienbedarfsverkehr als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG ein. Dies bedeutet, dass alle gesetzlichen Regelungen für den Linienverkehr auch für die On-Demand-Verkehre gelten. Dies umfasst die Genehmigungsvoraussetzungen, -verfahren und -folgen genauso wie die Anforderungen an die Barrierefreiheit.

Aufgrund der Zuständigkeit für den lokalen Verkehr gemäß § 5 Abs. 1 ÖPNVG erfolgt die konkrete Umsetzung der Anforderungen nach § 4 ÖPNVG durch die Aufgabenträger, die die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahrnehmen. Gemäß § 5 Abs. 2 ÖPNVG sind die Aufgabenträger zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Sie haben gemäß § 8 Abs. 3 PBefG eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Rahmen des betreffenden Nahverkehrsplans nach § 14 ÖPNVG sicherzustellen. Dieser hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Ausnahmen von dieser Frist sind im Nahverkehrsplan konkret zu benennen und zu begründen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind auch – soweit vorhanden – Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören (§ 8 Abs. 3 PBefG).

Die Genehmigung gemäß § 2 PBefG erfolgt für Kraftfahrzeuge im Linienverkehr nach § 44 PBefG in Hessen gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 1 der Hessischen Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefGZustV HE) durch das Regierungspräsidium, in dessen Bezirk der Unternehmer seinen Betriebssitz oder seine Niederlassung hat. Die Genehmigung kann untersagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Abs. 3 PBefG nicht in Einklang steht. Als wesentlich gelten u.a. Abweichungen von Anforderungen zu Linienweg und Haltestellen, zu Bedienungshäufigkeit und Bedienungszeitraum, zur Abstimmung der Fahrpläne und zur Barrierefreiheit (§ 13 Abs. 2a PBefG). Sofern eine Genehmigung erteilt wurde, ist also davon auszugehen, dass der beantragte Verkehr im Einklang mit dem jeweiligen Nahverkehrsplan steht.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Wie bewertet die Landesregierung den Wegfall bisheriger Buslinien und deren Ersatz durch registrierungspflichtige On-Demand-Angebote, in Hinsicht auf die Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebots, auch mit Blick auf die Bedürfnisse älterer Menschen oder spontane Besuche Ortsfremder?

Bei den On-Demand-Verkehren handelt es sich um den Betrieb von lokalem Verkehr. Die Zuständigkeit und strategische Verantwortung für diese Projekte und somit die Entscheidung, ob bisherige Buslinien durch On-Demand-Angebote ersetzt werden können, liegt gemäß dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) demnach bei den Aufgabenträgern. Grundsätzlich bestehen seitens der Landesregierung keine Bedenken beim Einsatz von On-Demand-Verkehren, sofern die Daseinsvorsorge erfüllt ist und durch entsprechende Informations- und Buchungsangebote auch die Bedürfnisse älterer Menschen und Ortsfremder berücksichtigt werden.

Der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) gibt an, dass durch die besondere Flexibilität und Anpassung an die individuellen Reisebedürfnisse von On-Demand-Verkehren die Attraktivität des ÖPNV gesteigert werde. Fahrgäste können gemäß RMV damit fast bis an die Haustür gefahren werden. Die sehr positive Bewertung der On-Demand-App mit 4,8 von fünf Sternen zeige, dass das On-Demand-Angebot und damit die flexible Mobilität im ÖPNV für viele der monatlich rund 45.000 Fahrgäste im RMV-Gebiet sogar noch attraktiver sei als klassische Busse. Die Information zum On-Demand-Angebot gehe dabei auch auf die Bedürfnisse Ortsfremder und älterer Menschen ein. Aufmerksam auf das Angebot mache der RMV auf Verbundebene vor allem über die Website, zudem werde auf lokaler Ebene von den Projektpartnern informiert. Der RMV gibt an, dass noch in diesem Herbst alle On-Demand-Angebote in einem ersten Schritt in die App „RMVgo“ integriert und dort vorgeschlagen werden sollen. Darüber hinaus sei auch eine telefonische Buchung von Fahrten möglich. Es habe sich gemäß RMV gezeigt, dass auch bei der Kundengruppe der Seniorinnen und Senioren kein Informations- und Zugangsproblem bestehe.

Der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) gibt an, dass es im Zusammenhang von Neuvergaben der Linienbündel gelegentlich dazu kommen könne, dass einzelne Busfahrten in der Neuplanung mit einem fahrplan- und liniengebundenen Anruf-Sammel-Taxi (AST) statt Bus angeboten werden. Dies erfolge gemäß NVV aber nur dann, wenn es betrieblich nicht anders umsetzbar sei, die Nachfrage beim bisherigen Busangebot extrem gering sei oder vor Ort ein entsprechender Wunsch vorliege. In der Regel sei das Taktangebot im Fall von AST-Bedienung etwas größer als beim bisherigen Busangebot. Der NVV informiere nach eigenen Angaben über die NVV-Fahrplanauskunft und die NVV mobil App zum AST-Angebot. Eine Buchung der Fahrt erfolge gemäß Angaben des NVV sowie deren Website sowohl beim AST-Angebot als auch beim „Schad-del“ in der Stadt Kassel online, sei aber auch telefonisch möglich.

Zur in der Vorbemerkung des Fragestellers erwähnten Einstellung von Stadtbussen gibt die Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvGO) an, dass die Kommune Dietzenbach und die Stadt Neu-Isenburg freiwillige Aufgabenträger im Sinne des Hessischen ÖPNV-Gesetzes und damit frei seien, das Angebot entsprechend der Nachfrage und der finanziellen Möglichkeiten anzupassen. Die kvGO als Aufgabenträgerorganisation des Kreises Offenbach kompensiere diese Entscheidung durch ein Konzept bestehend aus Verstärkerbussen für hohe Nachfrage in der Hauptverkehrszeit und/oder durch den Hopper zur Naherschließung in den Randzeiten bzw. zur Ergänzung in den Hauptverkehrszeiten.

Frage 2. Sieht die Landesregierung die Anforderungen des ÖPNV-Gesetzes (insbesondere § 4) erfüllt, wenn bspw. Orte ganztags nur noch durch zuschlag- und registrierungspflichtige Angebote erschlossen werden? (etwa: „regelmäßige Bedienung“, „einheitliches und durchgängiges Angebot“, Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen)

Es wird auf die Vorbemerkung sowie die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

Frage 3. Wie bewertet es die Landesregierung (vor dem Hintergrund der Anforderungen des ÖPNV-Gesetzes, aber auch der Familienfreundlichkeit und der Praktikabilität im Alltag), dass bei den genannten Angeboten Kinder unter 105 cm / 18 kg / 6 Jahren nicht mitfahren können, wenn kein eigener Kindersitz/Babyschale mitgeführt wird?

Grundsätzlich gilt bei einer Personenbeförderung § 21 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO). § 21 Abs. 1a StVO gibt vor, dass Kinder unter zwölf Jahren, die kleiner als 150 cm sind, in Kraftfahrzeugen auf Sitzen, für die Sicherheitsgurte vorgeschrieben sind, nur mitgenommen werden dürfen.

fen, wenn Rückhalteeinrichtungen für Kinder benutzt werden, die den in Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 91/671/EWG des Rates vom 16.12.1991 über die Gurtanlagepflicht und die Pflicht zur Benutzung von Kinderrückhalteeinrichtungen in Kraftfahrzeugen (ABl. L 373 vom 31.12.1991, S. 26), der zuletzt durch Art. 1 Abs. 2 der Durchführungsrichtlinie 2014/37/EU vom 27.02.2014 (ABl. L 59 vom 28.02.2014, S. 32) neu gefasst worden ist, genannten Anforderungen genügen und für das Kind geeignet sind. Hiervon werden in Satz 2 Ausnahmen definiert, z.B. für Verkehre mit Personenkraftwagen, wenn eine Beförderungspflicht im Sinne des § 22 PBefG besteht. In diesem Fall ist auf Rücksitzen die Verpflichtung zur Sicherung von Kindern mit amtlich genehmigten und geeigneten Rückhalteeinrichtungen auf zwei Kinder mit einem Gewicht ab 9 kg beschränkt, wobei wenigstens für ein Kind mit einem Gewicht zwischen 9 kg und 18 kg eine Sicherung möglich sein muss; diese Ausnahmeregelung gilt nicht, wenn eine regelmäßige Beförderung von Kindern gegeben ist.

Der RMV ist nach eigenen Angaben bereits dabei, entsprechende Sitzausstattungen für alle On-Demand-Verkehre einzuführen, die dann standardmäßig in den Shuttles mitgeführt werden. Eine Umsetzung sei noch in diesem Jahr geplant. Der NVV gibt an, dass in den AST-Fahrzeugen die Verfügbarkeit von Kindersitzen vertraglich vorgegeben sei. Die Landesregierung begrüßt eine entsprechende Ausstattung der Fahrzeuge mit Kindersitzen.

Frage 4. Wie bewertet es die Landesregierung – auch in Hinblick auf die seit 2022 verbindliche vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV gemäß Personenbeförderungsgesetz – wenn Kommunen zugunsten von nicht barrierefreien „virtuellen Haltestellen“ auf den barrierefreien Ausbau heutiger Bushaltestellen verzichten wollen?

Es wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Die Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvGO) gibt an, dass das Vorgehen zum Ausbau von barrierefreien Haltestellen im aktuellen Nahverkehrsplan 2022 ff. festgelegt sei. Alle Haltestellen im Untersuchungsraum würden in einem Haltestellenkataster aufgenommen und gepflegt und entsprechend den Ausstattungsmerkmalen und Kategorien im Anforderungsprofil zugeordnet. Entsprechend der Haltestellenkategorisierung und der Anforderungen an die barrierefreie Umsetzung werde der barrierefreie Haltestellenausbau vorgenommen. Der von der kvGO entwickelte Leitfaden zur Herstellung der Barrierefreiheit finde Anwendung. Hierbei werde deutlich, welche Haltestellen in welchen Zeiträumen vollständig barrierefrei hergestellt werden müssen. Beim barrierefreien Ausbau seien die Anforderungen im Zwei-Sinne-Prinzip umzusetzen. Der barrierefreie Umbau solle anhand der ermittelten Dringlichkeit im Rahmen der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen schrittweise erfolgen. Die Kommunen seien ebenfalls Baulastträger und Finanzier der Haltestellen an kommunalen Straßen. Insofern sei es nachvollziehbar, dass der barrierefreie Umbau jeder Haltestelle auch auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werde. Diese Entscheidung werde gleichwohl mit der kvGO als Aufgabenträgerorganisation für den Kreis Offenbach abgestimmt.

Darüber hinaus gebe es in jeder der dreizehn Kommunen des Kreises Offenbach ein barrierefrei nutzbares Hopper-Fahrzeug, welches durch einen Spezialumbau für die Beförderung von Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern geeignet sei. Dieses Fahrzeug ist sowohl per App als auch telefonisch buchbar. Das Personal sei entsprechend geschult, die Mitfahrenden seien im Gegensatz zu Fahrten in Linienbussen äußerst gut im Fahrbetrieb gesichert. Der zeitliche Aufwand zum Ein- und Ausstieg sowie zur fachgerechten Sicherung der mitfahrenden Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrer sei entsprechend berücksichtigt. Dies sei ein Vorteil gegenüber den Fahrten mit Linienbussen, wo die Fahrt mit dem Rollstuhl erfahrungsgemäß zu zeitlichen Verzögerungen im Fahrplan führen kann.

Frage 5. Wie bewertet es die Landesregierung, dass die Zuschlagspflicht dieser Angebote die Vorteile von Zeitkarten und insbesondere die Attraktivität des Deutschlandtickets unterläuft?

Für das Erheben von Zuschlägen im Linienbedarfsverkehr setzt § 44 PBefG den gesetzlichen Rahmen. Es dürfen ausschließlich Beförderungsentgelte und -bedingungen im Rahmen der Vorgaben des Aufgabenträgers im Nahverkehrsplan, im öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder der Vorabbekanntmachung zur Anwendung kommen. Zuschläge sind möglich, können aber nur nach dieser Maßgabe erhoben werden.

Der RMV gibt an, dass zum Start des On-Demand-Angebots in mehreren Gebieten innerhalb des RMVs ein einheitlicher, gemeinsamer Tarif festgelegt wurde. Zu dem Tarif gehöre ein Komfortzuschlag zum ÖPNV-Ticket, da die individuellen, flexiblen On-Demand-Verkehre als Ergänzung zum bereits vorhandenen ÖPNV eingeführt wurden. Die On-Demand-Verkehre haben nach Angaben des RMV den Zweck, vor allem Strecken zu fahren, die ansonsten mit dem privaten Pkw zurückgelegt werden würden. Einen Komfortzuschlag für On-Demand-Verkehre hält der RMV für angemessen und sinnvoll, da sonst sehr viele Fahrgäste mit ÖPNV-Tickets aus Komfortgründen On-Demand-Mobilität auch auf den Strecken in Anspruch nehmen würden, auf denen Bus und Bahn regelmäßig fahren.

Mit der räumlichen Ausweitung vieler On-Demand-Verkehre, so auch der des Hopper im Kreis Offenbach, habe sich gemäß Angaben des RMV gezeigt, dass lokale Shuttles vereinzelt auch über die letzte Meile zwischen Bahnhof oder Bushaltestelle und dem eigenen Zuhause sowie außerhalb von Tagesrandzeiten hinaus besonders gut für einige Strecken im lokalen Nahverkehr geeignet seien, z.B., wenn Strecken auf Buslinien nur von wenigen Fahrgästen und selten genutzt werden. Nach Auskunft der Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach fällt bei einer Haustürbedienung von AST-Angeboten im Kreis Offenbach zwar ein Zuschlag an; bei einer ausschließlichen AST-Bedienung an Bushaltestellen entfällt dieser jedoch.

Aktuell arbeitet der RMV nach eigenen Angaben an einer Anpassung des Tarifmodells, sodass der Komfortzuschlag perspektivisch nicht mehr zwingend benötigt wird.

Der NVV gibt an, dass teilweise bei einer AST-Fahrt noch ein Zuschlag von 1 € pro Fahrt verlangt werde, dies aber nach und nach abgebaut werden solle. Ohne Zuschlag bestünde dann kein tariflicher Nachteil bei einer AST-Fahrt.

Die Landesregierung begrüßt die Bestrebungen der Verkehrsverbünde und Lokalen Nahverkehrsorganisationen zum Abbau des Komfortzuschlags. Gerade in Fällen, in denen On-Demand-Verkehre Buslinien ersetzen, ist dies zu befürworten.

Frage 6. Wie bewertet die Landesregierung die Registrierungspflicht der On-Demand-Angebote aus datenschutzrechtlicher Hinsicht?

Zur Nutzung der On-Demand-Angebote kann es aus Sicht der Landesregierung nötig sein, dass gewisse Daten erhoben werden, z.B. für den Buchungsprozess. Die Landesregierung geht davon aus, dass die technische Umsetzung sämtlicher On-Demand-Angebote die geltenden Vorgaben des Datenschutzes erfüllen.

Gemäß den Angaben des RMV sind On-Demand-Verkehre bedarfsorientierte ÖPNV-Verkehre, deren Fahrten über ein Buchungssystem effizient gebündelt und die schnellsten Routen geplant werden. Damit das Shuttle zur richtigen Zeit am gewünschten Ort ist, müssen gemäß RMV Fahrten vorab gebucht und über das System vermittelt werden. Der RMV gibt an, dass dies über die mit dem zentralen KI-System unmittelbar verbundenen digitalen Nutzeroberflächen bei der App und auf der Website am schnellsten und effizientesten ginge. Eine telefonische Buchung sei aber ebenfalls möglich.

Eine Registrierung ist gemäß RMV nur einmalig nötig und sowohl online als auch bei der lokalen Mobilitätszentrale möglich. Der RMV berichtet, dass die On-Demand-Angebote noch in diesem Herbst in einem ersten Schritt in die App „RMVgo“ integriert werden sollen. Für die App gelte die Verordnung BITV 2.0, womit eine datenschutzkonforme Registrierung sichergestellt sei, die die gängigen Standards zur Verarbeitung personenbezogener Daten erfülle.

Wiesbaden, 17. August 2023

Tarek Al-Wazir