

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des
Personenbeförderungsrechts – Neue Verkehrsformen gemäß
den §§ 44 und 50 des Personenbeförderungsgesetzes**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des Personen- beförderungsrechts: Neue Verkehrsformen gemäß § 44 und § 50 PBefG

FE 82.0806/2022

von
Christian Reuter
PTV Transport Consult GmbH

Miriam Magdolen, Pia Tulodetzki, Gabriel Wilkes
KIT – Karlsruher Institut für Technologie
Institut für Verkehrswesen (IfV)

Ricarda Bans
Rödl GmbH)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Impressum

Referat:

U3 – Grundlagen des Verkehrs- und Mobilitätsverhaltens)

Herausgeber:

Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen

Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach

Telefon: (0 22 04) 43 - 0

Gestaltungskonzept:

MedienMélange:Kommunikation

Bergisch Gladbach, Dezember 2025

Kurzfassung – Abstract

Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts: Neue Verkehrsformen im PBefG

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. 04.2021 (BGBl. I S. 822) am 01.08.2021 wurden unter anderem die neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) eingeführt. Mit der Gesetzesnovelle verfolgte der Bundesgesetzgeber mehrere Ziele, v. a. durch moderne Bedienformen mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen zu ermöglichen und hierdurch insbesondere die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen, nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten zu verbessern, geteilte Mobilität als maßgeblichen Beitrag zum Klimaschutz zu fördern und faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen zu schaffen, u. a. durch vielfältige Steuerungskompetenzen und -instrumente für die Genehmigungsbehörden. Um beurteilen zu können, ob bzw. in welchem Ausmaß und mit welchen Wirkungen diese Ziele erreicht wurden, ist die Bundesregierung dazu verpflichtet, bis zum 01.08.2026 eine Evaluation zu den mit der Einführung der neuen Verkehrsformen verfolgten Ziele und deren Auswirkungen auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit durchzuführen. Hierzu fanden im Zeitraum 02/2023 bis 06/2025 Bestandsaufnahmen zur rechtlichen Situation und zur Verfügbarkeit von Bedarfsverkehren sowie qualitative und quantitative Befragungen relevanter Stakeholdergruppen statt. Damit bestand eine ausreichende Informations- und Datenlage für die Evaluation. Die Ergebnisse wurden thematisch zusammengeführt und bei Bedarf durch Handlungsempfehlungen ergänzt.

Demnach hat Anfang 2025 rund ein Siebtel der Bevölkerung in Deutschland einen direkten Zugang zu einem der etwa 130 erfassten Bedarfsverkehrsangebote, vor allem in größeren Städten. Dabei stellt sich die Marktentwicklung sehr dynamisch dar, wobei die Mehrzahl der digital gesteuerten Bedarfsverkehrsangebote in den letzten Jahren in ländlichen Regionen entstanden ist. Dennoch ist hier die Erschließungsquote durch Bedarfsverkehre im Vergleich zu den größeren Städten stark unterdurchschnittlich. Bedarfsverkehre schließen vor allem Lücken im öffentlich verfügbaren Mobilitätsangebot oder sie fungieren als Zubzw. Abbringer des konventionellen liniengebunden ÖPNV bzw. des SPNV, ohne dass dies in nennenswertem Maße zulasten etablierter ÖPNV-Anbieter und Taxiunternehmen geht. Bei den Verkehrsformen dominiert der Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) deutlich vor bereits zuvor bestehenden Verkehrsformen des Linienverkehrs, während der gebündelte Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) weitgehend bedeutungslos zu sein scheint. Dennoch wird die Unterscheidung in eine in den ÖPNV integrierte und eine erwerbswirtschaftliche Form von Bedarfsverkehren sowohl von den Mobilitätsanbietern als auch von den befragten Kommunalvertretenden überwiegend positiv bewertet. Dabei werden die Steuerungsmöglichkeiten und die regulatorischen Instrumente des Personenbeförderungsgesetzes für die konkrete Ausgestaltung der beiden Verkehrsformen von den befragten Genehmigungsbehörden intensiv genutzt. Zugleich deutet sich an, dass diesen Erfahrungswerte fehlen, um die regulatorischen Vorgaben noch besser an die Bedürfnisse der Praxis anzupassen und effektiv zu überwachen (z. B. Bündelungsquote). Die Integration der neuen Verkehrsformen in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs ist somit weitgehend erfolgreich verlaufen. Technischer Optimierungsbedarf besteht noch bei der vollständigen Integration von Bedarfsverkehren in bestehende ÖPNV-Informationssysteme.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der neuen Verkehrsformen aus Sicht der Fahrgäste, anderer Beförderungsunternehmen und für den Verkehr allgemein ergab, dass deren Vorteile die Nachteile überwiegen. Befragungen von Nutzenden und Nicht-Nutzenden zeigen sowohl, dass Bedarfsverkehrsangebote teilweise für die intermodale Verknüpfung von Wegen genutzt werden, als auch, dass Bedarfsverkehrsnutzende über mehr Mobilitätswerkzeuge verfügen. Dies deutet darauf hin, dass Nutzende ihr Verkehrsverhalten tendenziell multimodaler gestalten als Nicht-Nutzende. Ebenso könnten Personen mit multimodaler Verkehrsmittelnutzung offener für die Nutzung von Bedarfsverkehren sein. Aufgrund fehlender bzw. nicht eindeutiger Daten lässt sich derzeit nicht quantifizieren, inwieweit Bedarfsverkehre als eine Form von geteilter Mobilität dazu beitragen, den motorisierten Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen zu reduzieren und damit einen maßgeblichen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Die langfristige Etablierung von Bedarfsverkehren ist jedoch eng mit deren Finanzierung durch die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger verknüpft.

Evaluation of the Act on the Modernisation of Passenger Transport Law: New forms of public transport in the Passenger Transport Law (PBefG)

With the entry into force of the Act on the Modernisation of Passenger Transport Law (BGBl. I p. 822) on the 1st of August 2021, new forms of (usually digitally controlled) on-demand transport services were introduced: “Linienbedarfsverkehr” (public transport integrated ridepooling on-demand transport) (§ 44 PBefG) and “gebündelter Bedarfsverkehr” (commercial ridepooling on-demand transport) (§ 50 PBefG). With the amendment to the law, the federal legislature pursued several objectives, primarily to enable more mobility options with less traffic in cities and rural areas through modern forms of service, and in particular -improving the provision of flexible, demand-oriented mobility services, particularly for people in rural areas, promoting shared mobility as a significant contribution to climate protection, and creating a level playing field between different modes of passenger transport, including through a range of control powers and instruments for the licensing authorities. In order to assess whether, to what extent and with what effects these objectives have been achieved, the Federal Government is obliged to carry out an evaluation by the 1st of August 2026 of the objectives pursued with the introduction of the two new forms of passenger transport and their impact on climate protection and sustainability. To this end, between February 2023 and June 2025, assessments of the legal situation and the availability of on-demand transport services were carried out, as well as qualitative and quantitative surveys of relevant stakeholder groups. This provided sufficient information and data for the evaluation. The results were grouped by topic and supplemented with recommendations for action if necessary.

According to the findings, at the beginning of 2025, around one-seventh of the population in Germany has direct access to one of the approximately 130 on-demand services recorded, mainly people in larger cities. The market is developing very dynamically, with the majority of on-demand services having emerged in rural regions in recent years. Nevertheless, the coverage rate by on-demand transport services here is well below average compared to larger cities.

On-demand transport services primarily fill gaps in the portfolio of publicly available mobility services or act as a feeder service to conventional scheduled public transport (road-/rail-based) without having a significant negative impact on established public transport

providers and taxi companies. In terms of licenses for passenger transport, “Linienbedarfsverkehr” (§ 44 PBefG) clearly dominates over previously existing modes of scheduled transport, while “gebündelter Bedarfsverkehr” (§ 50 PBefG) appears to be largely insignificant. Nevertheless, the distinction made in the Passenger Transportation Act between on-demand transport services integrated into public transport and commercial demand-responsive transport outside public transport is regarded positively by the majority of both the mobility providers and local authority representatives surveyed.

The regulatory options and instruments provided by the Passenger Transportation Act are being used intensively by the licensing authorities surveyed to shape the specific design of the two new forms of passenger transport. At the same time, there are indications that there is a lack of experience in adapting the regulatory requirements even better to practical needs and monitoring them effectively (e.g. pooling rates). The integration of the new forms of on-demand ridepooling services into the overall structure of commercial road passenger transport has thus been largely successful. Although, there is still a need for technical optimisation in terms of the complete integration of the new services into existing passenger information systems.

A comparison of the advantages and disadvantages of the new forms of passenger transport from the perspective of passengers, other transport companies and for transport in general showed that the advantages outweigh the disadvantages. Surveys of users and non-users indicate that on-demand transport services are sometimes used for connecting trips with different modes, and that users of on-demand services generally have more “mobility tools” at their disposal. This suggests that users tend to be more multimodal in their transport behaviour than non-users. Similarly, people who use multimodal transport may be more open to using on-demand transport services. Due to a lack of data or unclear data, it is currently not possible to quantify the extent to which on-demand ridepooling services, as a form of shared mobility, contribute to reducing motorised private transport in cities and urban agglomerations and thus make a significant contribution to climate protection. In the long term, however, the establishing of on-demand transport ridepooling services will depend on funding capability of local public transport authorities.

Summary

Evaluation of the Act on the Modernisation of Passenger Transport Law: New Forms of Public Transport in the Passenger Transport Law (PBefG)

Background, Objective and Structure of the Evaluation

On the 1st of August 2021, the Act on the Modernisation of Passenger Transport Law (PBefG) of April 16th, 2021 (BGBl. I p. 822) came into force. The amendment to the previous Passenger Transport Act (PBefG) introduced, among other things, two new forms of passenger transport, i.e. usually digitally controlled on-demand transport services: “Linienbedarfsverkehr” (public transport integrated ridepooling on-demand transport) (§ 44 PBefG) and “gebündelter Bedarfsverkehr” (commercial ridepooling on-demand transport) (§ 50 PBefG). With this amendment, the legislator pursued the goals of supplementing traditional public transport as well as taxi and ride-hailing services with new modes of public transport and modern forms of service, enabling more mobility options with less traffic in cities and rural areas, and promoting shared mobility as a significant contribution to climate protection. In addition, the aim was to provide people in rural areas with better access to flexible, demand-oriented mobility services. In addition, the legislator intended to offer local public transport authorities greater flexibility in designing their local public transport services with the addition of on-demand transport services, and to provide the licensing authorities with a wide range of control powers and instruments for tailor-made transport and mobility solutions. Last but not least, the aim was to create a level playing field between the different modes of transport in Passenger Transport Law (PBefG).

Five years after the amendment to the law comes into force, i.e. on 1 August 2026, the Federal Government is obliged under § 66 (2) of the PBefG to carry out an evaluation of the objectives pursued with the introduction of the new forms of passenger transport and their impact on climate protection and sustainability.

During the evaluation phase, which lasted almost two and a half years (February 2023 to June 2025), the following questions had to be answered with regard to the new forms of passenger transport, namely “Linienbedarfsverkehr” (§ 44 PBefG) and „gebündelter Bedarfsverkehr“ (§ 50 PBefG):

- How do the new forms of passenger transport pursuant to § 44 and § 50 of the German Passenger Transportation Law (PBefG) fit into the overall structure of commercial road passenger transport?
- What impact do the new forms of passenger transport have on traditional local public transport (e.g. increasing attractiveness vs. cannibalisation), on connectivity, and on strengthening intermodality and multimodality?
- What are the advantages and disadvantages of the new forms of passenger transport for passengers, other transport companies and transport in general?

- Do the new forms of passenger transport have a significant impact on climate protection and sustainability?
- Has the provision of mobility services for people in rural areas improved?
- How has the licensing practice (including control options and instruments) developed for both new forms of passenger transport?

Methodology

The following four instruments were used in the evaluation:

1. Review of the legal framework: The wording and structure of the legal provisions of the Passenger Transport Law (PBefG) and the main subjects of regulation were recorded, as well as key aspects of the amendment process, the parliamentary consultation process and extra-parliamentary statements.
2. Review of on-demand transport services: A Germany-wide literature and internet search was conducted to record the range of on-demand transport services that can be assigned to the two new forms of passenger transport (basic review in the period from 04/2023 to 05/2023, updates in the periods 01/2024 and 12/2024 to 02/2025). In addition to this, it was determined whether and what grade the market penetration of the new forms of passenger transport and their specific service design can be identified by evaluating mobility data from the National Access Point (Mobilithek).
3. Qualitative surveys (expert interviews): The qualitative survey comprised 14 interviews (online) with experts representing relevant stakeholder groups (providers, intermediaries and vicarious representatives of both “Linienbedarfsverkehr” services and „gebündelter Bedarfsverkehr“ services, taxi service providers, local authority associations, transport scientists, transport company employees and users of on-demand transport services). The interview topics were derived directly from the objectives of the evaluation and the research questions (see Chapter 1), and the guideline-based interviews were conducted between 16th of November 2023 and 19th of January 2024.
4. Quantitative surveys: The quantitative surveys were aimed at providers and brokers of on-demand transport services, licensing authorities, and users and non-users of on-demand transport services (for the latter, including a choice experiment on transport mode choice) and were conducted online. The aim was to further deepen the findings from the inventory and the qualitative interviews and, where possible, to underpin them with data. Again, the questions were based on the research questions (see Chapter 1) from the perspective of the respective stakeholder group. The surveys were conducted between 3rd of June 2024 and 15th of July 2024. Only response profiles from completed questionnaires were evaluated. This included 36 of the 90 providers or intermediaries of on-demand transport services which were invited to participate in the survey, 16 of the 21 licensing authorities for “Linienbedarfsverkehr” services invited, and 12 of the 32 licensing authorities for „gebündelter Bedarfsverkehr“ services invited. The sample of users and non-users of on-demand transport services comprised 1,729 people.

Finally, the results of the evaluation instruments were combined thematically with regard to answering the research questions, and the effectiveness and achievement of objectives of the legal regulations were assessed and, where appropriate, recommendations for action were derived.

Key Evaluation Findings

Preliminary Remark on Data Situation

The national access point 'Mobilithek' did not prove to be a suitable source of data and information for the evaluation because the scope and content of the data sets contained therein were very incomplete. Nevertheless, the inventory and surveys made it possible to create a body of information and data that enabled general statements to be made about the availability of the new forms of passenger transport and their integration into the overall structure of commercial passenger transport. However, when assessing the transport and economic effects of on-demand transport services, major gaps in data and information became apparent, which is why only qualitative assessments of trends were possible. Nevertheless, recommendations for action were formulated on how the data situation could be improved in the future.

Integration of New Forms of Passenger Transport into the Overall Structure of Commercial Road Passenger Transport

The availability of innovative on-demand transport services, typically with journey booking via app, has been steadily increasing in Germany since around 2019. By the beginning of 2025, around 130 on-demand transport services had been created. It can be assumed that the amendment of the Passenger Transportation Act in 2021 had at least a favourable effect on this market development. Since 2024, however, market consolidation appears to be emerging in the on-demand transport sector, presumably also in connection with the expiry of subsidies.

At the beginning of 2025, around one seventh of the population in Germany has direct access to on-demand transport services, especially in metropolitan areas, regional centres and other large cities. In villages and small towns, as well as in rural regions in general, the ratio of the population with direct access to on-demand transport services is well below average. There are also differences in the spatial distribution of on-demand transport services across federal states. On-demand transport primarily fills gaps in publicly available mobility services or acts as a feeder service to traditional scheduled public transport or regional rail transport, without this being to the detriment of traditional public transport providers and taxi companies to any great extent.

In terms of modes of transport, „Linienbedarfsverkehr“ services (§ 44 PBefG) clearly dominate over previously existing modes of transport according to the Passenger Transport Law (PBefG) before the amendment to the PBefG, while „gebündelter Bedarfsverkehr“ services (§ 50 PBefG) appear to be largely insignificant. The experts surveyed cite, among other things, the narrow market niche that remains for the profitable commercial operation of pooled on-demand transport between publicly funded forms of public transport, taxi transport and ride hailing services as a reason for this. From the perspective of traditional public transport and the taxi companies, the legislator's goal of creating a level playing field between the new and existing forms of public transport using the regulatory instruments of § 50 PBefG is thus achieved. The distinction made in the Passenger Transportation Act between on-demand transport services integrated into public transport and commercial demand-responsive transport outside public transport is regarded positively by the majority of both the mobility providers and local authority representatives.

The experts surveyed consider it crucial to the goal pursued by the amendment to the Passenger Transportation Act of enabling more mobility options in cities and rural areas to ensure that local public transport authorities are adequately funded in future to guarantee further expansion and continuation of innovative on-demand transport services. Great

importance is attached to autonomous vehicles, which is expected to reduce operating costs for on-demand transport services and at the same time counteract the increasing shortage of professional drivers.

Advantages and Disadvantages of the New Forms of Passenger Transport

When comparing the advantages and disadvantages that the new forms of passenger transport bring for passengers, other transport companies and transport in general, it becomes clear that the advantages outweigh the disadvantages, which is in line with the legislator's goal of supplementing the mobility option portfolio of traditional public transport, taxis and ride-hailing services with innovative forms of service. In particular, „gebündelter Bedarfsverkehr“ services enable new business models for commercial providers. Both forms of on-demand transport open up more mobility options for the people by closing spatial and temporal gaps in public transport with flexible door-to-door service concepts, thereby enabling greater social participation. They also increase the level of comfort in public transport because they can be tailored more closely to the individual mobility needs of passengers. As feeder services they strengthen scheduled public transport and regional rail transport. However, it is important to critically examine whether the desired reduction in motorised traffic can be achieved with the new forms of passenger transport (see below). Furthermore, the low transport capacity of the vehicles used in on-demand services means that only limited growth in demand can be expected in public transport. This also carries a risk of step costs if additional vehicles and driving personnel are required.

Impact of the New Forms of Passenger Transport on Traditional Forms of Public Transport

With respect on the impact the two new forms of passenger transport have on the traditional forms of public transport, it can be stated that the integration of „Linienbedarfsverkehr“ into the forms of public transport on the one hand, and the regulatory instruments for „gebündelter Bedarfsverkehr“ services on the other, fair competitive conditions exist from the perspective of traditional public transport. It is also clear that numerous local public transport authorities are taking advantage of the opportunity to supplement traditional public transport services and make local public transport more attractive by integrating on-demand transport services into public transport in terms of services and fares. There is still a need for technical optimisation regarding the complete integration of the new on-demand transport services into existing passenger information systems. Both passenger surveys conducted by on-demand service providers as well as those being part of this evaluation indicate that there is a shift in demand from traditional public transport to on-demand services („Linienbedarfsverkehr“), but so far this does not appear to be significant. However, the effects of on-demand services on traditional public transport have not yet been sufficiently researched, Hence, it is recommended that the knowledge base be improved through further studies.

Impact of the New Forms of Passenger Transport on Connectivity and the Strengthening of Intermodality and Multimodality

The impact of new forms of transport on connectivity and the strengthening of intermodality and multimodality was also assessed. Surveys of users and non-users show that on-demand services are sometimes used for connecting trips with different modes, and that users of on-demand services generally have more „mobility tools“ at their disposal. This suggests that users tend to be more multimodal in their transport behaviour than non-users. Similarly, people who use multimodal transport may be more open to using on-demand ridepooling services.

Impact of the New Forms of Passenger Transport on Climate Protection and Sustainability

Due to a lack of data or unclear data, it is currently not possible to clearly determine and quantify the extent to which on-demand ridepooling services, as a form of shared mobility, contribute to reducing motorised private transport in cities and urban agglomerations, and thus make a significant contribution to climate protection. The findings do indicate that there is potential for a shift from motorised private transport to environmentally friendly on-demand ridepooling transport, which is likely to become permanent if on-demand services are established reliably and comprehensively in the long term. On the other hand, there are also indications that undesirable traffic shifts from eco-friendly modes of transport (conventional scheduled transport, cycling and walking) to on-demand transport, which is not in line with the intention of the legislator.

Another aspect in connection with the assessment of climate protection effects is the pooling of trip requests into one vehicle tour. The Passenger Transportation Act (PBefG) stipulates that the licensing authority shall specify a pooling rate only for commercial „gebündelter Bedarfsverkehr“ services (§ 50 PBefG) to ensure minimum pooling rates. The survey of on-demand transport providers conducted as part of the evaluation revealed a (non-representative) average pooling rate of 1.4 (with a wide range of individual values). With regard to climate protection, such low pooling rates are unsatisfactory, but are probably often unavoidable, especially in rural areas. Several recommendations for action therefore aim to take actual mobility needs into account and to encourage on-demand service providers to optimise the actual pooling rate.

Impact of the New Forms of Passenger Transport on the Provision of Mobility Services to People in Rural Areas

One of the goals in introducing two new forms of passenger transport was to improve mobility options for people in rural areas by on-demand services. Findings from the evaluation proved that the 2021 amendment to the PBefG created a legal framework for innovative on-demand services, and the focus of these transport services have emerged in recent years is now clearly on rural communities. However, the above-mentioned goal has only been achieved to a limited extent so far since the coverage rate in rural regions, in terms of total area and total population, is still well below average at a maximum of 9 per cent compared to larger cities. In the long term, however, the establishing of on-demand transport ridepooling services will depend on funding capability of local public transport authorities.

Development of Licensing Practice

The distinction in the Passenger Transport Act (PBefG) between on-demand ridepooling service integrated into public transport and on-demand ridepooling services operated on a commercial basis is regarded positively by most of the mobility providers, public transport authorities and licensing authorities. The high approval rate, especially for "Linienbedarfsverkehr" services (§ 44 PBefG), can be seen as an indication that both service providers and licensing authorities have already developed a common understanding of the requirements to be met in each case.

The evaluation results on licensing practice also show that the control options and regulatory instruments of the Passenger Transportation Act are being used intensively by the licensing authorities surveyed to specifically design the transport services, primarily in the form of ancillary provisions. At the same time, there are indications that experience is lacking in order to better adapt the regulatory requirements to practical needs and monitor them effectively (e.g. pooling rates). However, given the low response rate of licensing

authorities to the survey, it is not possible to say to what extent these findings can be generalised. A recommendation for action addressed to the federal states therefore aims to determine the need of their licensing authorities for guidance on licensing procedures for both “Linienbedarfsverkehr” services and „gebündelter Bedarfsverkehr“ services.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	18
1 Anlass, Ziel und Aufbau der Evaluation	19
2 Bestandsaufnahme	21
2.1 Überblick zu den Verkehrsformen von Bedarfsverkehrsangeboten	21
2.2 Derzeitige gesetzliche Regelungen und Bestimmungen zum Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG	21
2.2.1 Wesentlicher Regelungsgegenstand	21
2.2.2 Systematik der Rechtsnorm	22
2.2.3 Intention des Bundesgesetzgebers	23
2.2.4 Stand der außerparlamentarischen Debatte	23
2.3 Derzeitige gesetzliche Regelungen und Bestimmungen zum gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG	24
2.3.1 Wesentlicher Regelungsgegenstand	24
2.3.2 Systematik der Rechtsnorm	24
2.3.3 Intention des Bundesgesetzgebers	24
2.3.4 Stand der außerparlamentarischen Debatte	26
2.4 Exkurs: Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“	27
2.5 Mobilitätsdaten zu Bedarfsverkehren über den Nationalen Zugangspunkt	28
2.6 Übersicht über vorhandene Angebote des Linienbedarfsverkehrs und des gebündelten Bedarfsverkehrs	30
3 Methodisches Vorgehen	40
3.1 Vorgehensweise bei der Bestandsaufnahme	40
3.1.1 Bestandsaufnahme zur rechtlichen Situation	40
3.1.2 Bestandsaufnahme zu Bedarfsverkehrsangeboten	40
3.2 Vorgehensweise bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von qualitativen Befragungen (Experteninterviews)	43
3.3 Vorgehensweise bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von quantitativen Befragungen	45
3.3.1 Befragung der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehren	46

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

3.3.2	Befragung der zuständigen Genehmigungsbehörden	48
3.3.3	Befragung von Nutzenden und Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehrsangeboten	50
3.4	Vorgehensweise bei der Zusammenführung und Auswertung der Evaluationsergebnisse	54
4	Ergebnisse der Interviews zu den neuen Bedarfsverkehrsformen	55
4.1	Markt- und Angebotsentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen	55
4.1.1	Markt- und Angebotsentwicklung von Bedarfsverkehren in Deutschland und deren Integration in den Markt des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs	55
4.1.2	Generelle Bewertung der Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG	56
4.1.3	Bewertung der möglichen Mehrkosten von Linienbedarfsverkehren gegenüber konventionellen ÖPNV-Angeboten	58
4.1.4	Haltung der Expertinnen und Experten zur weiteren Verbreitung der neuen Bedarfsverkehrsformen in Deutschland	58
4.1.5	Zukünftige Herausforderungen und Chancen bei der weitere Marktentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen	59
4.2	Wahrnehmung der neuen Bedarfsverkehrsformen in der Bevölkerung sowie Motive und Hemmnisse bei der Nutzung	62
4.2.1	Wahrnehmung der neuen Bedarfsverkehrsformen in der Bevölkerung	62
4.2.2	Motive für die Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten	62
4.2.3	Hemmnisse bei der Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten	63
4.3	Verkehrliche Wirkung der neuen Bedarfsverkehrsformen	64
4.3.1	Einschätzung der generellen Wirkung von Bedarfsverkehren auf die Mobilität der Bevölkerung	64
4.3.2	Einschätzung zu den spezifischen Vor- und Nachteilen von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren im Hinblick auf die verkehrlichen Wirkungen	66
4.3.3	Besondere Bedeutung von Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG für den ÖPNV	68
4.3.4	Wirkungen auf die Mobilität in ländlichen Räumen	68
4.3.5	Wirkungen auf die Mobilität von Jugendlichen	69
4.3.6	Wirkungen auf die Mobilität von mobilitätseingeschränkten Personen	69
4.3.7	Einschätzung des Beitrags zum Klimaschutz	70
4.4	Funktion und Bedeutung des Rechtsrahmens für die neuen Bedarfsverkehrsformen	70
4.4.1	Erwartungen an die Einführung der Bedarfsverkehrsformen in das PBefG	70

4.4.2	Unmittelbarer Einfluss der Einführung von neuen Bedarfsverkehrsformen im PBefG auf deren Marktentwicklung	71
4.4.3	Chance und Risiken der Einführung von Bedarfsverkehrsformen im PBefG für eine stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln (einschl. gebündelter Bedarfsverkehre)	72
4.4.4	Bedeutung der Abgrenzung der Verkehrsformen im PBefG sowie der konkreten Regelungen zu Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren für deren Marktchancen und -risiken	72
4.4.5	Auswirkungen der neuen Bedarfsverkehrsformen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Straßenpersonenverkehrsgewerbe	75
5	Ergebnisse der quantitativen Befragungen	77
5.1	Befragung der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehren	77
5.1.1	Rolle und räumliche Verteilung der Befragungsteilnehmenden	77
5.1.2	Verkehrsformen der Bedarfsverkehrsangebote	78
5.1.3	Größe der Fahrzeugflotten und Antriebsformen	79
5.1.4	Linienbedarfsverkehr	80
5.1.5	Gebündelter Bedarfsverkehr	86
5.1.6	Zwischenfazit	86
5.2	Befragung der zuständigen Genehmigungsbehörden	86
5.2.1	Linienbedarfsverkehr	86
5.2.2	Gebündelter Bedarfsverkehr	88
5.2.3	Zwischenfazit	89
5.3	Befragung der Nutzenden bzw. Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehren	89
5.3.1	Soziodemographische Merkmale	89
5.3.2	Mobilitätsverhalten	90
5.3.3	Ergebnisse der Befragung von Nicht-Nutzenden	94
5.3.4	Ergebnis der Befragung der Nutzenden	97
5.3.5	Ergebnisse des Choice-Experiments	105
5.3.6	Zwischenfazit	107
5.4	Fazit aus den quantitativen Befragungen	107
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	109
6.1	Vorbemerkung zur Datenlage	109
6.2	Integration der neuen Verkehrsformen in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs	109
6.2.1	Verfügbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten	110

6.2.2 Akzeptanz und Verbreitung der Genehmigungsformen nach § 44 und § 50 PBefG	112
6.2.3 Mögliche zukünftige Entwicklung	115
6.3 Vor- und Nachteile der neuen Verkehrsformen	116
6.4 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf den konventionellen ÖPNV	118
6.5 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf den Vernetzungsgedanken und die Stärkung von Intermodalität und Multimodalität	121
6.6 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit	125
6.7 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten	130
6.8 Entwicklung der Genehmigungspraxis	131
 7 Resümee	 134
 Literatur	 137
 Bilder	 138
 Tabellen	 140

Abkürzungsverzeichnis

BAST: Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen

BGBI: Bundesgesetzblatt

BMV: Bundesministerium für Verkehr

i. d. F. v.: in der Fassung von

i. V. m.: in Verbindung mit

MDV: Mobilitätsdatenverordnung

ÖPNV: Öffentlicher Personennahverkehr

PBefG: Personenbeförderungsgesetz

PBZugV: Personenbeförderungszugangsverordnung

PKW: Personenkraftwagen

SPNV: Schienenpersonennahverkehr

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

1 Anlass, Ziel und Aufbau der Evaluation

Am 1. August 2021 trat das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) in Kraft. Mit der Novelle des bisherigen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) wurden unter anderem die neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) eingeführt. Damit wurde erstmals Planungs- und Rechtssicherheit für digital vermittelte Pooling-Dienste gegenüber dem vorherigen Stand der sonst häufig (befristeten) Genehmigungsmöglichkeit geschaffen. Auf diese Weise sollen neue Geschäftsmodelle ermöglicht werden, sowohl innerhalb als auch außerhalb des ÖPNV.

Die dabei vom Bundesgesetzgeber verfolgten Ziele und deren Auswirkungen umfassen:

- Ergänzung des klassischen ÖPNV sowie des Taxi- und Mietwagenverkehrs durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen
- mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen
- geteilte Mobilität: weniger motorisierter Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen – ein maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz
- bessere Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen, nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten
- Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger für das lokale ÖPNV-Angebot durch Linienbedarfsverkehr
- passgenaue Verkehrs- und Mobilitätslösungen vor Ort durch vielfältige Steuerungskompetenzen und -instrumente für die Genehmigungsbehörden
- faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen, z. B. durch grundsätzliche Beibehaltung der Rückkehrpflicht für Mietwagen zum Schutz des Taxigewerbes

Mit Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, d. h. zum 01. August 2026, ist die Bundesregierung gemäß § 66 Abs. 2 dazu verpflichtet, eine Evaluation zum Stand der Umsetzung und zur Wirksamkeit der Gesetzesänderung durchzuführen, um beurteilen zu können, ob bzw. in welchem Ausmaß die mit der Novellierung verbundenen Ziele erreicht wurden.

In der fast zweieinhalbjährigen Evaluationsphase (02/2023 – 06/2025) waren im Hinblick auf die neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG und gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG folgende Fragen zu beantworten:

- Wie passen sich die neuen Verkehrsformen gemäß §§ 44 und 50 PBefG in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs ein?
- Welche Auswirkungen haben die neuen Verkehrsformen auf den konventionellen ÖPNV (z. B. Stärkung der Attraktivität vs. Kannibalisierung), auf den Vernetzungsgedanken und die Stärkung von Intermodalität und Multimodalität?
- Welche Vor- und Nachteile bringen die neuen Verkehrsformen für die Fahrgäste, andere Beförderungsunternehmen und den Verkehr allgemein mit sich?
- Haben die neuen Verkehrsformen signifikante Auswirkungen auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit?

- Hat sich die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten verbessert?
- Wie hat sich die Genehmigungspraxis (einschließlich der Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsinstrumente) bei beiden Verkehrsformen entwickelt?

Der vorliegende Bericht für den Deutschen Bundestag enthält die Ergebnisse der Evaluation. Kapitel 2.1 leitet ein mit einem Überblick zu den verschiedenen Verkehrsformen bei Bedarfsverkehren. Es folgt eine Vorstellung der Rechtsnormen zum Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG und zum gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG (Regelungsgegenstand, Systematik der Rechtsnorm, Intention des Bundesgesetzgebers und seinerzeitiger Stand der außerparlamentarischen Debatte) (Kapitel 2.2 und 2.3). Ergänzt werden diese Ausführungen mit einem Exkurs zum „ÖPNV-Taxi“ als mögliches Betreibermodell für Bedarfsverkehrsangebote (Kapitel 2.4). Des Weiteren erfolgt ein Einblick in die Verfügbarkeit und Qualität von Daten zu Bedarfsverkehren über den Nationalen Zugangspunkt Mobilithek (Kapitel 2.5). Das Kapitel 2 schließt mit Erkenntnissen zu den im Evaluierungszeitraum bestehenden Angeboten des Linienbedarfsverkehrs und des gebündelten Bedarfsverkehrs sowie deren Ausgestaltung (u. a. räumliche Verbreitung, zeitliche Verfügbarkeit, eingesetzte Fahrzeuge, Tarife) (Kapitel 2.6).

Einen Überblick zum methodischen Vorgehen bei der Evaluation gibt das Kapitel 3. Zentrale Erkenntnisse zur Markt- und Angebotsentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen, zu deren verkehrlichen Wirkungen und weiteren Aspekten, die mit den angewandten Evaluationsmethoden gewonnen werden konnten, sind in Kapitel 4 (Ergebnisse der Interviews mit Expertinnen und Experten) und Kapitel 5 (quantitative Befragungen verschiedener Stakeholdergruppen) dokumentiert. In Kapitel 6 werden Schlussfolgerungen aus den Evaluationsergebnissen gezogen, um den Stand der Zielerreichung zu ermitteln und bei Bedarf Handlungsempfehlungen abzuleiten. Der Bericht schließt mit einem Resümee zu den Evaluationsergebnissen in Kapitel 7.

2 Bestandsaufnahme

2.1 Überblick zu den Verkehrsformen von Bedarfsverkehrsangeboten

In der folgenden Bestandsaufnahme werden die neuen Verkehrsformen des Linienbedarfsverkehrs gemäß § 44 PBefG und des gebündelten Bedarfsverkehrs gemäß § 50 PBefG nacheinander dargestellt. Zur ersten Orientierung und systemischen bzw. rechtlichen Abgrenzung der Verkehrsformen untereinander und zum Taxiverkehr dient das nachfolgende Bild 1.

Verkehrsformen von Bedarfsverkehrsangebot und ÖPNV-Integration			
Anforderungen	ÖPNV	Erwerbswirtschaftliche Verkehre	
	Linienbedarfsverkehr	Gebündelter Bedarfsverkehr	Taxenverkehr
Routing und Zustieg	- Vorausbuchung - Fahrtwunschbündelung	- Vorausbuchung - Fahrtwunschbündelung	- Spontanfahrt - Vorausbuchung - Fahrtwunschbündelung bei Zustimmung Fahrgast
Zu- und Ausstiegspunkte	Individuelle Halte; ggf. auf virtuelle Haltepunkte beschränkt	Individuelle Halte; ggf. auf virtuelle Haltepunkte beschränkt	Individuelle Halte
Pflichten	- Betriebspflicht - Beförderungspflicht - Tarifpflicht - Pflicht zur Barrierefreiheit	Spezifische Rechte und Pflichten von Genehmigungsbehörde	- Betriebspflicht - Beförderungspflicht - Tarifpflicht - Kontingentierung
Versagungsgründe	§ 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG	§ 13 Abs. 5a, 5b PBefG	§ 13 Abs. 4, 5b PBefG

© Rödl & Partner

Bild 1: Übersicht zu den wesentlichen Systemmerkmalen des Linienbedarfsverkehrs und gebündelten Bedarfsverkehrs in Abgrenzung untereinander und zum Taxiverkehr

2.2 Derzeitige gesetzliche Regelungen und Bestimmungen zum Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG

2.2.1 Wesentlicher Regelungsgegenstand

Vor der Neueinführung des § 44 PBefG bestand keine passgenaue Genehmigungsmöglichkeit für ein flexibles On-Demand-Angebot im ÖPNV. Vor der Novellierung des PBefG wurden flexible Beförderungsformen regelmäßig nach § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt. Diese Regelung besagt, dass im Falle, dass der beantragte Verkehr nicht den Verkehrstypen des PBefG entspricht, eine Genehmigung nach derjenigen Vorschrift erteilt wird, die dieser Beförderungsform am meisten entspricht. Vor der Novellierung wurden daher regelmäßig Genehmigungen i. S. d. am nächsten stehenden Verkehrstyps des Linienverkehrs erteilt. Folge war,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

dass damit keine passgenauen Regularien für das neue Angebot zur Verfügung standen, da nur die Regulierungsmöglichkeiten des Linienverkehrs heranzuziehen waren.

Mit der Neueinführung des § 44 PBefG etabliert der Bundesgesetzgeber eine neue, flexible Verkehrsbedienform im ÖPNV und schafft Rechtssicherheit durch den entsprechenden personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungstatbestand. Dabei wird das Konzept der Aufgabenträgerschaft gewahrt, in dem ein Ausgestaltungsspielraum für die Behörden vor Ort geschaffen wird. Mit § 44 PBefG wurde ein eigener Genehmigungstatbestand geschaffen, der den Linienbedarfsverkehr als ÖPNV einordnet und ihm daher die entsprechenden Pflichten auferlegt. Ziel ist es, ein bedarfsorientiertes, flexibles Beförderungsangebot im ÖPNV einzurichten und den Anbietern eine entsprechende Rechts- und Planungssicherheit zu geben. In den Blick genommene Beförderungsszenarien der Novellierung sind die Beförderung im Linienbedarfsverkehr zu auslastungsschwachen Zeiten sowie als Zubringerverkehr im Sinne eines intermodalen Beförderungsangebots.

Der Linienbedarfsverkehr unterliegt wenigen Regulierungsmöglichkeiten seitens der Genehmigungsbehörde. Diese kann einen Entgeltzuschlag anordnen, um den verstärkten Komfort, den der Linienbedarfsverkehr im Vergleich zum übrigen klassischen ÖPNV bietet, zu bepreisen. Weitere Regulierungsmöglichkeiten wurden nicht geschaffen.

2.2.2 Systematik der Rechtsnorm

Der Linienbedarfsverkehr ist Teil des öffentlichen Personennahverkehrs, daher unterliegt er den Rechten und Pflichten des ÖPNV: Der Betriebspflicht (§ 21 PBefG), Beförderungspflicht (§ 22 PBefG), Tarifpflicht (§ 39 PBefG) und der Pflicht zur Gewährleistung der Barrierefreiheit (§ 8 Abs. 3 PBefG).

Die Betriebspflicht des § 21 Abs. 1 Satz 1 PBefG hat die Beförderungsleistungen zum Inhalt, die den Gegenstand der Genehmigung bilden, d. h. der Inhalt der Genehmigung gestaltet den Umfang der Betriebspflicht konkreter aus [HEINZE et al. 2014: PBefG § 21 Rn. 3].

Die Beförderungspflicht hat hingegen zum Gegenstand, dass die Erbringung der genehmigten Beförderungsleistung an jedermann gerichtet ist.¹ Durch die Beförderungspflicht wird ein daseinsvorsorgerechtlicher Teilhabeanspruch geschaffen, niemand darf von der Beförderung ausgeschlossen werden.

Die Tarifpflicht umfasst eine abstrakt-generelle, transparente und auf Dauer angelegte Festlegung des Beförderungsentgelts. Das Beförderungsentgelt kann dabei verschiedene Beförderungsfälle (örtlich und zeitlich) sowie nach persönlichen Eigenschaften der Fahrgäste unterscheiden [HEINZE et al. 2014: PBefG § 21 Rn. 3]. Diese Tarifpflicht gilt auch für den Linienbedarfsverkehr, d. h. dass grundsätzlich der ÖPNV-Tarif anzuwenden ist. Dem örtlichen Aufgabenträger wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt einen Entgeltzuschlag festzusetzen. Dieser soll dem erhöhten Komfort des flexiblen On-Demand-Angebots im Vergleich zum starren Fahrplan des Linienverkehrs gerecht werden und so einen hinreichenden Abstand im Tarif zum klassischen ÖPNV-Angebot schaffen.

Die Pflicht zur Gewährleistung der Barrierefreiheit ist in § 8 Abs. 3 PBefG geregelt.

¹ u. a. BayObLG 23.9.1985 – 3 ObOWi 69/85, MDR 1986, 259.

2.2.3 Intention des Bundesgesetzgebers

§ 44 PBefG stellt einen Genehmigungstatbestand dar. Die Einführung erfolgte, um den Anbietern der flexiblen, gebündelten Beförderungsförm Rechts- und Planungssicherheit für die Umsetzung zu gewähren. Der Linienbedarfsverkehr soll als neue flexible Verkehrsform im ÖPNV dem Lückenschluss oder dem Ersatz von gering ausgelasteten konventionellen Linienverkehren dienen. Hier sieht der Bundesgesetzgeber Einsatzmöglichkeiten insbesondere im ländlichen Raum (zu den Zielen des Bundesgesetzgebers: siehe auch Kapitel 1). Für die schützenden Regulierungen im Umfang des gebündelten Bedarfsverkehrs (s. u.) besteht beim Linienbedarfsverkehr nach dem Willen des Bundesgesetzgebers keine derart ausgeprägte Notwendigkeit. Er beschränkt sich daher auf die Schaffung eines Genehmigungstatbestandes.

Das den Linienbedarfsverkehr konstituierende Merkmal „auf Bestellung“ ermöglicht im Sinne des Bundesgesetzgebers ein Abweichen von der Fahrplanpflicht (§ 40 PBefG), die für den Linienverkehr gilt und ermöglicht ein On-Demand (bedarfsgesteuertes) Beförderungsfangebot. Um die Flexibilisierung auch hinsichtlich der Fahrstrecke zu ermöglichen, ist ein fester Linienweg nicht einzuhalten. Der Linienbedarfsverkehr kann zwischen dem Ein- und Ausstiegspunkten frei verkehren. Hiermit sollen Leerfahrten eines nicht ausgelasteten Linienverkehrs vermieden werden. Im Gegensatz zum gebündelten Bedarfsverkehr ist es bei Linienbedarfsverkehr umstritten, ob dieser eine Tür-zur-Tür-Bedienung ermöglicht [SAXINGER et al. o. J.: § 44 PBefG Rn. 14] oder wie der Linienverkehr nur feste Ein- und Ausstiegspunkte anfahren darf. Der Linienbedarfsverkehr ist auf ein bestimmtes Bediengebiet begrenzt; dies soll andere Verkehrsformen des PBefG (namentlich den Taxiverkehr) vor dem preislich günstigeren aber durchaus mit mehr Komfort versehenen Angebot des Linienbedarfsverkehrs schützen. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sollen durch die Begrenzung des Bediengebiets auch die Auswirkungen dieser neuen Verkehrsform auf bestehende Verkehre besser evaluiert werden können. Die Bedienzeit wird durch den Aufgabenträger festgelegt, hier verdeutlicht sich der Charakter als Zubringer- und Ergänzungsfverkehr zu Zeiten mit einem geringen Bedienangebot. Denn die Bedienzeit soll mit dem bestehenden ÖPNV-Angebot abgestimmt werden, um ein bestmögliches Ineinandergreifen der unterschiedlichen Angebote zu ermöglichen.

Es besteht die Möglichkeit des Aufgabenträgers einen Zuschlag für den Linienbedarfsverkehr auf den regulären Fahrentgelttarif zu erheben, womit zum einen den höheren Betriebskosten aber auch dem „Komfortlevel“ Rechnung getragen werden soll. Diese Regelungen sind -nach Änderung im Gesetzgebungsverfahren- den lokalen Aufgabenträgern vorbehalten, damit diese den Linienbedarfsverkehr bestmöglich in das örtliche System integrieren können. Der Gesetzesentwurf sah zunächst „einen pauschalen Zuschlag“ vor, der die Festlegung des Tarifs den Aufgabenträgern entzogen hätte. Dies hätte den derzeit geltenden Zuständigkeitsregelungen widersprochen.

2.2.4 Stand der außerparlamentarischen Debatte

Zum Linienbedarfsverkehr fand kaum eine außerparlamentarische Diskussionsdebatte statt und bezog sich überwiegend auf eine befürchtete Konkurrenzierung durch den gebündelten Bedarfsverkehr. Eine Vielzahl der konstituierenden Merkmale entspringt dem Linienverkehr.

2.3 Derzeitige gesetzliche Regelungen und Bestimmungen zum gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG

2.3.1 Wesentlicher Regelungsgegenstand

Vor der Neueinführung des § 50 PBefG bestand keine passgenaue Genehmigungsmöglichkeit für ein flexibles On-Demand-Angebot. Derartige Verkehre konnten nur unter § 2 Abs. 6 und 7 PBefG genehmigt werden. Mit der Neueinführung des § 50 PBefG wurde eine neue, flexible, privatwirtschaftlich betriebene Verkehrsbedienform mit Fahrtwunschbündelung etabliert und ein entsprechender personenbeförderungsrechtlicher Genehmigungstatbestand geschaffen, um Rechtssicherheit herzustellen. Der gebündelte Bedarfsverkehr unterliegt vielfältigen Regulierungsmöglichkeiten, um andere bestehende Verkehrsformen zu schützen.

Aus Nutzendensicht unterscheiden sich der Linienbedarfs- und gebündelte Bedarfsverkehr in ihrem Angebot nur an wenigen Stellen. Auch der gebündelte Bedarfsverkehr bietet ein On-Demand-Angebot mit Fahrtwunschbündelung. Sein Bediengebiet ist in der Regel auf den Sitz des Unternehmens beschränkt. Eine Tür-zur-Tür-Bedienung ist möglich. Den gebündelten Bedarfsverkehr treffen als privatwirtschaftlich organisierte Verkehrsform nicht die Pflichten des ÖPNV. Zur Herstellung eines level playing field zwischen einzelnen Verkehrsarten und -formen stehen der Genehmigungsbehörde jedoch zahlreiche Regulierungsinstrumente zur Verfügung. Dadurch soll insbesondere ein ausgewogenes Verhältnis zum ÖPNV und zum Taxiverkehr gewährleistet werden.

Die Regulierungsinstrumente lassen sich dabei in obligatorische und fakultative unterteilen. Der Bundesgesetzgeber hat die obligatorischen Instrumente vorgegeben, die eine hinreichende Abgrenzung zum ÖPNV und Taxi- sowie Mietwagenverkehr begründen sollen. Die fakultativen Regulierungsinstrumente sollen den Genehmigungsbehörden vor Ort einen weiteren Gestaltungsspielraum geben, um den gebündelten Bedarfsverkehr in das Gesamtsystem der örtlichen Verkehre einzugliedern.

2.3.2 Systematik der Rechtsnorm

Der Genehmigungstatbestand des gebündelten Bedarfsverkehrs befindet sich im Teil der Gelegenheitsverkehre mit Kraftfahrzeugen. Bestimmungen für den gebündelten Bedarfsverkehr werden auch in Abgrenzung zu anderen Sonderbestimmungen für die einzelnen Verkehrsarten des PBefG vorgenommen.

2.3.3 Intention des Bundesgesetzgebers

Mit der Einführung des Genehmigungstatbestands wurde Planungs- und Rechtssicherheit gegenüber dem vorherigen Stand der sonst häufig (befristeten) Genehmigungsmöglichkeit geschaffen. Erklärtes Ziel des Bundesgesetzgebers ist die Einführung von Bedarfsverkehren, auch außerhalb des ÖPNV. Unter anderem solle die Einzelbeförderung mit entsprechend vielen Fahrzeugbewegungen zugunsten gebündelter Fahrten vermieden werden. Es soll mehr Mobilität bei weniger Verkehrsaufkommen entstehen, insbesondere auch ländliche Regionen sollen erschlossen werden (zu den Zielen des Bundesgesetzgebers: siehe auch Kapitel 1)

Um die bestehenden Verkehrsformen vor einem erwerbswirtschaftlich betriebenen Bedarfsverkehr, der sich vorwiegend an wirtschaftlich attraktive Lagen etablieren wird, zu schützen, hat der Bundesgesetzgeber eine Vielzahl von Regulierungsmöglichkeiten

geschaffen. Diese vorgegebenen Regulierungsmöglichkeiten können auch als obligatorische Regularien bezeichnet werden; sie sind konstituierende Genehmigungsvoraussetzungen, die den gebündelten Bedarfsverkehr auszeichnen:

- **Vorherige Bestellung:**
Die ausschließliche Durchführung aufgrund vorheriger Bestellung dient der Abgrenzung zum Taxiverkehr, der auch den sog. Winkverkehr befördern darf. Unter Winkverkehr sind Beförderungen aufgrund des spontanen Heranwinkens des Taxis oder der Einstieg an einem Taxistand zu verstehen.
- **Verwechslungsverbot zum Taxi- und Mietwagenverkehr:**
Der gebündelte Bedarfsverkehr darf für die Nutzenden in seinem Erscheinungsbild nicht zu einer Verwechslung mit dem Taxi- und Mietwagenverkehr führen.
- **Bediengebiet Gemeinde des Betriebssitzes:**
Insbesondere für den ländlichen Raum hat der Bundesgesetzgeber von der Beschränkung des Bediengebiets Ausnahmen vorgesehen, die das Einvernehmen der anderen Genehmigungsbehörde und des Aufgabenträgers voraussetzen. Hinsichtlich des Verfahrens des Einvernehmens macht der Bundesgesetzgeber keine Vorgaben, sondern setzt diesbezüglich auf die kommunale Selbstbestimmung der Akteure.
- **Bündelungsquote:**
Die Bündelungsquote ist nur für den Stadt- und Vorortverkehr im Sinne des § 8 Abs. 1 PBefG festzulegen. Ziel ist es, in diesen Räumen mit vergleichsweise hohen Nachfragepotenzialen und entsprechend zu erwartenden Erträgen eine Kannibalisierung der anderen Verkehre zu vermeiden und eine höhere Verkehrseffizienz zu erreichen. Ebenfalls ist ein Monitoring der Bündelungsquote durch die Behörde vorgesehen, um die Einhaltung der Vorgaben kontrollieren zu können.
- **Keine Mehrfachkonzession:**
Der Bundesgesetzgeber verbietet es grundsätzlich, dass für dasselbe Fahrzeug eine Taxikonzession, eine Mietwagenkonzession und eine solche für den gebündelten Bedarfsverkehr parallel bestehen, § 46 Abs. 3 PBefG. Diese Vorgabe besteht nur in Gemeinden über 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, in diesen besteht die Annahme, dass ein ausreichender Verkehrsbedarf für beide Beförderungsformen besteht. In kleineren Gemeinden kann eine Mehrfachkonzession zur Wirtschaftlichkeit des Verkehrs maßgeblich beitragen.
- **Abstandsgebot zum ÖPNV:**
Durch ein Mindestbeförderungsentgelt soll der Abstand zum ÖPNV gewahrt werden, § 51a Abs. 2 PBefG. Der Bundesgesetzgeber hat diesbezüglich von der Angabe einer Mindesthöhe (z. B. prozentuale Angabe) abgesehen, diese Regelung wurde den örtlichen Genehmigungsbehörden vorbehalten.

Der Bundesgesetzgeber erteilt den örtlichen Genehmigungsbehörden darüber hinaus einen Gestaltungsspielraum durch fakultative Regulierungsinstrumente:

- **Rückkehrpflicht:**
Die Rückkehrpflicht besagt, dass Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs nach einem durchgeführten Auftrag grundsätzlich wieder an ihren Betriebssitz oder einen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen, sofern dies öffentliche Verkehrsinteressen erfordern. Von dieser Rückkehr kann nur abgesehen werden, wenn während des Auftrags oder während der Rückfahrt ein neuer Beförderungsauftrag angenommen wird.
- **Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen:**
Der Bundesgesetzgeber ermöglicht der örtlichen Genehmigungsbehörde den Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen durch Anforderungen an den Abstellort; eine

Bündelungsquote² außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs; Vorgaben an Barrierefreiheit, Emissionen, Sozialstandards, Arbeitszeitregelungen, Entlohnung, Pausenzeiten.

- **Höchstbeförderungsentgelt:**
Ein Mindestentgelt (s. Abstandsgebot zum ÖPNV) für den gebündelten Bedarfsverkehr ist verpflichtend anzuordnen, die Deckelung nach oben hingegen fakultativ, § 51a Abs. 2 PBefG. Eine Deckelung nach oben kann den gebündelten Bedarfsverkehr als „Zwischenform“ passgenau seinem Komfort nach zwischen den Linien(bedarfs)verkehr und den Taxiverkehr einordnen. Darüber hinaus kann die Genehmigungsbehörde auch Zeitpunkte für diese festgelegten Mindest- und Höchsttarife festlegen.
- **Festsetzung Höchstzahl der Fahrzeuge:**
Um öffentliche Verkehrsinteressen zu schützen, kann eine Höchstzahl der genehmigten Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs festgesetzt werden (§ 13 Abs. 5a PBefG). Dies dient zum einen der Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betreiber gebündelten Bedarfsverkehre aber auch dem Schutz der weiteren Verkehrsformen.

2.3.4 Stand der außerparlamentarischen Debatte

Die Regelung des gebündelten Bedarfsverkehrs sah und sieht sich vielzähligen Einwänden ausgesetzt. Zusammenfassend lassen sich diese insbesondere auf folgende Punkte konkretisieren:

- **Rückkehrpflicht:**
Die Rückkehrpflicht führe zu Leerfahrten und widerspricht damit den Zielen des Klima- und Umweltschutzes.
- **Bündelungsquote:**
Zum Schutze des Taxi- und Mietwagengewerbes kann die Bündelungsquote auch außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs angeordnet werden. Befürchtungen gehen dahin, dass aufgrund der niedrigeren Siedlungsdichte eine angeordnete Bündelungsquote in ländlicheren Regionen schwer eingehalten werden könne. Die geringe Wirtschaftlichkeit wird dazu führen, dass sich gebündelte Bedarfsverkehre an diesen Orten nicht etablieren werden.
- **Fehlende Leitlinien für Abstimmung mehrerer Gemeinden:**
Erstreckt sich ein Bediengebiet des gebündelten Bedarfsverkehrs über mehrere Gemeinden, so haben sich diese hinsichtlich der Genehmigung des gebündelten Bedarfsverkehrs abzustimmen. In diesem Zusammenhang wird von der Wirtschaft befürchtet, dass fehlende Abstimmungsleitlinien zu einer Zerklüftung des Genehmigungsprozesses führen würden.
- **Entgeltsystem:**
Mit dem Abstandsgebot überträgt der Bundesgesetzgeber ein im ÖPNV verankertes Tarifmodell auf den innovativen Bereich der neuen Verkehrsformen. Flatrate- oder Abonnementsmodell seien damit schwer umsetzbar.
- **Keine Steuersatzermäßigung:**
Der Bundesgesetzgeber entschied sich gegen eine Steuersatzermäßigung des gebündelten Bedarfsverkehrs auf sieben Prozent. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dies angeregt, um insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der erwerbswirtschaftlich betriebenen Verkehrsform zu stärken. So profitieren andere Verkehrsformen (z. B. der Taxiverkehr unter 50 km Fahrtweg) von einer ermäßigten Steuer in Höhe von 7 Prozent.
- **Starke Regulierung:**
Der Bundesgesetzgeber hat eine Vielzahl an Regulierungsinstrumenten für den

² Die Bündelungsquote ist ein betrachtungszeitraumbezogener Durchschnittswert, wie viele Personen (Personenkilometer) relativ zur Fahrleistung der Fahrzeuge (Fahrzeugkilometer) gleichzeitig befördert wurden.

gebündelten Bedarfsverkehr entwickelt. Diese dienen überwiegend dem Schutz des ÖPNV vor Kannibalisierung durch erwerbswirtschaftliche Verkehre sowie dem Taxi- und Mietwagengewerbe in ihrem Bestand. Zumindest der Taxiverkehr sieht sich jedoch derzeit einer starken Konkurrenz durch Mietwagenverkehre von Anbietern wie UBER ausgesetzt, so dass angeführt wird, die Regulierungstiefe verhindere die Etablierung gebündelter Bedarfsverkehre ohne, dass dies dem Schutz des Taxigewerbes dienlich wäre.

2.4 Exkurs: Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“

Das Konzept des ÖPNV-Taxis ist keine Verkehrsform des Personenbeförderungsgesetzes, sondern ein Betreibermodell im Sinne einer Organisationsform. Ziel des Betreibermodells ist es, den bestehenden Linienverkehr im Sinne des § 8 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 PBefG durch konventionelle Fahrzeuge des Taxiverkehrs zu ergänzen und zu verdichten; eine Ersetzungsfunktion ist in der Regel nicht vorgesehen. Es handelt sich um ein fahrplanloses Angebot im Flächenverkehr, die Beförderung der Fahrgäste erfolgt nur bei einem entsprechenden Bedarf. Eine Fahrtwunschbündelungen (gemeinsame Beförderung mehrerer Fahrgäste auf ähnlicher Wegstrecke), vergleichbar zu den neuen Verkehrsformen Linienbedarfs- (§ 44 PBefG) und gebündeltem Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) kann potenziell erfolgen, eine Bündelung ist jedoch nicht zwingend vorgesehen. Das Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“ wird daher auch in On-Demand-Angeboten angewendet (z. B. im Landkreis Freudenstadt, Baden-Württemberg).

Die praktische Umsetzung des ÖPNV-Taxis sieht vor, dass sich Taxiunternehmer (Genehmigung nach § 47 i. V. m. § 13 PBefG) in Zeiten, bei denen kein Beförderungsauftrag im regulären Taxiverkehr vorliegt, über eine Dispositionssoftware zur Erbringung von ÖPNV-Taxifahrten zur Verfügung stellen können. Die Teilnahme der Taxiunternehmer ist freiwillig, so dass ein verlässliches Angebot entstehen kann, sofern die Nachfrage des Markts zu einem entsprechenden Angebot der Taxiunternehmer führt. Die Fahrgäste platzieren ihren Fahrtwunsch über eine Mobilitätsplattform. Steht eine konventionelle ÖPNV-Verbindung zu dem gewünschten Zeitpunkt nicht zur Verfügung, so vermittelt die Mobilitätsplattform die Fahrt mit dem ÖPNV-Taxi. Gegenüber dem Fahrgast wird diese Fahrt zum regulären ÖPNV-Tarif und – sofern vorgesehen – mit einem entsprechenden Komfortzuschlag abgerechnet. Der Taxiunternehmer befördert den Fahrgast hingegen zum regulären Taxitarif; sofern vereinbart sind Abschläge denkbar. Den regulären Taxitarif erhält der Taxiunternehmer vom ÖPNV-Aufgabenträger in Form eines Ausgleichsanspruchs ersetzt. Der ÖPNV-Aufgabenträger rabattiert den Taxitarif für Inhaber eines ÖPNV-Tickets durch eine gemeinwirtschaftliche Tarifverpflichtung im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift. Für diese Abrechnungsmodalität ist eine entsprechende Sondervereinbarung zwischen dem Aufgabenträger und Taxiunternehmen im Sinne des § 51 Abs. 2 PBefG, mit einer entsprechenden beihilferechtskonformen Ausgestaltung in Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 notwendig.

Das Modell des ÖPNV-Taxis bietet Chancen, wenn u. a. zu Zeiten des Betriebsschlusses im konventionellen Linienverkehr keine Beförderung von Personen im ÖPNV erfolgen kann. Der ÖPNV-Aufgabenträger kann der Daseinsvorsorge zu ausgeweiteten Betriebszeiten verstärkt gerecht werden. Das Konzept ermöglicht einen Rückgriff auf eine bestehende Fahrzeugflotte und Personalkapazitäten, so dass Neubeschaffungen nicht notwendig sind. Kosten für die Vorhaltung von Personal und Fahrzeugen bestehen nicht. Kosten fallen nur an, sofern eine Beförderungsleistung erbracht wird. Das Konzept wird derzeit als wettbewerbsfreie ÖPNV-Leistung eingestuft, so dass ein Vergabeverfahren nicht notwendig sei.

2.5 Mobilitätsdaten zu Bedarfsverkehren über den Nationalen Zugangspunkt

Mobilithek als neuer und zentraler Nationaler Zugangspunkt

Seit dem 01.07.2022 bietet das Bundesministerium für Verkehr (BMV) mit der sogenannten „Mobilithek“ einen neuen zentralen, einheitlichen und öffentlich Zugang zu Mobilitätsdaten unter anderem des öffentlichen Linien- und Gelegenheitsverkehrs. Die Mobilithek ersetzt somit das zuvor betriebene Open-Data-Portal mCLOUD und den Mobilitäts Daten Marktplatz (MDM) als Nationalen Zugangspunkt. Damit bot sich die Mobilithek grundsätzlich als mögliche Datenquelle für eine Evaluation der Wirkungen der §§ 44 und 50 PBefG an.

Zum Zeitpunkt der Analyse befand sich die Mobilithek noch im Aufbau. Daher war zu berücksichtigen, dass Art, Umfang und Qualität der verfügbaren Mobilitätsdaten die Verwendbarkeit der Mobilithek im Rahmen der Evaluation bestimmen.

Datenbereitstellungspflicht

Anbieter und Vermittler von Beförderungsdienstleistungen sind gemäß § 3a, Absatz 1 PBefG dazu verpflichtet, statische und dynamische Mobilitätsdaten sowie entsprechende Metadaten, die im Zusammenhang mit der Beförderung von Personen im Linienverkehr nach den §§ 42, 42a und 44 PBefG sowie im Gelegenheitsverkehr nach den §§ 47, 49 und 50 PBefG entstehen, bereitzustellen. Hierzu können sie sich auch eines Erfüllungsgehilfen bedienen. Art, Inhalt und Form der Datenbereitstellung regelt die Mobilitätsdatenverordnung (MDV). Sofern auf Länderebene Systeme zur Erfassung von Mobilitätsdaten bereits betrieben werden, die dem Zweck der landeseinheitlichen Zusammenführung von Daten dienen, so sind die Daten von den Mobilitätsanbietern bzw. Vermittlern vorrangig an diese Systeme zu liefern; Weiterleitung der Daten an die Mobilithek ist gewährleistet.

Von der Pflicht zur Datenbereitstellung ausgenommen sind natürliche oder juristische Personen, die als Einzelunternehmer firmieren. Diese können entsprechende Daten jedoch freiwillig bereitstellen.

Evaluationsrelevante Daten der Mobilitätsdatenverordnung

Die Mobilitätsdatenverordnung vom 20.10.2021 i. d. F. v. 01.07.2022 sieht die Bereitstellung einer Reihe von Mobilitätsdaten vor, die eine Beurteilung der Angebots- und Marktentwicklung bei Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG und gebündelten Bedarfsverkehren § 50 PBefG ermöglichen (s. folgende Tabellen). Die Fassung vom 15.05.2026 lag zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht vor.

Relevante Datengruppe	Relevante Daten
Fahrpläne	Haltestellen, Haltezeiten, Anschlüsse
Betriebskalender	Betriebszeiten und Betriebskalender mit einer Zuordnung zwischen Tageskategorien und Kalendertagen
Routen	Netztopologie, Streckendaten, Liniennetz, Bediengebiet

Relevante Datengruppe	Relevante Daten
Tarifdaten / Preise	gängige Basis-/Normaltarife, Fahrgastkategorien, gängige Tarifprodukte, Sondertarifprodukte, Tarifzonen
Fahrzeuge	Fahrzeugart, Eigenschaften (Barrierefreiheit, Umweltstandard)

Tabelle 1: Evaluationsrelevante Daten entsprechend der Mobilitätsdatenverordnung zur Bewertung der Angebots- und Marktentwicklung bei Bedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG

Relevante Datengruppe	Relevante Daten
Gebiete/Zeiten	Gebiete, in denen die Mobilitätsdienstleistung angeboten wird / ggf. ab wann Dienste im entsprechenden Gebiet angeboten werden
Standorte	Geokoordinaten/Adresse/Beschreibung von Taxistandorten, Mietwagenstationen und Stationen für den gebündelten Bedarfsverkehr
Preise	gängiger Basis-/Normalpreis; Sonderprodukte; Geschäftsbedingungen
Fahrzeuge	Informationen zum eingesetzten Fahrzeugpool (inkl. Fahrzeugtyp und Angaben zu Barrierefreiheit und Umweltstandard)

Tabelle 2: Evaluationsrelevante Daten entsprechend der Mobilitätsdatenverordnung zur Bewertung der Angebots- und Marktentwicklung bei Bedarfsverkehren gemäß § 50 PBefG

Datenverfügbarkeit und Datenqualität

Zum Zeitpunkt der letzten Überprüfung der oben genannten Mobilitätsdaten auf Verfügbarkeit und Qualität im Februar 2024 enthielt die Mobilithek keine Datensätze zu Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG und nur einen Datensatz (statische Daten) der MOIA GmbH zum gebündelten Bedarfsverkehrsangebot gemäß § 50 PBefG in Hannover mit Angaben zu Bediengebiet, Preisen/Beförderungsentgelten, Buchungs- und Bezahlungsmöglichkeiten sowie zu Anzahl, Umweltstandard und Barrierefreiheit der eingesetzten Fahrzeuge.

Fazit

Die Mobilitätsdatenverordnung verpflichtet Mobilitätsanbieter bzw. deren Erfüllungsgehilfen dazu, Daten zu ihrem Mobilitätsangebot bereitzustellen. Dies betrifft insbesondere Daten zum räumlichen und zeitlichen Umfang der Angebote, zur Gestaltung der Fahrpreise sowie zu Art, Anzahl und Ausstattung der eingesetzten Fahrzeuge. Eine solche Datensammlung wäre grundsätzlich eine geeignete Grundlage, um die Wirkungen der PBefG-Gesetzesnovelle von 2021 datenbasiert evaluieren zu können.

Im Zeitraum der Evaluation enthielt der Nationale Zugangspunkt „Mobilithek“ jedoch lediglich einen Datensatz zu einem gebündelten Bedarfsverkehrsangebot gemäß § 50 PBefG. Mobilitätsdaten aus der Mobilithek waren somit für eine Evaluation der Gesetzesnovelle nicht nutzbar.

2.6 Übersicht über vorhandene Angebote des Linienbedarfsverkehrs und des gebündelten Bedarfsverkehrs

Bestand an Bedarfsverkehren und Genehmigungsformen

Im Zeitraum der letzten Bestandsaufnahme im Rahmen dieser Evaluation (12/2024 bis 02/2025) ergab eine Literatur- und Internetrecherche bundesweit 131 digital gesteuerte Bedarfsangebote³ ohne Linien- und Fahrplanbindung. Dieses Ergebnis ist jedoch nur eine Momentaufnahme. Denn zum einen kann nicht ausgeschlossen werden, dass trotz einer sorgfältigen Recherche einzelne Bedarfsverkehrsangebote nicht erfasst wurden. Zum anderen zeigte der Vergleich mit den zuvor durchgeführten Bestandsaufnahmen eine dynamische Marktentwicklung: War im Zeitraum 04/2023 bis 01/2024 noch eine deutliche Zunahme an Bedarfsverkehrsangeboten in Deutschland zu beobachten, hatte sich der Zuwachs an neuen Angeboten im Zeitraum 01/2024 bis 02/2025 deutlich abgebrems. Dem standen anderenorts Betriebseinstellungen von Bedarfsverkehren gegenüber oder bestehende Angebote wurden angepasst:

- Betriebseinstellungen gab es vor allem in größeren Städten und urbanen Räumen (Berlin, Köln, Dresden, Münster, Mainz, Leverkusen, Rostock).
- Ein häufig genannter Grund für Betriebseinstellungen war Mediendarstellungen zufolge die Unrentabilität der Bedarfsverkehre. Nach dem Auslaufen von Fördermitteln sahen sich die zuständigen ÖPNV-Aufgabenträger nicht in der Lage, das Betriebskostendefizit der Bedarfsverkehre weiterhin zu finanzieren. Tiefergehende Gründe für diese Unrentabilität (z. B. ungünstiges Verhältnis aus hohen Bereitstellungskosten und zu geringer Fahrgastnachfrage) waren in den Medien in der Regel nicht näher genannt; nur vereinzelt wurde auf zu geringe Nutzungszahlen verwiesen.
- Die Angebotsanpassungen bei vielen Bedarfsverkehren umfassten oftmals zum Teil deutliche Ausweitungen der Bedienggebiete, insbesondere in suburbanen und ländlich geprägten Räumen. Häufig erfolgten auch Anpassungen bei den Betriebstagen und Betriebszeiten, den Nutzungsbedingungen und den Beförderungstarifen. Ziel dieser Anpassungen war oftmals eine Optimierung der Angebotsabstimmung mit dem liniengebundenen ÖPNV (z. B. Anpassung von Bedienggebieten oder Nutzungsbeschränkung der Bedarfsverkehre bei Verfügbarkeit einer Fahrt im Linienverkehr) und die Sicherung der Finanzierbarkeit eines Regelbetriebs ohne Fördermittel.

Die in der Literatur bzw. im Internet verfügbaren Informationen zu den recherchierten Bedarfsverkehrsangeboten enthielten keine Angaben zur genehmigten Verkehrsform. Insofern sind beispielsweise auch die Verkehrsformen von den o. g. eingestellten Bedarfsverkehren nicht bekannt; da jedoch meist auf eine Entscheidung des ÖPNV-Aufgabenträgers verwiesen wurde, ist jedoch anzunehmen, dass es sich in diesen Fällen um Linienbedarfsverkehre gemäß § 44 PBefG oder andere Formen des Linienverkehrs handelt.

Bei den noch bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten deuteten die Angebotsstrukturen (Betriebstage und -zeiten) und insbesondere die Beförderungstarife darauf hin, dass diese überwiegend in den ÖPNV integriert und nicht rein erwerbswirtschaftlich organisiert sind, womit sie wesentliche Angebotsmerkmale von Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG aufweisen. Lediglich die MOIA GmbH hatte auf Anfrage bestätigt, dass das Ridepooling-Angebot MOIA Hannover zum Zeitpunkt der Anfrage (Stand 10/2023) als gebündelter Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG genehmigt war, der Bedarfsverkehr MOIA Hamburg

³ zur Zählweise von Bedarfsverkehrsangeboten: siehe Kapitel 3.1.2

hingegen als Linienbedarfsverkehr nach § 44 PBefG. Darüber hinaus ergab die quantitative Befragung der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehren, dass nach § 50 PBefG genehmigte gebündelte Bedarfsverkehre offenbar nur sehr selten vorkommen (s. Kapitel 5.1.2, 5.2.1 und 5.2.2). Dies lässt den Schluss zu, dass die im Zeitraum der Bestandsaufnahme (12/2024 bis 02/2025) bestehenden Angebote entweder als Linienbedarfsverkehr nach § 44 PBefG oder nach einer bereits vor der PBefG-Novelle bestehenden Verkehrsform genehmigt waren. Auch das Ergebnis der Experteninterviews (s. Kapitel 4) bestätigt diese Vermutung.

Räumliche Verbreitung von Bedarfsverkehren nach Raumtyp

- Eine Auswertung zur räumlichen Verbreitung von Bedarfsverkehren nach Raumtyp (RegioStaR-7)⁴ brachte folgende Ergebnisse:
- Die Bedienggebiete der rd. 130 Bedarfsverkehrsangebote lagen überwiegend in kleinstädtisch-dörflich strukturierten Kommunen. Mit großem Abstand überwogen dabei Kommunen, die dem kleinstädtischen, dörflichen Raum in ländlichen Regionen zugeordnet sind (Typ 77: rd. 58 Prozent), gefolgt von Kommunen im kleinstädtischen, dörflichen Raum von Stadtregionen (Typ 74: rd. 16 Prozent). Auf Metropoliten sowie auf Regiopolen und Großstädte entfielen nur wenige Bedarfsverkehrsangebote (Typ 71: rd. 1 Prozent, Typ 72: rd. 2 Prozent).
- Mit Blick auf die einzelnen Raumtypen und die Anzahl der diesen jeweils zugeordneten Kommunen zeigte sich, dass insbesondere die Metropoliten, aber auch die Regiopolen und Großstädte eine sehr gute Abdeckung mit Bedarfsverkehren haben (Typ 71: rd. 63 Prozent, Typ 72: rd. 35 Prozent) (vgl. Bild 2).
- Von den Kommunen, die den kleinstädtischen, dörflichen Räumen sowohl in Stadtregionen als auch in ländlichen Regionen zugordnet sind, verfügte nur jeweils ein knappes Zehntel über Bedarfsverkehrsangebote (Typ 74 und 77: jeweils rd. 9 Prozent). Die Ausstattung der Kommunen in den übrigen Raumtypen lag in ähnlicher Größenordnung. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Zahl der Gemeinden insbesondere in den Raumtypen 74 und 77 sehr groß ist.
- Rund 11 Prozent der Fläche in Deutschland waren Bedienggebiete von Bedarfsverkehren und rd. 15 Prozent der Bevölkerung in Deutschland hatten unmittelbaren Zugang zu Bedarfsverkehrsangeboten (vgl. Bild 3). Überdurchschnittlich hoch war der Erschließungsgrad der Metropoliten (Typ 71: 27 Prozent der Fläche / 28 Prozent der Bevölkerung) und der Regiopolen bzw. Großstädten (Typ 72: 16 Prozent der Fläche / 21 Prozent der Bevölkerung). Dörflich-kleinstädtisch strukturierte Kommunen sowohl in Stadtregionen als auch in ländlichen Regionen wiesen hingegen deutlich geringe Erschließungsquoten auf (Typ 74: 12 Prozent der Fläche und 13 Prozent der Bevölkerung, Typ 77: 11 Prozent der Fläche und 9 Prozent der Bevölkerung), jedoch mit steigender Tendenz zwischen 2023 und 2025. Die übrigen Raumtypen hatten noch geringere Erschließungsgrade.

⁴ Jede Stadt/Gemeinde in Deutschland ist einem RegioStaR-7-Typ zugeordnet. RegioStaR-7-Raumtypen sind: Metropoliten (Typ 71), Regiopolen und Großstädte (Typ 72), Mittelstädte bzw. städtischer Raum einer Stadtregion (Typ 73), kleinstädtischer dörflicher Raum einer Stadtregion (Typ 74), zentrale Städte einer Ländlichen Region (Typ 75), Mittelstädte bzw. städtischer Raum einer Ländlichen Region (Typ 76) sowie kleinstädtischer, dörflicher Raum einer Ländlichen Region (Typ 77). Bedarfsverkehrsangebote, deren Bedienggebiet sich über mehrere Städte/Gemeinden mit unterschiedlichen Raumtypen erstrecken, wurden jeweils den betreffenden Raumtypen zugeordnet.

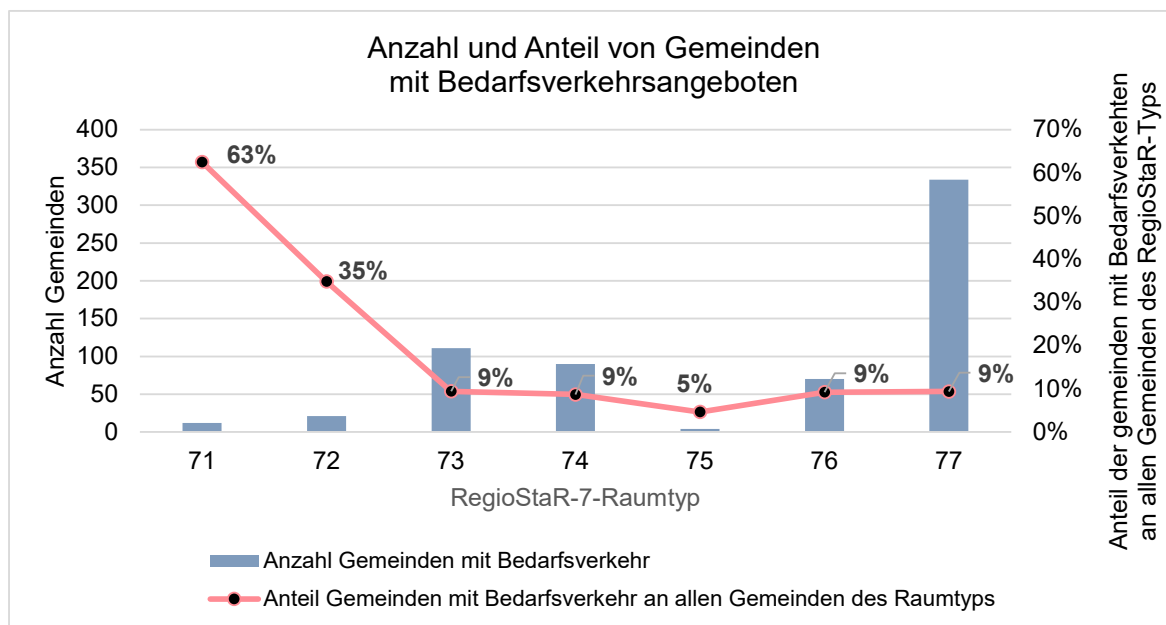


Bild 2: Anzahl und Anteil von Gemeinden mit Bedarfsverkehrsangeboten (Stand: 02/2025)

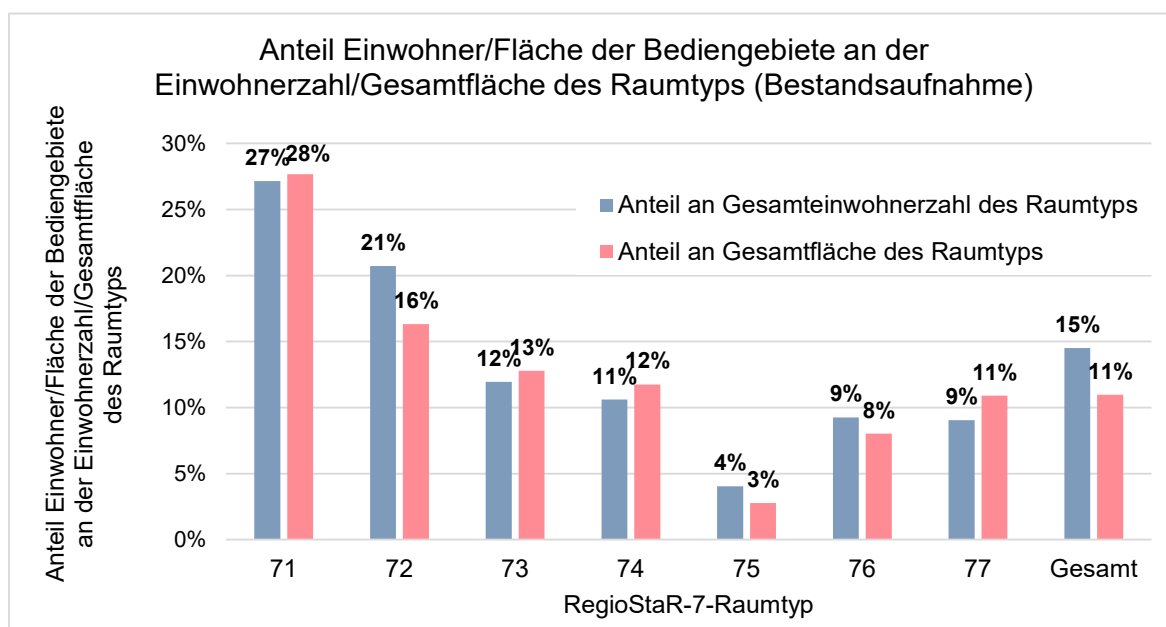


Bild 3: Anteil der Bevölkerung/Fläche der Bedienggebiete von Bedarfsverkehren nach RegioStaR-7-Typ an der Gesamtbevölkerung bzw. der Gesamtfläche des RegioStaR-7-Typs (Stand: 02/2025)

Zahlreiche der ermittelten rd. 130 Bedarfsverkehrsangebote sind Test- oder Pilotbetriebe, für die ein langfristiger, über den Förderzeitraum hinausgehender Regelbetrieb zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme noch nicht gesichert war. Insbesondere bei Bedarfsverkehrsangeboten in ländlichen Regionen war jedoch zu beobachten, dass diese in den Regelbetrieb überführt und teilweise auch ausgeweitet wurden.

Räumliche Verbreitung von Bedarfsverkehren nach Bundesländern

Die räumliche Verteilung von Bedarfsverkehrsangeboten nach Bundesländern war sehr unterschiedlich. Hierin spiegeln sich neben den jeweils vorherrschenden Raum- und

Siedlungsstrukturen auch die verkehrspolitischen Ziele und die Förderkulisse in den einzelnen Bundesländern wider:

- Unter den Stadtstaaten hatte nur die Freie und Hansestadt Hamburg zwei Bedarfsverkehrsangebote, nachdem das Angebot in Berlin Anfang 2025 eingestellt wurde.
- Besonders viele Bedarfsverkehrsangebote gab bzw. gibt es in den großen Flächenländern Bayern (29 Angebote), Nordrhein-Westfalen (27 Angebote), Baden-Württemberg (18 Angebote) und Niedersachsen (14 Angebote).
- Keine Bedarfsverkehrsangebote gab es zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme in der Stadt Berlin, in der Freien Hansestadt Bremen sowie im Freistaat Thüringen.

Bundesland	Anzahl Bedarfsverkehre in Deutschland (Stand: 01/2024)	Anteil (in %)	Fläche [km²]	Flächenanteil an der Landesfläche
Baden-Württemberg (BW)	18	14 %	2.460	7%
Bayern (BY)	29	22 %	10.731	15%
Berlin (BE)	0	0 %	0	0%
Brandenburg (BB)	3	2 %	625	2%
Bremen (HB)	0	0 %	0	0%
Hamburg (HH)	2	2 %	301	40%
Hessen (HE)	12	9 %	1.348	6%
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	4	3 %	10.392	45%
Niedersachsen (NI)	14	11 %	4.971	10%
Nordrhein-Westfalen (NW)	27	21 %	3.914	11%
Rheinland-Pfalz (RP)	7	5 %	779	4%
Saarland (SL)	3	2 %	241	9%
Sachsen (SN)	2	2 %	2.153	12%
Sachsen-Anhalt (ST)	1	1 %	6	0%
Schleswig-Holstein (SH)	9	7 %	1.650	10%
Thüringen (TH)	0	0 %	0	0%
Deutschland	100	100 %	39.570	

Tabelle 3: Räumliche Verbreitung von Bedarfsverkehren nach Bundesländern (Stand: 02/2025)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Die Erschließungssituation in den Bundesländern stellt sich wie folgt dar (s. Bild 4):

- Etwa 11 Prozent der Fläche in Deutschland waren zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme Bedienggebiete von Bedarfsverkehren. Damit hatten rd. 15 Prozent der Bevölkerung in Deutschland unmittelbaren Zugang zu Bedarfsverkehrsangeboten.
- Bezogen auf den Erschließungsgrad der Bevölkerung (Anteil der Bevölkerung in Bedienggebieten von Bedarfsverkehren) erreichte die Freie und Hansestadt Hamburg den mit Abstand höchsten Wert (73 Prozent der Bevölkerung), gefolgt von den Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern (28 Prozent der Bevölkerung), Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (jeweils 18 Prozent der Bevölkerung), die ebenfalls Erschließungsgrade der Bevölkerung erreichten, die deutlich über dem Bundesschnitt (15 Prozent der Bevölkerung) lagen.
- Bezogen auf den Erschließungsgrad Landesflächen erreichte das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern den mit Abstand höchsten Wert (45 Prozent der Fläche), gefolgt von der Freien und Hansestadt Hamburg (40 Prozent) und vom Freistaat Bayern (15 Prozent der Fläche). Deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (11 % der Fläche) lag der Flächenererschließungsgrad in den Ländern Brandenburg (2 Prozent der Fläche), Rheinland-Pfalz (4 Prozent der Fläche); Hessen (6 Prozent der Fläche), Baden-Württemberg (7 Prozent der Fläche) und Saarland (9 Prozent der Fläche).
- Mit Ausnahme von Hessen und Nordrhein-Westfalen kamen Bedarfsverkehre in den übrigen Flächenländern überwiegend in dünner besiedelten ländlichen Regionen zum Einsatz.

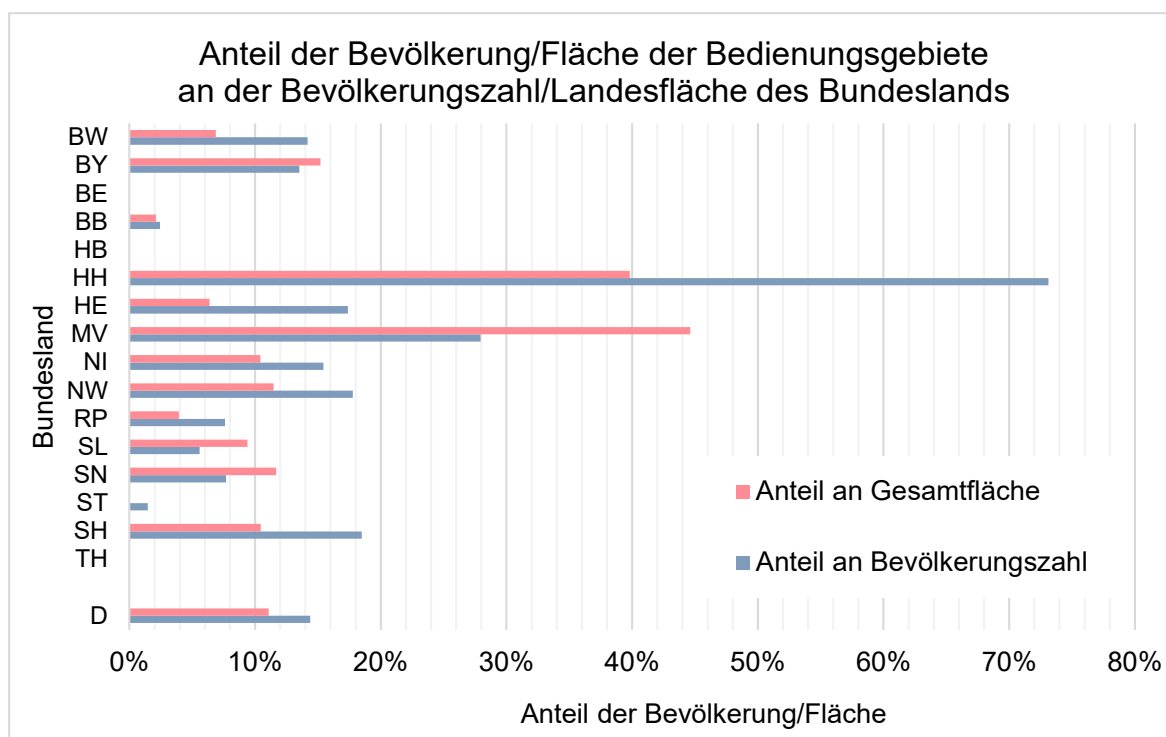


Bild 4: Anteil der Bevölkerung/Fläche der BV-Bedienggebiete an der Bevölkerungszahl/Landesfläche des Bundeslands (Stand: 02/2025)

Betriebstage und Betriebszeiten der Bedarfsverkehrsangebote nach Raumtyp

Bei der Bestandsaufnahme wurde ausgewertet, an welchen Wochentagen die Bedarfsverkehre in Deutschland angeboten werden und ob sich je nach Raumtyp Unterschiede erkennen lassen:

- In fast allen Raumtypen wurden Bedarfsverkehre in mindestens Dreiviertel der jeweils zugeordneten Bedienegebiete an allen Wochentagen (Montag bis Sonntag) angeboten. Lediglich in kleinstädtisch-dörflich strukturierten Räumen von Stadtregionen (Typ 74) war deren Anteil mit rd. 51 Prozent etwas geringer.
- Im Vergleich zu anderen Raumtypen hatten Regiopolen/Großstädte (Typ 72) und kleinstädtisch-dörflich strukturierten Räumen von Stadtregionen (Typ 74) etwas größere Anteile von Bedienegebieten (15 bzw. 17 Prozent), in denen Bedarfsverkehren ausschließlich am Wochenende (Freitagabend bis Sonntag bzw. nur Samstag und Sonntag) verkehren, vor allem im Abend- und Nachtverkehr (Nächte Fr/Sa und Sa/So).
- Es gab keine Bedarfsverkehrsangebote, die auf einzelne Wochentage beschränkt waren.

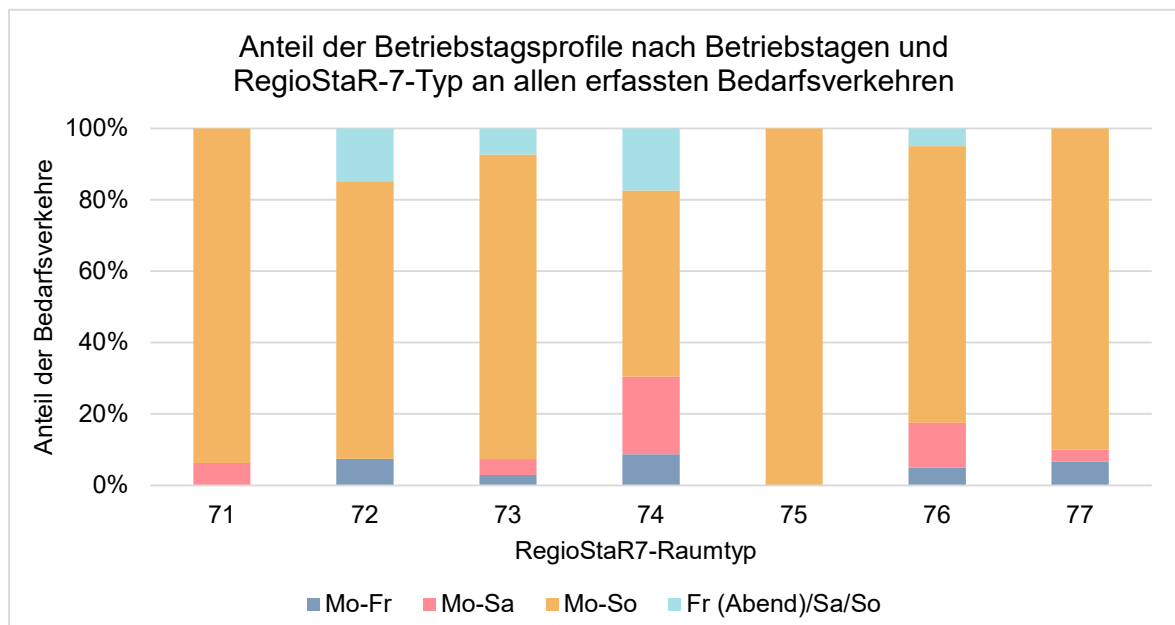


Bild 5: Anteil der Betriebstagsprofile nach Betriebstagen und RegioStaR-7-Typ an allen erfassten Bedarfsverkehren (Stand: 02/2025)

Ebenso wurde ausgewertet, welche Betriebszeiten die Bedarfsverkehre in Deutschland hatten und ob sich je nach Raumtyp Unterschiede erkennen lassen (s. Bild 6):

- An den Werktagen Montag bis Freitag zeigte sich bereits eine starke Präsenz der Bedarfsverkehre in der Hauptverkehrszeit am Morgen (5 – 9 Uhr), was insofern bemerkenswert ist, weil sich die morgendliche Hauptverkehrszeit mit vergleichsweise hoher und oftmals gut bündelbarer Verkehrsnachfrage eigentlich für konventionelle Linienverkehre gut eignet. In dem Ergebnis spiegelt sich jedoch auch wider, dass Bedarfsverkehre häufig auch als Zubringer zum Schienenpersonennahverkehr eingesetzt werden und damit typische Wege von Berufs- und Ausbildungspendlern bedienen.
- Vor allem am Wochenende (ab Freitagabend) zeigte sich eine starke Präsenz der Bedarfsverkehre im Spätverkehr (ab 20 Uhr) sowie im Nachtverkehr (ab 0 Uhr).
- Signifikante Unterschiede bei den Betriebszeiten nach Raumtyp waren nur insofern erkennbar, dass der Betrieb am Abend bzw. in der Nacht in den Raumtypen der ländlichen Region (Typ 75 bis 77) in der Regel früher endete als in den Raumtypen von Stadtregionen (Typ 71 – 74). Auch finden sich 24-h-Betriebe am Wochenende – meist von Freitagfrüh bis Sonntagabend – vor allem in den Raumtypen von Stadtregion. Dies deckt sich jedoch mit den typischen Mobilitätsmustern in Stadtregionen und ländlichen Regionen.

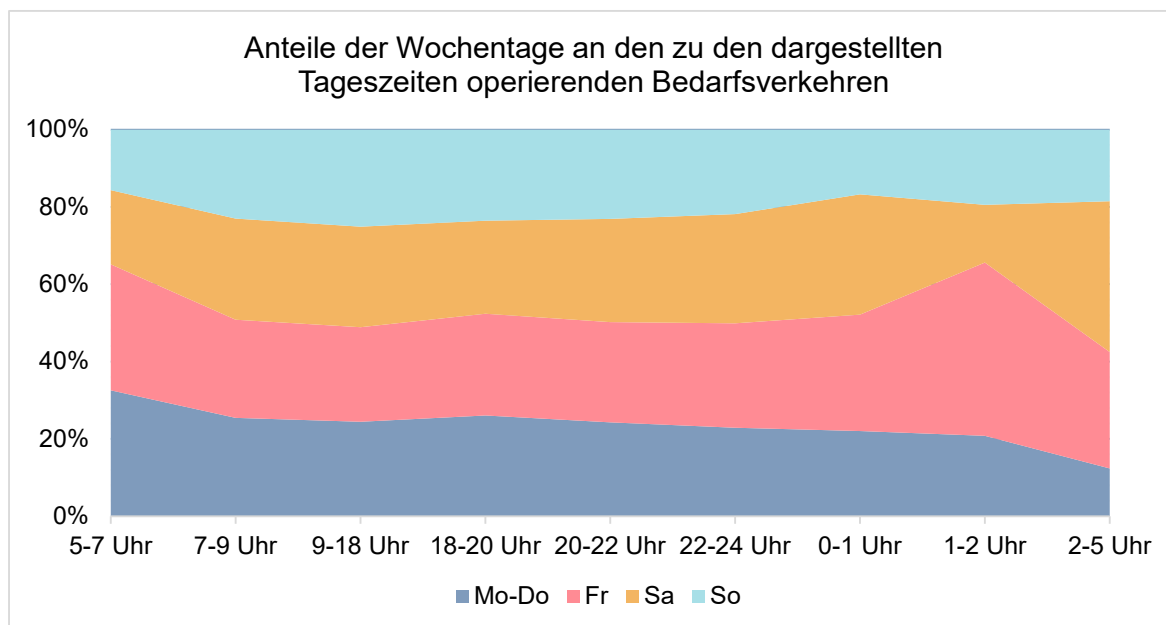


Bild 6: Anteile der Wochentage an den zu den dargestellten Tageszeiten operierenden Bedarfsverkehre (Stand: 02/2025)

Eingesetzte Fahrzeuge und Fahrzeugausstattung in Bedarfsverkehren

Informationen zur Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge waren nicht für alle Bedarfsverkehrsangebote verfügbar. Zudem bezogen sich die Angaben oftmals auf die Einführungsphase dieser Angebote. Ob und wo aufgrund der Entwicklung der Fahrgastzahlen oder von vorgenommenen Änderungen am Zuschnitt der Bedienggebiete oder der Bedienzeiten auch die Zahl der eingesetzten Fahrzeuge angepasst wurde, war nur für sehr wenige Fällen dokumentiert. Somit lassen sich für den Zeitraum der Bestandsaufnahme (12/2024 bis 02/2025) keine seriösen Aussagen zur Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge machen oder gar Bezüge zu den Raumtypen der Bedienggebiete herstellen.

Aus den veröffentlichten Daten ließen sich jedoch Rückschlüsse auf die Verteilung der Größenklassen und der Antriebsformen der eingesetzten Fahrzeuge in den Bedarfsverkehren ziehen.

Demnach lassen die eingesetzten Fahrzeuge in drei Kategorien der Beförderungskapazität einteilen (s. Bild 7, links):

- Kleine Fahrzeuge (≤ 5 Fahrgäste), z. B. Pkw oder Mini-Van, werden kaum eingesetzt und machen daher lediglich 11 Prozent der eingesetzten Fahrzeuge aus.
- Kleinbusse (6 – 8 Fahrgäste) sind mit 83 Prozent mit Abstand die häufigsten eingesetzten Fahrzeuge.
- Größere Fahrzeuge (≥ 10 Fahrgäste) werden nur sehr selten eingesetzt und machen nur 6 Prozent der eingesetzten Fahrzeuge aus.

Ein klarer Trend zeigt sich hingegen bei der Antriebsform der in Bedarfsverkehren eingesetzten Fahrzeugen (s. Bild 7, rechts):

- Der Anteil der reinen Elektrofahrzeuge in den eingesetzten Fahrzeugflotten liegt bei 68 Prozent und der Anteil der Plug-In-Hybrid-Fahrzeuge bei 12 Prozent. So macht allein die 300 Elektrofahrzeuge umfassende Fahrzeugflotte der MOIA GmbH für ihr Bedarfsverkehrsangebot in Hamburg einen sehr großen Anteil an den deutschlandweit eingesetzten Fahrzeugen im Bedarfsverkehr aus. Damit ist die Elektrofahrzeugquote

bei Bedarfsverkehren deutlich höher als im bundesdeutschen Pkw-Bestand, wo zu Beginn des Jahres 2025 lediglich 10,5 Prozent der Fahrzeuge über einen reinen Elektroantrieb (BEV) oder einen Hybrid-Antrieb verfügten, darunter 18,6 Prozent Plug-in-Hybridfahrzeuge (PHEV) [KBA 2025].

- Der vergleichsweise hohe Anteil an Elektro- und Hybridfahrzeugen ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, da zum Zeitpunkt der Fahrzeugbeschaffung eine sehr attraktive Förderkulisse für E-Fahrzeuge bestand.

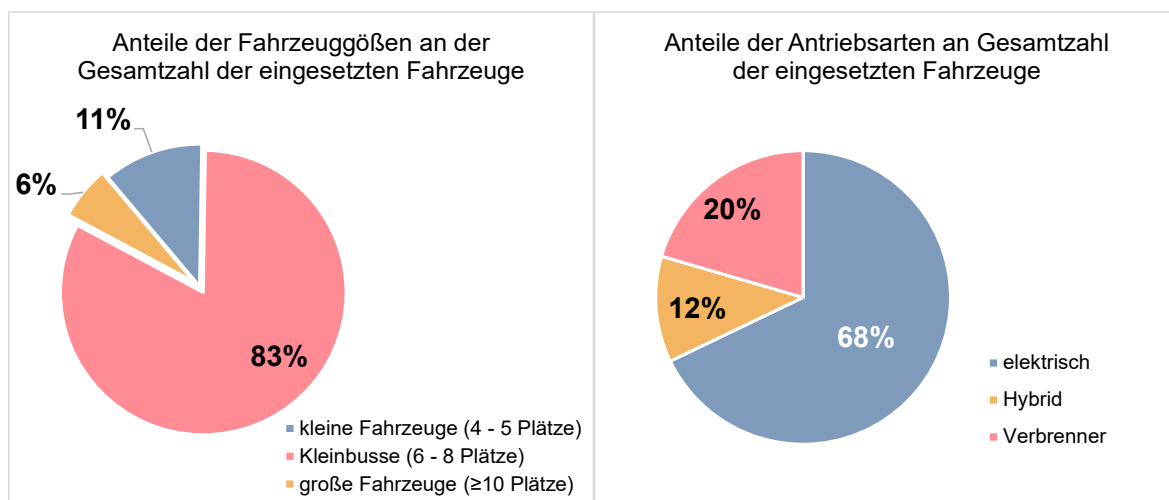


Bild 7: Anteile der Fahrzeuggrößen (links) und Anteile der Fahrzeugantriebsarten (rechts) an der Gesamtzahl der eingesetzten Fahrzeuge (Stand: 02/2025)

Anforderungen an die Barrierefreiheit der eingesetzten Fahrzeuge existieren sowohl im Linienbedarfsverkehr (hier: Ziel der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV gemäß § 8 Absatz 3, Satz 3) als auch im gebündelten Bedarfsverkehr (hier: Barrierefreiheit im gebündelten Bedarfsverkehr und im Taxiverkehr gemäß § 64c PBefG). Bei der Bestandsaufnahme ließen sich jedoch nur für weniger als zwei Drittel der Bedarfsverkehre Angaben zu Barrierefreiheit der eingesetzten Fahrzeuge ermitteln; insofern können die nachfolgenden Angaben nur grobe Orientierungswerte sein.

Für die Bedarfsverkehre mit Angaben zur Anzahl der barrierefreien Fahrzeuge ergab sich folgendes Bild (s. Bild 8):

- Zwischen 61 und 90 Prozent der eingesetzten Fahrzeuge waren barrierefrei.
- Unterschiede oder Ausstattungsgrade in Abhängigkeit vom Raumtypen zeigten sich nicht.
- Eine Auswertung nach Bundesländern zeigt große Unterschiede ohne erkennbare Zusammenhänge, z. B. zum überwiegenen Raumtyp.

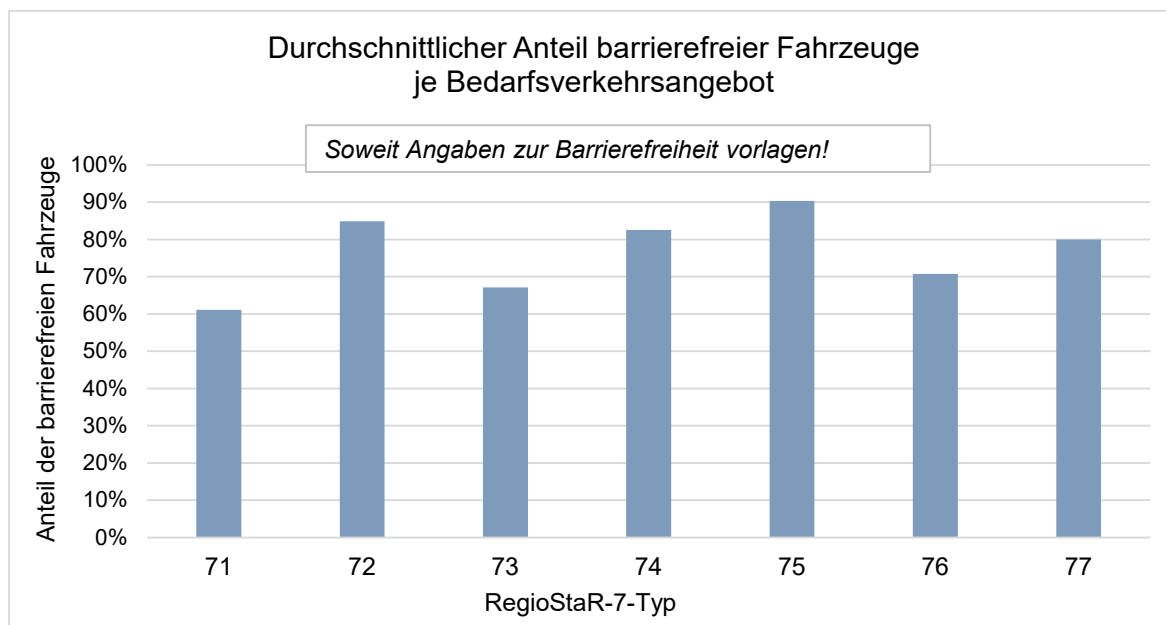


Bild 8: Durchschnittlicher Anteil barrierefreier Fahrzeuge an den Fahrzeugflotten von Bedarfsverkehren nach RegioStar-7-Typ (Stand: 02/2025)

Beförderungstarife von Bedarfsverkehren

Bei den Beförderungstarifen von Bedarfsverkehren lassen sich drei grundsätzliche Tarifarten bzw. Tarifanwendungen unterscheiden:

- Anwendung des regulären örtlichen ÖPNV-Tarifs
- Anwendung des regulären örtlichen ÖPNV-Tarifs zuzüglich Komfortzuschlag (Festpreis oder variabler Preis abhängig von Tageszeit, Entfernung oder Verfügbarkeit einer konventionellen Linienverkehrsfahrt)
- Anwendung eines „Sondertarifs“, augenscheinlich unabhängig vom örtlichen ÖPNV-Tarif und preislich meist teurer

Typischerweise sollte es so sein, dass bei Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG aufgrund ihrer ÖPNV-Integration der reguläre örtliche ÖPNV-Tarif mit oder ohne Komfortzuschlag gilt, während bei gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG ein Sondertarif gilt.

Die Auswertung der Bestandsaufnahme ergab folgendes Bild (ohne Differenzierung nach Verkehrsform, da diese nicht bekannt war):

- In 42 Prozent der erfassten Bedarfsverkehre galt ausschließlich der reguläre ÖPNV-Tarif und in 23 Prozent gilt der reguläre ÖPNV-Tarif zuzüglich eines Komfortzuschlags. Damit überwiegen deutlich die in den örtlichen ÖPNV-Tarif integrierten Beförderungstarife bei Bedarfsverkehren.
- Ein augenscheinlicher „Sondertarif“ galt in 35 Prozent der Bedarfsverkehre, obwohl die meisten dieser Bedarfsverkehre im Hinblick auf andere Systemmerkmale grundsätzlich eine starke ÖPNV-Integration zeigen.

Eine Auswertung zur Verteilung der Beförderungstarifarten nach Raumtypen zeigte folgendes Ergebnis (s. Bild 9), ohne Differenzierung nach Verkehrsform, da diese nicht bekannt war):

- In den Metropolen (Typ 71) mit einem vergleichsweise guten ÖPNV-Angebot war der Anteil der Bedarfsverkehrsangebote, die mit dem regulären ÖPNV-Tarif ohne

Komfortzuschlag genutzt werden konnten, im Vergleich zu allen anderen Raumtypen am geringsten (31 Prozent).

- In den übrigen Raumtypen konnten jeweils zwischen etwa 60 und 75 Prozent der Bedarfsverkehrsangebote zum regulären ÖPNV-Tarif entweder ohne Komfortzuschlag oder mit einem (meist geringen) Komfortzuschlag genutzt werden. Eine Ausnahme waren die zentralen Städte in der ländlichen Region (Typ 75); die wenigen dort vorhandenen Bedarfsverkehre konnten zum regulären ÖPNV-Tarif ohne Komfortzuschlag genutzt werden.
- Auffällig ist, dass auch in kleinstädtisch-dörflich geprägten Räumen der Stadtregion (Typ 74) und der ländlichen Region (Typ 77), wo Bedarfsverkehrsangebote in der Regel eng mit dem konventionellen ÖPNV verzahnt sind und dort einen essenziellen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs leisten, mit 23 Prozent bzw. 36 Prozent jeweils größere Anteile der Bedarfsverkehre nur mit Sondertarifen genutzt werden konnten.

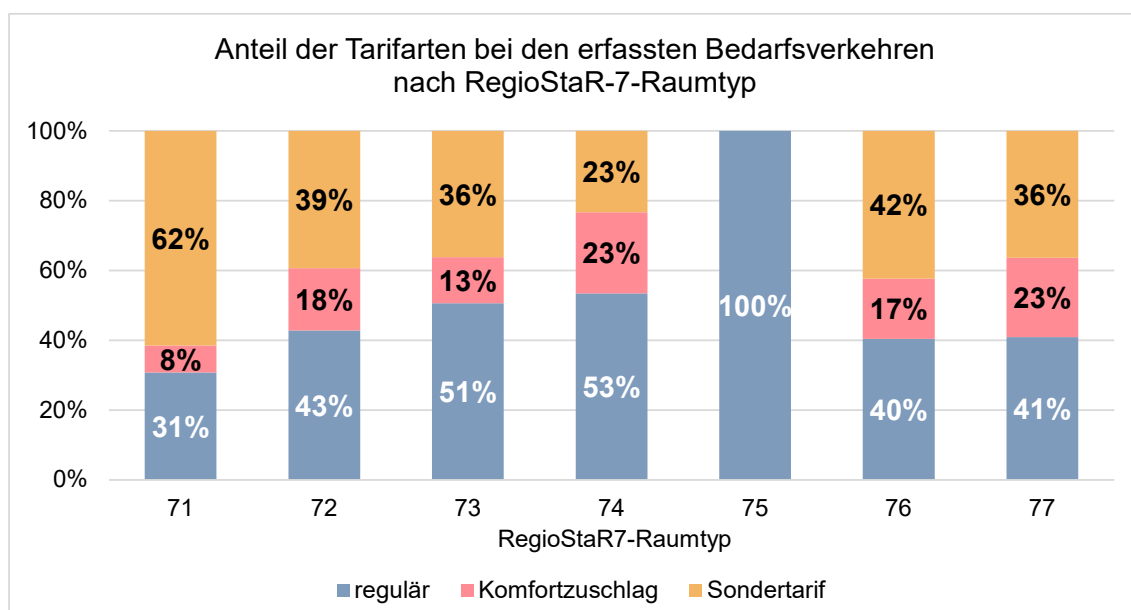


Bild 9: Anteil der Tarifarten bei den erfassten Bedarfsverkehren nach RegioStaR-7-Typ (Stand: 02/2025)

Fahrtbuchung bei Bedarfsverkehren

Die neuen Bedarfsverkehre setzen vor allem auf digitale Lösungen bei der Betriebsorganisation. Die Bestandsaufnahme ergab, dass Fahrtbuchungen mittlerweile bei allen erfassten Bedarfsverkehrsangeboten per App buchbar sind. Mit Rücksicht auf weniger digital-affine Bevölkerungsgruppen bieten die allermeisten Bedarfsverkehre zusätzlich noch die Möglichkeit einer telefonische Fahrtbuchung.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Vorgehensweise bei der Bestandsaufnahme

3.1.1 Bestandsaufnahme zur rechtlichen Situation

Grundlage der Evaluation der gesetzgeberischen Tätigkeit war eine genaue und umfassende Analyse des einschlägigen Normbestands. Die Bestandsaufnahme zur rechtlichen Situation beinhaltete die gesetzlichen Regelungen und Bestimmungen zu den neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) einschließlich aller relevanten Legislativakte. Dies umfasste:

- Erfassung von Wortlaut und Systematik der bestehenden Rechtsnormen des PBefG,
- Recherche des Novellierungsverfahrens, d.h. der Bundestags- und Bundesrats-Drucksachen vom Referentenentwurf bis zur verabschiedeten Fassung,
- Aufarbeitung des parlamentarischen Anhörungsverfahrens und der außerparlamentarischen Stellungnahmen. Dies umfasst auch Stellungnahmen seit dem Gesetzgebungsverfahren bis zum heutigen Tag.

Der Rechtsbestand wurde schriftlich umfassend aufbereitet, wobei in kurzen Erläuterungen die wesentlichen Regelungsgegenstände auch für den juristischen Laien verständlich dargestellt sind.

3.1.2 Bestandsaufnahme zu Bedarfsverkehrsangeboten

Bei der Bestandsaufnahme zu Bedarfsverkehrsangeboten wurde ermittelt, ob und inwieweit sich die Marktdurchdringung der neuen Verkehrsformen und deren Angebotsgestaltung über eine Auswertung von Mobilitätsdaten des Nationalen Zugangspunkts (Mobilithek) erkennen lässt. Darüber hinaus wurde eine deutschlandweit ausgerichtete Literatur- und Internetrecherche durchgeführt, um den Bestand an Bedarfsverkehrsangeboten zu erfassen, die sich den beiden neuen Verkehrsformen zuordnen lassen.

Betrachtet wurden dabei nur solche Bedarfsverkehrsangebote im Sinne der §§ 44 und 50 PBefG, die nicht an einen Fahrplan oder eine festen Linienweg gebunden und die digital disponiert werden (d. h. keine klassischen Rufbus- oder Anrufsammeltaxiverkehre).

Ziel

Mit einer Bestandsaufnahme der in Deutschland bestehenden Angebote zu Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG und zu gebündelten Bedarfsverkehren gemäß § 50 PBefG soll aufgezeigt werden, wie weit die Marktdurchdringung der beiden Verkehrsformen seit Inkrafttreten der PBefG-Novelle im Jahr 2021 bereits vorangeschritten ist. Zudem soll deren geografische Verteilung in Deutschland ersichtlich werden.

Methodisches Vorgehen

Eine regelmäßige und deutschlandweite Erfassung zu Angeboten der beiden neuen Verkehrsformen und deren Ausgestaltung erfolgt in Deutschland über den Nationalen Zugangspunkt „Mobilithek“. Zum Zeitpunkt der Evaluation enthielt die Mobilithek allerdings nur sehr wenige relevante Daten und war daher für eine Bestandsaufnahme zur

Beurteilung der Marktdurchdringung nicht verwendbar (vgl. Kapitel 2.4). Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme beruhen daher weitgehend auf einer breit angelegten deutschlandweiten Internetrecherche (Primärrecherche) zu On-Demand- bzw. Bedarfsverkehren. Ergänzt wurde die Internetrecherche durch eine gezielte Literatur- und Datenbankrecherche (Sekundärrecherche), u. a. Fachzeitschriften, ÖPNV-Newsletter, Best-Practice-Datenbank „Mobilikon“, Mobilithek sowie eigene Daten des Auftragnehmers.

Eine erste Basisbestandsaufnahme wurde im Zeitraum 04/2023 bis 05/2023 durchgeführt und dann in zwei nachfolgenden Zeiträumen (01/2024 und 12/2024 bis 02/2025) jeweils aktualisiert. Dadurch konnte zum einen sichergestellt werden, dass bereits frühzeitig Basisinformationen zu Bedarfsverkehrsangeboten für die Konzeptionen der qualitativen und quantitativen Befragungen (s. Kapitel 3.2 und 3.3) zur Verfügung standen, wobei die jüngste Aktualisierung der Bestandsaufnahme sicherstellte, dass im vorliegenden Bericht ein relativ aktueller Stand abgebildet werden kann. Zum anderen ließen sich aus den drei Datensätzen Erkenntnisse zur Angebotsentwicklung bei Bedarfsverkehren (Anzahl, Ausgestaltung) über einen Zeitraum von fast zwei Jahren erkennen.

Die Internetrecherche erfolgte dabei systematisch nach Bundesländern und anhand von festgelegten Erfassungsmerkmalen (s. u.). Für die Internetrecherche wurden gängige Stichworte im Zusammenhang mit den neuen Verkehrsformen verwendet (neues bzw. innovatives Mobilitäts-/Verkehrsangebot, On-Demand-Angebot, Bedarfsverkehr, Linienbedarfsverkehr, gebündelter Bedarfsverkehr u. ä.). Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Angebote zu neuen Verkehrsformen von der verwendeten Suchmaschine nicht erkannt wurden. Die Bestandsaufnahme erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Teilweise werden Bedarfsverkehrsangebote in Deutschland unter einer Art „Dachmarke“ vermarktet, d. h. die Bedarfsverkehre in einer Region tragen jeweils die gleiche Bezeichnung und es wird die gleiche Bestell-App verwendet, obwohl es sich faktisch meist um voneinander unabhängige Bedarfsverkehre ohne ein räumlich zusammenhängendes Bediengebiet handelt, die oftmals auch unterschiedliche Bedienzeiten und Nutzungsbedingungen haben. Unterschiede bei der Angebotsausgestaltung lassen sich dabei – trotz gleicher Bezeichnung – vor allem bei einem Wechsel des kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgerschaft zu beobachten, während die Ausgestaltung der Angebote innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgers relativ homogen war. In der vorliegenden Bestandsaufnahme werden daher Bedarfsverkehrsangebote, deren Bediengebiete sich über die Zuständigkeitsbereiche verschiedener kommunaler ÖPNV-Aufgabenträger (Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) erstrecken, konsequent als unterschiedliche Bedarfsverkehre erfasst, auch wenn sie die gleiche Bezeichnung tragen. Da andere Statistiken andere Zählweisen zugrunde liegen können, ergeben sich Abweichungen bei der Zahl der erfassten Bedarfsverkehrsangebote.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die im Internet veröffentlichten Daten zu den neuen Verkehrsformen in der Regel keine Informationen zur Genehmigungsform enthalten. Rückschlüsse auf die Genehmigungsform lassen sich jedoch beispielsweise über die Beschreibung des Mobilitätsangebots im Hinblick auf dessen Integration in den ÖPNV oder über die Fahrpreisgestaltung bzw. die Anwendung des örtlichen ÖPNV-Tarifs ziehen.

Die Rechercheergebnisse wurden in eine auswertungsfähige Datenbank auf Basis von MS Excel übernommen. Anschließend erfolgten Auswertungen nach den wesentlichen Erfassungsmerkmalen, sofern entsprechende Daten zu mindestens 15 Prozent der erfassten Mobilitätsangebote vorlagen.

Erfassungsmerkmale

Für die identifizierten Angebote der neuen Verkehrsformen wurden – sofern Daten vorlagen – Merkmale erfasst.

1. Name/Bezeichnung des Mobilitätsangebots
2. Genehmigungsform
 - a) § 44 PBefG, § 50 PBefG oder ggf. Genehmigungsform vor 08/2021 (soweit verfügbar)
3. Bediengebiet
 - a) Gemeinde(n), ggf. Ortsteil(e)
 - b) Landkreis / Kreisfreie Stadt
 - c) Bundesland
 - d) RegioStaR-7-Raumtyp
 - e) Bevölkerungszahl des Bediengebiets
 - f) Fläche des Bediengebiets [km²]
4. Betreiber
 - a) Name
 - b) ggf. Name des/der Unterauftragnehmer
5. Fahrtenangebot und Betrieb
 - a) Jahr der Betriebsaufnahme
 - b) Betriebszeiten (Wochentage, Tageszeiten)
 - c) Anzahl eingesetzter Fahrzeuge
 - d) Größe / Kapazität der eingesetzten Fahrzeuge
 - e) Antriebsart der Fahrzeuge
 - f) Anteil barrierefreier Fahrzeuge
 - g) Anzahl beförderter Fahrgäste pro Jahr
 - h) Fahrpreise / Tarife
 - i) Tarifart (regulärer ÖPNV-Tarif, erhöhter ÖPNV-Tarif / Komfortzuschlag, Sondertarif)
6. Fahrtwunschanmeldung
 - a) Form / Medium der Anmeldung
 - b) Vorausbuchungszeit
 - c) Zahlungsmethode
 - d) Möglichkeit der Fahrtbuchung für Dritte

Um beurteilen zu können, in welchen Raum- und Siedlungsstrukturen Bedarfsverkehre (ohne Differenzierung nach Verkehrsform) bislang zum Einsatz kommen, wurde eine Auswertung der jeweiligen Bediengebiete nach siedlungsstrukturellen Raumtypen vorgenommen, d. h. für Gruppen von Städten und Gemeinden, die ähnliche Raum- und Siedlungsstrukturen aufweisen. Hierfür wurde die zusammengefasste regionalstatische Raumtypologie RegioStaR 7 des BMV mit sieben Raumtypen verwendet. RegioStar-7-Raumtypen sind:

- Metropolen (Typ 71)
- Regiopolen und Großstädte (Typ 72)
- Mittelstädte bzw. städtischer Raum einer Stadtregion (Typ 73)
- kleinstädtischer dörflicher Raum einer Stadtregion (Typ 74)
- zentrale Städte einer ländlichen Region (Typ 75)
- Mittelstädte bzw. städtischer Raum einer ländlichen Region (Typ 76)
- kleinstädtischer, dörflicher Raum einer ländlichen Region (Typ 77)

Jede Stadt/Gemeinde in Deutschland ist einem RegioStaR-7-Typ zugeordnet. Bedarfsverkehrsangebote, deren Bediengebiet sich über mehrere Städte/Gemeinden mit

unterschiedlichen Raumtypen erstrecken, wurden jeweils den Raumtypen der einzelnen Städte/Gemeinden zugeordnet.

3.2 Vorgehensweise bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von qualitativen Befragungen (Experteninterviews)

Die qualitative Befragung beinhaltete Interviews mit Expertinnen und Experten relevanter Stakeholder-Gruppen. Befragt wurden Vertreterinnen und Vertreter der Anbieter, Vermittler und Erfüllungsgehilfen von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren sowie des Taxigewerbes, ebenso wie Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalverbände, der Verkehrswissenschaft, der Mitarbeitenden von Verkehrsunternehmen sowie der Nutzenden.

Ziel der Interviews

Ziel der qualitativen Befragung von Expertinnen und Experten war es, die Sichtweise von relevanten Stakeholder-Gruppen auf die Entwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen sowie Motive und Hintergründe für das jeweilige Handeln auf einer übergeordneten Ebene zu erfassen. Im Fokus standen dabei die ursprünglichen Erwartungen der jeweiligen Stakeholder an die Gesetzesnovellierung und das Zusammentragen der jeweils wahrgenommenen Entwicklungen seit Inkrafttreten der PBefG-Novelle im August 2021 sowie der Wirksamkeit. Darüber hinaus sollten mit den Interviews auch Themen und Schwerpunkte für die quantitativen Befragungen identifiziert werden (s. Kapitel 3.3).

Interviewthemen

Die Interviewthemen ergaben sich unmittelbar aus der Aufgabenstellung (Ermittlung des erreichten Stands bei dem Ziel, Anbietern von flexiblen, gebündelten Beförderungsformen Planungs- und Rechtssicherheit sowohl innerhalb als auch außerhalb des ÖPNV zu gewährleisten) und den damit verbundenen, konkret zu beantwortenden Fragen (s. Kapitel 1); sie lassen sich jeweils vier zentralen Themenblöcken zuordnen:

1. Markt- und Angebotsentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen – Interviewthemen:
 - a) Markt- und Angebotsentwicklung von Bedarfsverkehren in Deutschland und deren Integration in den Markt des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs
 - b) generelle Bewertung der Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG (Im Gegensatz zu den gemeinwirtschaftlich finanzierten Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG unterliegen die eigenwirtschaftlich zu betreibenden gebündelten Bedarfsverkehre gemäß § 50 PBefG höheren Anforderungen der Mobilitätsanbieter im Hinblick auf die Rentabilität; sie werden daher gesondert beleuchtet.)
 - c) Bewertung der möglichen Mehrkosten von Linienbedarfsverkehren gegenüber konventionellen ÖPNV-Angeboten
 - d) gegenwärtige und zukünftige Verbreitung der neuen Bedarfsverkehrsformen in Deutschland
2. Wahrnehmung und Nutzung der neuen Bedarfsverkehrsformen – Interviewthemen:
 - a) Wahrnehmung von Bedarfsverkehrsangeboten in der Bevölkerung
 - b) Motive für die Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten
 - c) Nutzungshemmnisse
3. Verkehrliche Wirkung der neuen Bedarfsverkehrsformen – Interviewthemen:
 - a) Einschätzung der generellen Wirkung von Bedarfsverkehren auf die Mobilität

- b) Einschätzung zu den spezifischen Vor- und Nachteilen von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren im Hinblick auf die verkehrlichen Wirkungen
 - c) besondere Bedeutung von Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG für den ÖPNV
 - d) Wirkungen auf die Mobilität in ländlichen Räumen
 - e) Wirkungen auf die Mobilität von Jugendlichen
 - f) Wirkungen auf die Mobilität von mobilitätseingeschränkten Personen
 - g) Einschätzung des Beitrags zum Klimaschutz
4. Funktion und Bedeutung des Rechtsrahmens für die neuen Bedarfsverkehrsformen – Interviewthemen:
- a) Erwartungen an die Einführung der Bedarfsverkehrsformen in das PBefG
 - b) unmittelbarer Einfluss der Einführung von neuen Bedarfsverkehrsformen im PBefG auf deren Marktentwicklung
 - c) Chance und Risiken der Einführung von Bedarfsverkehrsformen im PBefG für eine stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln (einschl. gebündelter Bedarfsverkehre)
 - d) Bedeutung der Abgrenzung der Verkehrsformen im PBefG sowie der konkreten Regelungen zu Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren für deren Marktchancen und -risiken
 - e) Auswirkungen der neuen Bedarfsverkehrsformen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Straßenpersonenverkehrsgewerbe
 - f) Hinweise für eine mögliche Anpassung der rechtlichen Regelungen im Personenbeförderungsgesetz

Im Hinblick auf die Anwendung der gesetzlichen Regulierungsinstrumente seitens der Genehmigungsbehörden wurde in den Interviews vor allem nach deren Folgen gefragt, d. h. nach Marktchancen, -risiken und -hemmnissen für die neuen Bedarfsverkehrsformen. Die konkrete Genehmigungspraxis ist Gegenstand der quantitativen Erhebungen.

Für jeden Themenblock wurde jeweils ein entsprechender Fragenkatalog erarbeitet. Dieser war Grundlage für die Erstellung der individualisierten Interview-Leitfäden.

Auswahl der zu befragenden Expertinnen und Experten

Im Themenfeld „Neue Verkehrsformen gemäß §§ 44 und 50 PBefG“ wurden zehn relevante Stakeholdergruppen mit jeweils unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema „Neue Verkehrsformen“ identifiziert:

- Anbieter von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren
- ÖPNV-Anbieter
- Taxianbieter
- Anbieter von Vermittlungsplattformen
- Vertretung der Beschäftigten bei Mobilitätsanbietern
- Kommunen / ÖPNV-Aufgabenträger
- Verkehrswissenschaft
- Nutzende von Bedarfsverkehrsangeboten: Jugendvertretung
- Nutzende von Bedarfsverkehrsangeboten: Beirat für Seniorinnen und Senioren
- Nutzende von Bedarfsverkehrsangeboten: Interessenvertretung aller Nutzenden

Für jede Stakeholdergruppe wurden jeweils geeignete Interessenvertretungen (Unternehmen, Verbände) identifiziert, die die jeweilige Stakeholder-Perspektive angemessen repräsentieren. Sofern mehrere Interessenvertretungen für eine Stakeholdergruppe in Betracht kamen, wurde darauf geachtet, dass ein möglichst breites Spektrum an Interessen innerhalb dieser Gruppe abgedeckt wird. In Abhängigkeit vom konkreten Kenntnisstand im

Hinblick auf einzelne Themenblöcke (s. o.) und der damit verbundenen Aussagefähigkeit der Interviewten wurde das individualisierte Fragenset des Interviewleitfadens jeweils angepasst. Insgesamt wurden 14 Einzelinterviews durchgeführt.

Durchführung und Auswertung der Interviews

Die Interviews wurden im Zeitraum 16.11.2023 bis 19.01.2024 online geführt und mit Zustimmung der Befragten als Video aufgezeichnet. Anschließend erfolgte eine automatisierte Transkription der Videoaufzeichnung als bearbeitbare Textdatei, gegebenenfalls punktuell mit einer redaktionellen Nachbearbeitung der Textdatei, um Fehler in der automatisierten Transkription zu korrigieren.

Im nächsten Arbeitsschritt erfolgte die eigentliche Auswertung der Interviews. Hierbei wurden Aussagen und Textpassagen mit einer Codierung versehen, die sich aus Kernbegriffen der Interviewthemen und der jeweiligen Antworten der interviewten Personen ableiten. Durch die Codierung war es möglich, die zu einem Interviewthema passenden Aussagen zu identifizieren, so dass sich Aussagen innerhalb eines Interviews auch anderen Fragen zuordnen ließen, wenn deren Thema mit der Aussage ebenso gut oder möglicherweise auch treffender adressiert wurde. Des Weiteren erlaubte die Codierung eine Zusammenstellung von einheitlich codierten Aussagen und Passagen aus allen Interviews in einer synoptischen Gegenüberstellung sowie das Herstellen von Querbezügen zwischen ähnlichen Themen. Mit der synoptischen Aufbereitung war es möglich, Übereinstimmungen, Widersprüche oder Besonderheiten in den Aussagen der interviewten Expertinnen und Experten zu identifizieren.

Schließlich wurden die Erkenntnisse, die über die Interviews gewonnen wurden, nochmals mit den Zielen der Evaluation und den damit verbundenen Fragestellungen abgeglichen (s. Kapitel 1). Über diesen Abgleich ließen sich Themenschwerpunkte für die anschließenden quantitativen Befragungen identifizieren.

Die nachfolgende Darstellung der Interviewergebnisse orientiert sich an den oben genannten Interviewthemen und deren Zuordnung zu vier Themenblöcken.

3.3 Vorgehensweise bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von quantitativen Befragungen

Generelle Vorgehensweise bei den quantitativen Befragungen

Für die Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des PBefG wurde ein „Mixed-Method“-Ansatz angewählt, der neben qualitativen Befragungen (Experteninterviews, vgl. Kapitel 3.2) auch quantitative Befragungen umfasst und deren Ergebnisse miteinander verknüpft. Bei den quantitativen Befragungen ging es dabei vor allem darum, die mit der Bestandsaufnahme (s. Kapitel 3.1) und den qualitativen Interviews (Kapitel 3.2) bereits gewonnenen Erkenntnisse zu verifizieren und quantifizierbare Aussagen zum erreichten Umsetzungsstand bei den neuen Verkehrsformen ableiten zu können. Für jede Akteursgruppe wurde ein eigener strukturierter Fragebogen erarbeitet. Die Befragungen wurden als Online-Befragung konzipiert. Die technische Umsetzung der Befragungen erfolgte durch das KIT mit dem Befragungsprogramm Unipark. Zur Qualitätssicherung wurde noch vor dem Start der Befragungen ein zweiwöchiger Pretest durchgeführt.

Die Durchführung der Befragungen erfolgte im Zeitraum 03.06.2024 bis 15.07.2024.

3.3.1 Befragung der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehren

Ziel der Befragung

Ziel der quantitativen Befragung von Anbietern und Vermittler von Bedarfsverkehren war es zum einen, die mit der Bestandsaufnahme bereits gewonnen Erkenntnisse (s. Kapitel 2.6) zur Verbreitung der neuen Verkehrsformen in Deutschland und deren Funktionen weiter zu vertiefen. Zum anderen ging es darum, die Erwartungen an Bedarfsverkehre sowie die förderlichen und hemmenden Aspekte der gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Marktentwicklung zu erfassen und diese entsprechend ihrer Bedeutung einzuordnen.

Themen der Befragung

Die Befragungsthemen waren durch die Aufgabenstellung bereits weitgehend vorgegeben. Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass mithilfe der quantitativen Befragungen auch Erkenntnislücken geschlossen werden, die in den qualitativen Interviews mit den Expertinnen und Experten (s. Kapitel 4) aufkamen, z. B. die tatsächliche Verbreitung der beiden Verkehrsformen, die Anwendung der Einfluss der gesetzlichen Regelungen auf die Eigenwirtschaftlichkeit von gebündelten Bedarfsverkehren, der Einfluss von Vorgaben der Genehmigungsbehörden auf die Eigenwirtschaftlichkeit von gebündelten Bedarfsverkehren.

Die verschiedenen Themenblöcke sind im Folgenden kurz dargestellt:

1. Funktion der Teilnehmenden und Verkehrsform – Befragungsthemen:
 - a) Betreiber oder Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten
 - b) aktuelle Genehmigungsform und ggf. Genehmigungsform vor der PBefG-Novellierung
2. Spezifische Fragen zu Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG – Befragungsthemen:
 - a) Bestandsdauer und Funktion des Bedarfsverkehrs im ÖPNV
 - b) Integration in das ÖPNV-Angebot (räumlich, zeitlich, Tarif)
 - c) mit der Einführung des Linienbedarfsverkehrs verbunden Ziele und Einschätzung der Zielerreichung
 - d) verkehrliche Wirkung des Bedarfsverkehrsangebots
3. Spezifische Fragen zu gebündelten Bedarfsverkehren gemäß § 50 PBefG – Befragungsthemen:
 - a) Bestandsdauer des Bedarfsverkehrs
 - b) mit der Einführung des Linienbedarfsverkehrs verbundenen Ziele und Grad der Zielerreichung
 - c) Vorgaben der Genehmigungsbehörde zur Bündelungsquote innerhalb/außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs
 - d) tatsächlich erreichte Bündelungsquoten und ggf. Gründe für das Nichterreichen der Vorgabe
 - e) sonstige Regelungen oder Vorgaben der Genehmigungsbehörde (z. B. Mindest- oder Höchstbeförderungsentgelt)
 - f) Auswirkungen der Regelungen des § 50 PBefG bzw. der Vorgaben der Genehmigungsbehörde auf die Eigenwirtschaftlichkeit des gebündelten Bedarfsverkehrs
4. Fahrzeuge und Antriebsform – Befragungsthemen:
 - a) Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge
 - b) Antriebsform der eingesetzten Fahrzeuge

Bei der Ausgestaltung der Befragung wurden sowohl geschlossene Fragen (Auswahllisten mit vorgegebenen Antwortoptionen) als auch offenen Fragen (Freitextfeldern) verwendet, oftmals auch in Kombination. Sofern dies sinnvoll erschien, wurden Mehrfachnennungen

bei den Antwortoptionen zugelassen. Bei der Frage der Zielerreichung wurden auch Likert-Skalen (Verfahren zur Messung persönlicher Einstellungen) verwendet, um die Einschätzung der Befragten zu erfassen.

Alle Befragten erhielten den gleichen Fragebogen und wurden entsprechend ihrer Antworten in verschiedene Teile des Fragebogens geleitet.

Auswahl der Befragungsteilnehmenden

Bei der Internet- und Literaturrecherche im Rahmen der Bestandsaufnahme (Stand 01/2024) wurden 100 Bedarfsverkehrsangebote in Deutschland identifiziert (s. Kapitel 2.6). Andere Erhebungen in diesem Zeitraum kommen zu einem ähnlichen Wert, so dass davon auszugehen ist, dass eine weitgehend vollständige Bestandsaufnahme vorliegt, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass aufgrund der Erfassungsmethode bei der Bestandsaufnahme einzelne Angebote nicht erfasst wurden. Da einige Anbieter mehrere Bedarfsverkehre in unterschiedlichen Bediengengebiete betreiben, ist die Anzahl der ermittelten Bedarfsverkehrsangebote etwas höher als die Zahl der Anbieter bzw. Vermittler. Somit verblieben 90 Anbieter bzw. Vermittler, für die jeweils Kontaktdaten (Email-Adressen, soweit möglich auch konkrete Kontaktpersonen) recherchiert und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen wurden.

Durchführung und Auswertung der Befragung

Die Durchführung der Befragungen erfolgte im Zeitraum 03.06.2024 bis 15.07.2024. Den identifizierten Bedarfsverkehrsanbietern bzw. -vermittlern wurde eine Nachricht mit einem Link zu einem standardisierten Online-Fragebogen nebst einem Begleitschreiben mit der Bitte zur Teilnahme an der Evaluation der Novellierung des PBefG via Email übersandt.

Für den Bearbeitungszeitraum der vorliegenden Evaluationsstudie war bekannt, dass viele Bedarfsverkehrsangebote wissenschaftlich begleitet und ausgewertet wurden. Es war zu befürchten, dass sich dies negativ auf die Teilnahmebereitschaft von Anbietern bzw. Vermittlern an der vorliegenden, zusätzlichen Befragung auswirken könnte. Daher wurden die eingeladenen Akteure mehrfach und über unterschiedliche Kanäle zur Teilnahme an der Befragung eingeladen:

- Die Erstansprache der Bedarfsverkehrsanbieter bzw. -vermittler erfolgt via Email am 03.07.2024.
- In Zusammenarbeit mit Multiplikatoren (Mitglieder des Betreuerkreises, FGSV-Arbeitskreis Ridepooling, VDV) erfolgte ca. 8 – 12 nach der Erstansprache eine weitere Information dieser Akteursgruppe via Email zur bereits laufenden Online-Befragung. Zu berücksichtigen ist, dass über diese Multiplikatoren nicht alle 90 Akteure aus der Erstansprache erreicht wurden.
- 24 Tage nach dem Start der Befragung wurden gezielt nochmals all diejenigen Bedarfsverkehrsanbieter bzw. -vermittler angesprochen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht an der Befragung teilgenommen oder abgeschlossen hatten.

Die eingegangenen Antworten wurden nach Abschluss der Online-Befragung manuell ausgewertet. Die Ergebnisse sind in Kapitel 5.1 dargestellt.

Teilnahmequote

36 der 90 zur Teilnahme an der Befragung eingeladenen Anbietern bzw. Vermittlern von Bedarfsverkehren haben an der Befragung teilgenommen und diese abgeschlossen. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 40 Prozent.

Auswertung der Befragung

Es wurden nur Antwortprofile ausgewertet, die den Fragekatalog abgeschlossen haben.

3.3.2 Befragung der zuständigen Genehmigungsbehörden

Ziel der Befragung

Die gesetzlichen Vorgaben zu den neuen Verkehrsformen werden durch das konkrete Verwaltungshandeln der Genehmigungsbehörden umgesetzt. Um die Umsetzungseffizienz der novellierten Regelungen festzustellen ist das Wissen der Genehmigungsbehörden essenziell, da diese die Regelungen anwenden. Ziel ist es, dass dieses Wissen über die Genehmigungspraxis durch die Befragung der Genehmigungsbehörden in die Evaluation einfließt.

Themen der Befragung

Die Themen der Befragung zum Linienbedarfsverkehr und gebündelten Bedarfsverkehr erstreckten sich auf den Ablauf des Genehmigungsverfahrens, die Ausgestaltung der Genehmigung (Nebenbestimmungen), d. h. der Umgang mit den Regularien des PBefG und die Funktion des gebündelten Bedarfsverkehrs. Die Fragen sind weitgehend identisch und unterscheiden sich dort, wo das PBefG alternative Regularien vorsieht.

Auswahl der Befragungsteilnehmenden

Es wurde eine Online-Befragung der Genehmigungsbehörden anhand eines vorstrukturierten, einheitlichen Fragenkatalogs durchgeführt. Das Personenbeförderungsrecht ist Bundesrecht, welches durch die Bundesländer umgesetzt wird. Die Genehmigungsbehörden sind auf Landesebene angesiedelt, pro Bundesland existieren mehrere Genehmigungsbehörden. Alle Genehmigungsbehörden in Deutschland können aufgrund ihrer Vielzahl nicht befragt werden, so dass eine Stichprobe je Bundesland gebildet wurde. Um eine repräsentative Auswahl zu treffen haben wir uns an den Delegationsgrößen des Bundesrats orientiert. Gemäß Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes hat jedes Land mindestens 3 Stimmen, Länder mit mehr als 2 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern haben 4 Stimmen, Länder mit mehr als 6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern 5 Stimmen und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern 6 Stimmen.

Da sich die Anzahl der Genehmigungsbehörde in Stadtstaaten stark von Flächenländern differenziert, war eine Anpassung der zu befragenden Genehmigungsbehörden vorzunehmen. Ziel der Befragung war pro Bundesland mindestens eine Genehmigungsbehörde zu befragen, höchstens drei. Daraus folgt, ein Umrechnungsschlüssel von der Delegationsgröße des Bundesrates zur Anzahl der zu befragenden Genehmigungsbehörden von Stimmengewicht 3 zu 1 Genehmigungsbehörde; 4 bis 6 zu 2 Genehmigungsbehörden; 6 zu 3 Genehmigungsbehörden. Die Zusammenlegung der Bundesländer mit einem Stimmengewicht von mehr als 6 Millionen Einwohnern und Ländern mit mehr als 7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern folgt daraus, dass der Unterschied der Bevölkerungszahl geringer ist als bei den Ländern mit 4 Stimmen.

Es ergibt sich daher folgendes Bild der Anzahl der je Bundesland befragten Genehmigungsbehörden:

Stimmanteil im Bundesrat	Bundesländer	Anzahl je Bundesland befragten Genehmigungsbehörden
3	Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland	1
4	Berlin*, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	2 *1 gesonderte Stadtstaatregelung
5	Hessen	3
6	Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	3

Tabelle 4: Anzahl der je Bundesland befragten Genehmigungsbehörden

Insgesamt wären daher 32 Genehmigungsbehörden zu befragen. Nach der abstrakten Wahl der o. g. Stichprobe je Bundesland, wurden die konkreten Genehmigungsbehörden, die an der Befragung teilnehmen, ausgewählt. Um die Qualität unserer Befragung zu sichern, sind diejenigen Genehmigungsbehörden auszuwählen, die überhaupt mit der Regelung der §§ 44 und 50 PBefG in Berührung kommen. Dies ist bei solchen Genehmigungsbehörden der Fall, in deren Zuständigkeitsbereich Unternehmen Personenbeförderungsleistungen im Sinne der §§ 44 und 50 PBefG erbringen. Hierfür wurde auf eine Bestandsaufnahme zu den neuen Verkehrsformen zurückgegriffen.

Konkret haben sich für den Linienbedarfsverkehr 21 Genehmigungsbehörden nach den o. g. Kriterien ermitteln lassen; sie bilden die Stichprobe. Dies liegt darin begründet, dass in Bremen, Saarland und Thüringen zu diesem Zeitpunkt gar keine Linienbedarfsverkehre ermittelt werden konnten, insofern konnten hier keine Genehmigungsbehörden befragt werden, die mit der Regelung des § 44 PBefG in Berührung gekommen sind. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt hätten jeweils zwei Genehmigungsbehörden befragt werden sollen, es wurde jedoch nur jeweils ein Angebot ermittelt, so dass jeweils eine Behörde befragt werden konnte. In Baden-Württemberg und Hessen hätten jeweils 3 Behörden befragt werden sollen, es wurden allerdings nur 2 Angebote für Baden-Württemberg und ein Angebot für Hessen ermittelt, so dass die betreffenden Genehmigungsbehörden befragt wurden. In Niedersachsen hätten ebenfalls 3 Genehmigungsbehörden befragt werden sollen, Niedersachsen hat aber eine einheitliche landesweite Behörde etabliert, so wurde nur diese befragt.

Konkret hätte aufgrund dieser Kriterien nur eine Genehmigungsbehörde zum gebündelten Bedarfsverkehr befragt werden können, da zu diesem Zeitpunkt nur ein Angebot bekannt war. Um die Befragung zu streuen und gegebenenfalls auch Erfahrungen der Genehmigungsbehörden aus laufenden oder versagten Genehmigungen einfließen zu lassen, wurde die Stichprobe auf insgesamt 32 Behörden ausgeweitet, die nach einem Zufallsprinzip ausgewählt wurden.

Durchführung und Auswertung der Befragung

Die Durchführung der Befragungen erfolgte im Zeitraum 03.06.2024 bis 15.07.2024. Den ausgewählten Genehmigungsbehörden wurde eine Nachricht via Email mit einem Link zu einem standardisierten Online-Fragebogen nebst einem Begleitschreiben mit der Bitte der Teilnahme zur Evaluation der Novellierung des PBefG übersandt.

Die eingegangenen Antworten der Genehmigungsbehörden wurden nach Abschluss der Online-Befragung manuell ausgewertet.

Teilnahmequote

16 der 21 zur Teilnahme an der Befragung eingeladenen Genehmigungsbehörden des Liniendarbedarfsverkehrs haben die Befragung beendet. Die Teilnahmequote der Genehmigungsbehörden ermöglicht keine Gewichtung der Antworten nach dem oben genannten Design (Stimmgewichtung im Bundesrat), um ein repräsentatives Ergebnis auf Bundesebene zu erlangen.

12 der 32 zur Teilnahme an der Befragung eingeladenen Genehmigungsbehörden des gebündelten Bedarfsverkehrs haben den Fragebogen gemäß des Fragebogendesigns beendet. Nur einer dieser Fragebögen wurde dahingehend positiv beantwortet, dass ein Genehmigungsverfahren für den gebündelten Bedarfsverkehr durchgeführt wurde.

Auswertung der Befragung

Es wurden nur Antwortprofile ausgewertet, die den Fragekatalog vollständig ausgefüllt und abgeschlossen haben. Die Teilnahmequote der Genehmigungsbehörden ermöglicht keine repräsentative Gewichtung.

3.3.3 Befragung von Nutzenden und Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehrsangeboten

Ziel der Befragung

Ziel der quantitativen Befragung von Nutzenden und Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehr war es, den Bekanntheitsgrad von Bedarfsverkehrsangeboten, das Nutzungsverhalten sowie Hürden in Hinblick auf die Nutzung von Bedarfsverkehr zu erfassen. Bei Nutzenden standen dabei vor allem das typische Nutzungsverhalten in der Alltagsmobilität sowie Erfahrungen und die Zufriedenheit mit Bedarfsverkehrsangeboten im Fokus. Bei den Nicht-Nutzenden sollte erfasst werden, aus welchen Gründen Bedarfsverkehre nicht genutzt werden und welche Potentiale für eine Nutzung bestehen. Darüber hinaus sollte allgemein die Bekanntheit und Relevanz von Bedarfsverkehr aus der individuellen Perspektive beleuchtet werden.

Themen der Befragung

Ebenso wie bei den Anbietern und Vermittlern ergaben sich die Befragungsthemen sowohl aus der Aufgabenstellung (Nutzungsverhalten, Bekanntheit und Akzeptanz, Erfahrungen, Gründe für die Nicht-Nutzung) als auch aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten (s. Kapitel 4).

Die Themenblöcke sind im Folgenden kurz dargestellt:

1. Soziodemographische Informationen – Befragungsthemen:

- a) Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße, Wohnsituation, usw.
2. Allgemeines Mobilitätsverhalten – Befragungsthemen:
 - a) verfügbare Mobilitätswerkzeuge
 - b) typische Verkehrsmittelnutzung
3. Bekanntheit von Bedarfsverkehren – Befragungsthemen:
 - a) Bekanntheit und Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten im Umkreis des Wohnortes
 - b) räumlicher Bezug zum Bediengebiet
4. Gründe für Nicht-Nutzung (Nur Nicht-Nutzende) – Befragungsthemen:
 - a) konkrete Gründe für Nicht-Nutzung
 - b) gewünschte Anpassungen
 - c) Bekanntheit im Bekanntenkreis
5. Nutzungsverhalten (Nur Nutzende) – Befragungsthemen:
 - a) erstmalige Nutzung
 - b) bisherige typische Nutzung
 - c) Fahrtzwecke
 - d) Gründe für Nutzung
 - e) Buchungsverhalten
 - f) Zufriedenheit
 - g) Veränderung der Alltagsmobilität
6. Bericht der letzten Fahrt (Nur Nutzende) – Befragungsthemen:
 - a) Wochentag und Uhrzeit
 - b) Fahrtzweck
 - c) gebündelte Fahrt
 - d) alternativ genutztes Verkehrsmittel
7. Choice-Experiment (Erklärung s. u.)

Neben Fragetypen wie Multiple Choice, offene Fragen (Freitextfeldern) oder geschlossene Fragen (Auswahllisten), wurden an einigen Stellen Likert-Skalen⁵ verwendet, um die Einstellungen und Meinungen der Befragten zu erfassen. Alle Personen erhielten den gleichen Fragebogen und wurden entsprechend ihrer Antworten in verschiedene Teile des Fragebogens geleitet. Die Frage nach der Bekanntheit der Bedarfsverkehrsangebote war dabei so angelegt, dass Personen alle Bedarfsverkehre angezeigt bekamen, die in einem Umkreis von 50 Kilometern um ihren Wohnort liegen und nach dessen Bekanntheit bzw. vergangener Nutzung gefragt wurden. Zusätzlich konnten weitere Bedarfsverkehrsangebote von den Befragten benannt werden, sofern sie Dienste außerhalb der genannten Grenze kennen. Basierend darauf wurden die Befragten in folgende Gruppen eingeteilt, deren Bezeichnung im Folgenden weiterverwendet wird:

- *Nutzende*: Person hat in der Vergangenheit mindestens einmal einen Bedarfsverkehr genutzt, Anzahl = 362
- *Nicht-Nutzende*: Person kennt mindestens eine Bedarfsverkehrsangebot, hat dieses aber noch nie genutzt, Anzahl = 792
- *Nicht-Kennende*: Person kennt kein Bedarfsverkehrsangebot, Anzahl = 554

Choice-Experiment

Als Ergänzung zu der direkten Beurteilung der Bedarfsverkehre wurde ein sogenanntes Choice-Experiment im Fragebogen aufgenommen (Beispiel in Bild 10). Hierbei wurden die Probanden gebeten, sich in einer Entscheidungssituation für ein Verkehrsmittel zu entscheiden. Das Ziel ist dabei, quantitative Einflussgrößen bei der Wahlentscheidung für

⁵ Verfahren zur Messung persönlicher Einstellungen

Bedarfsverkehre zu identifizieren, beispielsweise, bis zu welchem Umweganteil oder bis zu welcher Vorbuchungszeit ein Bedarfsverkehr noch genutzt wird.

Es werden jeweils bis zu sechs verschiedene Verkehrsmittel angezeigt, unter denen sich die befragte Person für eines entscheiden muss: konventioneller ÖPNV, Pkw, Fahrrad, On-Demand-Angebot, Taxi und Kombination aus konventionellem ÖPNV und Bedarfsverkehre. Sie unterscheiden sich in bestimmten Variablen wie Reisezeit und Kosten. Weitere unterscheidende Variablen waren Vorbuchungszeit und beim ÖPNV die Anzahl der Umstiege. Den Probanden wurde jeweils zufällig eine Kombination verschiedener (plausibler) Werte gezeigt. Jede Person erhielt bis zu sechs Auswahlmöglichkeiten.

Entscheidungssituation 1 von 6

Stellen Sie sich vor, Sie möchten in Ihrem Alltag ein Ziel in 10 km Entfernung erreichen. Ihnen stehen verschiedene Verkehrsmittel zur Verfügung. Bitte wählen Sie das Verkehrsmittel, das Sie bei den angegebenen Merkmalen am ehesten verwenden würden.

Die Verkehrsmittel unterscheiden sich für diesen Weg in verschiedenen Merkmalen, wie Kosten, Fahrzeit und anderen. Die Merkmale für jedes Verkehrsmittel sind jeweils angegeben. Die genaue Bedeutung der Symbole steht unten.

Berücksichtigen Sie alle Informationen bei Ihrer Entscheidung, so wie Sie es bei Ihren üblichen Wegen auch tun. Alle angegebenen Kosten und Zeiten gelten immer nur für einen Weg, also nicht für Hin- und Rückweg.

☐ On-Demand-Angebot   1,60 € 25 min	  29 min
☐ ÖV (Bus, Straßenbahn, S-Bahn, Regionalzug usw.)   0,60 € 0	  37 min
☐ Taxi  33,70 €	  19 min
☐ Pkw  2,10 €	  27 min
☐ Fahrrad	  41 min
☐ ÖV (Bus, Straßenbahn, S-Bahn, Regionalzug usw.) UND On-Demand-Angebot kombiniert    1,60 € 1 25 min	  30 min

Bild 10: Beispielhafte Darstellung des Choice-Experiments in der Online-Befragung der Nutzenden und Nicht-Nutzenden

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Auswahl der Befragungsteilnehmenden und Stichprobe

Die Auswahl der Befragungsteilnehmenden fand über zwei Rekrutierungswege statt: Zum einen wurden Anbietern und Vermittlern von Bedarfsverkehren darum gebeten, die Befragung unter ihren Nutzenden zu teilen (z. B. durch Aushänge in Fahrzeugen, Newsletter usw.). Zum anderen wurde eine Stichprobe über ein sogenanntes Online-Access-Panel beschafft. Im Folgenden werden die beiden Rekrutierungswege beschrieben.

Die Rekrutierung über die Anbieter von Bedarfsverkehren wurde im Zusammenhang mit der Befragung der Anbieter und Vermittler vorgenommen (s. Kapitel 3.3.1). In einem gemeinsamen Anschreiben wurde sowohl auf die Anbieterbefragung, als auch auf die Befragung der Nutzenden verwiesen, versehen mit der entsprechenden Bitte, Letztere an Nutzende und potenziell Nutzende zu schicken. Dabei wurden auch eine Vorlage für einen Aushang in Fahrzeugen oder an Haltestellen sowie ein QR-Code versendet. Details zur Ansprache der Bedarfsverkehrsanbieter finden sich in Kapitel 3.3.1.

Über diesen Rekrutierungsweg haben 109 Personen die Befragung vollständig beantwortet. Diese Personen stammen zu über 50 Prozent von einem einzelnen Bedarfsverkehrsangebot.

Bei der Rekrutierung der Befragungsteilnehmenden über das Online-Access-Panel wurde nach Alter und Geschlecht quotiert, so dass die Stichprobe etwa der Alters- und Geschlechterverteilung Deutschlands entspricht. Es wurden lediglich Personen aus Postleitzahl-Gebieten rekrutiert, in denen zum Zeitpunkt der Befragung ein Bedarfsverkehr operierte, um den Anteil der Personen, die bislang keinerlei Berührungspunkte mit Bedarfsverkehren haben konnten, zu minimieren.

Über das Access Panel konnten weitere 1.620 Personen erreicht werden. Somit ergibt sich zunächst eine Gesamtstichprobe von 1.729 Personen.

Plausibilisierung der Stichprobe

Vor der weiteren Datenverarbeitung und -auswertung erfolgte eine Plausibilisierung der Befragungsdaten. Hierbei wurden folgende Aspekte geprüft:

- benötigte Ausfülldauer
- unplausible bzw. nicht ernste Angaben in Freitextfeldern
- Straightlining (Ankreuzen in Mustern)
- unlogische Antworten im Verlauf des Fragebogens

Die Personen, bei denen die genannten Aspekte zutrafen, wurden aus dem Datensatz entfernt.

Beschreibung der Stichprobe

Im Folgenden wird auf die soziodemographische Zusammensetzung der finalen Stichprobe eingegangen, sowie der Erfahrungsstand hinsichtlich On-Demand-Angeboten eingeordnet.

In der Stichprobe beträgt der Anteil von Männern etwa 54 Prozent und von Frauen etwa 45 Prozent. Demnach sind Männer etwas überrepräsentiert (Geschlechterverteilung in Deutschland: 50,7 Prozent Frauen und 49,3 Prozent Männer).

Die Altersverteilung der Befragten entspricht etwa der tatsächlichen Altersverteilung. Personen unter 18 Jahren bzw. insbesondere unter 16 Jahren sind in der Stichprobe unterrepräsentiert, da unter 16-Jährige nicht über ein Access-Panel rekrutiert werden können.

Trotz der Nutzung einer Online-Umfrage, sind auch ältere Personen ausreichend in den Daten vertreten. Ein Anteil von etwa 23 Prozent der Stichprobe ist 65 Jahre und älter.

Etwa 44 Prozent der Befragten sind Vollzeit berufstätig, weitere 14 Prozent sind in Teilzeit berufstätig. Etwa ein Viertel der Befragten sind Rentnerin oder Rentner bzw. in Pension. Studierende machen etwa 4 Prozent aus, arbeitslose und erwerbsunfähige Personen zusammen etwa 5 Prozent. Gegenüber der Gesamtbevölkerung weist die Stichprobe einen höheren Bildungsgrad auf, etwa 32 Prozent besitzen einen Hochschulabschluss. Weitere 15 Prozent haben Abitur und weitere 28 Prozent verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Durch die Befragten wurden 66 Bedarfsverkehre von je mindestens 10 Personen als „bekannt“ oder mindestens 5 Personen als „genutzt“ eingestuft. Insgesamt wurden 96 Bedarfsverkehrsangebote mindestens von einer Person als „bekannt“ oder „genutzt“ bewertet.

Durchführung und Auswertung der Befragung

Die Durchführung der Befragungen erfolgte im Zeitraum 03.06.2024 bis 15.07.2024. Die beiden Datensätze aus der Rekrutierung über die Bedarfsverkehrsanbieter und dem Access-Panel wurden zusammengeführt und ausgewertet.

3.4 Vorgehensweise bei der Zusammenführung und Auswertung der Evaluationsergebnisse

Im letzten Schritt wurden die Evaluationsergebnisse aus den unterschiedlichen Erhebungsmethoden thematisch im Hinblick auf die zu beantwortenden Forschungsfragen (s. Kapitel 1) zusammengeführt, um hieraus die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen und Bestimmungen in Bezug auf die neuen Verkehrsformen ermitteln zu können. Damit war auch eine Bewertung möglich, inwieweit die Ziele, die der Bundesgesetzgeber mit der Einführung der neuen Bedarfsverkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz verfolgt hat, bislang erreicht wurden. Darüber hinaus ergaben sich aus den Evaluationsergebnissen Hinweise auf die Anwendung der Steuerungsmöglichkeiten, die die rechtlichen Regelungen im PBefG bieten.

Soweit aus dieser Zusammenschau der Ergebnisse Verbesserungsansätze erkennbar wurden, wurden entsprechende, an den Bundesgesetzgeber oder andere verantwortliche Institutionen gerichtete Handlungsempfehlungen formuliert.

4 Ergebnisse der Interviews zu den neuen Bedarfsver- kehrsformen

4.1 Markt- und Angebotsentwicklung der neuen Bedarfsver- kehrsformen

4.1.1 Markt- und Angebotsentwicklung von Bedarfsverkehren in Deutschland und deren Integration in den Markt des gewerblichen Straßenpersonen- verkehrs

Im Rückblick der vergangenen Jahre sahen fast alle befragten Expertinnen und Experten eine dynamische Entwicklung der Markt- und Angebotsentwicklung bei neuen Bedarfsverkehren in Deutschland, die durch eine starke Zunahme der Angebote gekennzeichnet war. Allerdings wiesen einige Befragte daraufhin, dass dieser Entwicklungsschub bereits vor der PBefG-Novellierung im Sommer 2021 einsetzte, d. h. durch die PBefG-Novelle zwar begünstigt, aber nicht ausgelöst wurde. Der Zuwachs erfolgte nach Einschätzung der Expertinnen und Experten hauptsächlich bei solchen Bedarfsverkehren, die eng in das örtliche ÖPNV-Angebot integriert sind und die daher dem Linienbedarfsverkehr nach § 44 PBefG zugerechnet werden können. Im Vergleich dazu wurde der Anteil der Angebote mit eigenwirtschaftlichen Geschäftsmodellen, die dem gebündelten Bedarfsverkehrs nach § 50 PBefG zuzuordnen sind, als bedeutungslos eingestuft. Allerdings war es vielen Expertinnen und Experten nicht immer möglich, die bestehenden Bedarfsverkehre anhand ihrer jeweiligen Angebotsmerkmale eindeutig einer der beiden Verkehrsformen zuzuordnen. So kritisiert beispielsweise ein Experte, die ihm bekannte Konzessionierung des Bedarfsverkehrsangebots MOIA Hamburg als Linienbedarfsverkehr nach § 44 PBefG als nicht nachvollziehbar, weil die dafür notwendige Integration in den örtlichen ÖPNV-Tarif nicht gegeben sei.

In der Bewertung der beobachteten Marktentwicklung gingen die Meinungen der Expertinnen und Experten auseinander: So bewertet eine Mehrzahl der Befragten die bisherige Marktentwicklung sehr positiv, zumal nun eine Dimension erreicht sei, die den Beitrag der neuen Bedarfsverkehre zur angestrebten Mobilitätswende erkennen lässt. Einzelne Befragte hingegen können kaum einen Unterschied zu den Rufbus-Angeboten früherer Jahre erkennen oder vermissen noch den erwarteten Entwicklungsschub. Als Grund hierfür wurde unter anderem vermutet, dass die starke Regulierung des gebündelten Bedarfsverkehrs dessen Verbreitung stark hemmt (s. Kapitel 4.4).

Dabei wiesen mehrere Befragte darauf hin, dass die Marktentwicklung seit 2021 in einem schwierigen Marktumfeld erfolgte. Genannt wurden in diesem Zusammenhang die Einschränkungen durch die Corona-Maßnahmen und dem empfundenen Infektionsrisiko, der damit verbundene Fahrgastrückgang im ÖPNV, eine bisweilen zu beobachtende reservierte Haltung von ÖPNV-Aufgabenträgern sowie ÖPNV-Kundinnen und -Kunden gegenüber den neuen Bedarfsverkehrsformen, der Fachkräftemangel beim Fahrpersonal, insbesondere

jedoch die unzureichende Finanzierungsausstattung des ÖPNV in Deutschland. Daher drohe vielen Bedarfsverkehrsangeboten das baldige Ende, weil nach dem Auslaufen der Fördermittel für die Startphase oftmals eine langfristige Finanzierungsperspektive fehle. Hinzu komme, dass auf Anbieterseite eine Marktbereinigung stattgefunden hat, so dass derzeit eher die ÖPNV-Aufgabenträger anstelle der Mobilitätsanbieter die Rolle des Markttreibers übernommen hätten. Ein Experte sprach in diesem Zusammenhang von „Angebotswettbewerb statt Anbieterwettbewerb“.

Die Integration der neuen Bedarfsverkehre in den Markt des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs wurde von den meisten Expertinnen und Experten als gelungen oder zumindest besser als ursprünglich befürchtet bewertet. Eine mögliche Kannibalisierung des konventionellen ÖPNV durch die neuen Bedarfsverkehre wurde zwar immer wieder als Risikofaktor genannt. Befragte, die detailliertere Kenntnisse zu einzelnen Bedarfsverkehrsangeboten hatten, konnten diese Befürchtungen jedoch nicht bestätigen. Diese Einschätzung steht dem subjektiven Erleben einer Expertin entgegen, derer Erfahrung nach im städtischen Raum vor allem Fahrten im konventionellen ÖPNV durch Fahrten im Bedarfsverkehr ersetzt würden.

Auch mit Blick auf den Taxiverkehr sah die Mehrheit der Interviewten, darunter auch ein Vertreter des Taxigewerbes, bislang keine größeren Markteinbußen durch die neuen Bedarfsverkehre. Dies müsse jedoch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die dem Taxiverkehr ähnlichen gebündelten Bedarfsverkehre im Verkehrsmarkt kaum präsent sind, während die deutlich stärker vertretenen Linienbedarfsverkehre in den ÖPNV integriert seien. Dadurch sei der Abstand zum Taxiverkehr gewahrt. Im Gegensatz zum Linienbedarfsverkehr und zum gebündelten Bedarfsverkehr drohe dem Taxigewerbe nach Meinung mehrerer Expertinnen und Experten eine größere Konkurrenz durch genehmigungspflichtige Mietwagenverkehre, vor allem in größeren Städten. Seitens des Taxigewerbes und der Kommunalvertreter wurde daher gefordert bzw. empfohlen, das Taxigewerbe zukünftig stärker in die Betriebsdurchführung von Bedarfsverkehren einzubinden (mögliches Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“ (s. Kapitel 2.4), s. u.: Zukünftige Herausforderungen und Chancen bei der weiteren Marktentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen).

4.1.2 Generelle Bewertung der Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG

Im Gegensatz zu den gemeinwirtschaftlich finanzierten Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG unterliegen die eigenwirtschaftlich zu betreibenden gebündelten Bedarfsverkehre gemäß § 50 PBefG höheren Anforderungen der Mobilitätsanbieter im Hinblick auf ihre Rentabilität. Gleichzeitig bietet das PBefG den Genehmigungsbehörden, teilweise in Abstimmung mit den ÖPNV-Aufgabenträgern, verschiedene Regulierungsinstrumente (s. Kapitel 2.3.1), die die Freiheit der Mobilitätsanbieter bei der Angebotsgestaltung einschränken und somit auch die Möglichkeiten zur Optimierung der Rentabilität von gebündelten Bedarfsverkehren unmittelbar beeinflussen. Vor diesem Hintergrund wurden die Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG in den Interviews nochmals fokussiert betrachtet.

Einige der Befragten wiesen zunächst darauf hin, dass die Mobilitätsdienstleister vor der PBefG-Novellierung zum Teil sehr hohe Erwartungen an die generelle Effizienz und Profitabilität der Algorithmen, die bei der Steuerung und Disposition bei Bedarfsverkehren eingesetzt werden, geweckt hatten. Diese Erwartungen hätten sich jedoch zumindest für den deutschen Verkehrsmarkt nicht erfüllt. Daher besteht unter den Expertinnen und Experten

weitgehend Einvernehmen darüber, dass ein profitabler, eigenwirtschaftlicher Betrieb von gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG in der Regel nur in einem sehr potenzialstarken urbanen Umfeld möglich sei. Teilweise wurden sogar Zweifel geäußert, ob sich Bedarfsverkehre unter den in Deutschland geltenden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überhaupt rentabel betreiben lassen.

Als wesentliche Gründe, warum eine Kostendeckung bei Bedarfsverkehrsangeboten nicht oder nur unter besonderen Bedingungen erreichbar ist und weshalb sich der gebündelte Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG bislang noch nicht als erfolgreiches Geschäftsmodell etablieren konnte, nannten die Expertinnen und Experten:

- eine grundsätzlich schmale Marktlücke zwischen ÖPNV (einschl. Linienbedarfsverkehren) einerseits und Taxiverkehr andererseits,
- hohe Investitionskosten bei der Etablierung eines flächendeckenden Ridepooling-Services (v. a. Fahrzeuge) sowie Kosten für das Fahrpersonal,
- die starke Regulierung des Betriebs durch die Vorgaben und Regelungen des § 50 PBefG,
- eine im Vergleich zum Linienbedarfsverkehr nachteilige steuerliche Behandlung von gebündelten Bedarfsverkehren bei der Mehrwertsteuer durch die Pflicht zur Anwendung des vollen Steuersatzes sowie
- ein höherer Marketingaufwand bei gebündelten Bedarfsverkehren, wenn im gleichen Umfeld auch Linienbedarfsverkehre angeboten werden, die in der Regel eine größere politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten.

Auf die Wirkungen der Vorgaben und Regelungen des § 50 PBefG hinsichtlich der Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren wird in Kapitel 4.4 näher eingegangen.

Umstritten ist unter den Interviewten, je nach Perspektive, ob auch für gebündelte Bedarfsverkehre ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz gelten sollte. Während es vor allem auf Seiten der Bedarfsverkehrsanbieter Forderungen gab, den gebündelten Bedarfsverkehr steuerlich mit dem Linienbedarfsverkehr gleichzustellen und den ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden, standen vor allem die Kommunalvertreter dieser Forderung ablehnend gegenüber und begründeten dies damit, dass Linienbedarfsverkehre gemeinwirtschaftliche Aufgaben erfüllen und daher anders behandelt werden müssten als ein privatwirtschaftliches Geschäftsmodell.

Neben den oben genannten Gründen wurde als Erklärung für die im Vergleich zu gebündelten Bedarfsverkehren überproportional starke Entwicklung der Linienbedarfsverkehre nach § 44 PBefG noch angeführt, dass die bisherige Förderkulisse für Bedarfsverkehre es insbesondere den ÖPNV-Aufgabenträgern und Kommunen in suburbanen und ländlichen Räumen erleichtert hätte, innovative Bedarfsverkehre zu nutzen, um ihr ÖPNV-Angebot auszuweiten und komfortabler zu gestalten. Als großen Vorteil gegenüber gebündelten Bedarfsverkehren bewerteten auch viele Expertinnen und Experten die Möglichkeit für ÖPNV-Aufgabenträger, konventionellen ÖPNV und Linienbedarfsverkehr „aus einer Hand“ zu planen und aufeinander abstimmen zu können und verwiesen in diesem Zusammenhang auf entsprechende Praxisbeispiele.

Nach eigenem Bekunden fokussieren die überregional tätigen Bedarfsverkehrsanbieter ihre Geschäftsaktivitäten daher derzeit vor allem auf den ÖPNV-integrierten Linienbedarfsverkehr, der aufgrund seiner Gemeinwirtschaftlichkeit gute Möglichkeiten biete, Bedarfsverkehre auch in potenzialschwächeren suburbanen und ländlichen Räumen zu etablieren (s. Kapitel 4.3).

4.1.3 Bewertung der möglichen Mehrkosten von Linienbedarfsverkehren gegenüber konventionellen ÖPNV-Angeboten

Bei der Frage, ob die Mehrkosten gerechtfertigt sind, die Linienbedarfsverkehre im Vergleich zu konventionellen ÖPNV-Angeboten häufig verursachen, mahnen einige Expertinnen und Experten zu einer differenzierten Betrachtung. Zu berücksichtigen sei, dass die Absolutkosten für ein Linienbedarfsverkehrsangebot zwar hoch erscheinen, sie müssten damit aber nicht grundsätzlich höher als bei einem konventionellen Linienbusangebot sein und könnten bezogen auf die Personenverkehrsleistung sogar geringer ausfallen. Zur Begrenzung der Vorhalte- und Betriebskosten stünden den ÖPNV-Aufgabenträgern und Betreibern zudem Stellschrauben zur Verfügung, wie z. B. das gegenseitige Abstimmen der Einsatz- und Nutzungsbedingungen von Linienbedarfsverkehr und konventionellem ÖPNV-Angebot. Je nach Bediengebiet und Tageszeit könnten Linienbedarfsverkehre dann sogar effizienter sein als Linienbusverkehre. Zudem übernahmen Linienbedarfsverkehre oftmals Zubringerfunktionen und stärkten somit den liniengebundenen ÖPNV bzw. den SPNV, was bei der Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen nicht immer sachgerecht abgebildet würde.

Dabei bewertete die große Mehrzahl der Interviewten die Mehrkosten, die Linienbedarfsverkehre verursachen können, grundsätzlich als vertretbar und befürwortete deren Finanzierung durch die ÖPNV-Aufgabenträger, da erwartet wird, dass Linienbedarfsverkehre gerade in ländlichen Räumen mehr Mobilität und damit gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (s. Kapitel 4.3). Aufgrund der geringeren Nachfragepotenziale ließ sich dort jedoch ein größerer Anteil an Leerfahrten nicht vermeiden, die dann finanziell zu kompensieren seien, so die Einschätzung eines Bedarfsverkehrsanbieters. Gleichzeitig verwies der Vertreter der Mitarbeitendenvertretung darauf, dass die Integration von Bedarfsverkehren in ÖPNV-Unternehmen gute Chancen für attraktive Arbeitsbedingungen der Beschäftigten biete. All diese Aspekte stellten einen großen gesellschaftlichen Mehrwert dar, weshalb Linienbedarfsverkehre einen maßgeblichen Beitrag zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten könnten. Einige Befragte äußerten jedoch Kritik an den zu erwartenden Mehrkosten und verwiesen auf Einsparpotenziale durch eine engere Kooperation mit dem Taxigewerbe.

Insbesondere die Kommunalvertreter machten in diesem Zusammenhang jedoch trotz ihrer grundsätzlich positiven Haltung gegenüber Linienbedarfsverkehren auf die eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger aufmerksam. Vor allem die inflationsbedingt hohen Kostensteigerungen im ÖPNV bei gleichzeitig eingebrochenen Fahrgeldeinnahmen (u. a. aufgrund der Corona-Pandemie und der Finanzierung des Deutschland-Tickets) erforderten bei den Kommunen eine Prioritätensetzung mit Blick auf die strapazierten Kommunalhaushalte, die nicht unbedingt zugunsten einer Ausweitung und dauerhaften Finanzierung von Linienbedarfsverkehren ausfiele. Wichtig sei die Integration der Linienbedarfsverkehre in ein abgestimmtes Gesamtsystem verschiedener öffentlicher Verkehrsmittel (zur Vermeidung von gegenseitiger Kannibalisierung) und deren Berücksichtigung bei der angemessenen finanziellen Ausstattung des ÖPNV.

4.1.4 Haltung der Expertinnen und Experten zur weiteren Verbreitung der neuen Bedarfsverkehrsformen in Deutschland

Alle Befragten gaben an, dass sowohl die Institutionen, Unternehmen bzw. Verbände, die sie jeweils vertreten, als auch sie persönlich eine weitere Verbreitung der neuen

Bedarfsverkehrsformen in Deutschland befürworten oder dieser Entwicklung zumindest neutral gegenüberstehen.

Darüber hinaus betonten die Bedarfsverkehrsanbieter, der VDV sowie die Vertreter ländlicher Räume, sich auch aktiv für die weitere Verbreitung von innovativen Bedarfsverkehrsangeboten einzusetzen, denn sie seien davon überzeugt, dass diese ein großes Potenzial zur Verbesserung des Mobilitätsangebots in ländlichen Räumen besitzen und daher ein wichtiger Baustein im zukünftigen Mobilitätsmix seien. Diese aktive Unterstützung umfasst in der Regel die Informationsvermittlung, wie Bedarfsverkehre ausgestaltet werden können und welche Effekte zu erwarten sind, sowie die fachliche Beratung von interessierten Akteuren. Seitens der Gewerkschaft ver.di wird deren Befürwortung der neuen Bedarfsverkehre an die Bedingung geknüpft, dass die Einhaltung von Sozialstandards gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten gewährleistet.

Die Vertreter des Taxigewerbes mahnten in diesem Zusammenhang die kritische Evaluierung von gescheiterten Bedarfsverkehrsangeboten sowie einen sparsameren Umgang mit Fahrzeug- und Personalressourcen an. Synergien lassen sich nach ihrer Auffassung durch eine stärkere Einbindung von Taxiunternehmen in die Betriebsdurchführung von Bedarfsverkehren (Modell „ÖPNV-Taxi“, s. Kapitel 2.4) ausschöpfen (s. u.).

4.1.5 Zukünftige Herausforderungen und Chancen bei der weitere Marktentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen

In den Interviews nannten die Befragten folgende Herausforderungen, Trends und Lösungsansätze, die ihrer Meinung nach Einfluss auf die weitere Marktentwicklung der neuen Bedarfsverkehrsformen haben werden.

- **Herausforderung: Fachkräftemangel im Personenbeförderungsgewerbe:**
Als derzeit größte Herausforderung neben der ÖPNV-Finanzierung (s. u.) sehen die meisten Expertinnen und Experten den zunehmenden Mangel beim Fahrpersonal im Personenbeförderungsgewerbe, der sich als limitierender Faktor bei der Ausweitung von Bedarfsverkehrsangeboten erweisen könnte. Schließlich stünden die Bedarfsverkehrsanbieter im Wettbewerb um Fachkräfte mit traditionellen ÖPNV-Unternehmen, dem Taxigewerbe und den Anbietern von konzessionierten Mietwagenverkehren. Attraktive Arbeitsbedingungen für das Fahrpersonal seien dabei eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Personalgewinnung. Von Vorteil könne dabei sein, dass das Fahrpersonal von Bedarfsverkehren geringere Anforderungen erfüllen muss als das Fahrpersonal im konventionellen ÖPNV, da die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Personenbeförderungsschein) in Verbindung mit einem Nachweis der kleinen Fachkundeprüfung gemäß § 48 der Fahrerlaubnis-Verordnung ausreiche. Mittel- bis langfristig wurde der Einsatz von autonomen fahrerlosen Fahrzeugen als große Chance gesehen, um den Fachkräftemangel beim Fahrpersonal zu lösen (s. u.). Allerdings wurde auch die Befürchtung geäußert, dass mit der Automatisierung des Fahrbetriebs auch die Anforderungen an die Personalqualifikation in den Betriebsleitzentralen der Bedarfsverkehrsanbieter steige. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels würde die Besetzung dieser Stellen mit hochqualifiziertem Personal vermutlich schwieriger und teurer.
- **Herausforderung: Optimierung der Angebots- und Betriebskonzepte von Bedarfsverkehren:**
Nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten befinden sich die Bedarfsverkehre in Deutschland noch immer im Experimentierstadium. Im Fokus steht dabei die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch besseres Ausschöpfen der Nachfragepotenziale, das Erhöhen der Bündelungsquoten und das optimale Austarieren von Fahrtwünschen einerseits und Fahrzeugeinsatz bzw. Fahrzeugfahrleistung andererseits. Wichtig sei auch die

Entwicklung von Kooperationsmodellen zwischen Bedarfsverkehrsanietern, ÖPNV-Unternehmen und Taxiunternehmen (s. u.).

- Herausforderung: ÖPNV-Finanzierung:
Einigkeit bestand unter den Befragten, dass die weitere Entwicklung der Bedarfsverkehre sehr stark vom zukünftigen Finanzierungsrahmen und der Förderkulisse abhängt. Eine ausreichende und langfristig ausgerichtete Finanzierungsgarantie für den ÖPNV in Deutschland wurde daher immer wieder als notwendige Voraussetzung für den abgestrebten Ausbau des ÖPNV-Angebots genannt. Voraussetzung für eine flächendeckende Verbreitung von Bedarfsverkehren und deren dauerhafte Etablierung sei die Berücksichtigung als eigenständiges Mobilitätsangebot in der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung.
Ein Aspekt dabei sei die generelle Erwartung, dass gerade in Bedarfsverkehren verstärkt E-Fahrzeuge eingesetzt werden. Die Kommunen bemühten sich zwar um die Bereitstellung der erforderlichen Begleitinfrastruktur (Anpassung Elektrizitätsnetz, E-Ladestationen). Die Transformationskosten seien jedoch hoch und beschränkten die Spielräume der Kommunen bei der Ausweitung von Bedarfsverkehren. Zudem müssten ÖPNV-Angebote für den Stadt-Umland-Verkehr integriert betrachtet werden; dies schließe auch Bedarfsverkehre im Umland ein, wenn diese Zubringerfunktionen haben. Es dürfe nicht den teilweise finanzschwachen Umlandkommunen allein überlassen bleiben darüber zu entscheiden, welches ÖPNV-Angebot sie im Stadt-Umland-Verkehr anbieten. Dafür seien neue Finanzierungsstrukturen zu schaffen. Ziel müsse eine sachgerechte Aufteilung der Kosten zwischen dem städtischen Zentrum und den Umlandkommunen sein oder ein gemeinsames Budget für den Stadt-Umland-ÖPNV, an dem sich das Zentrum der Region angemessen beteiligt. Nur so ließen sich auch finanzschwache ÖPNV-Aufgabenträger im Umland dazu animieren, ihr ÖPNV-Angebot auszubauen, wovon auch das Zentrum profitiere.
- Chance: Etablierung von Linienbedarfsverkehren als integraler Baustein im ÖPNV-Angebot:
Vor allem die Mobilitätsanbieter und die Kommunalvertreter erwarten von der Zukunft, dass Linienverkehrsangebote ein selbstverständlicher integraler Baustein des ÖPNV-Angebots werden, insbesondere in suburbanen und ländlichen Räumen. Auch die Optimierung und Vereinheitlichung der Informations- Buchungs- und Bezahlprozesse und die Zusammenführung in einer bundesweit einsetzbaren App wurde immer wieder genannt. Aus Sicht der Nutzenden wiederum sollten vor allem in den Städten mehr Mobilitätsangebote, d. h. auch mehr Bedarfsverkehrsangebote, ausprobiert werden, um feststellen zu können, welche sich unter den Aspekten Akzeptanz und Rentabilität bewähren. Als Voraussetzung für diese Angebotsoffensive wurde dabei wiederum die bereits genannte Notwendigkeit einer Neuausrichtung der ÖPNV-Finanzierung genannt.
- Chance: Autonomes Fahren:
Alle Interviewten erwarten bei einem Einsatz von autonomen fahrerlosen Fahrzeugen positive Wirkungen für Bedarfsverkehre. So ermögliche es die Entkoppelung des Fahrbetriebs von der Verfügbarkeit des Fahrpersonals den Bedarfsverkehrsanietern, trotz des sich verschärfenden Fachkräftemangels flexibler auf zeitliche Nachfragespitzen zu reagieren oder Bedienggebiete ausdehnen zu können. Noch bedeutsamer aus Sicht der Anbieter seien aber die erwarteten Einsparungen bei den Betriebskosten durch den Wegfall der Fahrpersonalkosten, wobei die drohenden Arbeitsplatzverluste des Fahrpersonals vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels kaum angeführt wurden. Dies verschaffe den Anbietern und den ÖPNV-Aufgabenträgern größere Spielraum für die Ausweitung von Bedarfsverkehrsangeboten. Nicht nur deshalb könnten autonome Fahrzeuge auch zum entscheidenden Veränderungsfaktor bei den Marktchancen von gebündelten Bedarfsverkehren werden. Dabei sei zu erwarten, dass vernetzt und autonom fahrende Shuttle-Fahrzeuge, wie sie in Bedarfsverkehren zum Einsatz kommen würden, vermutlich zu den ersten Fahrzeugtypen gehören werden, die die Fahrzeugindustrie bereitstellen kann. Allerdings sei derzeit noch nicht absehbar, wann dies der Fall sein werde und welche Akzeptanz fahrerlose Mobilitätsangebote in

der Bevölkerung finden werden. Ebenfalls noch nicht absehbar sei, ob die Marktreife autonomer Fahrzeuge („Robo-Taxi“) das Geschäftsmodell Mietwagenverkehre für deren Anbieter auch für Einsatzgebiete interessant mache, die bislang nicht in deren Fokus standen, was eine stärkere Konkurrenzierung des gebündelten Bedarfsverkehrs zur Folge haben könnte.

Zudem wies der Vertreter des Deutschen Landkreistags darauf hin, dass die Erprobung der Fahrzeugtechnologie für autonomes Fahren in spezifischen Situationen zwar stark gefördert werde. Allerdings sehe er den ländlichen Raum in den Förderprogrammen dieser Forschungsprojekte derzeit unterrepräsentiert und verweist in diesem Zusammenhang auf Spezifika in der Siedlungsstruktur, im Straßennetz und im Verkehr, die den ländlichen Raum von suburbanen und städtischen Räumen unterscheide.

- **Chance: Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“:**
Von den Vertretern des Taxigewerbes wurde für die Zukunft eine stärkere Einbindung des Taxigewerbes in die Betriebsdurchführung von Bedarfsverkehren gefordert. Grundlage hierfür könnte das Betreibermodell „ÖPNV-Taxi“ (s. Kapitel 2.4) sein. Dieses Betreibermodell sieht vor, anstelle der kostenintensiven Beschaffung von Fahrzeugflotten und der Rekrutierung von Fahrpersonal durch bundesweit tätige Bedarfsverkehrsanbieter lokale Taxiunternehmen in die Betriebsdurchführung von Bedarfsverkehrsangeboten – neben deren eigentlichem Taxigeschäft – einzubinden oder Betrieb von Bedarfsverkehren vollständig an Taxiunternehmen zu vergeben. Der Nutzen dieses Betreibermodells besteht nach Auffassung des Taxigewerbes darin, dass auf bereits vorhandene Fahrzeug- und Personalressourcen zurückgegriffen wird, anstatt parallele Strukturen im Bedarfsverkehr aufzubauen, die dann möglicherweise auch noch in Konkurrenz zum Taxigewerbe stünden. Zu erwarten seien deutliche Kosteneinsparungen beim Aufbau von Bedarfsverkehrsangeboten. Zudem ließe sich mit dem Modell die wirtschaftliche Situation von Taxiunternehmen vor allem außerhalb größerer Städte stabilisieren, so dass auch dort weiterhin Taxiservices für die Bevölkerung verfügbar seien. Die Kommunalvertreter und die Mobilitätsanbieter stehen diesem Betreibermodell mehrheitlich grundsätzlich offen gegenüber. Als Voraussetzung nannte ein Bedarfsverkehrsanbieter jedoch, dass die Zuverlässigkeit der Fahrtdurchführung im Bedarfsverkehr gewährleistet sein müsse, was aus ihrer Sicht nur bedingt, dass alle Prozesse jenseits der reinen Fahrtdurchführung in der Verantwortung des Bedarfsverkehrsanbieters bzw. des Verkehrsunternehmens verbleibt.
- **Chance: Förderung der Mobilitätswende durch Ausbau der Alternativen zum MIV:**
Insbesondere von den ÖPNV- und Bedarfsverkehrsanbietern wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, dass die angestrebte Mobilitätswende konsequenter angegangen werden müsse. Unterstützung kommt auch aus den Reihen der Kommunalvertreter: *„Es gibt landauf, landab Beschlüsse zur Klimaneutralität, die umgesetzt werden wollen. Ich glaube, dass die Politik gezwungen ist, die Transformation anzugehen.“* Hierzu sei es erforderlich, alle umweltfreundlichen Mobilitätsalternativen zum MIV einschließlich der Bedarfsverkehre so attraktiv wie möglich gestalten und organisatorisch zu bündeln. Ein solcher Mix aus Mobilitätsalternativen zum MIV müsse ganzheitlich betrachtet und massiv gestärkt werden, um der Bevölkerung das Umsteigen vom MIV zu den Mobilitätsalternativen so leicht wie möglich zu machen, so dass sich deutliche Verlagerungseffekte zugunsten umweltfreundlicher Mobilitätsalternativen erzielen lassen. Eine mögliche Konkurrenz zwischen einzelnen Mobilitätsalternativen innerhalb des Angebotsmixes in der Anfangsphase dürfe dabei nicht überbewertet werden, weil langfristig alle Mobilitätsalternativen profitieren.

4.2 Wahrnehmung der neuen Bedarfsverkehrsformen in der Bevölkerung sowie Motive und Hemmnisse bei der Nutzung

4.2.1 Wahrnehmung der neuen Bedarfsverkehrsformen in der Bevölkerung

Nach Auffassung mehrerer Expertinnen und Experten ist die im PBefG vorgenommene Unterscheidung zwischen Linienbedarfsverkehr und gebündeltem Bedarfsverkehr in erster Linie ein Rechtskonstrukt, die aus Sicht der Bevölkerung praktisch keine Rolle spielten. Unterschiede seien lediglich bei den Beförderungstarifen wahrnehmbar, da das Fahrpreisniveau von gebündelten Bedarfsverkehren in der Regel deutlich über dem der – auch tariflich – in den ÖPNV integrierten Linienbedarfsverkehre liege. Zudem kämen die teureren gebündelten Bedarfsverkehre in potenzialschwächeren Räumen praktisch nicht vor. Alle anderen Systemmerkmale zwischen Buchung und Abschluss der Fahrt seien jedoch bei beiden Bedarfsverkehrsangeboten weitgehend identisch.

Einig waren sich die Befragten darin, dass die neuen Bedarfsverkehrsformen in der Bevölkerung generell bislang noch kaum wahrgenommen werden. Anders gestaltete sich die Situation in den Gebieten, in denen neue Bedarfsverkehrsangebote etabliert wurden. Hier gebe es in der Regel begleitende Kommunikations- und Marketingmaßnahmen. Daher vertrat ein Teil der Expertinnen und Experten die Position, dass die neuen Mobilitätsangebote von der örtlichen Bevölkerung sehr wohl wahrgenommen werden, während andere meinten, dass zunächst vor allem innovationsaffine Personengruppen auf die Bedarfsverkehre aufmerksam werden und diese nutzen. Konsens hingegen bestand unter den Interviewten, dass die Mobilitätsanbieter und – bei Linienbedarfsverkehren auch die ÖPNV-Aufgabenträger – Durchhaltevermögen benötigen, bis ein hoher Bekanntheitsgrad und eine hohe Marktdurchdringung erreicht sind. Wichtig sei es dabei, alle Informationen bereitzustellen, die die potenziellen Nutzenden eines Bedarfsverkehrsangebots erwarten und benötigen, um die Frage beantworten zu können, wo, wann und wie sich das Bedarfsverkehrsangebot nutzen lässt.

Als weitere wichtige Instrumente zur Verbesserung der Wahrnehmung in der Bevölkerung nannten die Expertinnen und Experten eine auffällige Gestaltung der eingesetzten Fahrzeuge als omnipräsenter Werbeträger im Bediengebiet sowie die enge Verzahnung mit dem bestehenden ÖPNV, z. B. durch die Integration des Linienbedarfsverkehrs in die örtliche ÖPNV-App und im Falle von Linienbedarfsverkehren in den örtlichen ÖPNV-Tarif. Darüber hinaus kann es vor allem in ländlichen Räumen hilfreich sein, Ortsbekannte Personen mit hohem Aufmerksamkeitswert (z. B. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, kommunalpolitische Entscheidungstragende, Pfarrerinnen und Pfarrer (Celebrity Marketing)) als Fahrgäste des Bedarfsverkehrsangebots zu gewinnen, weil diese dann eine Vorbildfunktion hätten.

4.2.2 Motive für die Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten

Auf die Frage nach den Motiven und Einflussfaktoren für die Nutzung von Bedarfsverkehren konnten fast alle Expertinnen und Experten nur Vermutungen äußern; lediglich eine Expertin berichtete aus persönlicher Erfahrung und ein weiterer Experte stützte seine Aussagen auf Fahrgastbefragungen in einem Bedarfsverkehrsangebot. Dies wurde auch mit der kurzen Zeitspanne seit Etablierung der ersten digital gesteuerten Bedarfsverkehre begründet.

Einigkeit bestand unter den Interviewten, dass Bedarfsverkehrsangebote Vorteile gegenüber den bislang genutzten Verkehrsmitteln haben müssen, damit sie genutzt werden. Ein Experte fasste es so zusammen: *„Ich nutze einen Service dann, wenn er [...] irgendeinen Zusatznutzen stiftet, sei es, dass es günstiger ist, dass es einfacher ist, dass es schneller ist, dass es barrierefreier ist, je nachdem, welche Bedürfnisse ich habe.“*

Fast alle nannten das erweiterte Angebot in Kombination mit einem bestehenden Mobilitätsbedarf als wichtigsten Aspekt. In Gebieten, in denen es bisher bereits ein konventionelles ÖPNV-Angebot gab, könnten Bedarfsverkehrsangebote vor allem der Bevölkerung ohne verfügbaren Pkw eine bessere Mobilität gewährleisten. Insbesondere auf Nebenrelationen ohne (umsteigefreies) ÖPNV-Angebot sei der Pkw vor der Einführung eines Bedarfsverkehrsangebots aber die einzige Mobilitätsoption gewesen. So berichtete ein Kommunalvertreter, dass etwa ein Viertel bis ein Drittel der Wege eines Linienbedarfsverkehrsangebots in seinem Zuständigkeitsbereich nur deshalb durchgeführt wurde, weil es dieses Angebot gibt. Zwar werden diese sogenannten „induzierten“ Verkehr oftmals auch kritisch gesehen. Es sei jedoch zu berücksichtigen, dass diese Form der Mobilität den sozialen Austausch in der Bevölkerung fördere, was insbesondere für die Stärkung des ländlichen Raums wichtig sei. Diesen Aspekt der sozialen Teilhabe betonten mehrere Interviewte, vor allem mit Blick auf sehr junge und ältere Menschen. Ein Experte sprach von einer „Ermöglichung von Mobilität“.

Andere Befragte wiesen auf verschiedene weitere Nutzungsmotive hin, wie beispielsweise ein erhöhtes Sicherheitsgefühl, weshalb sich vor allem bei Frauen in den kleineren Fahrzeugen des Bedarfsverkehrs aufgrund der Nähe zum Fahrpersonal sicherer fühlten als in der Bahn, insbesondere in den Abend- und Nachtstunden.

Komfort und Flexibilität des Bedarfsverkehrsangebots wurden ebenfalls von den meisten Interviewten genannt. Dies betreffe einerseits den Buchungsprozess, andererseits auch den Komfort im Fahrzeug selbst. Am häufigsten wurde die flexible Abholung erwähnt. Ein Experte beschrieb es als eine „taxiähnliche Mobilität“ mit hohem Bedienkomfort zum ÖPNV-Tarif. Hervorgehoben wurden auch die großen Vorteile von Bedarfsverkehren für ältere und/oder weniger mobile Menschen, wenn diese quasi an der Haustür abgeholt bzw. abgesetzt werden. Generell wurden die kurzen Zu- und Abgangswege als großer Vorteil und wichtiges Nutzungsmotiv von Bedarfsverkehrsangeboten betrachtet. Neben einer gewissen Privatsphäre, die die kleinen Fahrzeuge den Fahrgästen im Bedarfsverkehr bieten, verwiesen die Interviewten auch auf den gesicherten Sitzplatz im Fahrzeug, den es im konventionellen ÖPNV üblicherweise nicht gebe.

Mehrere Expertinnen und Experten nannten noch den Aspekt von Modernität und Innovation, der das Image der neuen Bedarfsverkehrsangebote ebenso prägt wie deren Kundenorientierung (u. a. kurze Zu-/ Abgangswege, individuelle Abfahrtszeiten).

Keiner der Interviewten erwähnte den Aspekt der Nachhaltigkeit als Motiv für die Verkehrsmittelwahl aus Nutzendensicht.

4.2.3 Hemmnisse bei der Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten

Auf die Frage nach Hemmnissen bei der Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten gestalteten sich die Antworten der Expertinnen und Experten ebenfalls divers. Das am häufigsten genannte Nutzungshemmnis war die Bestellpflicht bzw. der Buchungsprozess bei Bedarfsverkehren. Im Gegensatz zum eigenen Pkw oder zum konventionellen ÖPNV-Linienverkehr stellt er einen zusätzlichen Aufwand dar. Ein Experte beschrieb dieses Nutzungshemmnis

wie folgt: „Ein Hemmnis ist, dass ich die Fahrt irgendwie anmelden muss. Ich muss mir die App runterladen, ich muss dann tätig werden. Sonst gehe ich zur Haltestelle und dann holt mich der Bus ab.“

Fast alle Interviewten sahen dieses Problem vor allem bei älteren und allgemein weniger smartphone-affinen Menschen. So könne gerade für ältere Menschen, die in ländlichen Gebieten wohnen und die eventuell nicht mehr selbst mit dem Auto fahren, ein Bedarfsverkehrsangebot ein wichtiges Mittel für soziale Teilhabe sein. Gleichzeitig sei bei dieser Bevölkerungsgruppe die Nutzungshürde am höchsten. Insbesondere die Anbieter von Linienbedarfsverkehren bieten ihren Fahrgästen daher neben der Fahrtbuchung über eine App auch die Möglichkeit der telefonischen Fahrtbuchung. Ob sich die Nutzungsschwelle damit jedoch deutlich absenken lässt, wurde zumindest von einigen Experten mit Verweis auf die geringe Inanspruchnahme der telefonischen Buchungsoption bei bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten in Frage gestellt.

Neben dem Buchungsprozess wurden die Fahrtkosten als großes Nutzungshemmnis herausgestellt, insbesondere dann, wenn für die Nutzung der in den ÖPNV integrierten Linienbedarfsverkehrsangebote hohe Komfortzuschläge zusätzlich zum ÖPNV-Grundtarif erhoben werden, oder wenn in eigenwirtschaftlichen gebündelten Bedarfsverkehren ein dynamisches Preissystem mit tageszeit- und nutzungsabhängigen Fahrpreisen zur Anwendung kommt.

Ein weiteres Nutzungshemmnis aus Sicht einiger Interviewten ist der Aspekt, dass man zusammen mit fremden Menschen in einem kleinen Fahrzeug sitze. Dabei hätte die Corona-Pandemie die Sensibilität für diesen Aspekt noch verschärft, insbesondere bei älteren Menschen und anderen vulnerablen Bevölkerungsgruppen.

Als zentraler Aspekt, damit Nutzende öffentliche Mobilitätsdienstleistungen dauerhaft in Anspruch nehmen, nannten die Expertinnen und Experten deren Zuverlässigkeit. So müssten die Menschen die Erfahrung machen, dass Bedarfsverkehrsangebote auch langfristig zur Verfügung stehen, bevor sie diese in ihre Mobilitätsroutinen einbauen. Zeitlich befristete Test- und Pilotbetriebe böten keine hinreichende Sicherheit bei der individuellen Mobilitätsplanung. Auch müsse insbesondere in der Hochlaufphase von neuen Bedarfsverkehrsangeboten gewährleistet sein, dass auch jeder Fahrtwunsch bedient werden kann, damit die Fahrgäste Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Services gewinnen. Gerade in der Anfangszeit reagierten die Menschen sehr sensibel auf Wartezeiten oder Fahrtablehnungen.

4.3 Verkehrliche Wirkung der neuen Bedarfsverkehrsformen

Unter Berücksichtigung der Angebots- und Marktentwicklung (s. Kapitel 4.1) und den Einschätzungen zur Wahrnehmung von Bedarfsverkehrsangeboten in der Bevölkerung und den Motiven und Hemmnissen bei deren Nutzung (s. Kapitel 4.2) wurden die Expertinnen und Experten nach den verkehrlichen Wirkungen von Bedarfsverkehrsangeboten befragt.

4.3.1 Einschätzung der generellen Wirkung von Bedarfsverkehren auf die Mobilität der Bevölkerung

Den befragten Expertinnen und Experten war es zum Zeitpunkt der Interviews nicht möglich, mögliche Veränderungen im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung nach Einführung der neuen Bedarfsverkehrsformen im PBefG zu beurteilen. Begründet wurde dies vor allem mit fehlender oder lediglich punktueller Kenntnis von entsprechenden Mobilitätserhebungen im Bedarfsverkehr. Gleichzeitig wurde von mehreren Interviewten darauf hingewiesen, dass die Zeitdauer seit Inkrafttreten der PBefG-Novelle im August 2021 noch kurz,

die Zahl der Bedarfsverkehrsangebote deutschlandweit betrachtet noch zu gering sei deren Nachfragepotenziale meist noch nicht ausgeschöpft seien, weshalb nachhaltige Veränderungen im Mobilitätsverhalten auch noch nicht zu beobachten seien. Zudem wirke die Corona-Pandemie weiterhin dämpfend auf die Nachfrage nach öffentlich zugänglichen Mobilitätsangeboten. Tatsächlich liegen bislang nur für wenige, in der Regel wissenschaftlich begleitete Pilotprojekte entsprechende Daten und Erkenntnisse aus Mobilitätshebungen vor, die sich aufgrund der Unterschiedlichkeit der untersuchten Bedarfsverkehrsangebote nur sehr begrenzt verallgemeinern lassen.

Dementsprechend weit auseinander lagen die Einschätzungen der Expertinnen und Experten, was den bisher bereits erzielten Beitrag von Bedarfsverkehrsangeboten zur Verlagerung von Verkehrsnachfrage weg vom MIV betrifft. Während ein Teil der Interviewten noch keine Veränderungen feststellen konnten, nahmen andere Interviewte, zum Teil auch geprägt durch Erfahrungen im persönlichen Umfeld, durchaus erste Veränderungen wahr oder erwarten zumindest *„sowohl in den Ortsrandlagen als auch in den zentralen innerstädtischen Lagen positive verkehrliche Effekte“*. Ganz allgemein berichteten die Expertinnen und Experten aber, dass überall dort, wo Bedarfsverkehrsangebote existieren, diese auch genutzt werden. Verkehrliche Effekte seien daher – wenn überhaupt – nur lokal messbar. Ein Vertreter der Bedarfsverkehrsanbieter stellte es wie folgt dar: *„Ich stelle fest, dass die Bedarfsverkehrsangebote, die in die Verstetigung kommen, Erfolgsgeschichten von Nachfrage erzählen.“*

Dennoch bewerteten einige Interviewte die meist geringen Bündelungsquoten bei den derzeit bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten als unbefriedigend, weil die mit der Fahrtwunschbündelung angestrebte Einsparung von Fahrleistungen im Straßenverkehr bei vollständiger Sicherung der Mobilität bislang kaum erreicht wird.

Ein Experte bezog sich auf die Begleitforschung zu einem Linienbedarfsverkehrsangebot im suburbanen Raum einer Metropole. Hier sei festgestellt worden, dass zahlreiche Nutzende mit dem Bedarfsverkehr eine Pkw-Fahrt ersetzt hätten. Auch gebe die Erhebung Aufschluss darüber, dass ein Teil der Wege ohne den Bedarfsverkehrsservice nicht durchgeführt worden wäre (induzierter Verkehr) und dass er vor allem für Freizeitfahrten genutzt werde, erkennbar an den Tagesganglinien. Mehrere Befragte werteten dies als positive Entwicklung hin zu einer umweltfreundlicheren Mobilität und zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe. Daher, so die Empfehlung eines Experten, sollten Bedarfsverkehre auch nicht allein an der beförderten Fahrgastmenge gemessen werden, da diese im Vergleich zu den im konventionellen ÖPNV erzielten Fahrgastzahlen naturgemäß gering sei, weil sich vor allem die Bedienräume und -zeiten von Linienbedarfsverkehren sehr häufig durch schwache und räumlich dispers verteilte Verkehrsverflechtungen auszeichnen. Mehrere Interviewte verwiesen in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung der Fahrpreise als Instrument zur Nachfragesteuerung.

Ungeachtet dessen sehen fast alle Expertinnen und Experten Bedarfsverkehre als eine große Chance, um die Bevölkerung zur stärkeren Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln zu animieren, insbesondere auch junge Menschen und Personen, die im ÖPNV bisher ein Unsicherheitsgefühl hatten, z. B. aufgrund der Anonymität im konventionellen Linienverkehr oder der erforderlichen Kenntnisse von Liniennetz und Fahrplan. Eine besondere Rolle bei der Stärkung des ÖPNV als Ganzes wurde dabei dem Linienbedarfsverkehr nach § 44 PBefG aufgrund der Funktionen zugesprochen, die er im Zusammenspiel mit dem konventionellen ÖPNV-Angebot (Zu-/Abbringerfunktion, Lückenschluss) übernehmen kann. Der vor allem im urbanen Raum verortete gebündelte Bedarfsverkehr nach § 50

PBefG wurde von vielen Expertinnen und Experten als eine preiswertere Alternative zum Taxi eingestuft.

Der Vertreter der Verkehrswissenschaft machte darauf aufmerksam, dass die Größe von Bediengebiet und eingesetzter Fahrzeugflotte maßgebend für die Nutzbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten und damit auch für deren Wahrnehmung sowie die realisierte Inanspruchnahme seien. Zudem habe der Zuschnitt der Bediengebiete Einfluss auf mögliche Verlagerungseffekte bei der Verkehrsmittelwahl: Bei einem größeren Zuschnitt des Bediengebiets wurden die im Bedarfsverkehr zurückgelegten Wege länger; wenn der Bedarfsverkehr dann eine Zubringerfunktion zum konventionellen ÖPNV übernehme, stärke dies das ÖPNV-Gesamtsystem. Zu erwarten sei daher eine erwünschte Verkehrsverlagerung vom MIV auf den ÖPNV. Bei einem kleinen Zuschnitt des Bediengebiets seien die Personenwege im Bedarfsverkehr entsprechend kurz, weshalb mit einer unerwünschten Verkehrsverlagerungen vom Fuß- bzw. Radverkehr auf den Bedarfsverkehr zu rechnen sei. Mehrfach wurde von Interviewten auch betont, dass Bedarfsverkehre zumindest den Zweit-, Dritt- oder Viertwagen im Haushalt, die häufig auch als Eltern-Taxi verwendet würden, überflüssig machen. Dass Haushalte wegen eines Bedarfsverkehrsangebots ganz auf einen PKW im Haushalt verzichten, wurde von einigen jedoch skeptisch bewertet. Vielmehr erfordere eine solche Entscheidung für einen PKW-freien Haushalt ein durchgängig zuverlässiges ÖPNV-Gesamtsystem mit einem guten Bedarfsverkehrsangebot als integriertem Angebotsbaustein.

Zur Verbesserung der verkehrlichen Wirkung von Bedarfsverkehren nannten die Expertinnen und Experten die weitere Optimierung der Dispositionsalgorithmen im Bedarfsverkehr sowie eine noch stärkere Integration von Bedarfsangeboten in den Umweltverbund, also den Mix aus verschiedenen umweltfreundlichen Mobilitätsalternativen zum MIV. Je attraktiver der Umweltverbund aus Sicht der Bevölkerung sei, umso größer sei absehbar auch dessen verkehrliche Wirkung im Hinblick auf die Reduzierung von MIV-Fahrten. Weiterhin genannt wurden Push-Maßnahmen im MIV zur Erhöhung der Fahrgastzahlen im Bedarfsverkehr (z. B. Dieselfahrverbote, Reduzierung von Parkplätzen, Verteuern von Parkraum, Tempo-30-Zonen, Reduzierung von Fahrstreifen). Diese Push-Maßnahmen hätten auch Synergieeffekte, da eine restriktive Behandlung des MIV die Nachfrage im ÖPNV und damit auch im Bedarfsverkehr erhöhen würde, was wiederum die Chancen auf höhere Bündelungsquoten im Bedarfsverkehr und damit eine Reduzierung der Fahrleistungen im Straßenverkehr erhöht. Höhere Bündelungsquoten wiederum verbesserten die Wirtschaftlichkeit von Bedarfsverkehren, womit sich der Zuschussbedarf bei Linienbedarfsverkehren verringere und die Wahrscheinlichkeit, rentable Einsatzfelder für gebündelte Bedarfsverkehre zu finden, erhöhe.

4.3.2 Einschätzung zu den spezifischen Vor- und Nachteilen von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren im Hinblick auf die verkehrlichen Wirkungen

Mit Blick auf die verkehrliche Wirkung nannten verschiedene Expertinnen und Experten eine Reihe spezifischer Vor- und Nachteile von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren, die nachfolgenden zusammengefasst sind:

1. Linienbedarfsverkehre
 - a) Vorteile:
 - i) zusätzliches Mobilitätsangebot zum bisherigen Angebot (Rad-/Fußverkehr, ÖPNV, MIV)

- ii) aufgrund der Gemeinwirtschaftlichkeit verlässlicher verfügbar als rein erwerbswirtschaftliche gebündelte Bedarfsverkehre
→ senkt Hemmschwellen bei ÖPNV-Nutzung
- iii) größere Flexibilität im Vergleich zum konventionellen Linienverkehr aufgrund der fehlenden Linien- und Fahrplanbindung = hohe Nutzbarkeit → senkt mögliche Hemmschwellen bei der ÖPNV-Nutzung
- iv) Zu-/Abbringerangebot des Linienverkehrs
→ durchgehende Wegekettens im ÖPNV
- v) Erhöhung der Mobilitätsoptionen im ÖPNV durch das Schließen von ÖPNV-Angebotslücken mit einem gemeinwirtschaftlich finanzierten Mobilitätsangebot
- vi) ÖPNV-Aufgabenträger und örtliches ÖPNV-Unternehmen haben Steuerungsinstrumente zur optimalen Integration des Linienbedarfsverkehrs in den ÖPNV
→ Erhöhung der verkehrlichen Wirkung
→ Verhinderung von Kannibalisierung
- vii) verkehrlich wirksamer als gebündelte Bedarfsverkehre, weil preislich und aufgrund des häufigeren Vorkommens breitere Bevölkerungsgruppen angesprochen werden
- b) Nachteile:
 - i) Buchungsprozess als zusätzlicher Aufwand gegenüber dem konventionellen Linienverkehr
 - ii) bei Einsatz von kleinen Fahrzeugen (Pkw, Kleinbus) mit begrenzten Beförderungskapazitäten bei höherer Fahrgastnachfrage → temporär größerer Fahrzeugbedarf oder Vorhaltung von Fahrzeugen mit unterschiedlichen Beförderungskapazitäten
→ Wirtschaftlichkeit: höheres Risiko von Sprungkosten als im Linienverkehr mit Bussen aufgrund der begrenzten Beförderungskapazitäten der eingesetzten Fahrzeuge bereits bei geringer Steigerung der Fahrgastnachfrage
 - iii) Risiko einer Zunahme des Kfz-Verkehrs (v. a. beim Einsatz von autonomen Shuttles)
- 2. Gebündelte Bedarfsverkehre
 - a) Vorteile:
 - i) Mobilitätsalternative zum ÖPNV (und anderen Mobilitätsoptionen)
 - ii) Geschäftsmodell für erwerbswirtschaftlich tätige Mobilitätsanbieter, die Nachfragepotenziale im Verkehrsmarkt auszuloten und auszuschöpfen und verkehrliche Wirkungen zu erzeugen
 - iii) Alternatives Mobilitätsangebot zum ÖPNV, um weniger preissensible Personen zum Umstieg vom eigenen PKW auf ein öffentlich zugängliches Verkehrsmittel zu bewegen
 - b) Nachteile:
 - i) Buchungsprozess als zusätzlicher Aufwand gegenüber dem konventionellen Linienverkehr
 - ii) geringe Beförderungskapazitäten aufgrund der kleinen Fahrzeuggrößen
☐ begrenzte verkehrliche Wirkung
 - iii) verkehrliche Wirksamkeit abhängig von der rein marktgetriebenen Verfügbarkeit
 - iv) schließt oftmals keine räumlichen oder zeitlichen Lücken im Mobilitätsangebot, sondern die „Komfortlücke“ zwischen ÖPNV und Taxi (mögliche Disparität von Mobilitätsvielfalt vs. ÖPNV-Kannibalisierung und zusätzliche Umweltbelastung)
 - v) Wirtschaftlichkeit: erhöhtes Risiko von Sprungkosten aufgrund der begrenzten Beförderungskapazitäten der eingesetzten Fahrzeuge bei geringer Steigerung der Fahrgastnachfrage
 - vi) Risiko einer Zunahme des Kfz-Verkehrs (v. a. beim Einsatz von autonomen Shuttles)

4.3.3 Besondere Bedeutung von Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG für den ÖPNV

Insbesondere Linienbedarfsverkehrsangebote nach § 44 PBefG, die angebotsseitig und tariflich in das lokale oder regionale ÖPNV-Angebot integriert sind, stärkten nach Meinung aller Expertinnen und Experten die Attraktivität des ÖPNV. Flexible Fahrzeiten, umsteigefreie Direktfahrten (auch dort, wo es bisher gar kein ÖPNV-Angebot gab), Sitzplatzgarantie und nahe gelegene Ein-/Ausstiegspunkte seien zentrale Angebotsmerkmale von Linienbedarfsverkehren und stellten eine deutliche Komfortsteigerung gegenüber dem konventionellen Linienverkehr dar. Ein Experte sieht darin ein Zeichen von Modernität, Innovation und Kundenorientierung, die auf das Image des ÖPNV insgesamt ausstrahle. Bei einer guten Vermarktung dieser Aspekte, so die einhellige Meinung der Interviewten, ließen sich neue Fahrgäste für den ÖPNV gewinnen. In diesem Kontext fasste ein Experte die derzeitige strategische Ausrichtung der Bedarfsverkehrsanbieter wie folgt zusammen: *„Bedarfsverkehrsangebote müssen immer in Kooperation mit dem ÖPNV laufen und als Teil des ÖPNV wahrgenommen werden, um den maximalen verkehrlichen Effekt zu erreichen“*

Ein weiterer Bedarfsverkehrsanbieter erwartet eine *„Win-Win-Situation für alle Beteiligten“*. Eine der Expertinnen äußerte dennoch Zweifel, ob sich auch stark auf ihre individuelle Mobilität fixierte Menschen mit den neuen Bedarfsverkehrsformen dazu bewegen lassen, vom eigenen Pkw auf ein Bedarfsverkehrsangebot umzusteigen.

4.3.4 Wirkungen auf die Mobilität in ländlichen Räumen

Nach Ansicht aller Expertinnen und Experten bieten Bedarfsverkehre große Potenziale zur Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum. Ein Experte formulierte es so: *„Ich sehe Bedarfsverkehrsformen als notwendigen und festen Bestandteil einer Flächenerschließung des ÖPNV.“*

Aktuell sei bereits erkennbar, dass zahlreiche Bedarfsverkehrsangebote im suburbanen und ländlichen Raum angesiedelt sind (s. Kapitel 4.1). Dort können sie mäandrierende und damit unattraktiv langsame sowie schlecht ausgelastete Buslinien ersetzen und schnelle Direktverbindungen sowie Letzte-Meile-Anbindungen bieten. Der verbleibende Linienverkehr ließe sich dann deutlich beschleunigen und attraktiver gestalten. Auch bestehende fahrplangebundene Rufbus-Angebote ließen sich aufwerten, wenn man sie durch neue digital gesteuerte Bedarfsverkehre ersetzt. Vor allem die Vertreter der Bedarfsverkehrsanbieter sehen darin nicht nur eine Chance, die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV zu verbessern, sondern vor allem die Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum deutlich zu verbessern. Ein Experte hinterfragte jedoch, ob die derzeitigen Fahrzeug-, Betriebs- und Dispositionskonzepte im Bedarfsverkehr einen Reifegrad erreicht hätten, der für eine flächendeckende Etablierung von Bedarfsverkehren in ländlichen Räumen unter verkehrlichen und ökonomischen Aspekten notwendig sei, und reklamierte damit weiteren Entwicklungsbedarf.

Auch an dieser Stelle hoben viele ExpertInnen nochmals hervor, dass die neuen Bedarfsverkehre sehr viel besser als der konventionelle ÖPNV dafür geeignet seien, der Bevölkerung im Bediengebiet mehr Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe zu gewährleisten, was insbesondere in ländlichen Räumen von großer Bedeutung sei.

Zu berücksichtigen sei jedoch, dass die Nachfragepotenziale in ländlichen Räumen sehr viel geringer sind als in urbanen Räumen, ein profitabler Betrieb daher nicht zu erwarten sei. Mehrere ExpertInnen sprachen sich daher dafür aus, Bedarfsverkehre als Teil der

Daseinsvorsorge zu betrachten und diese dementsprechend gemeinwirtschaftlich als Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG zu finanzieren. In diesem Zusammenhang verwiesen viele ExpertInnen, insbesondere die Bedarfsverkehrsanbieter und Kommunalvertreter, auf die Notwendigkeit einer adäquaten finanziellen Ausstattung der Kommunen im ländlichen Raum zur Finanzierung der Verkehre (s. auch Kapitel 4.1).

4.3.5 Wirkungen auf die Mobilität von Jugendlichen

In den Interviews wiesen verschiedene ExpertInnen immer wieder auf die besondere Bedeutung der Bedarfsverkehre für die Mobilität von Jugendlichen hin, weil sie ein höheres Sicherheitsempfinden als der konventionelle ÖPNV vermittelten. Vor allem in suburban und ländlich geprägten Räumen bedienten Bedarfsverkehre darüber hinaus häufig Relationen im Freizeitverkehr, die der ÖPNV-Linienverkehr bisher nicht abgedeckt hat, weshalb dort oftmals das „Eltern-Taxi“ zum Einsatz kam. Ein Kommunalvertreter, in dessen Zuständigkeitsbereich ein Linienbedarfsverkehr angeboten wird, sagt dazu: *„Wir bekommen eine ganze Menge Lob: „Endlich ein Verkehrssystem für den ländlichen Raum, mit dem ich auch mal meine Kinder allein losschicken kann.“*

Darüber hinaus betonten mehrere ExpertInnen, zum Teil auch aus persönlichen Erfahrungen, dass Kinder und Jugendliche die neuen digital gesteuerten Bedarfsverkehre häufig als „cool“ empfänden, was dieser Nutzendengruppe einen völlig neuen Zugang zum öffentlichen Verkehr ermögliche und eine hohe Nutzungsakzeptanz erwarten lasse. Je nach Bediengebiet und Bedienzeit ermöglichten Bedarfsverkehrsangebote somit einer Bevölkerungsgruppe, die selbst nicht über ein eigenes Auto verfügt, eine sichere und unabhängige Mobilität.

4.3.6 Wirkungen auf die Mobilität von mobilitätseingeschränkten Personen

Aufgrund der Flexibilität des Services können Linienbedarfsverkehre nach § 44 PBefG mobilitätseingeschränkten Personen die Nutzung des ÖPNV erleichtern, insbesondere weil innerhalb des Bediengebiets in der Regel umsteigefreie Fahrten angeboten werden. Dennoch sehen die Expertinnen und Experten, die Personen mit Mobilitätseinschränkungen vertreten, auch deren Grenzen, weil Linienbedarfsverkehre zwei aus Sicht von mobilitätseingeschränkten Personen wichtige Aspekte nicht erfüllen. Zum einen erfolgt die Beförderung nicht „ab bzw. bis zur Haustür“ sondern lediglich „haustürnah“, d. h. ab bzw. bis zu einer Haltestelle oder einem festgelegten Zu- und Ausstiegspunkt („virtuellen“ Haltestelle); damit verbleiben jedoch noch Zu- und Abgangswege, die für mobilitätseingeschränkte Personen eine Barriere darstellen kann. Für den gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG gilt diese Einschränkung nicht. Zum anderen benötigen mobilitätseingeschränkte Personen oftmals eine persönliche Unterstützung durch das Fahrpersonal, z. B. für die Begleitung vom bzw. zum Fahrzeug oder für sonstige Hilfestellungen wie das Tragen von Einkaufstaschen bis zur Haustür. Ein Experte drückte es so aus: *„Das ist für mobilitätseingeschränkte Menschen sehr wichtig, dass man eben auch geführt wird, bei Rollstuhlnutzenden, die selbst nicht die Kraft dazu haben, dass sie geschoben werden von der Haustür aus.“*

Diese Unterstützung kann das Fahrpersonal eines Linienbedarfsverkehrs oder eines gebündelten Bedarfsverkehrs jedoch nicht leisten. Unter dem Gesichtspunkt sei das Taxi die bessere, aber auch die teurere Mobilitäsalternative. Im ländlichen Raum sei zudem zu berücksichtigen, dass die Wege dort im Durchschnitt länger sind als in Städten und solch langen Relationen erfahrungsgemäß nicht durch umsteigefreie Bedarfsverkehre bedient werden.

4.3.7 Einschätzung des Beitrags zum Klimaschutz

Ob die neuen Bedarfsverkehrsformen einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, in welchem Umfang dieser sich bewegt und ob sich Linienbedarfsverkehre und gebündelte Bedarfsverkehre diesbezüglich unterscheiden, wurde von den Expertinnen und Experten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

So vertrat beispielsweise ein Vertreter der Bedarfsverkehrsanbieter die Meinung, dass die Bedarfsverkehre *„in jedem Fall einen Beitrag zum Klimaschutz leisten“*, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen gebündelten Bedarfsverkehr oder um einen Linienbedarfsverkehr handelt, zumindest wenn man im gebündelten Bedarfsverkehr die Rückkehrpflicht zum Betriebssitz außer Acht lässt. Demgegenüber verwiesen mehrere Interviewte auf die meist geringen Bündelungsquoten der bestehenden Bedarfsverkehrsangebote, die noch nicht dazu geeignet seien, Fahrleistungen im Straßenverkehr im nennenswerten Umfang einzusparen, so dass die mit der Fahrtwunschbündelung angestrebte positive Umweltwirkung noch ausbleibe. In diesem Zusammenhang machte ein Kommunalvertreter darauf aufmerksam, dass gerade bei Bedarfsverkehren im ländlichen Raum viele Umweg- und Leerfahrten anfielen, die sich durch den bisherigen Grad der Fahrtwunschbündelung nicht kompensieren ließen. Zumindest in der Fläche sei die Klimawirkung von Bedarfsverkehren daher kritisch zu sehen.

Andere Befragte äußerten wiederum die Befürchtung, dass die Gefahr einer Kannibalisierung des konventionellen ÖPNV-Linienverkehrs durch gebündelte Bedarfsverkehre größer sei als bei Linienbedarfsverkehren, was sich negativ auf deren Klimawirkung auswirken könne.

Konsens bestand unter den meisten Expertinnen und Experten, dass der Anteil der Leerfahrten, die erzielten Besetzungsgrade und die Antriebsform der im Bedarfsverkehr eingesetzten Fahrzeuge großen Einfluss darauf haben, in welchem Umfang klimaschädliche Treibhausgase eingespart werden können. Wichtig sei, so ein Experte, die Elektrifizierung der im Bedarfsverkehr eingesetzten Fahrzeuge. Als ökologisch bedenklich wurde in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde eingestuft, bei gebündelten Bedarfsverkehren nach Ausführung der Beförderungsaufträge eine Rückkehrpflicht zum Betriebssitz anzuordnen, da diese eine effiziente Tourenplanung und Fahrzeugauslastung verhindere (s. Kapitel 4.4).

Einige Interviewte empfehlen jedoch, den Blick nicht nur auf die CO₂-Bilanz von Bedarfsverkehren zu richten, sondern die Verringerung des PKW-Bestand und der PKW-Verkehrsleistung als Messlatte zu nehmen. Wenn solche Effekte sich durch ein funktionierendes Gesamt-ÖPNV-System aus SPNV-Angeboten, konventionellen Linienverkehren und Bedarfsverkehren einstellten, dann wäre ein wichtiges Ziel auf dem Weg zur Mobilitätswende erreicht.

4.4 Funktion und Bedeutung des Rechtsrahmens für die neuen Bedarfsverkehrsformen

4.4.1 Erwartungen an die Einführung der Bedarfsverkehrsformen in das PBefG

Nur ein Teil der befragten Expertinnen und Experten hatte konkrete Erwartungen an die Einführung von Bedarfsverkehrsformen im Rahmen der PBefG-Novellierung. Diese eint, dass die Notwendigkeit einer rechtssicheren Genehmigungssituation als einheitliche

Rechtsgrundlage für innovative Bedarfsverkehrsangebote gesehen wurde, um die Innovation und Verbreitung von neuen, digital gesteuerten Bedarfsverkehrsangeboten zu fördern und deren Anbietern eine langfristige Planungssicherheit zu garantieren. Sehr unterschiedlich waren jedoch die Erwartungen an die konkreten Regelungen und Steuerungsinstrumente für die zukünftige Marktgestaltung.

So erhofften sich die Vertreter der bisherigen im ÖPNV und im Taxigewerbe tätigen Mobilitätsanbieter sowie die Kommunalvertreter, dass die Ausgestaltung der Regelungen und Steuerungsinstrumente faire Wettbewerbsbedingungen zwischen etablierten und neuen Verkehrsformen gewährleisten und vor einer Marktmonopolisierung durch private ausländische Mobilitätsanbieter mit großer Kapitalausstattung schützen. Demgegenüber hatte sich eine Vertreterin der Nutzendenperspektive durch die Einführung der Bedarfsverkehrsformen eine Belebung des Wettbewerbs im gewerblichen Personenbeförderungsmarkt zugunsten einer Vielzahl von flexiblen und preisgünstigen Mobilitätsalternativen zum MIV erhofft.

Die schließlich im Sommer 2021 beschlossenen Novelle des PBefG trifft weitgehend auf Zustimmung. Mit Ausnahme des Verbraucherverbands sehen die Befragten ihre Erwartungen an die PBefG-Novellierung als vollständig oder zumindest weitgehend erfüllt. Dies betrifft insbesondere die Schaffung von Rechtssicherheit bei der personenbeförderungrechtlichen Genehmigung von Bedarfsverkehren. Generell begrüßt wurde auch die Einführung des in den ÖPNV integrierten Linienbedarfsverkehr als eigenständige Verkehrsform nach § 44 PBefG.

Kritik wurde vereinzelt daran geübt, dass überhaupt zwischen zwei Verkehrsformen mit unterschiedlichen Regelungen unterschieden wird. Hinterfragt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere einzelne Regelungen beim gebündelten Bedarfsverkehr. Dies betrifft insbesondere zwei Regelung:

- die Festlegung der Begrenzung des Bediengebiets auf die Gemeinde, in der Bedarfsverkehrsanbieter seinen Betriebssitz hat, als Regelfall, auch wenn Ausnahmen zulässig sind;
- die Vorgabe einer Bündelungsquote, was für den Stadt- und Vorortverkehr verpflichtend von der Genehmigungsbehörde festzulegen (§ 50 Abs. 3 S. 1 PBefG) und außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs fakultativ von der Genehmigungsbehörde festgelegt werden kann (§ 50 Abs. 4 S. 2 Nr. 4 PBefG), weil dies aus verkehrswissenschaftlicher Sicht fragwürdig sei.

Seitens der Verbrauchervertretung hätte man sich insgesamt eine stärkere Förderung der Anbieterwettbewerb anstelle von Bestandsschutz gewünscht.

4.4.2 Unmittelbarer Einfluss der Einführung von neuen Bedarfsverkehrsformen im PBefG auf deren Marktentwicklung

Ob die Gesetzesnovelle einen Schub für die Entstehung neuer Bedarfsverkehrsangebote ausgelöst hat, wird von den Expertinnen und Experten sehr unterschiedlich bewertet. Einige verweisen darauf, dass viele heute bestehende Bedarfsverkehre bereits vor dem Jahr 2021 initiiert und zum Teil auch schon als Pilotbetrieb gestartet waren. Vereinzelt wurde vermutet, dass die Einschränkungen während der Corona-Pandemie und deren Ende einen größeren Einfluss auf die Marktentwicklung der Bedarfsverkehre hatte als die PBefG-Novelle. Gleichwohl entfalte die Einführung der beiden neuen Bedarfsverkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz nach Auffassung einiger Expertinnen und Experten eine positive Wirkung alleine schon dadurch, dass die vor dem Sommer 2021 bereits laufenden Pilotbetriebe dauerhaft in eine rechtssichere Genehmigungsform überführt werden konnten.

4.4.3 Chance und Risiken der Einführung von Bedarfsverkehrsformen im PBefG für eine stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln (einschl. gebündelter Bedarfsverkehre)

Zwar billigten die meisten Expertinnen und Experten den digital gesteuerten Bedarfsverkehr ein großes Potenzial für eine stärkere Nutzung des öffentlichen Verkehrs (einschließlich der gebündelten Bedarfsverkehre) zu. Ein Bezug zur PBefG-Novellierung 2021 wurde jedoch nur mittelbar gesehen, weil damit zwar der Rechtsrahmen für die Genehmigung von Bedarfsverkehren im Vergleich zu vorher sicher gestaltet wurde. Allerdings seien viele Bedarfsverkehrsangebote bereits vor der PBefG-Novellierung initiiert worden oder sogar gestartet. Zudem führen die meisten Expertinnen und Experten die Chance für eine stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln vor allem auf die konkrete Angebotsgestaltung des Bedarfsverkehrs durch den Betreiber zurück.

Eine Expertin sieht jedoch in der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen für den eigenwirtschaftlich organisierten gebündelten Bedarfsverkehr einen Risikofaktor im Hinblick auf das Ziel, die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln zu stärken, weil die vergleichsweise starke Regulierung des gebündelten Bedarfsverkehrs die Angebotsvielfalt und damit die Nutzungsmöglichkeiten einschränke.

4.4.4 Bedeutung der Abgrenzung der Verkehrsformen im PBefG sowie der konkreten Regelungen zu Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren für deren Marktchancen und -risiken

Das PBefG unterscheidet verschiedene Verkehrsformen⁶. Für jede Verkehrsform enthält das Gesetz jeweils spezifische Vorgaben und Regelungen, u. a. zu den Einsatzbereichen, den Pflichten der Mobilitätsanbieter und den Steuerungsmöglichkeiten der ÖPNV-Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden, die eine Regulierung des Verkehrsmarkts darstellen. Diese Regulierungen haben u. a. das Ziel, einen fairen Marktzugang und Wettbewerb für die Marktteilnehmer zu gewährleisten und die Interessen der öffentlichen Hand bei der Bereitstellung öffentlicher Mobilitätsangebote im Rahmen der Daseinsvorsorge zu wahren. Grundsätzlich befürworten die meisten Expertinnen und Experten die im PBefG vorgenommene Unterscheidung verschiedener Verkehrsformen, und zwar ausdrücklich auch der beiden Bedarfsverkehrsformen.

Die im PBefG getroffene grundsätzliche Unterscheidung nach einer gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Form der Bedarfsverkehre ist nach der Meinung der meisten Interviewten mit der PBefG-Novelle 2021 gelungen und richtig. An der konkreten Ausgestaltung der Vorgaben zu Regelungen für die beiden Verkehrsformen gab es jedoch mehrfach Kritik, auch wenn die Mehrheit der Expertinnen und Experten die jetzigen Regelungen befürwortet.

Um beurteilen zu können, inwieweit sich die konkreten gesetzlichen Regelungen der beiden Bedarfsverkehrsformen, die sowohl der Abgrenzung untereinander als auch zu anderen Verkehrsformen dienen, auf deren Marktchancen und -risiken auswirken, erachteten es einige

⁶ Das Personenbeförderungsgesetz unterscheidet bei Verkehren mit Kraftfahrzeugen zwischen Linienverkehren (Linienverkehr (§ 42) und Personenfernverkehr (§ 42a), Sonderformen des Linienverkehr (§ 43) (= regelmäßige Beförderung bestimmter Personenkreise unter Ausschluss anderer Fahrgäste) und Linienbedarfsverkehr (§ 44)) und Gelegenheitsverkehren (Taxiverkehr (§ 47), Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen (§ 48), Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen (§ 49) sowie gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50)).

der Expertinnen und Experten als wichtig, sich nochmals die Zielsetzung und die Entstehung der Gesetzesnovelle zu vergegenwärtigen. Demnach hatte der Bundesgesetzgeber bei der PBefG-Novellierung 2021 die Entscheidung zwischen einem eher wettbewerblich organisierten Markt für Mobilitätsdienstleistungen oder einem weiterhin stark regulierten Markt mit entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand, namentlich der ÖPNV-Aufgabenträger und der Genehmigungsbehörden. Nach Meinung der meisten Interviewten fiel diese Entscheidung eindeutig zugunsten eines vergleichsweise stark regulierten Markts aus. Damit sollte gewährleistet werden, dass Bedarfsverkehre nicht ausschließlich in Räumen und Zeiten und für Bevölkerungsgruppen angeboten werden, die den Mobilitätsanbietern als profitabel erscheinen, was dort schlimmstenfalls zu einem ruinösen Wettbewerb um die ertragsstarken Verkehrsmärkte und einer gegenseitigen Kannibalisierung der Verkehrsformen führen könne. Weniger ertragsstarke Gebiete hingegen würden leer ausgehen, weil den Bedarfsverkehrs Anbietern ein profitabler Betrieb dort nicht möglich erscheint.

Nun stehe jedoch den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern mit dem Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG ein geeignetes Instrument zur Verfügung, bei dem sie selbst entscheiden könnten, wo, wann und in welchem Umfang sie Bedarfsverkehre anbieten und in das bestehende ÖPNV-Angebot integrieren möchten, während die Regelungen des § 50 PBefG potenziellen Anbieter eine Möglichkeit eröffnet, ein erwerbswirtschaftlich organisiertes Mobilitätsangebot in Form eines gebündelten Bedarfsverkehrs am Personenbeförderungsmarkt zu platzieren.

Daher vertraten fast alle Interviewten die Meinung, dass die zentralen Ziele erreicht wurden, die der Bundesgesetzgeber mit der Einführung der neuen Bedarfsverkehrsformen verfolgt hatte (v. a. mehr geteilte Mobilitätsangebote, Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsformen). Ebenso wurde aber auch herausgestellt, dass die konkreten Regelungen im Personenbeförderungsgesetz einen sehr starken Einfluss auf die jeweiligen Marktchancen der beiden Verkehrsformen haben.

So werden dem Linienbedarfsverkehr insgesamt sehr gute Marktchancen zugebilligt, zum einen, weil dieser – anders als der gebündelte Bedarfsverkehr – in das ÖPNV-Angebot integriert ist und nicht im Wettbewerb mit diesem steht. Zum anderen würden Aspekte der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen, die eine gemeinwirtschaftliche Finanzierung der Verkehre rechtfertigen, so dass geringere Anforderungen an die Rentabilität gelten. Ein Experte wies jedoch auf den Aspekt der Barrierefreiheit im Linienbedarfsverkehr hin, der die Marktchancen von Linienbedarfsverkehren einschränken könnte, was wiederum das Ziel unterlaufe, mehr Mobilität durch neue Mobilitätsangebote zu schaffen. Denn als Teil des ÖPNV unterliegt der Linienbedarfsverkehr gemäß § 8 Abs. 3 PBefG dem in den Nahverkehrsplänen zu berücksichtigendem Ziel, vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen. Ein weiterer Experte wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die infrage kommenden barrierefreien Fahrzeuge deutlich teurer seien als die nicht-barrierefreien Fahrzeuge, was bei größeren Fahrzeugflotten einen erheblichen Kostenfaktor darstelle und daher die Marktentwicklung von Linienbedarfsverkehren hemmen könne. Dieser Experte empfahl daher zu prüfen, ob es für die Beförderung einer begrenzten Zahl von mobilitätseingeschränkten Personen auch bei sehr hohen Bedienungsstandards ausreichend sei, nur einen begrenzten Anteil an barrierefreien Fahrzeugen in der Fahrzeugflotte vorzuhalten und deren Einsatz durch digitale Lösungen bedarfsgerecht zu steuern.

Ganz anders schätzt die Mehrzahl der Expertinnen und Experten aufgrund der Auflagen und optionalen Steuerungsinstrumente des § 50 PBefG die Situation im gebündelten

Bedarfsverkehr ein. Häufig genannt wurde in diesem Zusammenhang, dass die Marktnische, die dem gebündelten Bedarfsverkehr durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen in § 50 PBefG im Spannungsfeld von ÖPNV (einschließlich Linienbedarfsverkehr), Taxiverkehr und genehmigungspflichtigem Mietwagenverkehr für einen profitablen Betrieb verbleibt, sehr klein sei. Dies zeigt sich für die meisten Interviewten vor allem daran, dass es bislang so gut wie keine Angebote des gebündelten Bedarfsverkehrs in Deutschland gibt. Insbesondere von Vertretenden der Bedarfsverkehrsanbieter wurde die nach dem Gesetz vorgesehene starke Stellung von Genehmigungsbehörde und ÖPNV-Aufgabenträger bei der Ausgestaltung von gebündelten Bedarfsverkehren kritisch gesehen. Je nach Anwendung und Ausgestaltung der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente könnten diese ein gebündeltes Bedarfsverkehrsangebot aus Sicht der Fahrgäste unattraktiv und aus Betreibersicht unrentabel machen. Somit würden die Kommunen und Genehmigungsbehörde über den Umgang mit den Steuerungsinstrumenten eine Mitverantwortung für die Marktentwicklung von gebündelten Bedarfsverkehren tragen. Eine ähnliche Kritik äußerte auch eine Expertin, die die Nutzendenperspektive vertrat. Aus Sicht einiger der Expertinnen und Experten sei bei der PBefG-Novellierung damit eine Chance vertan worden, weil die als streng empfundenen Regelungen im gebündelten Bedarfsverkehr, wie z. B. die Rückkehrpflicht zum Betriebssitz, die Anbieter von gebündelten Bedarfsverkehren in ihren Möglichkeiten, mehr Kunden zu generieren und die Betriebsorganisation effizienter und damit profitabler zu gestalten, stark einschränken könnten. Statt mehr entstünden so weniger Bedarfsverkehrsangebote, was nicht im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher sei.

In diesem Zusammenhang wurden folgende Regulierungsinstrumente herausgestellt, die nach Meinung einiger Expertinnen und Experten eine positive Marktentwicklung von gebündelten Bedarfsverkehren hemmen und damit das angestrebte Ziel einer stärkeren Verbreitung von modernen geteilten Mobilitätsangeboten unterlaufen:

- **Rückkehrpflicht zum Betriebssitz (§ 50 Absatz 1 PBefG):**
Die derzeitige Regelung sieht vor, dass die Genehmigungsbehörde, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern, bestimmen kann, dass Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs nach Ausführung der Beförderungsaufträge unverzüglich zum Betriebssitz oder zu einem anderen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen, es sei denn, die Fahrerinnen und Fahrer haben vor oder während der Fahrt neue Beförderungsaufträge erhalten. Von Seiten eines Mobilitätsanbieters wurde beanstandet, dass diese Regelung zum einen der Ridepooling-Idee (Kunden und Kundinnen flexibel zu „matchen“, wo sie gerade eine Fahrt anfragen) entgegenläuft; zum anderen führe die Rückpflicht zu vermeidbaren Leerfahrten, die den Zielen des Klima- und Umweltschutzes widersprechen, was wiederum von einem Vertreter des Taxigewerbes kritisch gesehen wurde, da die Rückkehrpflicht für gebündelte Bedarfsverkehre ein zentrales Abgrenzungskriterium zum Taxiverkehr darstelle.
- **Beschränkung des Bediengebiets auf die Gemeinde des Betriebssitzes (§ 50 Absatz 2 PBefG):**
Die Beschränkung des Bediengebiets auf die Gemeinde, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat, ist der Regelfall. Eine Ausweitung des Bediengebiets über das Gemeindegebiet hinaus ist nur mit Zustimmung der betroffenen Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger möglich. Gerade in Räumen mit mittlerem oder geringem Nachfragepotenzial, in denen gebündelte Bedarfsverkehre für einen profitablen Betrieb eventuell ein größeres Bediengebiet benötigen, kann diese Einschränkung auf potenzielle Bedarfsverkehrsanbieter abschreckend wirken.

Des Weiteren wurde von mehreren Expertinnen und Experten herausgestellt, dass der genehmigungspflichtige Mietwagenverkehr gemäß § 49 PBefG und dessen Abgrenzung zum

gebündelten Bedarfsverkehrs gemäß § 50 PBefG im Gesetz zwar hinreichend geregelt sei. In der Praxis sei jedoch zu beobachten, dass oftmals nicht kontrolliert wird, ob die gesetzlichen Vorgaben im für Mietwagenverkehre auch eingehalten werden. Im Ergebnis führe die fehlende Sanktionierung der gesetzlichen Regelungen zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten des gebündelten Bedarfsverkehrs, was wiederum negativ für dessen Marktentwicklung sei.

Ungeachtet der oben genannten Aspekte sehen die befragten Bedarfsverkehrsanbieter aber weiterhin die – wenn auch eingeschränkte – Möglichkeit, zumindest in größeren Städten eigenwirtschaftliche Bedarfsverkehrsangebote neben dem ÖPNV profitabel betreiben zu können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nach Meinung der meisten Expertinnen und Experten mit den jetzigen gesetzlichen Regelungen die gemeinwirtschaftlich orientierte Verkehrsform Linienbedarfsverkehr gegenüber der privatwirtschaftlich orientierten Verkehrsform eindeutig gestärkt wurde. Insofern sei davon auszugehen, dass die im PBefG enthaltenen Regelungen eine eindeutig zu beobachtende Marktentwicklung zugunsten der Linienbedarfsverkehre zumindest mitbeeinflussen. Mehrere Interviewte, darunter auch alle befragten Bedarfsverkehrsanbieter, sehen daher die Notwendigkeit, dass Linienbedarfsverkehr in suburbanen und ländlichen Räumen wie bereits der konventionelle Linienverkehr als Teil der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand zu betrachten und aus öffentlichen Mitteln mitzufinanzieren sei.

4.4.5 Auswirkungen der neuen Bedarfsverkehrsformen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Straßenpersonenverkehrsgewerbe

Die befragten Expertinnen und Experten sehen keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Regelungen der PBefG-Novelle und den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Straßenpersonenverkehrsgewerbe, namentlich den Bedarfsverkehrsanbietern, da die Regelungen keine konkreten Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen enthielten.

Aus Sicht der Arbeitnehmendenvertretung bietet der Linienbedarfsverkehr jedoch Vorteile gegenüber dem gebündelten Bedarfsverkehr, weil deren Gemeinwirtschaftlichkeit und die Integration in den ÖPNV grundsätzlich bessere Möglichkeiten biete, gute Arbeitsbedingungen mit entsprechenden Sozialstandards durchzusetzen, als dies bei gebündelten Bedarfsverkehren der Fall sei, insbesondere jedoch bei genehmigungspflichtigen Mietwagenverkehren.

Ein verlässlicher Fahrbetrieb lasse sich nach Auffassung eines Experten ohnehin nur mit dauerhaft beschäftigtem Fahrpersonal gewährleisten, was gute Arbeitsbedingungen und eine attraktive Entlohnung bedinge. So habe beispielsweise die Region Hannover als ÖPNV-Aufgabenträger in der Ausschreibung des Linienbedarfsverkehrsangebots „Sprinti“ (Region Hannover) von den Anbietern verlangt, dass die Bezahlung des Fahrpersonals 3,- EUR über dem jeweils gültigen Mindestlohn liegen muss, wobei für Schicht-, Abend- und Wochenenddienste Zuschläge gezahlt werden.

Ein weiterer Experte führte an, dass sich für Verkehrsunternehmen, die sowohl konventionelle Linienverkehre als auch Linienbedarfsverkehre betreiben, die Chance biete, den Anteil der beim Fahrpersonal meist sehr unbeliebten – und daher durch Tarifverträge häufig beschränkten – geteilten Dienste, wie es sie vor allem in Gebieten mit ausgeprägten Nachfragespitzen gibt, zu reduzieren, sofern sich geteilte Dienste im Linienverkehr mit Diensten im Linienbedarfsverkehr zu ganzen Diensten machen ließen.

Im gebündelten Bedarfsverkehr sieht die befragte Arbeitnehmendenvertretung in der aktuellen Regelung des § 50 Absatz 4 PBefG allerdings das Risiko für einen „Angriff“ auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, weil die Vorgabe von Sozialstandards durch die Genehmigungsbehörde (z. B. Regelungen zu Arbeitszeiten, Entlohnung und Pausen) nur eine „Kann“-Bestimmung ist. Dies sei kein Garant für gute Arbeitsbedingungen, da der Kostendruck bei eigenwirtschaftlichen Geschäftsmodellen meist zulasten der Arbeitsbedingungen gehe. Ein Mitarbeitendenvertreter fasste es wie folgt zusammen: *„Wenn es eigenwirtschaftlich laufen soll, dann wird das nur mit schlechten Arbeitsbedingungen gehen.“*

Der Anbieter eines gebündelten Bedarfsverkehrs sieht hingegen zumindest für sein Unternehmen keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, da das Fahrpersonal sozialversicherungspflichtige Anstellungsverträge habe und die Bezahlung über dem aktuell gültigen Mindestlohn liege. Damit böte man Arbeitsbedingungen, die über dem in der Mietwagenverkehrsbranche üblichen Niveau lägen.

Einvernehmen bestand unter den Expertinnen und Experten, dass mit Einführung der neuen Bedarfsverkehrsformen auch neue Mobilitätsanbieter in den Markt eingetreten seien, die den Wettbewerb im Straßenpersonenverkehrsgewerbe um Fachkräfte verschärfen (s. Kapitel 4.1).

5 Ergebnisse der quantitativen Befragungen

5.1 Befragung der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehren

5.1.1 Rolle und räumliche Verteilung der Befragungsteilnehmenden

Betreiber oder Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten

Von den 36 Befragungsteilnehmenden gab eine große Mehrheit (81 Prozent) an, Anbieter von einem oder mehreren Bedarfsverkehrsangeboten zu sein. Rund ein Fünftel der Befragungsteilnehmenden (19 Prozent) bezeichnete sich als Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten.

Befragung der Anbieter/Vermittler von Bedarfsverkehren	Anzahl	Anteil
identifizierte Bedarfsverkehrsangebote (Stand: 01/2024)	100	
Anzahl der eingeladenen Anbieter/Vermittler für Befragung	90	100 %
Anzahl der Befragungsteilnehmenden	36	40 %
davon haben angegeben:		
→ Betreiber	29	81 %
→ Vermittler	7	19 %

Tabelle 5: Anteile der Betreiber/Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten an Befragungsteilnehmenden

Räumliche Verteilung der Befragungsteilnehmenden

Die räumliche Verteilung der Bedarfsverkehrsangebote, die an der Befragung teilgenommen haben, entspricht nach Bundesländern weitgehend der Verteilung der in der Bestandsaufnahme erfassten Bedarfsverkehrsangebote (s. Kapitel 2.6). Damit ist eine repräsentative räumliche Verteilung der Befragungsstichprobe gewährleistet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

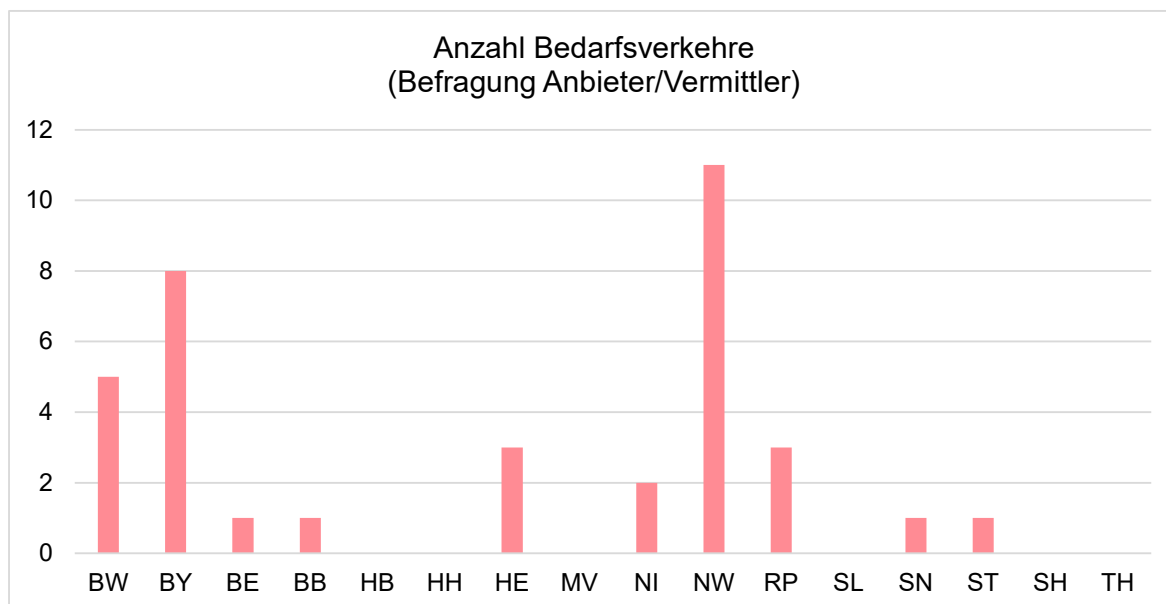


Bild 11: Räumliche Verteilung der Bedarfsverkehre der Befragungsteilnehmenden nach Bundesländern

5.1.2 Verkehrsformen der Bedarfsverkehrsangebote

Verkehrsformen vor der PBefG-Novellierung 2021

21 Befragungsteilnehmende (58 Prozent) gaben an, dass ihr Bedarfsverkehrsangebot bereits vor der PBefG-Novellierung bestand. Genehmigt wurden diese Verkehre seinerzeit oftmals als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG (43 Prozent) oder nach der sogenannten "Experimentierklausel" gemäß § 2 Absatz 7 PBefG (33 Prozent). Seltener erfolgte eine Genehmigung nach der am besten passenden Verkehrsform in Verbindung mit § 2 Abs. 6 PBefG (19 Prozent) oder als Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen gemäß § 42 PBefG in Verbindung mit § 2 Absatz 6 PBefG (5 Prozent).

Für viele dieser bereits länger bestehenden Bedarfsverkehre wurde zwischenzeitlich eine neue Genehmigung als Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG erteilt.

Verkehrsformen zum Zeitpunkt der Befragung

Fast drei Viertel der Befragungsteilnehmenden (72 Prozent) gaben daher an, dass ihr Mobilitätsangebot zum Zeitpunkt der Befragung als Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG genehmigt ist. Alle anderen nannten als aktuelle Genehmigungsform solche, die bereits vor der PBefG-Novellierung möglich waren, am häufigsten die Genehmigung als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG. Vereinzelt wurde auch angegeben, dass derzeit eine Genehmigung nach der am besten passenden Verkehrsform in Verbindung mit § 2 Abs. 6 PBefG oder nach der sogenannten "Experimentierklausel" gemäß § 2 Absatz 7 PBefG vorliegt.

Zwei Befragungsteilnehmende gaben unter "Sonstiges" eher untypischen Genehmigungsformen an:

- Im ersten Fall bestehen für dasselbe Bedarfsverkehrsangebot je nach Gebietskörperschaft unterschiedliche Genehmigungsformen:
 - Genehmigung als Sonderform des Linienverkehrs gemäß § 42 PBefG für das Bediengebiet in der kreisfreien Stadt

- gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG für die Bedienggebiete in zwei angrenzenden Landkreisen in Verbindung mit einer anderen Genehmigungsform in einer dritten Gebietskörperschaft
- Im zweiten Fall erfolgte die Genehmigung über die Beförderungsentgelte und -bedingungen im Taxenverkehr gemäß § 51 Abs. 1 PBefG; hierbei handelt es sich um ein Bedarfsverkehrsangebot nach dem Organisationsmodell "ÖPNV-Taxi".

Keiner der Befragungsteilnehmenden gab an, dass ausschließlich eine Genehmigung als gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG erfolgte. Daher konnten im Rahmen der Anbieterbefragung auch keine Informationen zu gebündelten Bedarfsverkehren erfasst werden.

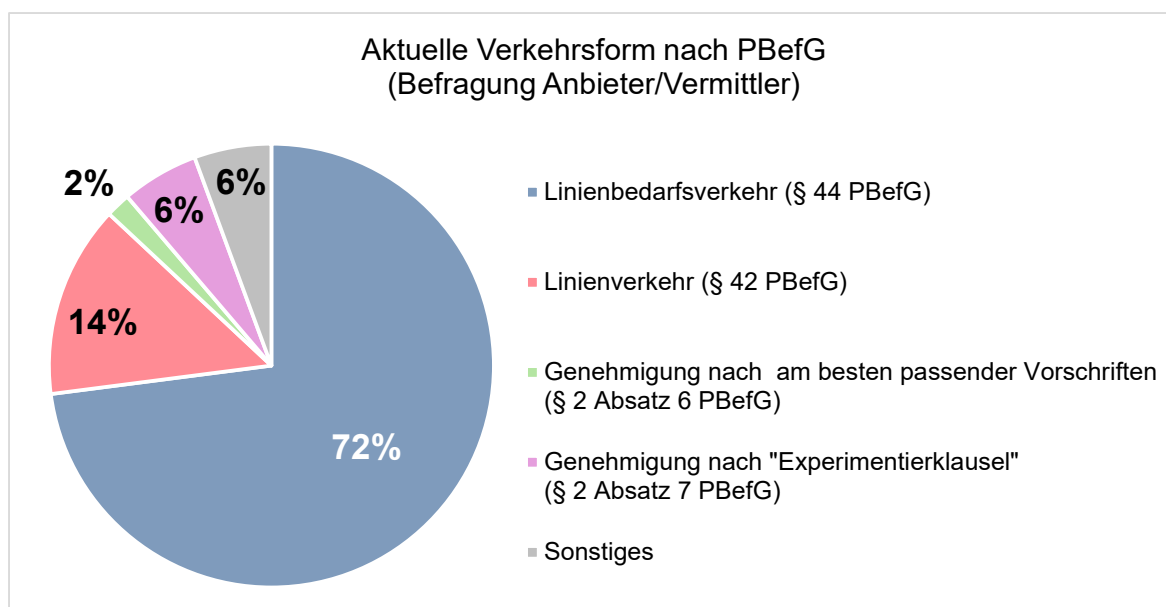


Bild 12: Aktuelle Verteilung der Bedarfsverkehre auf die Verkehrsformen nach PBefG

In lediglich einem Fall war der Antrag auf Genehmigung als Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG von der Genehmigungsbehörde zunächst versagt worden, da ein zeitlich befristetes Pilotprojekt für eine bestimmte Zielgruppe (kostenfreie Beförderung für Kinder und Jugendliche) erprobt werden sollte. Stattdessen wurde eine Genehmigung nach der sogenannten "Experimentierklausel" gemäß § 2 Absatz 7 PBefG erteilt. Nach Beendigung der Pilotphase wurde die Genehmigung auf einen Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG erteilt.

5.1.3 Größe der Fahrzeugflotten und Antriebsformen

Alle 36 Befragungsteilnehmende machten Angaben zur Größe der eingesetzten Fahrzeugflotte je Bedarfsverkehrsangebot sowie zur Antriebsform der Fahrzeuge.

Größe der Fahrzeugflotten

Bei rund zwei Drittel der Bedarfsverkehrsangebote (69 Prozent) kommen Fahrzeugflotten mit maximal neun Fahrzeugen zum Einsatz. Bei einem weiteren Viertel der Bedarfsverkehrsangebote (25 Prozent) liegt die Flottengröße bei 10 bis maximal 29 Fahrzeugen. Größere Fahrzeugflotten mit 30 oder mehr Fahrzeugen gibt es nur in sehr wenigen Fällen (6 Prozent).

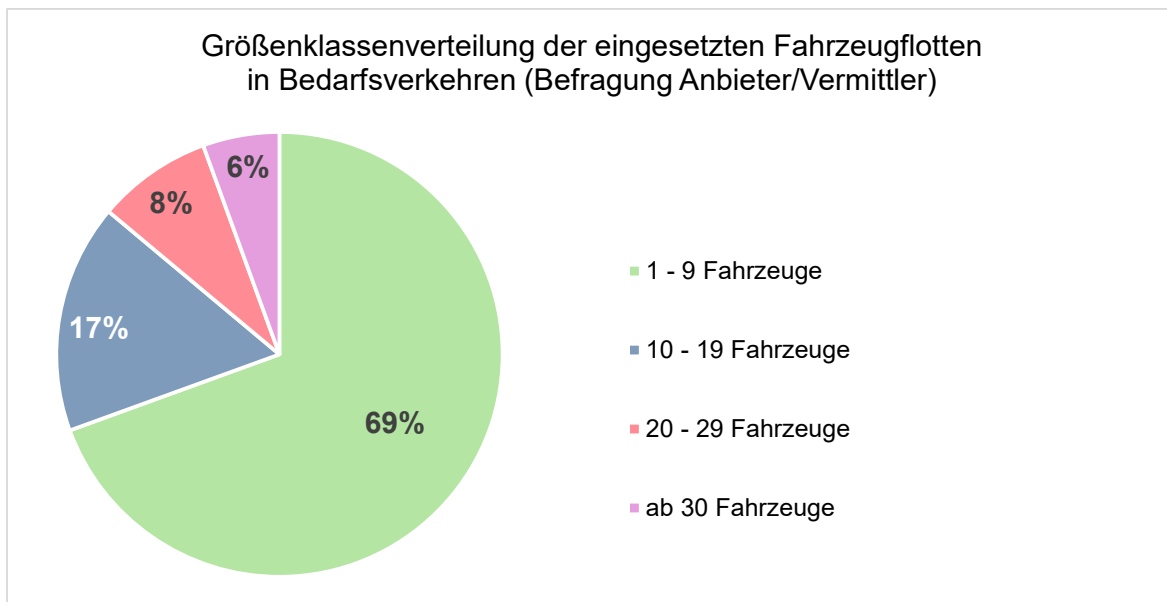


Bild 13: Verteilung der Größenklassen der eingesetzten Fahrzeugflotten in Bedarfsverkehren

Antriebsform der eingesetzten Fahrzeuge

Fast zwei Drittel der Fahrzeuge (63 Prozent) verfügt über alternative Antriebe; darunter sind 14 Prozent Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge und 49 Prozent reine Elektrofahrzeuge. Die übrigen Fahrzeuge sind mit einem Verbrennermotor ausgestattet.

5.1.4 Linienbedarfsverkehr

Bestandsdauer

Von 26 Befragungsteilnehmenden, die angegeben hatten, ein Linienbedarfsverkehrsangebot zu betreiben bzw. zu vermitteln, machten 25 Angaben zur Bestandsdauer ihres Angebots. Demnach war keines der Angebote zum Zeitpunkt der Befragung älter als fünf Jahre. Über diesen 5-Jahres-Zeitraum lässt sich ein kontinuierlicher Zuwachs der Bedarfsverkehrsangebote erkennen, wobei mehr als die Hälfte der Angebote (60 Prozent) bereits seit mindestens zwei Jahren besteht.

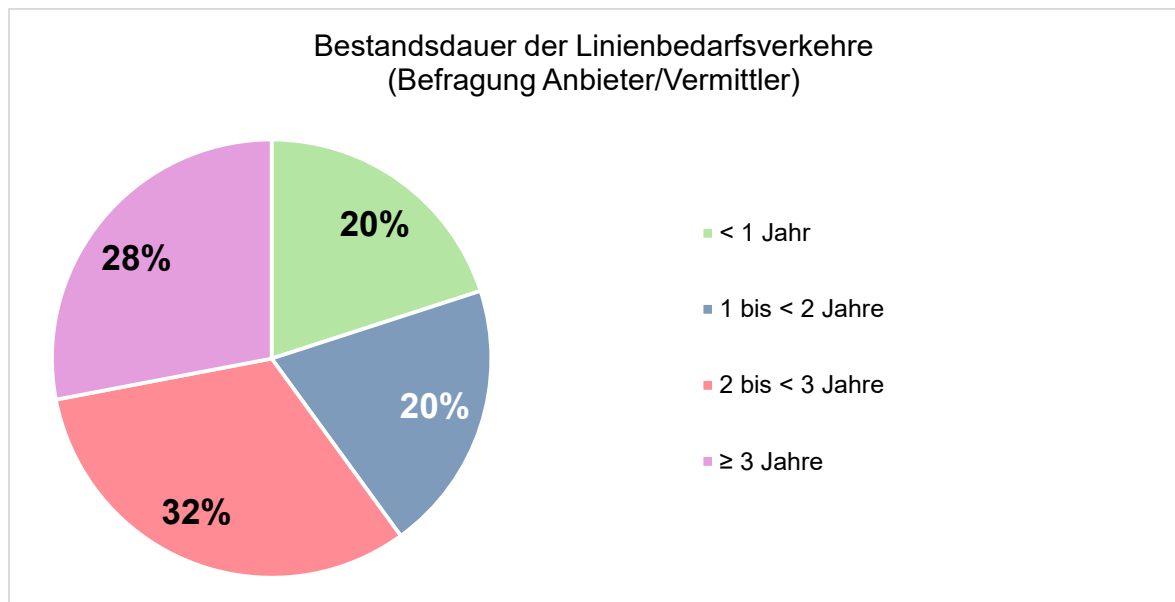


Bild 14: Bestandsdauer der bestehenden Linienbedarfsverkehre (§ 44 PBefG) oder vergleichbarer in den ÖPNV integrierter Verkehrsformen

Funktion

Alle 26 Befragungsteilnehmende, die angegeben hatten, ein Linienbedarfsverkehrsangebot zu betreiben bzw. zu vermitteln, machten Angaben zu deren Funktion.

In mehr als 80 Prozent der Fälle sollen räumliche und zeitliche Bedienungslücken im bisherigen ÖPNV-Angebot geschlossen werden. Mit 62 Prozent ebenfalls noch relativ häufig genannt wurde die Zubringerfunktion der Bedarfsverkehre zum konventionellen Linienverkehr gemäß § 42 PBefG bzw. zum SPNV.

In jeweils etwa der Hälfte der Fälle ersetzen die neuen Bedarfsverkehre entweder bisherige Linienverkehre gemäß § 42 PBefG, meist im schwach nachgefragten Nebennetz, oder sie stellen eine Weiterentwicklung traditioneller flexibler Bedienangebote im ÖPNV (Rufbus, Anrufsammeltaxi usw.) dar.

In lediglich zwei Fällen wurde angegeben, dass die neuen Bedarfsverkehrsangebote als komfortable Ergänzung zum bisherigen ÖPNV-Angebot eingesetzt werden und – anders als der bisherige ÖPNV – umsteigefreie Direktfahrten bieten.

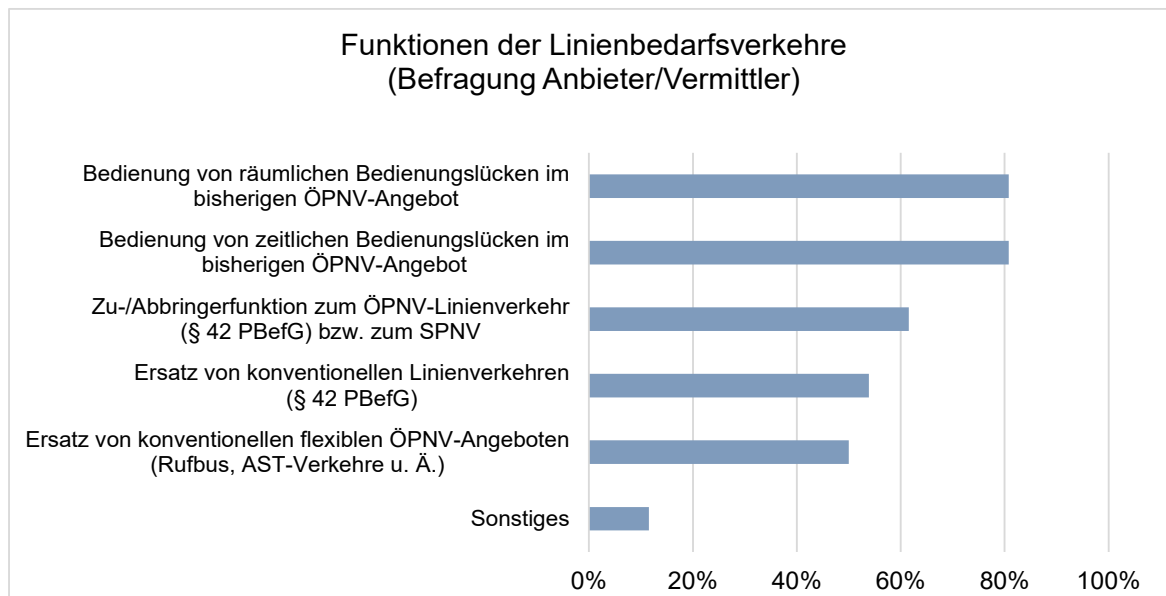


Bild 15: Funktionen der bestehenden Linienbedarfsverkehre (§ 44 PBefG) (Mehrfachnennungen waren möglich)

Integration in das örtliche ÖPNV-Angebot

Bezüglich der Integration von Bedarfsverkehrsangeboten in das örtliche ÖPNV-Angebot wurden drei Integrationsbereiche unterschieden:

- Integration in bestehende ÖPNV-Informationssysteme:**
Alle 26 Befragungsteilnehmende, die angegeben hatten, einen Linienbedarfsverkehr zu betreiben bzw. zu vermitteln, äußerten sich zur Integration ihres Mobilitätsangebots in die bestehenden ÖPNV-Informationssysteme. Demnach ist bislang lediglich ein Fünftel der Linienbedarfsverkehre (19 Prozent) in die örtlichen digitalen bzw. elektronischen ÖPNV-Reiseauskunftssysteme integriert. Bei den integrierten Linienbedarfsverkehren besteht – mit einer Ausnahme – auch die Möglichkeit der Fahrtbuchung über das ÖPNV-Reiseauskunftssystem.
- Integration in den örtlichen ÖPNV-Tarif:**
22 der 26 Befragungsteilnehmende mit Linienbedarfsverkehren machten verwertbare Angaben zur Integration ihrer Bedarfsverkehrsangebote in den örtlichen ÖPNV-Tarif. 46 Prozent der Befragungsteilnehmenden gaben an, dass ihr Linienbedarfsverkehr mit Einzel-, Zeit- und Sonderfahrausweisen des örtlichen ÖPNV-Tarifs ohne Komfortzuschlag genutzt werden kann. Hier gilt jeweils auch das Deutschland-Ticket ohne Einschränkung. In 36 Prozent der Fälle wird für Fahrten im Linienbedarfsverkehr zusätzlich zum örtlichen ÖPNV-Tarif ein Komfortzuschlag erhoben. Diese Regelung betrifft in der Regel auch das Deutschland-Ticket; in zwei Fällen wird das Deutschland-Ticket nicht anerkannt.
Ein vom örtlichen ÖPNV-Tarif unabhängiger Sonderbeförderungstarif im Bedarfsverkehr kommt bei 18 Prozent der Befragungsteilnehmenden zur Anwendung. Hier wird nach Angaben der Betreiber in der Regel auch das Deutschland-Ticket nicht anerkannt. Es lässt sich somit feststellen, dass die große Mehrzahl der Bedarfsverkehrsangebot tariflich in den ÖPNV integriert ist.
- Angebotsabstimmung mit dem konventionellen ÖPNV-Angebot:**
Alle 26 Befragungsteilnehmende, die angegeben hatten, einen Linienbedarfsverkehr zu betreiben bzw. zu vermitteln, machten verwertbare Angaben zur Angebotsabstimmung zwischen dem Linienbedarfsverkehrsangebot und dem konventionellen ÖPNV-

Angebot⁷. Bei etwas mehr als einem Viertel der Fälle (27 Prozent) sind die Bediengengebiete und die Bedienzeiten der verschiedenen Verkehrsformen weitgehend voneinander abgegrenzt, so dass es keine Angebotsüberschneidungen und gegebenenfalls hieraus resultierende Konkurrenzierungen gibt. Linienbedarfsverkehr und konventioneller ÖPNV ergänzen sich also gegenseitig. In einem Fall betrifft die Abgrenzung lediglich die Bedienzeit. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass eine gegenseitige Konkurrenzierung dadurch vermieden wird, dass eine Buchung von Linienbedarfsverkehrsfahrten nur dann möglich ist, wenn in einem definierten Zeitabstand vor oder nach der angefragten Abfahrtszeit kein umsteigefreies Fahrtenangebot im konventionellen Linienverkehr verfügbar ist.

Ebenfalls rund ein Viertel der Befragungsteilnehmenden gab an, dass Linienbedarfsverkehre und konventionelle ÖPNV-Angebote an fest definierten Punkten miteinander verknüpft werden, so dass dort ein Umsteigen möglich ist.

Mit dem Linienbedarfsverkehr verbundene Ziele und Zielerreichung

Alle 26 Befragungsteilnehmende, die angegeben hatten, einen Linienbedarfsverkehr zu betreiben bzw. zu vermitteln, äußerten sich zu den Zielen, die mit der Einführung des Linienbedarfsverkehrsangebots verfolgt wurden, sowie zur Zielerreichung.

Demnach verfolgten fast alle Befragungsteilnehmenden (> 90 Prozent) Ziele wie eine generelle Verbesserung der Flächenerschließung und das Schließen von zeitlichen Bedienungslücken im Mobilitätsangebot der Daseinsvorsorge, aber auch eine Komforterhöhung im ÖPNV, was durch kürzere Zu- und Abgangszeiten bei haustürnahen Haltepunkten sowie die Individualisierung der Abfahrts- bzw. Ankunftszeiten im Linienbedarfsverkehr erreicht wird. Diese Ziele sehen die Befragungsteilnehmenden nach eigener Einschätzung auch als vollständig bis überwiegend erfüllt. Ebenfalls recht häufig wird angestrebt, räumliche Bedienungslücken im Mobilitätsangebot der Daseinsvorsorge zu schließen. Zudem möchte man durch die flexiblen Linienbedarfsverkehre neue Zielgruppen für den ÖPNV ansprechen. Diese Ziele wurden als vollständig bis überwiegend erfüllt bzw. überwiegend erfüllt bewertet.

Eine Emissionsminderung im Verkehr und das Energieeinsparen durch den Einsatz kleiner Fahrzeuge und den bedarfsgesteuerten Betrieb gaben bereits deutlich weniger Befragungsteilnehmende als Ziel an. Ebenfalls niederrangiger ordnen sich die Ziele wie eine höhere Flexibilität bei der Betriebsführung gegenüber dem linien- und fahrplangebundenen ÖPNV und eine Erhöhung des Sicherheitsgefühls bei den Fahrgästen, das durch die haustürnahe Bedienung und den Einsatz kleinere Fahrzeuge erreicht werden soll. Diese Ziele wurden jeweils als überwiegend bis teilweise erfüllt bewertet. Nur rund die Hälfte der Befragungsteilnehmenden möchte mit dem Einsatz von Linienbedarfsverkehren Betriebskosten einsparen, was nach deren Einschätzung bislang jedoch nur teilweise oder überwiegend nicht erreicht wurde.

Von einzelnen Befragungsteilnehmenden wurden als Ziele für den Einsatz von Linienbedarfsverkehren auch noch die Verlagerung von Verkehrsnachfrage vom Pkw auf ÖPNV-Bedarfsfahrten, die generelle Imageverbesserung des ÖPNV sowie der Aspekt, ein neues Betriebssystem austesten zu können, genannt. Dabei ist es aus Sicht der Befragten bislang nur teilweise gelungen, private Pkw-Fahrten auf den ÖPNV zu verlagern, während die Ziele der Imageverbesserung und des Erfahrungsaufbau durch den Testbetrieb als vollständig erreicht eingeschätzt werden.

⁷ fahrplangebundene Linienverkehre und flexible, aber fahrplangebundene Bedienformen im ÖPNV

Ziele bei der Einführung des Linienbedarfsverkehrs und Bewertung der Zielerreichung durch die Befragungsteilnehmenden	Häufigkeit der Nennung	gemittelte Einschätzung der Zielerreichung
Verbesserung der Flächenerschließung	100 %	vollständig bis überwiegend erfüllt
Komforterhöhung für die Fahrgäste (kürzer Zu-/Abgangszeiten und individuellere Abfahrts-/Ankunftszeiten)	96 %	vollständig bis überwiegend erfüllt
Schließung von zeitlichen Bedienungslücken in der Daseinsvorsorge	96 %	vollständig bis überwiegend erfüllt
Schließung von räumlichen Bedienungslücken in der Daseinsvorsorge	92 %	vollständig bis überwiegend erfüllt
Erschließen neuer Zielgruppen für den ÖPNV	92 %	überwiegend erfüllt
Emissionsminderung und Energieeinsparung durch kleinere Fahrzeuge und Bedarfsbetrieb	85 %	überwiegend bis teilweise erfüllt
mehr Flexibilität bei der Betriebsführung im Vergleich zum linien- und fahrplangebundenen ÖPNV	81 %	vollständig bis überwiegend erfüllt
Erhöhung des Sicherheitsgefühls bei den Fahrgästen	73 %	überwiegend bis teilweise erfüllt
Einsparung von Betriebskosten	58 %	teilweise bis überwiegend nicht erfüllt
private PKW-Fahrten ersetzen	4 %	teilweise erfüllt
Imageverbesserung des ÖPNV	4 %	vollständig erfüllt

Tabelle 6: Ziele bei der Einführung des Linienbedarfsverkehrs und Bewertung der Zielerreichung durch die Befragungsteilnehmenden

Verkehrliche Wirkungen – Verkehrsmittelwahl

Die Anbieter bzw. Vermittler von Linienbedarfsverkehren wurden auch danach gefragt, ob ihre Fahrgäste in der Vergangenheit dazu befragt wurden, welche Verkehrsmittel sie genutzt hätten, wenn es das Linienbedarfsverkehrsangebot nicht gegeben hätte.

Hierauf gaben 6 der 26 Anbieter bzw. Vermittler von Linienbedarfsverkehren an, dass bereits Fahrgastbefragungen zur Verkehrsmittelwahl durchgeführt wurden. Diese Linienbedarfsverkehre befinden sich überwiegend im suburbanen Bereich von Metropolen und Großstädten (RegioStaR-Typ 71 und 72), in einem Fall sogar im Stadtgebiet einer Metropole (RegioStaR-Typ 71). Bei diesen Befragungen war es möglich mehrere alternative Verkehrsmittel zu nennen. Aufgrund der geringen Anzahl der Befragungen und der möglicherweise unterschiedlichen Befragungsmethoden sind die folgenden Auswertungen jedoch nur bedingt verallgemeinerbar, es werden jedoch Tendenzen bei der Veränderung der Verkehrsmittelwahl erkennbar.

Durchschnittlich 35 Prozent der von den Anbietern befragten Fahrgäste gaben an, dass sie den motorisierten Individualverkehr (Pkw-Selbstfahrende/-Mitfahrende) genutzt hätten, wenn es das Linienbedarfsverkehrsangebot nicht gegeben hätte. Allerdings gaben auch 38 Prozent der Fahrgäste an, dass sie statt des Linienbedarfsverkehrs den konventionellen ÖPNV (Bahn, Bus) genutzt hätten, 25 Prozent hätte das Fahrrad genutzt und 21 Prozent wären zu Fuß gegangen. Die Befragungsergebnisse zeigen somit, dass in den meisten Fällen Verkehrsmittel des Umweltverbund (ÖPNV, Fahrrad oder Zufußgehen) anstelle des Bedarfsverkehrs genutzt worden wäre. Ein hoher Anteil des Umweltverbunds an den Mobilitätsalternativen zum Bedarfsverkehr kann dabei möglicherweise dem verkehrspolitischen Ziel entgegenstehen, mehr Verkehrsnachfrage vom motorisierten Individualverkehr auf den Bedarfsverkehr zu verlagern. Der durchschnittliche Anteil derjenigen, die die Fahrt ohne das Bedarfsverkehrsangebot nicht durchgeführt hätten, liegt bei lediglich 10 Prozent.

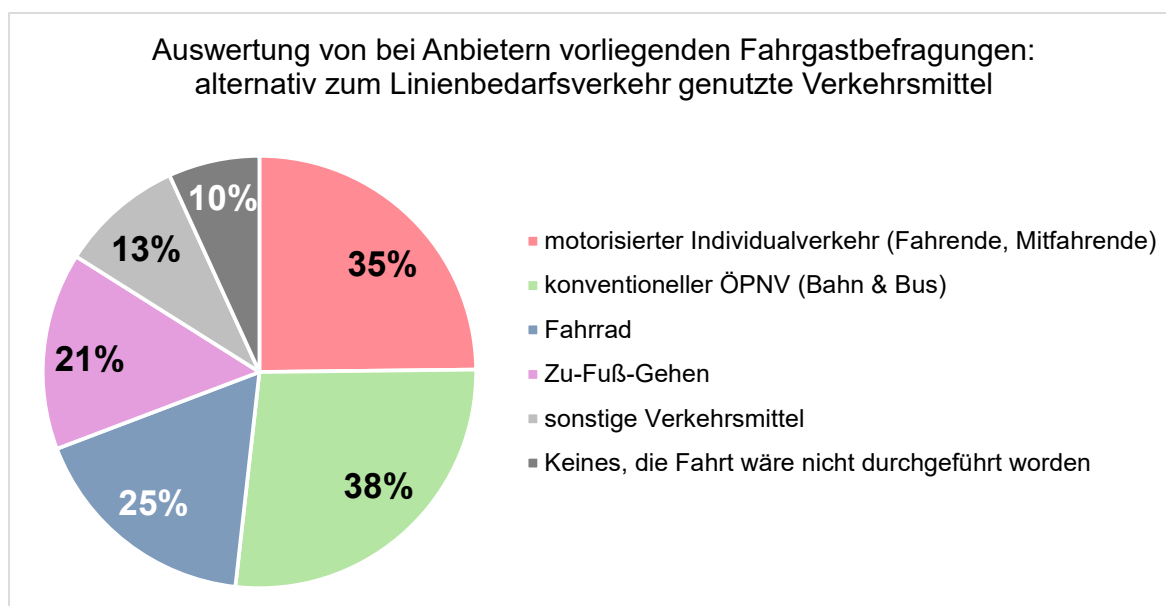


Bild 16: Auswertung vorliegender Fahrgastbefragungen: alternativ zum Linienbedarfsverkehr genutzte Verkehrsmittel (Mehrfachnennungen waren möglich)

Verkehrliche Wirkungen – Bündelungsquoten

8 der 26 Anbieter bzw. Vermittler von Linienbedarfsverkehren machten Angaben zur durchschnittlichen Bündelungsquote in ihrem Bedarfsverkehrsangebot entsprechend der im PBefG vorgegebenen Definition (Verhältniswert aus der Verkehrsleistung der beförderten Personen und der Beförderungsleistung der eingesetzten Fahrzeuge = Personenkilometer/Fahrzeugkilometer).

Die Bandbreite der Bündelungsquoten nach dieser Definition liegt zwischen 0,6 und 2,5. Im Durchschnitt wird eine Bündelungsquote von 1,4 erreicht.

Darüber hinaus gaben weitere 4 Befragungsteilnehmende an, Bündelungsquoten nach alternativen Berechnungsmethoden zu ermitteln, z. B. als Verhältniswerte aus der Anzahl der beförderten Personen zur Anzahl Fahrtaufträge oder aus der Anzahl der abgeschlossene Fahrtaufträge zur Anzahl der Netto-Fahrerstunden. Die Bandbreite dieser Bündelungsquoten lag zwischen 0,29 und 1,66.

5.1.5 Gebündelter Bedarfsverkehr

Lediglich ein Befragungsteilnehmer hatte angegeben, dass sein Bedarfsverkehr in Teilen des Bediengebiets als gebündelter Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG genehmigt ist.

Spezifische Fragen zu gebündelten Bedarfsverkehren nach § 50 PBefG wurden nicht beantwortet. Aus der Befragung ergaben sich daher keine weiteren Erkenntnisse zu dieser Verkehrsform.

5.1.6 Zwischenfazit

Die mit Abstand verbreitetste Verkehrsform im Befragungszeitraum ist der Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG). Teilweise sind Bedarfsverkehre auch noch nach Verkehrsformen genehmigt, die es vor der PBefG-Novelle bereits gab. Die Verkehrsform gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) war im Befragungszeitraum praktisch bedeutungslos. Probleme mit den Genehmigungsanträgen gibt es aus Sicht der Anbieter und Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten in der Regel nicht.

Die Mehrzahl der Bedarfsangebote ist maximal drei Jahre alt.

Linienbedarfsverkehre sind sowohl betrieblich als auch tariflich meist gut in das ÖPNV-Angebot integriert. Defizite bestehen jedoch hinsichtlich der Integration in digitale bzw. elektronische ÖPNV-Informationssysteme.

Die verkehrlichen Ziele, die Linienbedarfsverkehre aus Sicht der Anbieter und Vermittler mit den Angeboten verfolgen, und die Funktionen, die Linienbedarfsverkehre innerhalb des ÖPNV-Angebots übernehmen, entsprechen sich weitgehend. Die wichtigsten Ziele werden nach Einschätzung der Anbieter und Vermittler dabei vollständig bis überwiegend erreicht. Das Ziel, Betriebskosten einzusparen, wird jedoch nur teilweise bis überwiegend nicht erreicht.

Durch Linienbedarfsverkehre werden zwar auch Wege vom MIV zum ÖPNV verlagert. Zu beobachten sind allerdings auch Verkehrsverlagerungen innerhalb des Umweltverbunds vom konventionellen ÖPNV bzw. vom Rad-/ Fußverkehr zum Linienbedarfsverkehr.

Die bislang erreichten Bündelungsquoten in Linienbedarfsverkehren sind gering, was jedoch auch der Raum- und Siedlungsstruktur im Bediengebiet oder nachfrageschwachen Bedienzeiten geschuldet sein kann. Positive Umweltwirkungen ergeben sich daher vor allem aus dem hohen Anteil an Hybrid- und E-Fahrzeugen in den Bedarfsverkehrsflotten.

5.2 Befragung der zuständigen Genehmigungsbehörden

5.2.1 Linienbedarfsverkehr

Genehmigungsverfahren

Seit dem 01.08.2021 wurden bei den 16 Genehmigungsbehörden insgesamt 135 Genehmigungsanträge zu Linienbedarfsverkehren gestellt. Davon wurden lediglich 2 Linienbedarfsverkehre nicht positiv beschieden, d. h. diese haben im Ergebnis eine Versagung erhalten. Für zehn Verkehre ist noch ein laufendes Genehmigungsverfahren anhängig. 27 Verkehre hatten bereits vor der Novellierung des PBefG eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG inne, diese bestehen noch längstens bis zum Jahr 2034. Ein weiterer Genehmigungsbezirk gab an, weitere 90 Genehmigungen nach § 2 Abs. 6 im Bestand zu haben. Eine Genehmigung besteht nach § 2 Abs. 7 PBefG.

Sieben der 16 Genehmigungsbehörden bewerten das Genehmigungsverfahren nach § 44 PBefG als aufwändiger gegenüber dem Linienverkehr nach § 42 PBefG. Wiederum sieben Genehmigungsbehörden bewerten den Aufwand nicht als stärker. Zwei Behörden gaben an, das Verfahren sei „teilweise“ aufwändiger, dazu führte eine Behörde aus: *[Das Verfahren ist] „teilweise vorab beratungsintensiver, Nacharbeiten bei Antragstellung [sind] öfter notwendig (virtuelle Haltestellen, Bediengebiet), häufiger [gibt es] Einwände im Anhörungsverfahren.“*

13 von 16 Genehmigungsbehörden stellen für das Antragsverfahren nach § 44 PBefG Unterlagen für die Antragsstellung bereit. Acht von 16 Genehmigungsbehörden gaben an, dass seitens der Antragsteller mehr als drei Rückfragen in einem Genehmigungsverfahren gestellt wurden. Die Auswertung zeigt, dass diese Behörden weit überwiegend jene sind, die bereits Antragsunterlagen zur Verfügung stellen. Das Antragsverfahren zum Linienbedarfsverkehr erscheint daher beratungsintensiv.

69 Genehmigungen von insgesamt elf der 16 Genehmigungsbehörden wurden mit Nebenbestimmungen versehen. Diese Nebenbestimmungen beziehen sich nicht auf Qualitätsmerkmale des Bedarfsverkehrsangebots wie maximale Wartezeiten, maximale Umwegzeiten oder Mindest-Vorbestellzeiten. Die Behörden erließen Nebenbestimmungen zu folgenden Aspekten:

- Statistik
- Datenbereitstellung
- Tarif/Beförderungsentgelt/Komfortzuschlag
- Bedienzeitraum
- Bediengebiete
- Beförderungsbedingungen
- Haustürbedienung
- Transportbeschränkungen
- Einrichtung Haltestellen / Nutzung individueller Haltepunkte
- Anzahl Fahrzeuge
- telefonische Buchungsmöglichkeiten

Beim Linienbedarfsverkehr ist – im Gegensatz zum gebündelten Bedarfsverkehr – keine Bündelungsquote vorgesehen, sie gibt aber die Effizienz des Verkehrsangebots wieder und ist daher grundsätzlich von Interesse für die Genehmigungsbehörden. An zwei von 16 Genehmigungsbehörden meldet das den Linienbedarfsverkehr betreibende Verkehrsunternehmen freiwillig die Bündelungsquote. Eine Überprüfung der Bündelungsquoten seitens der Behörde erfolgte nicht. Angaben, wie hoch die durchschnittliche Bündelungsquote ist, haben die Genehmigungsbehörden nicht gemacht.

§ 44 Satz 3 PBefG ermöglicht die Festsetzung eines Entgeltzuschlags (Komfortzuschlag) für den Linienbedarfsverkehr, einen solchen haben zehn der 16 Genehmigungsbehörden für ihre Genehmigungen (teilweise) festgesetzt, sechs haben dies nicht.

Die Funktionen des Linienbedarfsverkehrs können vielfältig sein. Die Genehmigungsbehörden haben Angaben dazu gemacht, welche Funktion der Linienbedarfsverkehr in ihrem Zuständigkeitsbereich erfüllt, dabei waren Mehrfachnennungen möglich: Neun Genehmigungsbehörden gaben an, der Verkehr stellte einen Ersatz zum ÖPNV-Linienverkehr nach § 42 PBefG dar. Zehn Genehmigungsbehörden gaben an, der Linienbedarfsverkehr ersetze ein anderes flexibles ÖPNV-Angebot (Rufbus, AST-Verkehre u. ä.). Zwölf Genehmigungsbehörden gaben an, der Linienbedarfsverkehr bediene räumliche Bedienungslücken im ÖPNV. Zwölf führten die Bedienung von zeitlichen Lücken im ÖPNV an. Neun

Genehmigungsbehörden messen dem Linienbedarfsverkehr eine Zu-/Abbringerfunktion zum ÖPNV oder zum SPNV bei. Eine Genehmigungsbehörde gab an, der Linienbedarfsverkehr stelle eine „Verbesserung des Verkehrsangebots durch direkte Verbindungen“ dar.

Hinsichtlich des Novellierungsbedarfs gab eine Genehmigungsbehörde folgenden Hinweis: „Eine Anpassung/Überarbeitung der Kostenverordnung für Amtshandlungen im entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen (PBefGKostV) und dem dazugehörigen Richtsatzkatalog ist dringend erforderlich. Die Gebührenberechnung für fahrplanfreie Flächenverkehre nach § 44 PBefG ist nicht möglich.“

5.2.2 Gebündelter Bedarfsverkehr

Genehmigungsverfahren

Eine Genehmigungsbehörde von zwölf hat angegeben, dass seit der Novellierung 2021 ein Antrag zur Genehmigung eines gebündelten Bedarfsverkehrs gestellt wurde, hiermit können auch mehrere Fahrzeuge genehmigt worden sein. Die folgende Auswertung bezieht sich auf dieses eine Genehmigungsverfahren.

Der Antrag wurde positiv beschieden. Das Genehmigungsverfahren für den gebündelten Bedarfsverkehr (Zeitraum zwischen Antragseingang und Erstbescheidung durch die Genehmigungsbehörde) nahm ein bis drei Monate in Anspruch.

Die Genehmigungsbehörde gab an, dass standardisierte Antragsformulare nicht existieren. In dem Genehmigungsverfahren wurden Unterlagen des Antragstellers vor der Bescheidung nachgefordert.

Es lässt sich festhalten, dass bislang nur sehr wenige Genehmigungsbehörden Erfahrungen mit dem Genehmigungsverfahren und damit mit der Regelung zum gebündelten Bedarfsverkehr gemacht haben.

Genehmigungsinhalte

Die Genehmigungsbehörde gab an, die existierende Genehmigung liege in Konzessionsmehrheit zu einer anderen Art der Personenbeförderung vor. Die Genehmigung erstreckt sich nicht auf ein überkommunales Bediengebiet.

Die eine Genehmigung enthält folgende Nebenbestimmungen:

- Festlegung von zwei Rückkehrorten außerhalb des Betriebssitzes;
- Rückkehrpflicht: Diese lautet „Rückkehrpflicht nach Beförderungsauftrag, außer Anschlussauftrag liegt mittlerweile vor“. Die Kontrolle der Rückkehrpflicht erfolgt dabei gar nicht, weder datenbasiert, noch durch eine Stichprobe oder aufgrund einer anderen Art, die in einem Freitextfeld hätte angegeben werden können;
- zeitliche Beschränkungen der Bedienung, die abhängig vom Monat sind: 07:30 Uhr bis 22:00 Uhr, 06:30 Uhr bis 22:00 Uhr, 08:00 Uhr bis 22:00 Uhr;
- räumliche Beschränkung des Bediengebiets auf das Gebiet einer Kommune;
- Emissionsvorgaben und
- Mindestbeförderungsentgelt, dieses übersteigt einen Einzelfahrschein im ÖPNV um 44 Prozent.

Die Genehmigungsbehörde gab an, keine Bündelungsquote für den Stadt- und Vorortverkehr festgelegt zu haben, obwohl sie hierzu gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 PBefG verpflichtet wäre. Ebenfalls für den Bereich außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs wurde keine

Bündelungsquote festgelegt, diese kann freiwillig angeordnet werden, vgl. § 50 Abs. 4 Nr. 3 PBefG.

Der gebündelte Bedarfsverkehr erfüllt nach Angabe der Behörde die Funktion der Bedienung von räumlichen und zeitlichen Lücken im ÖPNV-Linienvverkehr nach § 42 PBefG sowie der Zu-/Abbringerfunktion zum ÖPNV-Linienvverkehr nach § 42 PBefG oder zum Schienenpersonennahverkehr.

5.2.3 Zwischenfazit

Als Zwischenfazit lässt sich – ungeachtet der fehlenden Repräsentativität der Befragungsergebnisse – festhalten, dass die verschiedenen regulatorischen Instrumente zur Gestaltung des gebündelten Bedarfs- und des Linienbedarfsverkehrs genutzt werden, viele der Genehmigungen der neuen Verkehrsformen werden mit Nebenbestimmungen versehen, die das Angebot ausgestalten. Auf Seiten der Genehmigungsbehörde fehlen jedoch teilweise effektive Möglichkeiten die Einhaltung der regulatorischen Vorgaben, insbesondere zur Einhaltung der Bündelungsquote und damit Feststellung der Effizienz des gebündelten Bedarfsverkehrs, zu überprüfen. Denkbar hierfür ist die regelmäßige differenzierte Angabe der Bündelungsquote durch das befördernde Unternehmen gegenüber der Behörde.

Beide neuen Verkehrsformen erfüllen im Ergebnis die gleichen Funktionen der Bedienung von räumlichen und zeitlichen Lücken im ÖPNV-Linienvverkehr nach § 42 PBefG sowie der Zu-/Abbringerfunktion zum ÖPNV-Linienvverkehr nach § 42 PBefG oder zum Schienenpersonennahverkehr. Welche rechtliche Bedienform (Linienbedarfs- oder gebündelter Bedarfsverkehr) in einem bestimmten Gebiet gewählt wird, hängt somit nicht von der Funktion des Verkehrs ab, sondern welcher Betreiber örtlich die Initiative ergreift.

5.3 Befragung der Nutzenden bzw. Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehren

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Befragung der Nutzenden und Nicht-Nutzenden betrachtet. Allgemeine Ergebnisse werden für alle Gruppen gemeinsam dargestellt, spezifische Ergebnisse zu Nutzenden und Nicht-Nutzenden werden in einem jeweiligen Unterkapitel aufgeführt.

5.3.1 Soziodemographische Merkmale

Es wurden Gruppen definiert, in die die befragten Personen abhängig von ihrem Kenntnisstand und Erfahrungen mit Bedarfsverkehren eingeteilt wurden. Dabei gibt es die Gruppe der „Nutzenden“, die Personen enthält, die in der Vergangenheit mindestens einmal einen Bedarfsverkehr genutzt haben (362 Personen). „Nicht-Nutzende“ kennen mindestens einen Bedarfsverkehr, haben ihn aber noch nie benutzt (792 Personen). Die Gruppe der „Nicht-Kennenden“ kennt kein Bedarfsverkehrsangebot (554 Personen).

Diese Gruppen ermöglichen eine vertiefte Analyse abhängig vom jeweiligen Erfahrungs- und Kenntnisstand. Es sei hier nochmals betont, dass der verhältnismäßig große Anteil von Personen, die bereits Erfahrungen mit Bedarfsverkehren gemacht haben, durch die spezifische Rekrutierung im Rahmen dieser Befragung entsteht. Es ist nicht möglich, Aussagen über die allgemeine, deutschlandweite Bekanntheit von Bedarfsverkehren abzuleiten. Vielmehr ist es das Ziel, zu erfassen, welche Unterschiede es zwischen den Gruppen gibt und welche Erfahrungen die Personen mit diesen Bedarfsverkehrsangeboten gemacht haben.

Hinsichtlich der Altersverteilung sind sich die Gruppen der Nicht-Kennenden und Nicht-Nutzenden sehr ähnlich und ebenfalls ähnlich zur Altersverteilung in der Grundgesamtheit. Die Nutzenden weisen demgegenüber größere Anteile in den Gruppen der jüngeren Altersgruppen auf – etwa 42 Prozent sind 30 bis 49 Jahre (Nicht-Nutzende: 24 Prozent) und fast 30 Prozent zwischen 18 und 29 Jahre alt (Nicht-Nutzende: 13 Prozent). Dies unterstützt Erkenntnisse, dass Bedarfsverkehre derzeit vorwiegend von jüngeren Menschen genutzt werden, die typischerweise eine Technikaffinität aufweisen [ZIJLSTRA 2020] [KNIE 2020].

Nicht-Kennende und Nicht-Nutzende weisen hinsichtlich des Geschlechts die gleichen Anteile wie in der Grundgesamtheit auf. Dem gegenüber steht die Gruppe der Nutzenden, die rund 8 Prozentpunkte mehr männliche Personen umfasst und die somit einen leichten Überhang von Männern aufweist. Dies entspricht ebenfalls dem allgemeinen Forschungsstand, dass eher junge Männer neue Mobilitätsdienste nutzen. Insbesondere hinsichtlich des Geschlechts erscheint der Unterschied jedoch moderat.

Nutzende wohnen zu einem deutlich höheren Anteil in ländlichen Bereichen als die beiden anderen Gruppen (18 Prozent, im Vergleich: andere Gruppen 10 und 11 Prozent).⁸ Dies könnte dadurch erklärt werden, dass Bedarfsverkehre vermehrt im ländlichen oder zumindest im suburbanen Raum angeboten werden (s. Kapitel 2.6), da es dort weniger Mobilitätsalternativen, v. a. im ÖPNV, gibt.

Etwa 50 Prozent der Nutzenden verfügen über einen Hochschulabschluss – ein deutlich größerer Anteil als bei den anderen beiden Gruppen mit jeweils etwa 28 Prozent, bei denen der Anteil der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung dominiert. Nutzende von Bedarfsverkehren weisen demnach deutlich häufiger einen höheren Bildungsabschluss auf als Personen, die Bedarfsverkehre nicht nutzen.

Die Verteilung der Haushaltsgrößen der befragten Personen ist über alle drei Gruppen ähnlich. Rund 50 Prozent der Nutzenden geben jedoch an, dass Kinder in ihrem Haushalt leben, während dies nur auf 21 Prozent der Nicht-Nutzenden und 19 Prozent der Nicht-Kennenden zutrifft.

Die Gruppen weisen deutliche Unterschiede im Haushaltseinkommen auf. 22 Prozent der Nutzenden geben an, über ein Haushaltseinkommen von über 5.000 Euro zu verfügen, bei den anderen Gruppen sind es 11 bzw. 14 Prozent. Diese Unterschiede sind nicht vollständig auf unterschiedliche Haushaltsgrößen zurückzuführen, da diese sich, wie oben beschrieben, nur geringfügig unterscheiden. Demnach haben Nutzende von Bedarfsverkehren im Mittel ein höheres Haushaltseinkommen als Nicht-Nutzende und Nicht-Kennende.

5.3.2 Mobilitätsverhalten

Im Folgenden werden Aspekte dargestellt, die die Mobilität der Befragten betreffen. In diesem Abschnitt wird ebenfalls vor allem auf die Unterschiede zwischen den drei oben definierten Gruppen eingegangen. Diese Analyse ermöglicht es zu verstehen, inwiefern Nutzende, Nicht-Nutzende und Nicht-Kennende von Bedarfsverkehren sich in ihrem alltäglichen Mobilitätsverhalten unterscheiden.

⁸ Grundlage für die Einteilung nach Raumtypen ist die RegioStaR-Klassifizierung.

Mobilitätswerkzeuge

Bild 17 zeigt, welche Mobilitätswerkzeuge die Personen in den verschiedenen Gruppen besitzen. Es fällt auf, dass nur etwa 66 Prozent der Nutzenden einen Führerschein besitzen, während es in den anderen beiden Gruppen etwa 76 Prozent sind. Nutzende von Bedarfsverkehren besitzen demnach deutlich seltener einen Führerschein. Gleichzeitig ist der ÖV-Zeitkarten-Besitz bei Nutzenden deutlich höher als in den anderen Gruppen. Dies ist erwartbar, da Bedarfsverkehre meist in den ÖPNV integriert sind und mit den örtlichen ÖV-Tickets (ggf. mit Zuschlag) genutzt werden können (s. Kapitel 5.1.4). Abgesehen vom Fahrradbesitz hatten Nutzende bei allen Werkzeugen die deutlich höchste Besitzquote. Dies zeigt, dass Personen, die Bedarfsverkehre nutzen, in ihrer Mobilität breiter aufgestellt sind und mehrere verschiedene Verkehrsmittel zur Verfügung haben.

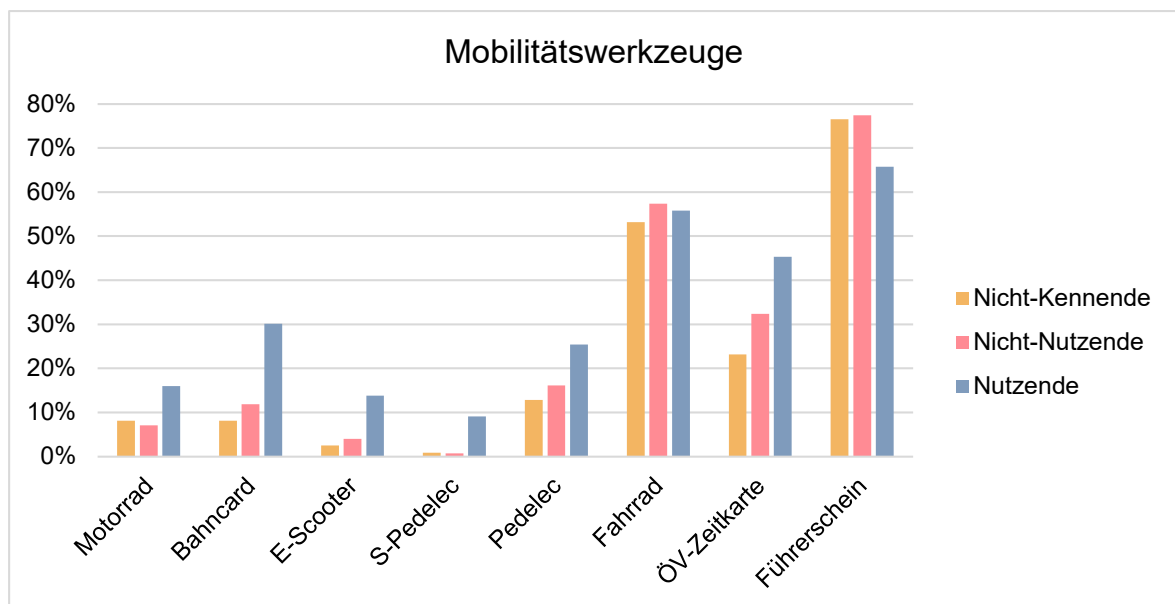


Bild 17: Verbreitung von Mobilitätswerkzeugen zwischen Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden

Gleiches ist hinsichtlich Mitgliedschaften bei Anbietern der Mobilitätsangebote Carsharing, Bikesharing und E-Scooter-Sharing zu beobachten (s. Bild 18). 85 Prozent der Nicht-Nutzenden sowie 90 Prozent der Nicht-Kennenden hatten bei keinem Mobilitätsdienstleister eines solchen Angebots ein Kundenkonto, bei den Nutzenden lag der Anteil bei 54 Prozent. Bei Nutzenden von Bedarfsverkehren hingegen hatte hingegen etwa jeder Dritte ein Konto bei einem Carsharing-Anbieter und etwa ein Viertel bei einem Bikesharing-Anbieter.

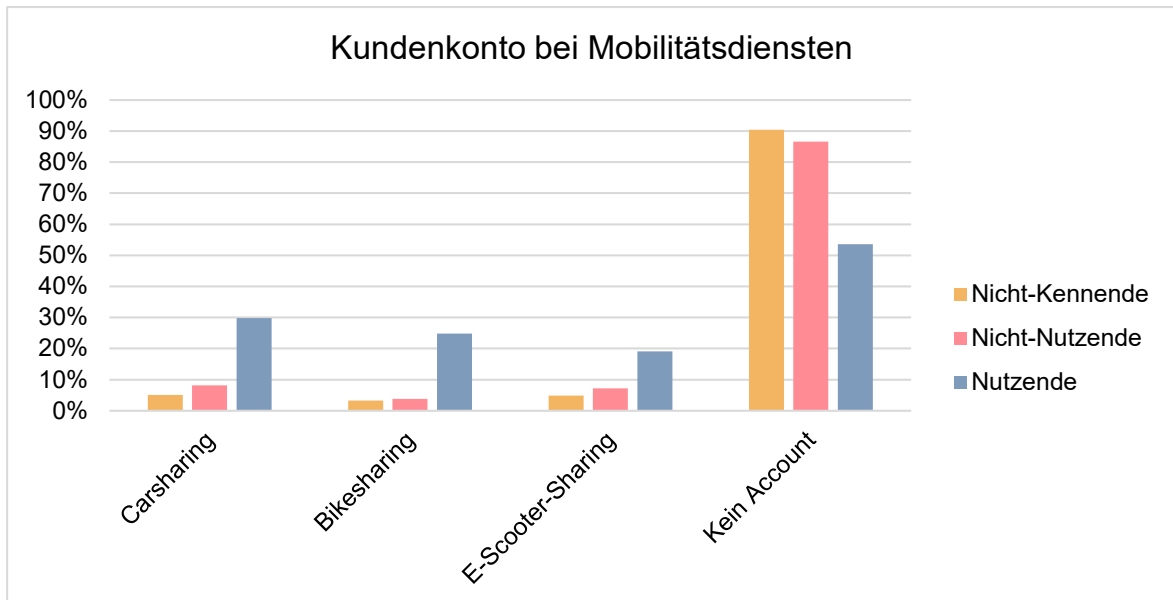


Bild 18: Kundenkonten bei Mobilitätsdiensten zwischen Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden

Bei der Betrachtung des Pkw-Besitzes fällt auf, dass Nutzende häufiger über einen bzw. mehrere Pkw im Haushalt verfügen (s. Bild 19). Während 21 Prozent der Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden keinen Pkw besitzen, sind es bei den Nutzenden nur etwa 11 Prozent. Obwohl die Nutzenden also über mehr Mobilitätswerkzeuge verfügen, ist in dieser Gruppe gleichzeitig auch der Pkw-Besitz am höchsten. Die Verfügbarkeit von Mobilitätsalternativen scheint demnach kein Grund dafür zu sein, auf einen eigenen Pkw zu verzichten. Eine Erklärung für den größeren Besitz von Pkw im Haushalt kann außerdem das insgesamt höhere Haushaltseinkommen sein.

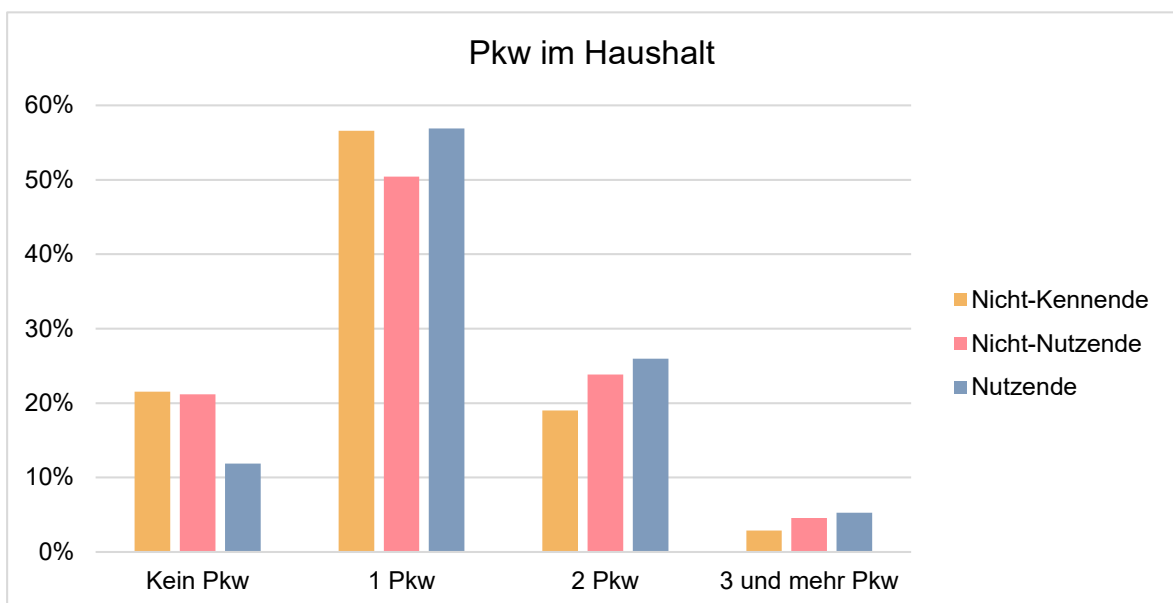


Bild 19: Pkw-Besitz von Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden

Verkehrsmittelnutzung

Bei Betrachtung der Verkehrsmittelnutzung der verschiedenen Gruppen, fallen einige Unterschiede auf (s. Bild 20). Etwa 63 Prozent der Nutzenden von Bedarfsverkehren gaben an, den Öffentlichen Verkehr entweder täglich oder 1- bis 3-mal in der Woche zu nutzen. Bei Nicht-Nutzenden waren es 35 Prozent, bei den Nicht-Kennenden 31 Prozent. Eine höhere ÖV-Affinität der Nutzenden spiegelt sich somit nicht nur im Zeitkarten-Besitz, sondern auch in der tatsächlichen Nutzung des ÖPNV wider. Auch die Fahrrad-Nutzung war in der Gruppe der Nutzenden höher – etwa 45 Prozent gaben an, das Fahrrad mindestens 1- bis 3-mal wöchentlich oder täglich zu nutzen. Bei den Nicht-Nutzenden waren es 37 Prozent, bei den Nicht-Kennenden 27 Prozent. Die Pkw-Nutzung als Fahrer/Fahrerin war bei den verschiedenen Gruppen mit rd. 60 Prozent ähnlich häufig. Insgesamt zeigt sich, wie auch bezüglich des Besitzes der Mobilitätswerkzeuge, dass Nutzende von Bedarfsverkehren häufiger als die beiden anderen Gruppen verschiedene Verkehrsmittel nutzten und somit tendenziell multimodaler unterwegs waren.

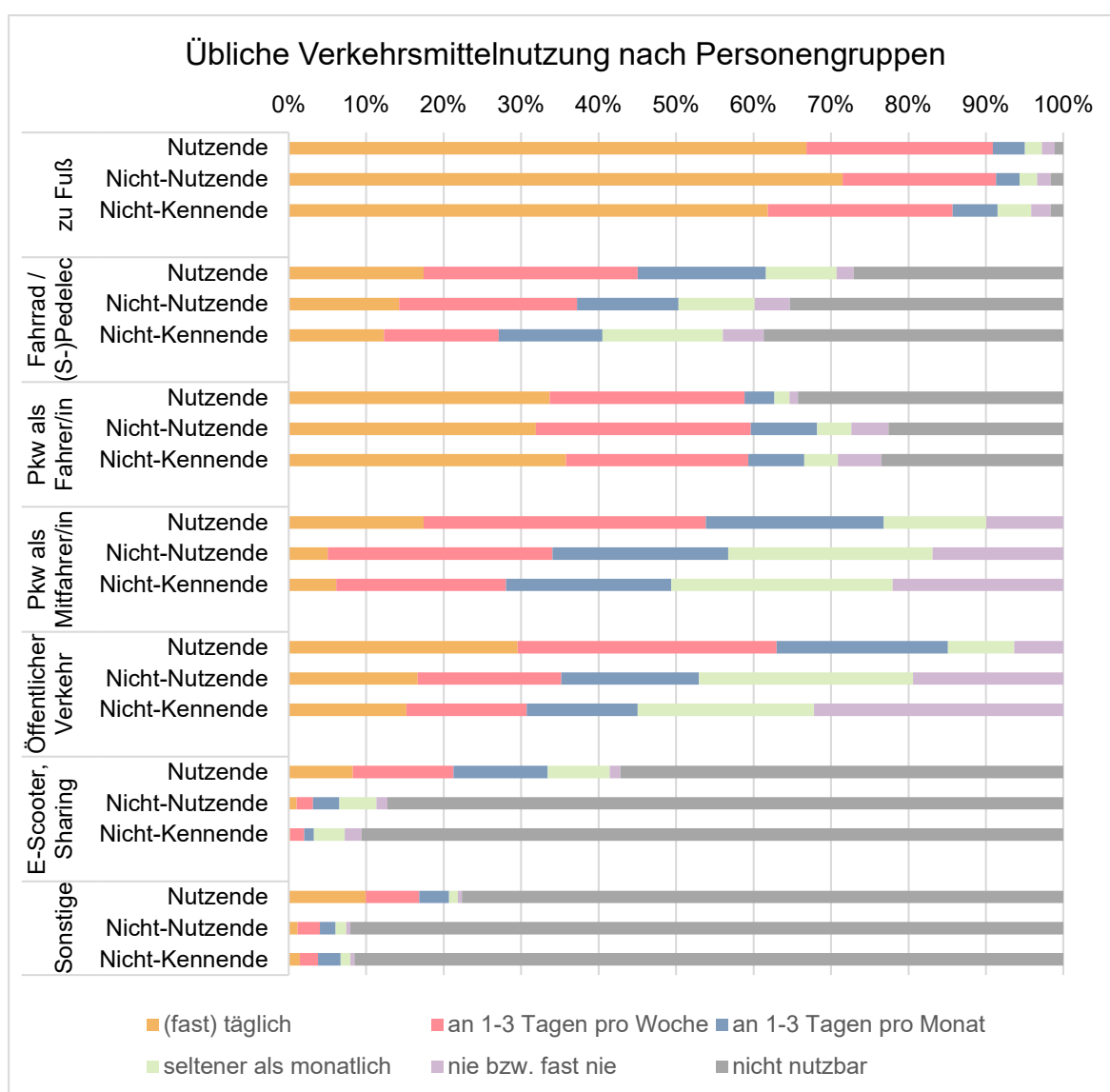


Bild 20: Übliche Verkehrsmittelnutzung von Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden

Von den Nutzenden wohnten 90 Prozent im Bediengebiet mindestens eines Bedarfsverkehrs. Die Nicht-Nutzenden gaben zu 64 Prozent an, dass sie im Bediengebiet eines Bedarfsverkehrs wohnen, während 15 Prozent gleichzeitig angaben, keine Kenntnis darüber zu haben. Personen aus der Gruppe der Nicht-Kennenden wussten hingegen zumeist nicht, ob sie im Bediengebiet eines Bedarfsverkehrs wohnen (63 Prozent) oder ob sie anderweitig Wege im Gebiet eines solchen Angebots machen (42 Prozent) oder verneinten diese Fragen (17 Prozent bzw. 49 Prozent).

5.3.3 Ergebnisse der Befragung von Nicht-Nutzenden

Die Gruppe der Nicht-Nutzenden wurde vor allem zu Gründen der Nicht-Nutzung sowie gewünschten Anpassungen an Bedarfsverkehrsangeboten befragt.

199 Personen unter den Nicht-Nutzenden gaben an, regelmäßige Wege in einem Bediengebiet eines Bedarfsverkehrs zu haben. Das entspricht einem Anteil von 33 Prozent. In den folgenden Analysen werden die Personen mit und ohne Wege in einem Bediengebiet unterschieden, da sich die tatsächliche Nutzbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten zwischen diesen Gruppen deutlich voneinander unterscheidet.

Etwa 38 Prozent der Personen mit Wegen in Bedarfsverkehrsbediengebieten gaben an, die Nutzung eines Bedarfsverkehrs in der Vergangenheit bereits in Erwägung gezogen zu haben. Für 58 Prozent kam eine Nutzung von Bedarfsverkehren bisher nicht in Frage. Bei den Personen, die keine Wege in Bediengebieten durchführen, lag die Ablehnung mit etwa 76 Prozent deutlich höher.

Gründe für die Nicht-Nutzung

Als Hauptgründe für die Nicht-Nutzung gaben viele der Befragten an, sich entweder noch nicht mit dem neuen Mobilitätsangebot beschäftigt zu haben (46 Prozent) oder kein weiteres Mobilitätsangebot zu benötigen (31 Prozent) (s. Bild 21). Fehlende Wahrnehmung von Bedarfsverkehren und fehlender Bedarf für ein neues Mobilitätsangebot sind damit wesentliche Gründe für die Nicht-Nutzung von Bedarfsverkehren. Darüber hinaus beeinflusste offenbar auch die konkrete Ausgestaltung der Bedarfsverkehrsangebote das Nutzungsverhalten. Genannt wurden unter anderem ein zu umständlicher Buchungsprozess (21 Prozent) und zu hohe Preise (16 Prozent) als Gründe für die Nicht-Nutzung. 13 Prozent der Befragten fanden das Angebot insgesamt zu kompliziert.

Deutliche Unterschiede lassen sich erkennen, wenn die Gründe für die Nicht-Nutzung zwischen den Raumtypen urban, suburban und ländlich verglichen werden (n = 564, 139 und 99). 18 Prozent der in Städten lebenden Nicht-Nutzenden gaben an, dass die Kosten ein Grund für die Nicht-Nutzung seien. Dem stimmten lediglich 4 Prozent der ländlich wohnenden Personen zu. Auch den Grund „Ich habe mich noch nicht weiter damit beschäftigt“ sowie fehlenden Bedarf gaben städtisch lebende Personen deutlich häufiger an als ländlich lebende Personen. Letztere nannten allerdings deutlich häufiger das Bediengebiet (27 Prozent), die Bedienzeiten (18 Prozent) sowie eine umständliche Buchung (10 Prozent). Bei den Nicht-Nutzenden aus urbanen Gebieten stimmten diesen Aspekten lediglich 14 Prozent, 7 Prozent bzw. 5 Prozent zu. Dies zeigt, dass Menschen aus Städten und ländlichen Räumen Bedarfsverkehrsangebote aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen.



Bild 21: Gründe der Nicht-Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nicht-Nutzenden)

Bei der Frage nach den Umständen, unter denen die Personen einen Bedarfsverkehr nutzen würden (s. Bild 22), gaben 15 Prozent von den Nicht-Nutzenden, die Wege in einem Bediengebiet durchführen, an, dass sie den Bedarfsverkehr unter keinen Umständen nutzen würden. Als möglichen Gründe für eine zukünftige Nutzung am häufigsten genannt wurden geringere Kosten (38 Prozent) sowie ein vereinfachter Buchungsprozess (33 Prozent). Personen ohne Wege in einem Bediengebiet hingegen gaben deutlich häufiger an, dass sie den Bedarfsverkehr in Zukunft nicht nutzen würden (30 Prozent).

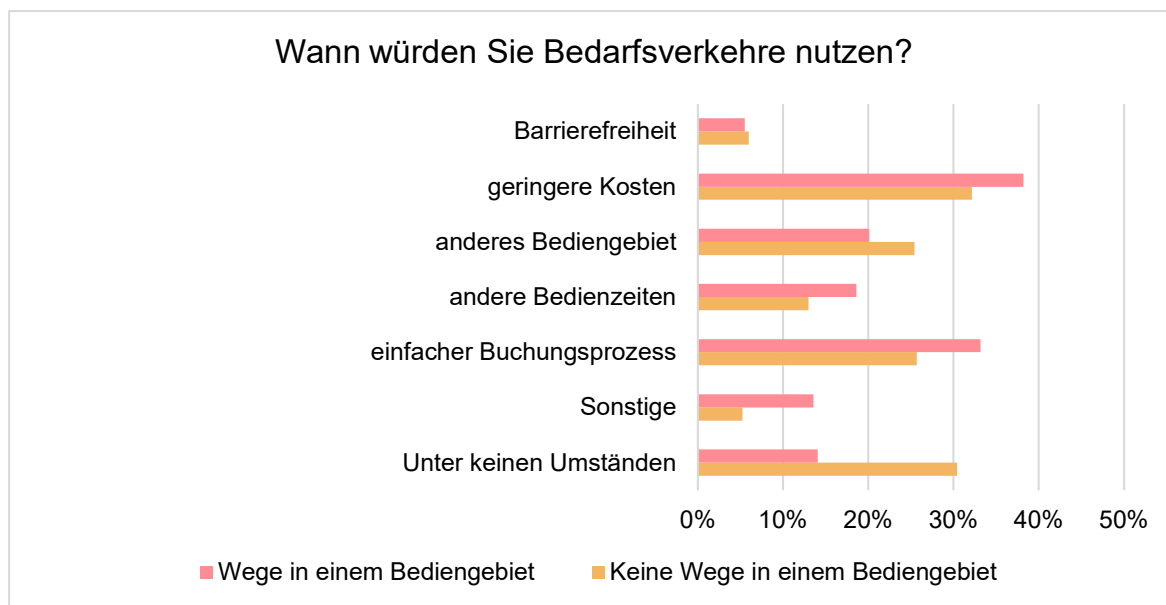


Bild 22: Faktoren für mögliche Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nicht-Nutzenden)

Bekanntheit im sozialen Umfeld

Die Nicht-Nutzenden wurden danach gefragt, ob sie Nutzende von Bedarfsverkehren in ihrem sozialen Umfeld kennen (s. Bild 23). Es zeigt sich, dass nur 13 Prozent der Nicht-Nutzenden Personen kennen, die Bedarfsverkehre nutzen. 63 Prozent gaben hingegen an, dass in ihrem sozialen Umfeld Bedarfsverkehre nicht genutzt werden. Ein Großteil dieser Personen bewegt sich somit in sozialen Kreisen, in denen Bedarfsverkehre nicht relevant sind.

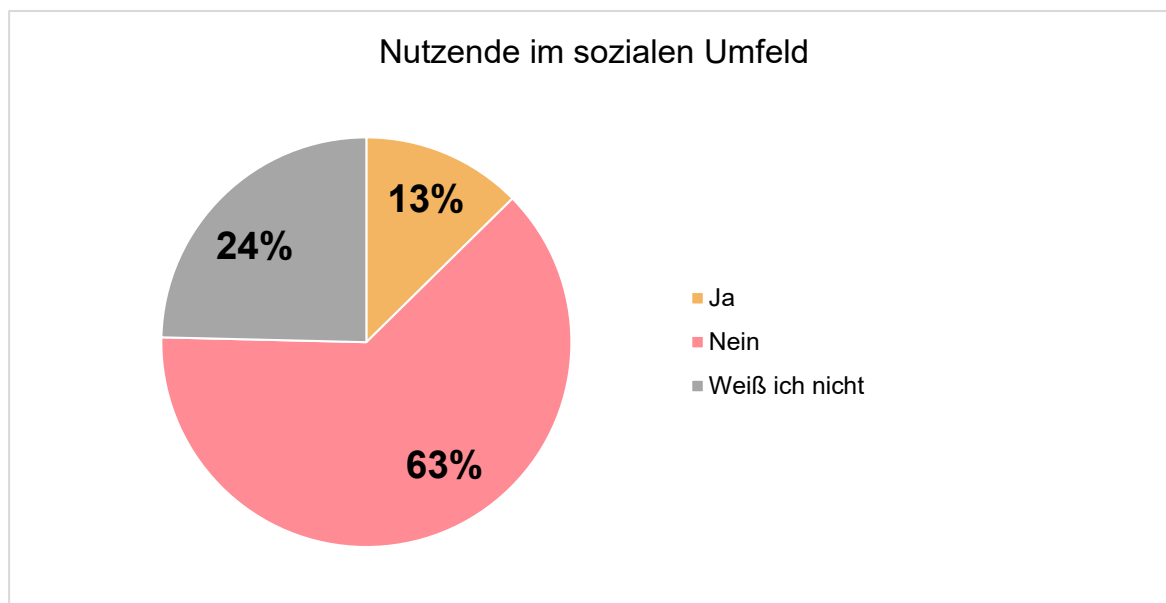


Bild 23: Nutzung im sozialen Umfeld (Gruppe der Nicht-Nutzenden)

5.3.4 Ergebnis der Befragung der Nutzenden

Die Nutzenden (362 Personen) wurden zu ihren Erfahrungen und ihrem Nutzungsverhalten von Bedarfsverkehren befragt. Dabei gliedern sich die Fragen in allgemeine Erfahrungen und die Nutzung der Bedarfsverkehren sowie einen Bericht der letzten Fahrt. Die Erfahrungen der Nutzenden stammen aus der Nutzung von 69 verschiedenen Bedarfsverkehren. Bei 37 Angeboten stammen die Erfahrungen von jeweils mindestens 5 Personen. Dadurch ist ein breites Spektrum über unterschiedliche Bedarfsverkehre hinweg gewährleistet.

Erstkontakt zum Bedarfsverkehr

Die erstmalige Nutzung eines Bedarfsverkehrs hat bei etwa 64 Prozent der Nutzenden innerhalb des letzten Jahres stattgefunden. Weitere 30 Prozent geben an, Bedarfsverkehre vor mehr als einem Jahr erstmalig genutzt zu haben. Demnach handelt es sich bei den Befragten um Personen, die die Angebote insgesamt noch nicht lange in ihre Mobilität integrieren. Das ist mit der Einführung der Bedarfsverkehre in den letzten Jahren gut erklärbar.

Als Zweck der erstmaligen Nutzung geben jeweils 23 Prozent der Befragten eine Freizeitaktivität bzw. das Erreichen des Arbeitsplatzes an. Weitere 14 Prozent nennen private Erledigungen als erstmaligen Nutzungszweck. Ein typischer Anlass für die initiale Nutzung lässt sich nicht identifizieren.

Nutzungsverhalten

Bild 24 zeigt, wie viele Fahrten die Nutzenden bereits mit einem Bedarfsverkehr zurückgelegt haben. Etwa 65 Prozent geben an, weniger als 10 Fahrten mit einem Bedarfsverkehr absolviert zu haben. 20 Prozent zwischen 11 und 30 Fahrten und weitere 15 Prozent geben mehr als 30 Fahrten an. Es zeigt sich somit eine große Spannweite.

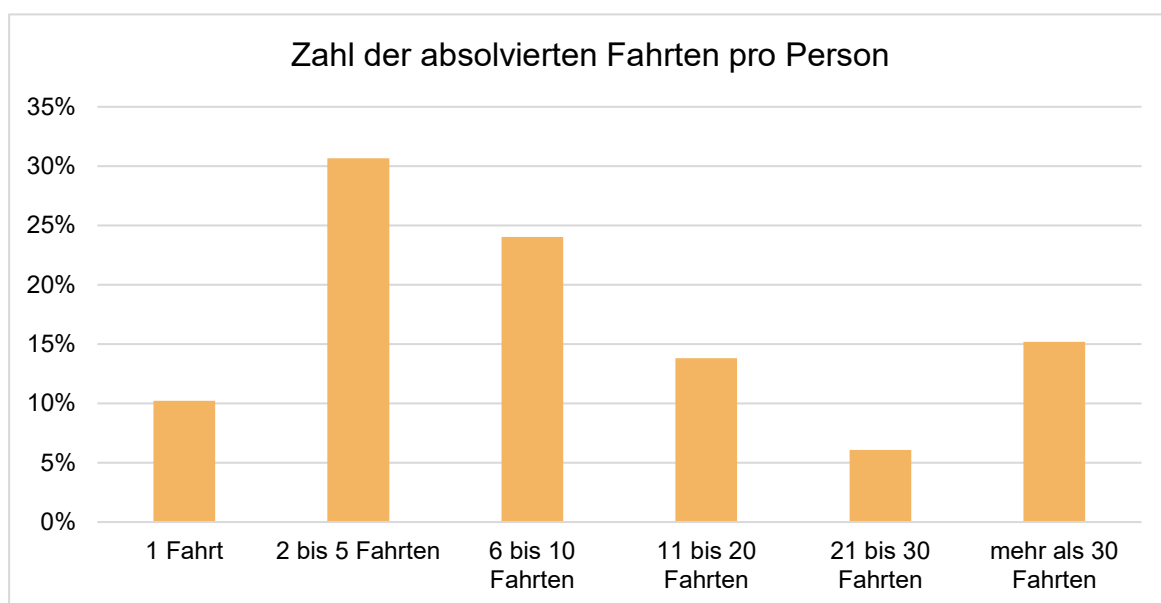


Bild 24: Anzahl der absolvierten Fahrten pro Person (Gruppe der Nutzenden)

Ergänzend wurde die Regelmäßigkeit der Nutzung abgefragt, die in Bild 25 dargestellt ist. 57 Prozent der Nutzenden nehmen Bedarfsverkehre 1- bis 3-mal im Monat oder seltener

in Anspruch. Dem gegenüber stehen 43 Prozent der Befragten, die solche Angebote mindestens einmal pro Woche nutzen.

Unterschiede zwischen Stadt und Land bestehen dabei vor allem darin, dass etwa 75 Prozent der ländlich lebenden Befragten Bedarfsverkehre an mindestens einem Tag im Monat oder häufiger nutzen, wohingegen es bei städtisch wohnenden Menschen 67 Prozent sind. Dies zeigt, dass Bedarfsverkehre auf sehr unterschiedliche Weise in die Mobilität eingebunden werden, sowohl für den Gelegenheitsverkehr als auch als häufig genutztes Alltagsverkehrsmittel.

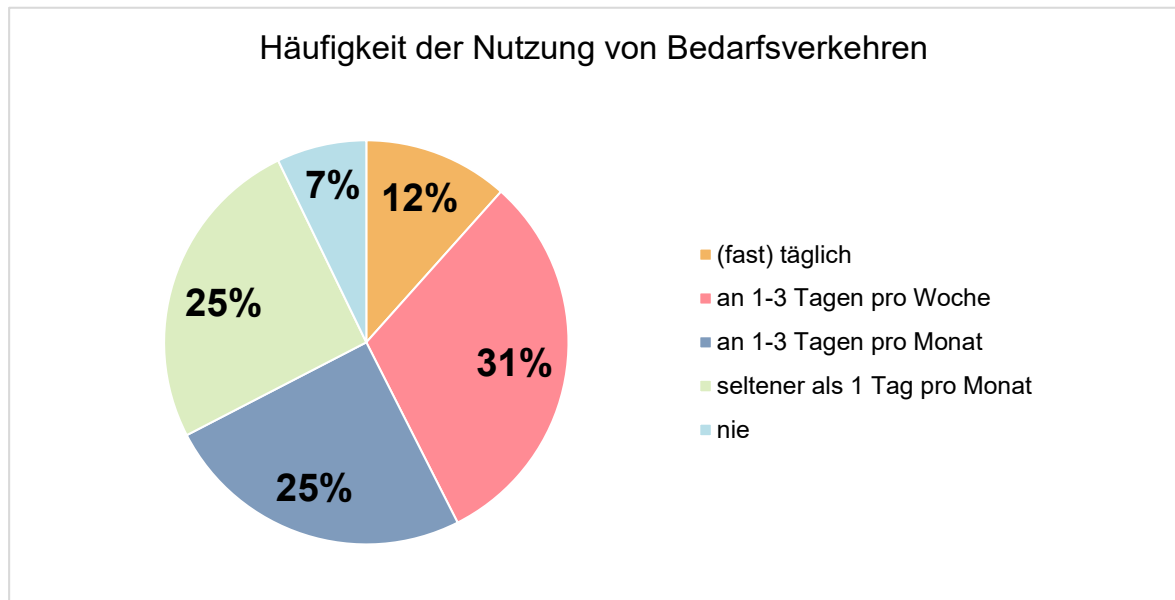


Bild 25: Häufigkeit der Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden)

Freizeitwege (36 Prozent), das Erreichen des Arbeitsplatzes (33 Prozent), private Erledigungen (33 Prozent) sowie Nachhausewege (31 Prozent) werden als häufigste Wegezwecke von den Nutzenden genannt. 17 Prozent der städtisch lebenden Personen geben dabei Freizeitaktivitäten als Hauptzweck an, bei den ländlich lebenden Personen sind es 35 Prozent. Gleichzeitig stehen in städtischen Räumen private Erledigungen (13 Prozent) und das Erreichen des Arbeitsplatzes (24 Prozent) eher im Vordergrund als in ländlichen Räumen (7 Prozent und 18 Prozent)

Nur 11 Prozent der Personen geben an, Fahrten gemeinsam mit anderen durchzuführen, beispielweise mit Kindern oder Bekannten.

Da das Potenzial der Bedarfsverkehre von den befragten Expertinnen und Experten auch in der Zubringerfunktion zum konventionellen ÖPNV bzw. zum Schienenpersonenverkehr gesehen wurde (s. Kapitel 4), wurden die Nutzenden nach eben dieser gefragt. 43 Prozent der Nutzenden nutzen Bedarfsverkehre als Zubringer zum öffentlichen Nah- bzw. Regionalverkehr, 16 Prozent als Zubringer zum Fernverkehr. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass nur wenige Bedarfsverkehre Bahnhöfe mit Fernverkehrsanschluss bedienen. Demnach ist insbesondere die Verbindung zum übrigen ÖPNV ein typischer Verwendungszweck für Bedarfsverkehre.

Gebündelte Fahrten

Um zu erfassen, wie häufig Fahrten tatsächlich gebündelt („gepoolt“) werden, wurden die Nutzenden gefragt, ob sie typischerweise mit anderen Personen im Fahrzeug sind. Gemeint sind hierbei nicht begleitende Personen (Familie, Freunde usw.).

Es zeigt sich ein sehr diverses Bild: 29 Prozent der Nutzenden erleben „immer“ oder „meistens“ gebündelte Fahrten. 39 Prozent haben diese „manchmal“, 28 Prozent „selten“ oder „nie“. Dies zeigt, dass eine Bündelung von Fahrten grundsätzlich funktioniert. Gleichzeitig kann sich die Häufigkeit der Fahrtenbündelung zwischen den Bedarfsverkehrsangeboten unterscheiden.

Buchungsprozess

77 Prozent der Nutzenden geben an, das Angebot über eine App zu buchen. 30 Prozent buchen es per Telefon und etwa 20 Prozent über die Internetseite. Etwa 13 Prozent der Personen buchen ausschließlich über das Telefon. Entgegen den Einschätzungen aus den Interviews, die telefonische Buchung der Bedarfsverkehre werde kaum wahrgenommen (s. Kapitel 4), ist daher der Anteil der Personen, die die Telefonbuchung nutzen, durchaus relevant. Dabei geben 35 Prozent der städtisch wohnenden Personen an, die Telefonbuchung zu nutzen, wohingegen es im ländlichen Raum nur 11 Prozent sind.

Die Vorbuchungszeiten der Personen unterscheiden sich stark. Es werden Werte zwischen 10 Minuten und mehreren Wochen genannt. Dies lässt sich ebenfalls darauf zurückführen, dass bestimmte Bedarfsverkehre Vorbuchungsmöglichkeiten und Regelfahrten anbieten, während bei anderen nur eine Spontanbuchung möglich ist. Ein Anteil von 27 Prozent der Personen gibt an, im Mittel eine Vorbuchungszeit von bis zu einer Stunde zu nutzen, 14 Prozent zwischen 1 und 5 Stunden, weitere 30 Prozent zwischen 6 und 24 Stunden. Ein Anteil von 16 Prozent gibt an, im Mittel ein bis drei Tage im Voraus zu buchen und die übrigen 13 Prozent buchen mehr als drei Tage im Voraus. Eine vertiefte Auswertung nach Gebietstypen zeigt, dass besonders in eher ländlichen Gebieten die Vorbuchungszeiten häufig lang sind. Eine mittlere Vorbuchungszeit von drei und mehr Tagen tritt in ländlichen Gebieten zu 30 Prozent auf, in städtischen Gebieten hingegen nur zu 7 Prozent. Gleichzeitig buchen 35 Prozent der urban lebenden Personen mit einem Vorlauf von maximal einer Stunde, wohingegen dies nur 8 Prozent der ländlich wohnenden Personen angeben.

Die Nutzenden wurden außerdem zu ihren Erfahrungen mit der Verfügbarkeit von Bedarfsverkehren befragt. Es zeigt sich, dass 55 Prozent noch nie eine Fahrtwunschablehnung erlebt haben. 26 Prozent haben dies selten erlebt. Die übrigen Personen geben an, dass ein Fahrtwunsch gelegentlich (13 Prozent) oder häufig abgelehnt wird (6 Prozent). Bei Analyse der Erfahrung mit abgelehnten Fahrtwünschen in Kombination mit der üblichen Vorbuchungszeit zeigt sich, dass diese miteinander verknüpft sind. Bei Personen, die noch nie eine Fahrtablehnung erlebt haben, buchen nur 22 Prozent eine Fahrt mehr als 24 Stunden im Voraus, wohingegen es bei den Personen mit Fahrtablehnung knapp 38 Prozent sind.

Gründe für die Nutzung

Hinsichtlich der Gründe für die Nutzung (s. Bild 26) stimmten die Nutzenden der Aussage, dass Bedarfsverkehre günstiger seien als ein Taxi, mit 33 Prozent am häufigsten zu. Auch die Service- bzw. Bedienzeiten des lokalen öffentlichen Verkehrs (29 Prozent) sowie fehlende Verbindungen im öffentlichen Verkehrsangebot (28 Prozent) wurden häufig genannt. Die fehlende Verfügbarkeit eines Pkw (26 Prozent) sowie eine fehlende Fahrtauglichkeit durch Müdigkeit oder Alkoholkonsum (23 Prozent) wurden von jeweils etwa einem Viertel der

Befragten als Nutzungsgründe angegeben. Insgesamt zeichnet die Nutzenden ein vielfältiges Bild an Nutzungsgründen von Bedarfsverkehren aus. (Hinweis: Eine Mehrfachantwort war bei dieser Frage möglich, daher insgesamt mehr als 100 Prozent.)

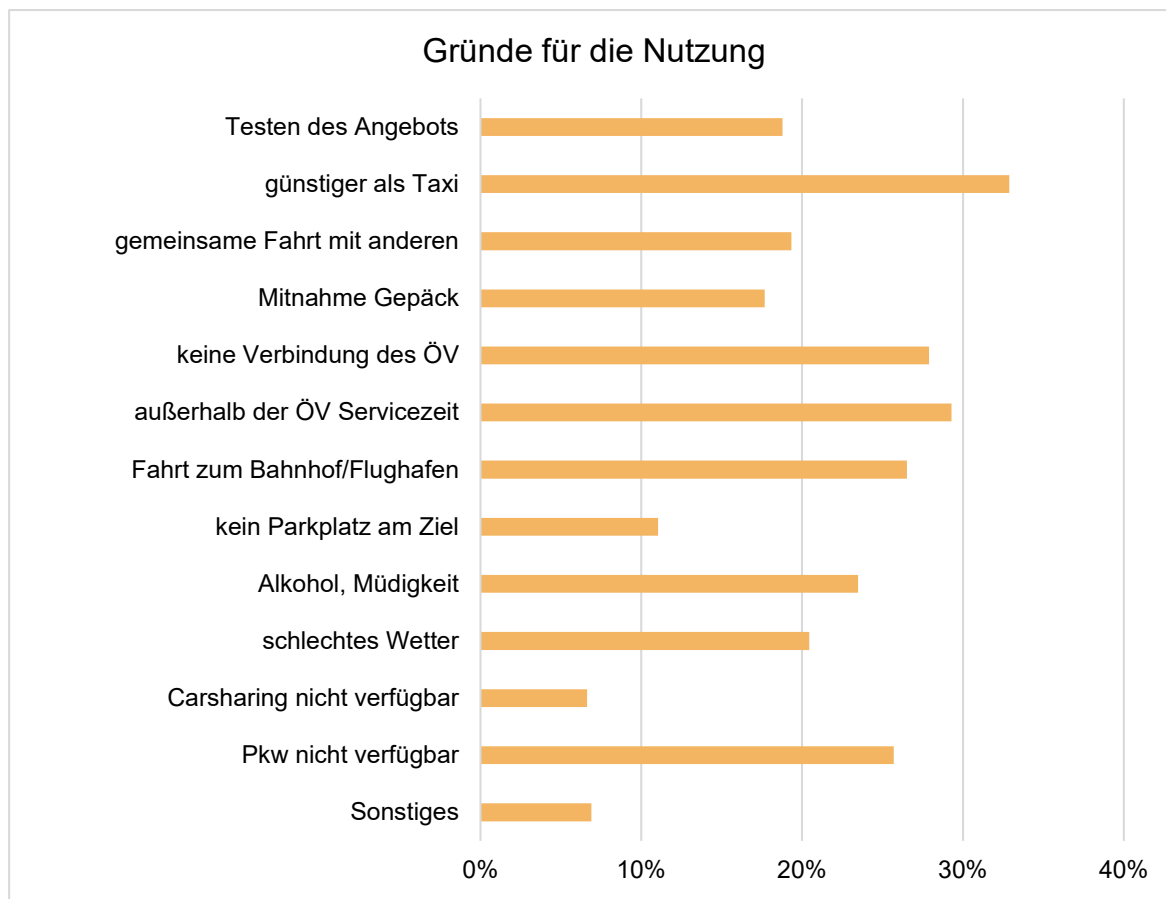


Bild 26: Gründe für die Nutzung (Gruppe der Nutzenden)

Zufriedenheit mit Bedarfsverkehren

Es wurde die Zufriedenheit mit einer großen Bandbreite von Aspekten bei Bedarfsverkehren abgefragt (s. Bild 27). Insgesamt zeigt sich eine hohe Zufriedenheit. Mindestens zwei Drittel der Personen waren mit allen erfragten Aspekten sehr zufrieden oder eher zufrieden. Die höchste Zufriedenheit wurde in den Bereichen Sicherheit, Einfachheit der Nutzung und Buchungsprozess erreicht. Die größte Unzufriedenheit besteht hinsichtlich des Bediengebiets, mit dem etwa 10 Prozent der Nutzenden entweder eher unzufrieden oder sehr unzufrieden waren.

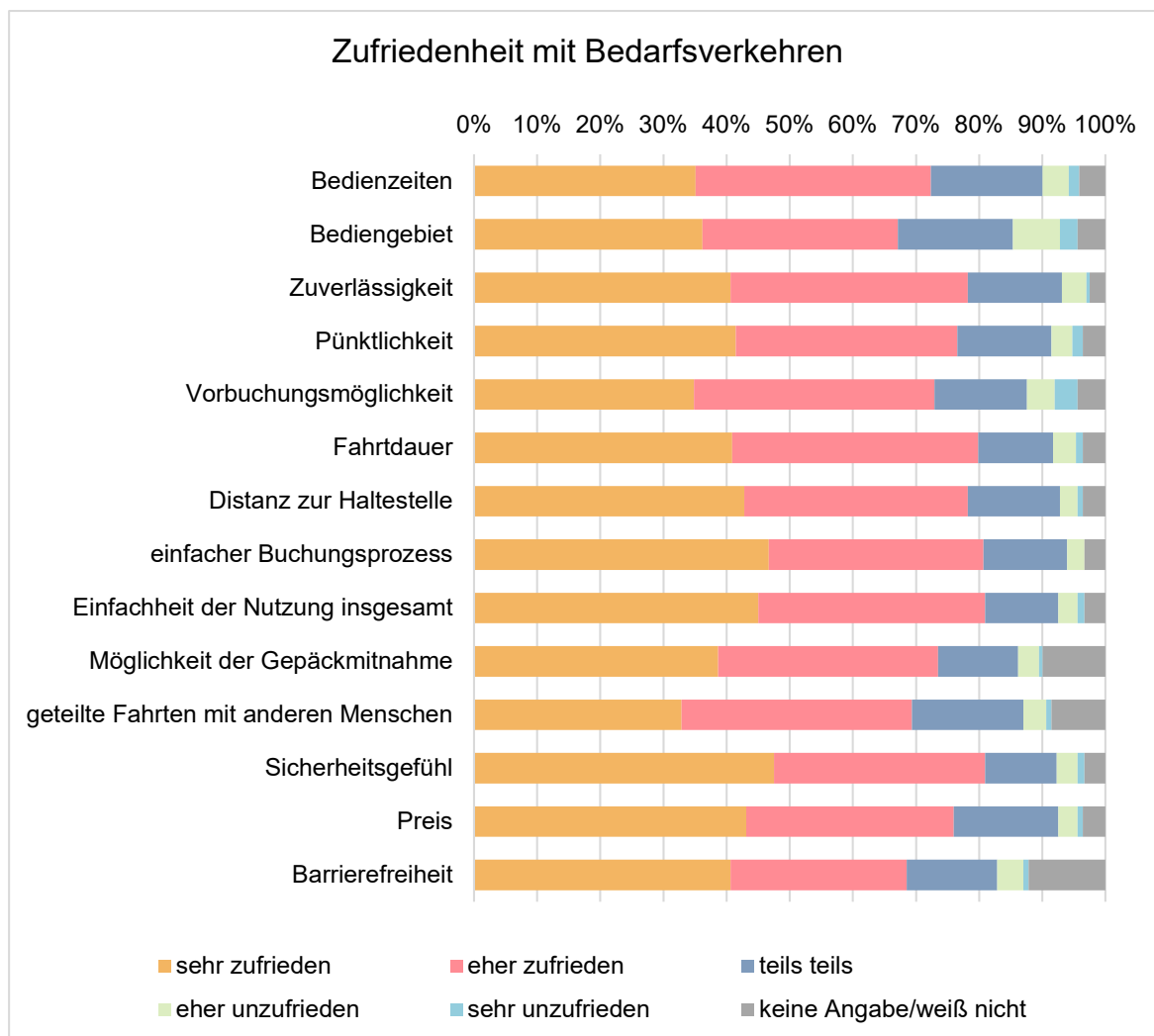


Bild 27: Zufriedenheit mit Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden)

Einschätzungen zu Bedarfsverkehren

Bild 28 zeigt, inwiefern die Nutzenden bestimmten Aussagen bezüglich Bedarfsverkehren zustimmten. Etwa 65 Prozent der Nutzenden stimmen der Aussage zu, dass sie durch den Bedarfsverkehr „öfter ihren Pkw stehen lassen“. Gleichzeitig gaben etwa 50 Prozent an, dass sie nun Wege absolvieren, die sie ohne den Bedarfsverkehr nicht zurückgelegt hätten und weitere rd. 50 Prozent, dass sie nun neue Ziele erreichen können. Dies zeigt, dass Bedarfsverkehre mehr Mobilität ermöglichen. Fast 80 Prozent stimmten der Aussage zu, dass sie Bedarfsverkehre für sinnvoll halten und nur etwa 5 Prozent stimmten dieser Aussage nicht zu. Ein Großteil würde Bedarfsverkehre weiterempfehlen. Mögliche negative Aspekte wie fehlende Privatsphäre oder Kontrollverlust bewerteten die Nutzenden überwiegend nicht als zutreffend.

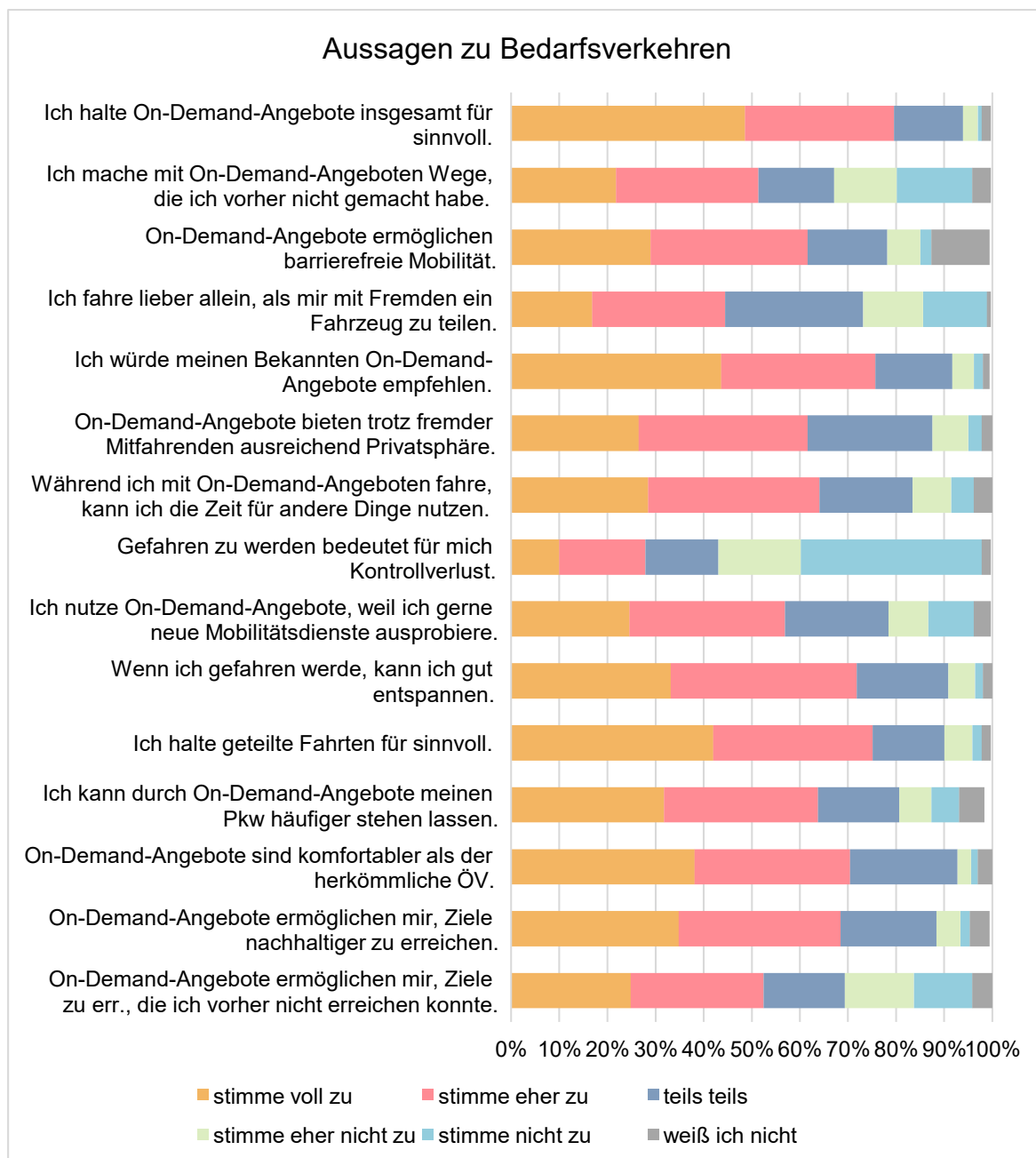


Bild 28: Aussagen zu Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden)

Bekanntheit im sozialen Umfeld

Die Nutzenden wurden ebenfalls danach befragt, ob sie in ihrem Umfeld Personen haben, die Bedarfsverkehre nutzen (s. Bild 29). Es zeigt sich, dass die Bedarfsverkehre im sozialen Umfeld größtenteils bekannt waren. Mehr als die Hälfte der Befragten gab zudem an, dass sie weitere Nutzende in ihrem sozialen Umfeld haben. Im Vergleich zu den Nicht-Nutzenden zeigt sich somit, dass die Nutzung von Bedarfsverkehrsangeboten im sozialen Umfeld praktiziert wird.

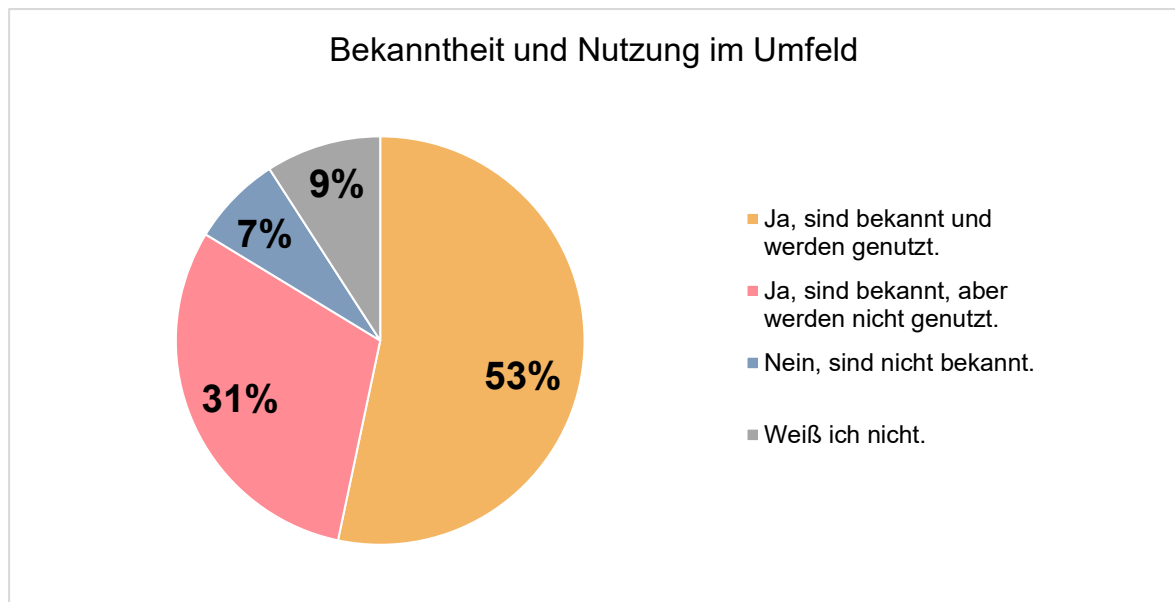


Bild 29: Bekanntheit und Nutzung im sozialen Umfeld (Gruppe der Nutzenden)

Letzte absolvierte Fahrt

Den Nutzenden von Bedarfsverkehren wurden neben allgemeinen Fragen zu ihrer Nutzung auch Fragen zur letzten absolvierten Fahrt mit einem Bedarfsverkehr gestellt, um konkrete Einblicke in das tatsächliche Nutzungsverhalten zu erlangen.

20 Prozent der Befragten gaben an, die letzte Fahrt für einen Freizeitzweck absolviert zu haben, weitere 18 Prozent, um nach Hause zu gelangen. Wie auch bei den durchschnittlichen Wegezwecken zeigt sich, dass neben diesen beiden Zwecken auch das Erreichen des Arbeitsplatzes sowie private Erledigungen im Vordergrund der Nutzung standen.

Die absolvierten Fahrten verteilen sich gleichmäßig über die Wochentage. Mittwochs und samstags fanden mit jeweils 17 Prozent mehr Fahrten statt als an den übrigen Tagen mit 12 bis 15 Prozent. Sonntags fanden deutlich weniger Fahrten statt. Das ist einerseits einer allgemein geringeren Mobilität (im Sinne einer geringeren Anzahl durchgeführter Wege) an Sonntagen erklärbar. Andererseits verkehren die Bedarfsverkehre teilweise sonntags nicht (s. Kapitel 2.6).

Auch hinsichtlich der Uhrzeit der Fahrten zeigt sich, dass diese über den gesamten Tag durchgeführt wurden (s. Bild 30). Auffällig ist eine Spitzenstunde zwischen 9 und 10 Uhr morgens sowie ein sehr geringer Anteil an Fahrten in den Mittagsstunden. Insgesamt wurden die Bedarfsverkehre im gesamten Tagesverlauf genutzt.

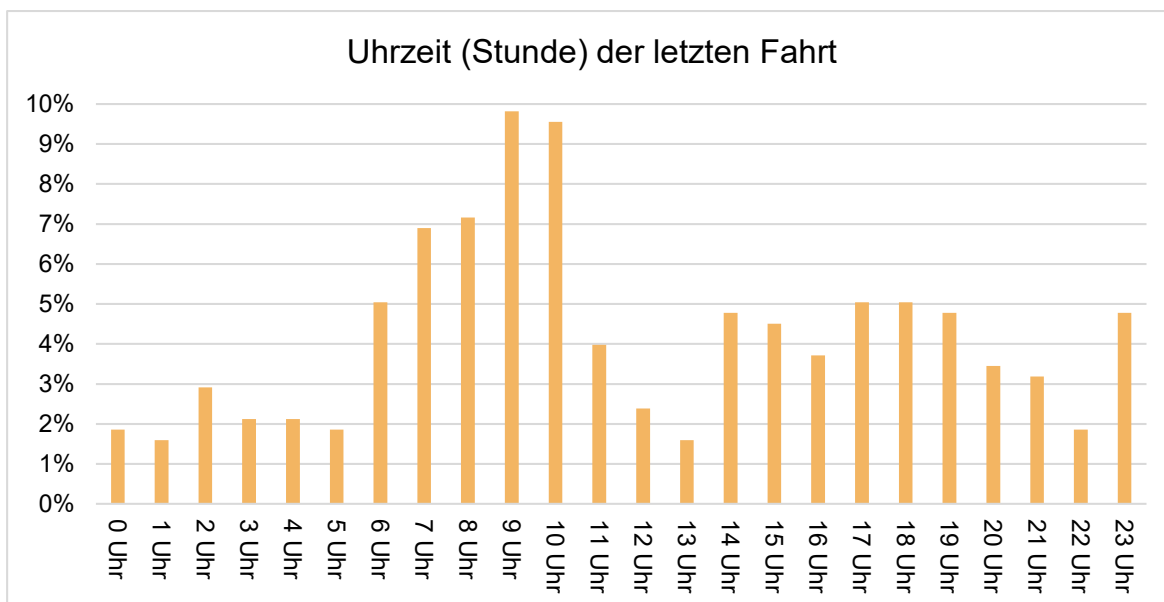


Bild 30: Uhrzeit (Stunde) der letzten Fahrt (Gruppe der Nutzenden)

32 Prozent geben an, die letzte Fahrt gemeinsam mit einer weiteren bekannten Person durchgeführt zu haben (Freunde, Bekannte, Kinder etc.).

46 Prozent der letzten Fahrten waren gebündelt („gepoolt“), das heißt, es wurde mit einer oder mehreren fremden Personen zumindest abschnittsweise gemeinsam im Fahrzeug gefahren.

Wenn der Bedarfsverkehr nicht zur Verfügung gestanden hätte, wäre etwa ein Viertel der Nutzenden als Alternative mit dem eigenen Pkw gefahren (s. Bild 31). Weitere 18 Prozent geben an, sie hätten alternativ den Pkw als Mitfahrerin oder Mitfahrer genutzt. Mit dem Fahrrad (inkl. Pedelec und S-Pedelec) wären etwa 17 Prozent gefahren. Das Taxi hätten 15 Prozent genutzt und den konventionellen öffentlichen Nahverkehr etwa 39 Prozent. Bei der Interpretation insbesondere der ÖPNV-, Rad- und Fußverkehrsanteile muss beachtet werden, dass mögliche Verbesserungen wie gegebenenfalls deutlich kürzere Fahrzeiten im Bedarfsverkehr nicht erfasst ist. (Hinweis: Eine Mehrfachantwort war hier möglich, daher insgesamt mehr als 100 Prozent.)

Diese Ergebnisse passen zu den Antworten aus der Anbieterbefragung (eigenen Erhebungen der Anbieter) bezüglich der Nutzung von alternativen Verkehrsmitteln zu On-Demand-Angeboten (s. Bild 16). Es bestätigt sich, dass mehr als ein Drittel der Personen alternativ den Pkw als Fahrender bzw. Mitfahrender genutzt hätten, gleichzeitig aber der größere Anteil andere Verkehrsmittel aus dem Umweltverbund, vor allem den ÖPNV, genutzt hätte.

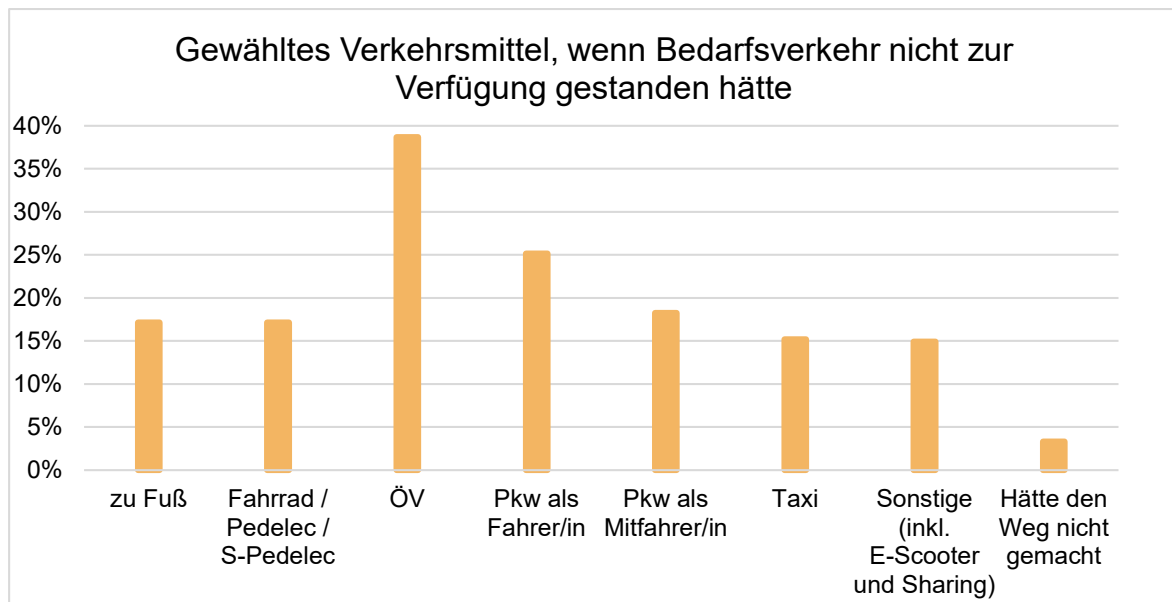


Bild 31: Gewähltes Verkehrsmittel, wenn auf der letzten Fahrt der Bedarfsverkehr nicht zur Verfügung gestanden hätte (Gruppe der Nutzenden)

Durch die Berichte der letzten Fahrten wird deutlich, dass es nicht „die typische“ Fahrt mit einem Bedarfsverkehr gibt. Zweck, Uhrzeit, Fahrtdauer und geteilte Fahrten decken verschiedene Szenarien ab und lassen keinen spezifischen Anwendungsfall des Bedarfsverkehrs ermitteln.

5.3.5 Ergebnisse des Choice-Experiments

In dem Choice-Experiment wurden den Befragten (nur Nicht-Nutzenden und Nutzenden) Situationen dargestellt, in denen sie sich bei hypothetischen Wegen für ein Verkehrsmittel entscheiden sollten. Hierdurch wird gewährleistet, dass unabhängig von einem zum Beispiel tatsächlich bestehenden Bedarfsverkehrsangebot am Wohnort bzw. unabhängig von den Zeiten, in denen die Person es benötigen würde, die Personen in einer kontrollierten Umgebung nach ihrer Entscheidung gefragt werden. Anschließend lassen sich mittels statistischer Verfahren die Einflussfaktoren bestimmen, auf welche die Entscheidung zurückzuführen ist. Hierdurch werden die Abwägung zwischen Verkehrsmitteln unter gleichen Bedingungen sowie die Einflussfaktoren auf die Nutzung ermittelt.

Mit den Daten aus dem Choice Experiment wurden statistische Modelle berechnet (Logistische Regression). Es wurden dabei unterschiedliche Merkmale des hypothetischen Wegs sowie unterschiedliche Merkmale der Befragten daraufhin geprüft, ob sie die von den Befragten getroffenen Entscheidungen erklären können. Die dabei berechneten Parameter können interpretiert werden als positiver oder negativer Einfluss mit unterschiedlicher Stärke auf die Attraktivität des Angebots. Die wichtigsten Ergebnisse und ihre Interpretation sind in Tabelle 7 dargestellt. Außer der Option „Bedarfsverkehr alleine“ wurde den Personen auch die Alternative „Bedarfsverkehr in Kombination mit konventionellem ÖPNV“ angeboten (s. Kapitel 3.3.3).

Parameter	Einfluss auf die hypothetische Nutzung von Bedarfsverkehr	Bedeutung
Merkmale des hypothetischen Wegs		
Reisezeit	negativ (signifikant)	Bei längerer Reisezeit verliert der Bedarfsverkehr an Attraktivität. Dies gilt für andere Verkehrsmittel analog.
Kosten	negativ (signifikant)	Mit höheren Kosten verliert der Bedarfsverkehr an Attraktivität. Dies gilt für andere Verkehrsmittel analog.
Anzahl Umstiege	negativ (signifikant)	Bei mehr Umstiegen verliert der Bedarfsverkehr an Attraktivität. Dies gilt für andere Verkehrsmittel analog. Die Kombination aus übrigem öffentlichem Verkehr und Bedarfsverkehr wird daher im Vergleich zum „Bedarfsverkehr allein“ als weniger attraktiv beurteilt.
Vorbuchungszeit des Wegs (zwischen 5 min und 2 h)	leicht negativ	Bei höherer Vorbuchungszeit verliert der Bedarfsverkehr etwas an Attraktivität.
Merkmale der Person		
Person hat tatsächlich bereits Bedarfsverkehre genutzt	besonders starker positiver Einfluss auf die hypothetische Nutzung von Bedarfsverkehr (hinsichtlich Größe des Effekts und Signifikanz) Kombination von Bedarfsverkehr und ÖV: positiv (weniger stark)	Personen, die Bedarfsverkehre tatsächlich bereits genutzt haben, bewerten Bedarfsverkehre im Choice Experiment deutlich als attraktiver als Personen, die sie noch nicht genutzt haben. Für die kombinierte Nutzung aus übrigem öffentlichem Verkehr und Bedarfsverkehr im Choice Experiment ist der Zusammenhang weniger stark.
Person kennt mindestens ein tatsächliches Bedarfsverkehrsangebot	leicht positiver Einfluss (nicht signifikant)	Personen, die Bedarfsverkehre bereits kennen, bewerten sie als etwas attraktiver als Personen, die sie nicht kennen.
Person hat Mobilitätseinschränkung hinsichtlich des Zu Fuß Gehens	leicht positiver Einfluss (leicht signifikant) (nur Bedarfsverkehr alleine) Kombination von Bedarfsverkehr und ÖV: leicht positiver, aber nicht signifikanter Einfluss	Personen mit Mobilitätseinschränkungen bewerten Bedarfsverkehre als etwas attraktiver als Personen ohne Mobilitätseinschränkungen. Dies gilt jedoch nicht für die Verbindung von anderen ÖPNV-Angeboten mit Bedarfsverkehren (mit Umstieg).
Person ist über 60 Jahre alt	negativ (signifikant)	Personen über 60 Jahre bewerten Bedarfsverkehre als weniger attraktiv.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Parameter	Einfluss auf die hypothetische Nutzung von Bedarfsverkehr	Bedeutung
Person ist weiblich	positiv (leicht signifikant)	Weibliche Personen bewerten Bedarfsverkehre als etwas attraktiver als männliche Personen.

Tabelle 7: Ergebnisse der Modellschätzung zur Nutzung von Bedarfsverkehren

Insgesamt weist damit besonders die tatsächliche bisherige Nutzung eine hohe Erklärungskraft bei der Entscheidung, ein Bedarfsverkehrsangebot zu nutzen, auf. Die Vorbuchungszeit (bis zwei Stunden) weist hingegen nur einen geringen negativen Einfluss auf. Dies deckt sich mit der vorherigen Beobachtung, dass teils deutlich längere Vorbuchungszeiten als zwei Stunden vorkommen. Bei gleichen Bedingungen wird die Kombination aus konventionellem ÖPNV und Bedarfsverkehr etwas schlechter beurteilt. Das ist mit dem dadurch verbundenen höheren Aufwand erklärbar.

5.3.6 Zwischenfazit

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass in Gebieten, in denen Bedarfsverkehre angeboten werden, diese bereits teilweise sehr regelmäßig von den Menschen genutzt werden. Die Gruppen der Nutzenden einerseits und Nicht-Nutzenden bzw. Nicht-Kennenden andererseits unterscheiden sich in ihren soziodemographischen Eigenschaften.

Junge, eher männliche Personen mit einem multimodalen Mobilitätsverhalten nutzen Bedarfsverkehre tendenziell häufiger. Das Haushaltseinkommen ist bei den Nutzenden im Mittel höher. Es fällt auf, dass Nutzende von weiteren Nutzenden im Bekanntenkreis berichten, während Nicht-Nutzende das nicht tun. Die Nutzenden weisen verschiedene Nutzungshäufigkeiten und Erfahrungen mit Bedarfsverkehren auf, berichten aber alle von einer hohen Zufriedenheit mit den meisten Aspekten. Gründe für die Nicht-Nutzung sind vor allem das fehlende Auseinandersetzen mit dem neuen Angebot. Unzufriedenheit mit dem Angebot zeigt sich beispielsweise bezüglich der Bedienggebiete. Zu erkennen ist, dass die Vorbuchungszeiten sich im Bereich mehrerer Stunden bis Tage bewegen, wobei gerade in ländlicheren Gebieten die Vorbuchungszeiten besonders groß sind. Unter ansonsten gleichen Bedingungen besonders ausschlaggebend für eine mögliche Entscheidung für die Nutzung von Bedarfsverkehren ist, dass eine Person hiermit bereits Erfahrungen gemacht hat (Ergebnis des Choice-Experiments).

Es muss bei allen Interpretationen beachtet werden, dass sich die Bedarfsverkehrsangebote deutlich voneinander unterscheiden. Es kann hier nur ein allgemeines Bild wiedergegeben werden. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass Bedarfsverkehre in verschiedenen Gebieten und für unterschiedliche Wegezwecke genutzt werden.

5.4 Fazit aus den quantitativen Befragungen

Die große Zahl von Linienbedarfsverkehre gemäß § 44 PBefG (Genehmigungsanträge, Aussagen der Betreiber/Vermittler) an den bislang eingeführten Bedarfsverkehrsangeboten in Deutschland lässt vermuten, dass diese Verkehrsform bei Mobilitätsanbietern auf eine hohe Akzeptanz stößt, auch wenn das Antragsverfahren zum Teil als beratungsintensiv eingeschätzt wird.

Demgegenüber sind gebündelte Bedarfsverkehre gemäß § 50 PBefG bislang praktisch bedeutungslos. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Marktnische, die mit dieser Verkehrsform für eigenwirtschaftlich betriebene Mobilitätsangebote zwischen dem gemeinwirtschaftlichen ÖPNV (einschl. Linienbedarfsverkehr) und den ebenfalls eigenwirtschaftlich betriebenen Taxiverkehren gemäß § 47 PBefG und den Mietwagenverkehren gemäß § 49 PBefG in Deutschland von den potenziellen Anbietern als sehr klein eingeschätzt wird. Dies deckt sich mit der Einschätzung des Bund-Länder-Fachausschusses Straßenpersonenverkehr, wonach Bedarfsverkehre als in der Regel nicht kostendeckend zu betreibende Mobilitätsangebote bewertet werden.

Die Genehmigungsbehörden nutzen bei beiden Verkehrsformen die jeweiligen Regulierungsinstrumente zur Gestaltung der Bedarfsverkehrsangebote.

Linienbedarfsverkehre sind – mit Ausnahme der digitalen ÖPNV-Reiseauskunftssysteme – verkehrlich und betrieblich meist gut in das ÖPNV-Angebot integriert (Ausnahme: digitale ÖPNV-Reiseauskunftssysteme). Sie schließen insbesondere räumliche und zeitliche Bedienungslücken im ÖPNV, erfüllen Zubringerfunktionen zum ÖPNV-Linienverkehr und zum SPNV und erschließen neue Zielgruppen.

Einsparungen bei den Betriebskosten lassen sich im Vergleich zum Linienverkehr jedoch überwiegend nicht erreicht.

Nutzende von Bedarfsverkehren sind hinsichtlich ihrer soziodemografischen Merkmale – noch –nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung, sondern entsprechen eher sogenannten „Early Adopters“. Insgesamt zeigt sich in der quantitativen Befragung eine hohe Zufriedenheit der Nutzenden mit den von ihnen genutzten Bedarfsverkehrsangeboten. Zukünftigen Verbesserungsbedarf sehen die Nutzenden bei diesen Bedarfsverkehren vor allem in Bezug auf ein besseres Marketing (Erhöhung des Bekanntheitsgrads), auf Vereinfachungen bei der Fahrtbuchung und sowie teilweise auch im Hinblick auf kürzere Vorausbuchungszeiten, was eine spontanere Nutzung der Bedarfsverkehren ermöglichen würde.

Linienbedarfsverkehre ersetzen Wege, die bislang mit dem MIV durchgeführt wurden, jedoch ebenso Wege, die bislang mit dem konventionellen ÖPNV oder mit dem Fahrrad bzw. zu Fuß zurückgelegt wurden. Diese Effekte sollten im Hinblick auf das Ziel einer generellen Förderung von umweltfreundlicher Mobilität bedacht werden. Dabei sind die bislang erreichten Bündelungsquoten von Fahrtwünschen eher gering. Unmittelbare positive Umweltwirkungen ergeben sich daher vor allem durch den bereits relativen hohen Anteil von E-Fahrzeugen in den eingesetzten Fahrzeugflotten.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Nachfolgend werden Schlussfolgerungen aus der Zusammenschau von Ergebnissen und Erkenntnissen gezogen, die die Evaluation erbracht hat. Die Schlussfolgerungen haben dabei vor allem das Ziel, Antworten auf die Forschungsfragen zu geben, die Ausgangspunkt der Evaluation waren (s. Kapitel 1). Soweit hieraus Verbesserungsansätze erkennbar waren, wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die sich an den Bundesgesetzgeber oder andere verantwortliche Institutionen richten.

6.1 Vorbemerkung zur Datenlage

Die nachfolgenden Schlussfolgerungen beruhen auf Daten und Informationen, die mit den eingesetzten Evaluationsinstrumenten erhoben wurden. Deren Umfang und Qualität hat einen maßgeblichen Einfluss darauf, wie fundiert sich die Forschungsfragen beantworten lassen. Für die vorliegende Studie lässt sich feststellen, dass der Nationale Zugangspunkt „Mobilithek“ keine geeignete Daten- und Informationsquelle darstellte, weil Umfang und Inhalt der dort enthaltenen Datensätze sehr lückenhaft waren. Dieses Defizit konnte jedoch durch die umfassende Bestandsaufnahme zu Angeboten der neuen Verkehrsformen von Bedarfsverkehren (s. Kapitel 2.6), die fachlich breit angelegten Interviews mit Fachexpertinnen und Fachexperten (s. Kapitel 4) sowie ausreichend hohe Rücklaufquoten bei den quantitativen Befragungen (s. Kapitel 5) weitgehend ausgeglichen werden. Damit waren fundierte Aussagen insbesondere zur Verfügbarkeit von Mobilitätsangeboten im Bedarfsverkehr und zu deren Integration in das Gesamtgefüge der gewerblichen Personenbeförderung möglich.

Allerdings bestehen weiterhin Daten- und Informationslücken im Hinblick auf die verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren, so dass bei der Beantwortung von damit zusammenhängenden Fragestellungen nur qualitative Einschätzungen zu Tendenzen möglich waren. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle im August 2021 und der Evaluation im Zeitraum 4. Quartal 2023 bis 1. Quartal 2025 recht kurz ist, um langfristige Wirkungen der Gesetzesnovelle erfassen zu können.

6.2 Integration der neuen Verkehrsformen in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs

Nachfolgend wird die Frage beantwortet, wie sich die neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG und gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs einpassen.

Die Frage adressiert die folgenden Ziele des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- Ergänzung des klassischen ÖPNV sowie des Taxi- und Mietwagenverkehrs durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen
- mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen

- Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger für lokale ÖPNV-Angebote durch Linienbedarfsverkehr
- faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen

Zur Beantwortung der o. g. Frage wird zunächst die generelle Verfügbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten unabhängig von ihrer Verkehrsform bewertet (s. Kapitel 6.2.1). Es folgt eine Einschätzung zur Akzeptanz und Verbreitung der Genehmigungsformen nach § 44 und § 50 PBefG (s. Kapitel 6.2.2). Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die mögliche zukünftige Entwicklung von Mobilitätsangeboten bei den Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG und gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG (s. Kapitel 6.2.3).

6.2.1 Verfügbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten

Wie sich aus den Angaben der Anbieter im Rahmen der quantitativen Befragung zur Bestandsdauer von innovativen, digital gesteuerten Bedarfsverkehrsangeboten mit Sammelbeförderung (Ridepooling) ergab, hat deren Verfügbarkeit in Deutschland seit ca. 2019 kontinuierlich zugenommen (s. Kapitel 5.1.4). Die Startphase von vielen dieser Bedarfsverkehrsangebote war zwar aufgrund der Bedingungen während der Corona-Pandemie 2020 bis 2023 durch ein schwieriges Marktumfeld gekennzeichnet; dennoch ist seither eine positive Angebotsentwicklung zu verzeichnen. Die durchgeführte Bestandsaufnahme ergab, dass bis Anfang 2025 rd. 130 Bedarfsverkehrsangebote entstanden sind (s. Kapitel 2.6).⁹ Damit kann das vom Bundesgesetzgeber verfolgte Ziel, den klassischen ÖPNV sowie den Taxi- und Mietwagenverkehr durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen zu ergänzen, als erreicht betrachtet werden.

Ob und in welchem Umfang die o. g. Marktentwicklung auf die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 2021 zurückzuführen ist, lässt sich nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten nicht eindeutig ermitteln, weil viele der derzeitigen Bedarfsverkehrsangebote bereits vor der PBefG-Novellierung konzipiert wurden und zum Teil auch gestartet sind (s. Kapitel 4.4). Bis zu diesem Zeitpunkt waren diese Verkehre oftmals nach § 2 Absatz 6 oder § 2 Absatz 7 PBefG genehmigt, wobei die Genehmigung gemäß der Experimentierklausel des § 2 Absatz 7 PBefG in der Regel einer zeitlichen Befristung unterliegt. Zumindest eine begünstigende Wirkung der Gesetzesnovelle auf die Marktentwicklung kann jedoch unterstellt werden, da weitgehendes Einvernehmen unter den interviewten Expertinnen und Experten darüber besteht, dass mit der Einführung der neuen Verkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz erstmals dauerhaft rechtssichere Genehmigungsformen für innovative Bedarfsverkehre geschaffen wurden (s. Kapitel 4.4).

Nach der Bestandsaufnahme hatte Anfang 2025 rund ein Siebtel der Bevölkerung in Deutschland einen direkten Zugang zu Bedarfsverkehren (s. Kapitel 2.6). Regional betrachtet zeigten sich jedoch große Unterschiede bei der Verfügbarkeit. So profitierte vor allem die Bevölkerung in Metropolen (Typ 71) und Regiopolen bzw. Großstädten (Typ 72) von Bedarfsverkehrsangeboten, weil fast die Hälfte der vergleichsweise wenigen Kommunen, die diesen beiden Raumtypen zugeordnet sind (82 von über 11.000 Gemeinden), ein Bedarfsverkehrsangebot hatte. Unterdurchschnittlich hingegen war der Anteil der erschlossenen Bevölkerung in dörflich-kleinstädtisch strukturierten Gemeinden sowie generell in ländlichen Regionen (Typen 74, 75, 75, 77) (zur Verbreitung in ländlichen Räumen: s. auch Kapitel 6.7). Große

⁹ zur Zählweise von Bedarfsverkehrsangeboten: siehe Kapitel 3.1.2

Unterschiede zeigten sich auch bei der Verteilung der Bedarfsverkehre nach Bundesländern, und zwar unabhängig von deren Flächenausdehnung, was auf eine unterschiedliche Förderpraxis der Länder bei Bedarfsverkehren hindeutet. In der großen Mehrzahl ermöglichten die Betriebstage und -zeiten, zu denen die Bedarfsverkehrsangebote eingesetzt wurden, deren Nutzung für ganz unterschiedliche Aktivitäten (Arbeit/Ausbildung, Einkauf/Erledigung, Freizeit) (s. Kapitel 2.6). Dies gilt vor allem für die Abend- und Nachtzeiten unter der Woche sowie für Wochenend- und Feiertage, wenn das konventionelle, liniengebundene ÖPNV-Angebot oftmals entweder nur sehr eingeschränkt oder gar nicht zur Verfügung steht. Mit Abstrichen gilt dies auch für kleinstädtisch-dörflich strukturierte Gemeinden sowohl in Stadtregionen als auch in ländlichen Regionen (Typen 74 und 77).

Eine weitere wichtige Erkenntnis aus der in drei Erhebungswellen durchgeführten Bestandsaufnahme zu Bedarfsverkehrsangeboten ist, dass sich seit dem Jahr 2024 eine Marktkonsolidierung abzuzeichnen scheint (s. Kapitel 2.6):

- So entstanden im Jahr 2024 weiterhin neue Bedarfsverkehrsangebote, verglichen mit den Vorjahren jedoch in deutlich geringerer Zahl.
- Vornehmlich in urbanen Räumen mit guten konventionellen ÖPNV-Angeboten und hier insbesondere in einigen größeren Städten war jedoch auch zu beobachten, dass Bedarfsverkehre nach dem Ablauf der Erprobungsphase wieder eingestellt wurden. In verschiedenen Medienberichten wurde als Grund hierfür in der Regel ein ungünstiges Verhältnis aus hohen Bereitstellungskosten und geringer Nachfrage genannt. Das Auslaufen von Fördermitteln nach Beendigung eines Erprobungsbetriebs gab dabei oftmals den Ausschlag, wenn weiterhin keine Aussicht auf einen kostendeckenden Betrieb oder zumindest auf eine Begrenzung des Betriebskostendefizits bestand und der ÖPNV-Aufgabenträger nicht bereit war, den Betrieb ohne Fördermittel weiter zu finanzieren.
- Vielerorts, vor allem in suburbanen Räumen und ländlichen Regionen, wurden bestehende Bedarfsverkehrsangebote angepasst, um sie zeitlich, räumlich oder beförderungstariflich besser mit dem konventionellen ÖPNV-Angebot zu koordinieren, um so deren Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Die Anpassungen umfassten sowohl Einschränkungen als auch Ausweitungen des bisherigen Angebots und betrafen das Bediengebiet, die Bedienzeiten oder die Nutzungsbedingungen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Ziel des Bundesgesetzgebers, der Bevölkerung sowohl in Städten als auch in ländlichen Räumen durch Bedarfsverkehre mehr Mobilität zu ermöglichen, mit Blick auf die aktuelle Verfügbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten zumindest ansatzweise erreicht worden ist (s. Kapitel 2.6 und Kapitel 6.7 zur besseren Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten). Bei der Einordnung dieser Bilanz ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle im August 2021 und der Bestandsaufnahme im 1. Quartal 2025 mit nicht einmal vier Jahren relativ kurz ist und die Etablierung von Bedarfsverkehren in diesem Zeitraum durch Förderinstrumente des Bundes und einzelner Länder erleichtert wurde. Daher bleibt abzuwarten, ob die Zahl der innovativen Bedarfsverkehre in Deutschland auch nach dem Auslaufen der Fördermittel in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. (Zur Bewertung des Ziels, mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen zu erreichen: s. Kapitel 6.5).

Die Zusammenschau der Ergebnisse aller genutzten Evaluationsinstrumente zeigt, dass die neuen Bedarfsverkehre bestehende Lücken im öffentlich verfügbaren Mobilitätsangebot schließen, ohne dass dies in größerem Maße zulasten von etablierten Mobilitätsanbietern im ÖPNV und im Taxigewerbe erfolgt. Die Anbieter von Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG gaben in diesem Zusammenhang an, dass die neuen Bedarfsverkehre vor allem

ÖPNV-ergänzende Funktionen wie das Schließen räumlicher bzw. zeitlicher Bedienungs-lücken im liniengebundenen ÖPNV-Angebot (> 80 Prozent) übernehmen oder als Zu- bzw. Abbringer des konventionellen liniengebundenen ÖPNV bzw. des SPNV (62 Prozent) fungieren; teilweise ersetzen sie auch liniengebundene ÖPNV-Angebote bzw. ältere Formen von (nicht digital gesteuerten) flexiblen ÖPNV-Angebote, wie z. B. Rufbusse (rd. 50 Prozent) (s. Kapitel 5.1.4), was sich auch mit den Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten deckt (s. u. a. Kapitel 4.1 und 4.3). Dies lässt den Schluss zu, dass die Integration der neuen Bedarfsverkehrsformen in den Markt des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs generell sowie insbesondere in das ÖPNV-Angebot gelungen ist.

Handlungsempfehlung: Praxisbasierte Studie zu den Erfahrungen in Bezug auf die effiziente Ausgestaltung von innovativen Bedarfsverkehren

In den Jahren seit etwa 2019 wurde vielerorts erprobt, wie sich innovative, digital gesteuerte Bedarfsverkehrsangebote unterschiedlicher Genehmigungsformen unter verschiedenen raumstrukturellen Rahmenbedingungen so ausgestalten lassen, dass die angestrebten verkehrlichen Wirkungen mit einem möglichst effizienten Betriebskonzept erreicht werden. ÖPNV-Aufgabenträger und zukünftige Bedarfsverkehrsanbieter, die neue Bedarfsverkehrsangebote planen, sollten von diesem Wissens- und Erfahrungsschatz bei der konkreten Ausgestaltung ihrer Verkehre profitieren können, nicht zuletzt, um eine effiziente Verwendung der begrenzten finanziellen Ressourcen zu gewährleisten.

Im Fokus einer entsprechenden Studie sollten daher aus der Betriebspraxis abgeleitete Empfehlungen und Orientierungswerte für sinnvolle Einsatzfelder von Bedarfsverkehren und deren dauerhafte Etablierung stehen. Zudem sollten die relevanten Rahmenbedingungen für den Erfolg und Misserfolg dieser Angebote herausgearbeitet werden. Hierzu wäre es erforderlich, die bisherigen Bedarfsverkehrsangebote in ihrem jeweiligen Raumkontext systematisch zu erfassen, auszuwerten und miteinander zu vergleichen. Ebenso wichtig wäre es in diesem Zusammenhang, die mit den Bedarfsverkehren bislang gemachten Erfahrungen zu dokumentieren. Daher empfiehlt es sich, auch solche Bedarfsverkehre auszuwerten, deren Betrieb bereits wieder eingestellt wurde. Zur besseren Einordnung und Bewertung dieser Erkenntnisse und zur Bewertung des notwendigen Mitteleinsatzes sollte hierbei auch auf die Funktionen, die Bedarfsverkehre in einem öffentlich zugänglichen Mobilitätsangebot übernehmen können, eingegangen und der gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Mehrwert, den sie schaffen können, beleuchtet werden.

Da die Ausgestaltung von Bedarfsverkehren deren verkehrliche Wirkung beeinflusst und auch Auswirkungen auf den konventionellen ÖPNV haben kann, sollte zumindest eine inhaltliche Verknüpfung oder eine vollständige Zusammenführung mit der Grundlagenstudie zu den verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren (s. Handlungsempfehlung in Kapitel 6.4 und 6.5) in Erwägung gezogen werden.

Adressaten der Handlungsempfehlung: Bund oder Länder

6.2.2 Akzeptanz und Verbreitung der Genehmigungsformen nach § 44 und § 50 PBefG

Da aus methodischen Gründen nicht alle Genehmigungsbehörden zur Teilnahme an der quantitativen Befragung eingeladen waren und sowohl von diesen als auch von den Bedarfsverkehrsanbietern jeweils nur ein Teil an der Befragung teilgenommen hat (s. Kapitel 3.3.1 und 3.3.2), war keine deutschlandweit vollständige Erfassung der Genehmigungsformen von Bedarfsverkehren möglich. Dennoch lassen sowohl die qualitativen

Einschätzungen auf Basis der Bestandsaufnahme (s. Kapitel 2.6) sowie der Interviews mit Expertinnen und Experten (s. Kapitel 4.1) als auch die Befragungen von Bedarfsverkehrs-anbietern (s. Kapitel 5.1) und Genehmigungsbehörden (s. Kapitel 5.2) den Schluss zu, dass bei den Verkehrsformen der Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG mit großem Abstand gegenüber anderen Verkehrsformen dominiert. Zu diesen „anderen Verkehrsformen“ zählen insbesondere der Linienverkehr gemäß § 42 PBefG, aber auch die Genehmigung nach der am besten passenden Verkehrsform in Verbindung mit § 2 Abs. 6 PBefG sowie die Genehmigung nach der sogenannten "Experimentierklausel" gemäß § 2 Absatz 7 PBefG; nur sehr vereinzelt gab es Hinweise, dass Bedarfsverkehre als gebündelter Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG beantragt und genehmigt wurden. Bei den noch nicht beschiedenen Genehmigungsverfahren zeichnete sich ein ähnliches Bild ab. In der Praxis war die Verkehrsform gebündelter Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG somit zumindest bis zum Abschluss der Datenerhebung (Februar 2025) weitgehend bedeutungslos.

Kennzeichnend für innovative Bedarfsverkehre ist, dass den hohen Kosten auf Anbieterseite (v. a. Fahrzeugbeschaffung und Fahrpersonal) in vielen Einsatzfeldern nur sehr begrenzte Ertragsaussichten gegenüberstehen. Möglichkeiten für einen profitablen, erwerbswirtschaftlichen Betrieb von gebündelten Bedarfsverkehren gemäß § 50 PBefG sehen potenzielle Anbieter in Deutschland daher nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten, wenn überhaupt, offenbar nur in sehr potenzialstarken urbanen Bereichen (s. Kapitel 4.1). Für alle anderen Einsatzfelder kommt unter den derzeitigen Marktbedingungen somit nur der Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG infrage, da diese Verkehrsform einen gemeinwirtschaftlichen Ausgleich von Betriebskostendefiziten über die kommunale ÖPNV-Finanzierung der öffentlichen Hand ermöglicht.

Potenzielle Anbieter von gebündelten Bedarfsverkehren, wie z. B. Anbieter von Mietwagenverkehren gemäß § 49 PBefG, betätigen sich zurzeit entweder gar nicht im deutschen Markt der gewerblichen Personenbeförderung oder sie konzentrieren ihre Geschäftsaktivitäten auf ÖPNV-integrierte Linienbedarfsverkehre, für die sie vor allem in suburbanen und ländlichen Räumen gute Einsatzbedingungen sehen und für die Möglichkeit besteht, Betriebskostendefizite vom ÖPNV-Aufgabenträger ausgeglichen zu bekommen (s. Kapitel 4.1).

Der sehr große Anteil von Linienbedarfsverkehren bei den Genehmigungsanträgen (beschieden und in Bearbeitung) (s. Kapitel 5.1.2) und die Tatsache, dass fast drei Viertel der Bedarfsverkehrsangebote erst nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle gestartet sind (s. Kapitel 5.1.4), deutet auf eine hohe Akzeptanz dieser Verkehrsform bei Bedarfsverkehrs-anbietern und ÖPNV-Aufgabenträgern hin. Sowohl ÖPNV-Aufgabenträger als auch langjährig im ÖPNV tätige Unternehmen nutzen diese Verkehrsform, um ihr ÖPNV-Angebot flexibler und nachfragegerechter zu gestalten (s. Kapitel 6.2.1). Damit ist offensichtlich, dass das Ziel des Bundesgesetzgebers erreicht wurde, mit der Verkehrsform „Linienbedarfsverkehr“ die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger für ihr jeweiliges ÖPNV-Angebot zu verbessern.

Für die sehr unterschiedliche Akzeptanz der beiden neuen Bedarfsverkehrsformen auf Anbieterseite lassen sich aus den Befragungen der Expertinnen und Experten verschiedene Gründe ableiten (s. Kapitel 4.1):

- In Deutschland ist die Marktlücke für einen rentablen erwerbswirtschaftlichen Betrieb von gebündelten Bedarfsverkehren (§ 50 PBefG) zwischen gemeinwirtschaftlich finanzierten Verkehrsformen einerseits (v. a. Linienverkehre gemäß § 42 und Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG) und dem Taxiverkehr (§ 47 PBefG) sowie dem

genehmigungspflichtigen Mietwagenverkehr (§ 49 PBefG) andererseits offenbar sehr schmal.

- Die zahlreichen Vorgaben und optionale Regulierungsinstrumente des § 50 PBefG, die geschaffen wurden, um faire Wettbewerbsbedingungen im Markt der gewerblichen Personenbeförderung zu gewährleisten (v. a. Vorgabe einer Bündelungsquote, Begrenzung des Bediengebiets auf die Betriebssitzgemeinde als Regelfall, Möglichkeit zur Anordnung einer Rückkehrpflicht zum Betriebssitz), werden insbesondere von potenziellen Anbietern gebündelter Bedarfsverkehre als strenge Regulierung empfunden, die deren Möglichkeiten für einen rentablen erwerbswirtschaftlichen Betrieb in einer ohnehin schmalen Marktlücke stark einschränkt, während der Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG geringere wirtschaftliche Risiken für die Anbieter birgt, da dieser als gemeinwirtschaftliche Verkehrsform von der ÖPNV-Finanzierung profitieren kann (s. Kapitel 4.4).
- Hinzu kommt die nachteilige Behandlung des gebündelten Bedarfsverkehrs gegenüber dem Linienbedarfsverkehr bei der Mehrwertsteuer, wobei zu berücksichtigen ist, dass Letzterer Daseinsvorsorgefunktionen übernimmt und hierfür eine Reihe von Pflichten auferlegt bekommt. Dennoch schränkt die aktuelle Mehrwertsteuerregelung beim gebündelten Bedarfsverkehr in Verbindung mit der Festsetzung eines Mindestbeförderungsentgelts gemäß § 51(a) Absatz 2 PBefG die Spielräume der Anbieter bei der Fahrpreisgestaltung ein und beeinflusst die Rentabilität der Verkehre negativ.
- Auch die in den letzten Jahren zu beobachtende Marktberreinigung bei überregional tätigen Softwareanbietern und Betreibern von digital gesteuerten Bedarfsverkehren wirkt sich auf die Akzeptanz der Verkehrsformen aus, da nun verstärkt ÖPNV-Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen der öffentlichen Hand anstelle von erwerbswirtschaftlich tätigen Mobilitätsanbietern als Markttreiber auftreten. Diese haben naturgemäß ein großes Interesse daran, Verkehrsformen zu etablieren, die am Gemeinwohl orientiert sind und entsprechende Steuerungsmöglichkeiten für den ÖPNV-Aufgabenträger bieten, was sich wiederum begünstigend auf die Etablierung von Linienbedarfsverkehren auswirkt.
- Darüber hinaus lässt sich aus den Interviews mit den befragten Expertinnen und Experten entnehmen, dass bislang offenbar etablierte Verfahrensabläufe zur regelmäßigen Überprüfung von Mietwagenverkehren gemäß § 49 PBefG und deren Sanktionierung bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Regelungen fehlen. Dies kann zu einer – wenn auch ungewollten – Begünstigung der Mietwagenverkehre führen, was einer der Gründe sein könnte, warum der relativ stark regulierte gebündelte Bedarfsverkehr gegenüber dem Mietwagenverkehr aus Anbietersicht unattraktiv erscheint.

Da sich in der Praxis bislang fast keine gebündelten Bedarfsverkehre etabliert haben, sieht sich das Taxigewerbe derzeit vornehmlich der Konkurrenz durch genehmigungspflichtige Mietwagenverkehre ausgesetzt, insbesondere in größeren Städten.

Somit lässt sich feststellen, dass das Ziel des Bundesgesetzgebers, mit der Einführung und rechtlichen Ausgestaltung der beiden Bedarfsverkehrsformen faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen zu gewährleisten, zumindest im Hinblick auf die Abgrenzung zum Linienverkehr gemäß § 42 PBefG (s. auch Kapitel 6.4) und zum Taxiverkehr gemäß § 47 PBefG sowie den Bestandsschutz dieser Verkehrsformen, weitgehend erreicht wurde.

Handlungsempfehlung: Bewertung der Effekte eines abgesenkten Mehrwertsteuersatzes im gebündelten Bedarfsverkehr

Im Hinblick auf eine weitere Marktstimulierung von Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren wird empfohlen, die Möglichkeiten zur Anpassung von regulatorischen Maßnahmen im Personenbeförderungsgesetz sowie weiterer rechtlicher Bestimmungen, die sich hemmend auf die Etablierung von Bedarfsverkehrsangeboten auswirken

können, zu prüfen. Dies betrifft insbesondere die Bewertung von Effekten einer möglichen Absenkung des anzuwendenden Mehrwertsteuersatzes im gebündelten Bedarfsverkehr auf die Marktbedingungen im gewerblichen Straßenpersonenverkehr im Allgemeinen und auf die Wettbewerbssituation des gebündelten Bedarfsverkehrs im Besonderen. Zu beleuchten wäre in einer solchen Untersuchung auch, ob ein reduzierter Mehrwertsteuersatz wie im ÖPNV der privilegierten Stellung des gebündelten Bedarfsverkehrs (kein Da-seinsvorsorgeaufgaben und daher u. a. keine Anwendung der Beförderungs- und Tarifpflicht) gerecht würde. Ebenfalls wäre zu untersuchen, ob eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes tatsächlich ein maßgeblicher Faktor für eine höhere Rentabilität des gebündelten Bedarfsverkehrs sein kann.

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund

6.2.3 Mögliche zukünftige Entwicklung

Bezüglich der zukünftigen Marktentwicklung im gewerblichen Straßenpersonenverkehr ist derzeit noch nicht absehbar, ob sich der bislang erkennbare Trend zum Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG als dominierende Verkehrsform für Bedarfsverkehre auch langfristig bestätigt.

Eine entscheidende Voraussetzung für die langfristige Sicherung der bestehenden Bedarfsverkehre und die Etablierung neuer Angebote wird jedoch zukünftig eine angemessene Mitteleinsatz der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger zur generellen Finanzierung des ÖPNV und damit auch des Linienbedarfsverkehrs als wesentlicher Bestandteil zukünftiger ÖPNV-Angebote sein. Die erheblichen Kostensteigerungen der letzten Jahre im ÖPNV haben die Spielräume der zuständigen Aufgabenträger im Hinblick auf einen verstärkten Einsatz von Linienbedarfsverkehren hingegen eher verkleinert. So sehen mehrere der befragten Expertinnen und Experten in einer Reform der ÖPNV-Finanzierung eine mögliche Lösung für eine Verstetigung und den weiteren Ausbau von Linienbedarfsverkehrsangeboten.

Große Bedeutung hat in diesem Zusammenhang nach Einschätzung der interviewten Expertinnen und Experten die Automatisierung und Vernetzung der eingesetzten Fahrzeuge, die zukünftig zu geringeren Betriebskosten bei Bedarfsverkehren führen könnte, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit der in den ÖPNV integrierten Linienbedarfsverkehre, während sich zugleich die Möglichkeiten für wirtschaftlich auskömmliche gebündelte Bedarfsverkehre erleichtern würden (s. Kapitel 4.1).

Als Herausforderungen auf dem Weg zur Verstetigung und Ausweitung bestehender Bedarfsverkehre sehen die Expertinnen und Experten vor allem den Fachkräftemangel beim Fahrpersonal. Auch würde die Automatisierung und Vernetzung der eingesetzten Fahrzeugflotten eine deutliche Entlastung bringen.

Weitere Herausforderungen sehen die befragten Expertinnen und Experten in notwendigen Optimierungen der Angebots- und Betriebskonzepte im Bedarfsverkehr, wie zum Beispiel die Verbesserung der Dispositionsalgorithmen, eine optimierte Feinabstimmung zwischen klassischen ÖPNV-Angeboten und Bedarfsverkehren oder eine Nutzung vorhandener Ressourcen (z. B. Taxifahrzeuge) für den Betrieb von Bedarfsverkehren (s. Kapitel 4.1). Chancen, insbesondere zur Senkung der Investitions- und Betriebskosten im Bedarfsverkehr, bieten in diesem Zusammenhang möglicherweise engere Kooperationen mit dem Taxigewerbe (z. B. Betreibermodell „ÖPNV-Taxi, s. Kapitel 2.4).

Handlungsempfehlung: Förderung der Verbreitung und Verstetigung von Linienbedarfsverkehren

Digital gesteuerte Bedarfsverkehrsangebote sind in den meisten Fällen nicht kostengünstiger als konventionelle ÖPNV-Linienverkehre, bieten aufgrund ihres hohen Komforts aber gute Chancen, mehr Menschen für die Nutzung des ÖPNV zu gewinnen. Dies spricht für eine Verstetigung der bestehenden Bedarfsverkehrsangebote und deren Ausweitung auf bislang noch nicht bediente Räume. Die zu erwartenden Reduzierungen der Betriebskosten durch den Einsatz von autonom fahrenden Fahrzeugen sind dabei möglicherweise begrenzt. Die vielerorts diskutierte und zum Teil auch vollzogene Einstellung von Bedarfsverkehrsangeboten, weil sich die ÖPNV-Aufgabenträger nicht in der Lage sahen, das Betriebskostendefizit der Bedarfsverkehrsanbieter zu decken, zeigt, dass es heute bereits schwierig ist, die wenigen bestehenden Bedarfsverkehrsangebote über die Erprobungsphase hinaus fortzuführen.

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund, Länder und Kommunen

Handlungsempfehlung: Weitere Förderung des Einsatzes von autonomen und vernetzten Fahrzeugen in der gewerblichen Personenbeförderung

Mit Blick auf die erwarteten positiven Wirkungen beim Einsatz von autonomen Fahrzeugen in der gewerblichen Personenbeförderung (Milderung des Fachkräftemangels, ggf. Kosteneinsparungen durch fahrerlosen Betrieb), sind die bisherigen Aktivitäten der Bundesregierung zur weiteren Förderung des autonomen Fahrens, z. B. im Rahmen der Strategie der Bundesregierung für autonomes Fahren im Straßenverkehr [BMDV 2024], zu begrüßen. Darüber hinaus wird empfohlen, nach der erfolgreichen Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen auch die marktreife Technologieentwicklung in enger Zusammenarbeit mit den Fahrzeugherstellern weiter voranzutreiben, da sich hieraus Chancen zur Senkung der Betriebskosten bei Bedarfsverkehren ergeben, was sich wiederum förderlich auf die Verstetigung und Ausweitung von Bedarfsverkehrsangeboten auswirken kann. Ein Anpassungsbedarf am Personenbeförderungsgesetz leitet sich hieraus nicht ab.

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund, Länder und Kommunen

6.3 Vor- und Nachteile der neuen Verkehrsformen

Es ist die Frage zu beantworten, welche Vor- und Nachteile die neuen Verkehrsformen für die Fahrgäste, andere Beförderungsunternehmen und den Verkehr allgemein mit sich bringen.

Die Frage adressiert die folgenden Ziele des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- Ergänzung des klassischen ÖPNV sowie des Taxi- und Mietwagenverkehrs durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen
- mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen
- geteilte Mobilität: weniger motorisierter Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen – ein maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz
- bessere Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen, nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten
- Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger für das lokale ÖPNV-Angebot durch Linienbedarfsverkehr

Nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten eignen sich innovative Linienbedarfsverkehre aus Sicht der ÖPNV-Aufgabenträger sehr gut dazu, mehr Menschen für die Nutzung von Verkehrsmitteln des Umweltverbunds und zu intermodaler Mobilität zu motivieren (s. Kapitel 4.3). Hierfür spricht, dass sich diese digital vermittelten und gesteuerten Fahrtangebote mit ihren flexiblen und haustürnahen Bedienkonzepten sehr viel besser als fahrplangebundene Linienverkehre auf die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Fahrgäste ausrichten lassen und dass sie das Komfortniveau im ÖPNV generell erhöhen. Zudem bieten sie gute Möglichkeiten, um die Flächenerschließung im ÖPNV-Angebot, vor allem in ländlichen Regionen, zu verbessern, zeitliche Bedienungslücken zu schließen und als Zu- bzw. Abbringerverkehre den liniengebundenen ÖPNV und den SPNV zu stärken (s. auch Kapitel 5.1.4). Dies entspricht den Zielen des Bundesgesetzgebers, den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern durch Linienbedarfsverkehre mehr Gestaltungsmöglichkeiten für ihre lokalen ÖPNV-Angebote zu geben und die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen Mobilitätsangeboten (Flächenerschließung) zu verbessern. Bei der Ausgestaltung von Bedarfsangeboten sollten auch die Belange nicht digitalaffiner älterer Menschen angemessen berücksichtigt werden, um ihnen eine Mobilitätsteilnahme zu ermöglichen.

Kritisch zu hinterfragen ist auch, ob sich mit Bedarfsverkehrsangeboten tatsächlich eine spürbare Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs insbesondere in Städten, erreichen lässt. So zeigte sich in der quantitativen Befragung, dass ein nicht geringer Anteil der Bedarfsverkehrsnutzenden den Umweltverbund (konventioneller ÖPNV, Fahrrad/E-Bike, zu Fuß, geteilte Verkehrsmittel) genutzt hätte, wenn es das Bedarfsverkehrsangebot nicht gegeben hätte (s. Kapitel 5.3.4). Somit verursachen die im Bedarfsverkehr eingesetzten Fahrzeuge zusätzliche Kfz-Fahrten für Wege, die sonst mit umweltfreundlicheren Alternativen (Fuß-/Radverkehr) oder zumindest mit weniger Fahrten (konventioneller ÖPNV) durchgeführt worden wären. Auch lassen die begrenzten Kapazitäten der eingesetzten Fahrzeuge (i. d. R. Kleinbusse oder (Großraum-) PKW) in Verbindung mit – zumindest bislang – meist geringen durchschnittlichen Bündelungsquoten kaum größere Nachfragezuwächse im ÖPNV erwarten. Vielmehr besteht auch hier das Risiko einer Zunahme des Kfz-Verkehrs, wenn die Bedienung der Fahrtwünsche nur mit größeren Fahrzeugflotten im Linienbedarfsverkehr möglich sein sollte. Die begrenzten Beförderungskapazitäten der eingesetzten Fahrzeuge in beiden Bedarfsverkehrsformen bergen auch ein erhöhtes Risiko für Sprungkosten, wenn zusätzliche Fahrzeuge mit entsprechendem Fahrpersonal benötigt werden, um die Fahrtwünsche in einer angemessenen Qualität zu bedienen; dies stellt insbesondere ein wirtschaftliches Risiko für erwerbswirtschaftlich tätige Anbieter von gebündelten Bedarfsverkehren dar.

Ungeachtet dessen eröffnen gebündelte Bedarfsverkehre für erwerbswirtschaftlich tätige Mobilitätsanbieter ein Geschäftsmodell, wenn diese weniger preissensiblen Personen ein alternatives Mobilitätsangebot zum ÖPNV jenseits des Taxiverkehres bieten möchten, welches preislich zwischen dem ÖPNV-Tarif und dem Taxitarif liegt (s. Kapitel 4.3).

Deutlich wurde in der Evaluation aber auch, dass die zahlreichen Regulierungsmöglichkeiten, die den Genehmigungsbehörden beim gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen im Personenbeförderungsverkehr zur Verfügung stehen, die Akzeptanz dieser Verkehrsform bei potenziellen Anbietern negativ beeinträchtigen (s. Kapitel 4.1 und 4.24.3).

Nutzende schätzen vor allem die Mobilitätsoption, die sowohl Linienbedarfsverkehre als auch gebündelte Bedarfsverkehren zu Zeiten und auf Relationen bieten, die bislang vom

konventionellen Linienverkehr nicht bedient wurden (s. Kapitel 4.3 und 5.3.4). Diese Mobilitätsangebote vergrößern vor allem in ländlichen Regionen die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe von Personengruppen, die keinen PKW zur Verfügung haben, und stellen somit einen gesellschaftlichen Mehrwert dar (s. auch Kapitel 6.7). Aber auch die im Vergleich zum Taxi günstigen Beförderungstarife sowie das hohe Sicherheitsgefühl, das Bedarfsverkehre im Vergleich zu den Angeboten des konventionellen Linienverkehrs vermitteln können, motiviert Menschen dazu, Bedarfsverkehre dort, wo es sie gibt, auch zu nutzen (s. Kapitel 5.3.3). Das Ziel des Bundesgesetzgebers, mehr Mobilität in Städten und ländlichen Räumen zu ermöglichen, wird damit erreicht. Dennoch bestehen weiterhin Nutzungshemmnisse bei Bedarfsverkehren; dies betrifft insbesondere die Notwendigkeit der Fahrtbuchung und die wahrgenommene Komplexität des Buchungsprozesses sowie die im Vergleich zum konventionellen ÖPNV teilweise höheren Beförderungstarife.

Für die Genehmigungsbehörden ergeben sich wesentliche Vorteile daraus, dass mit dem Linienbedarfsverkehr und dem gebündelten Bedarfsverkehr erstmals Verkehrsformen im Personenbeförderungsgesetz geschaffen wurden, die eine dauerhafte rechtssichere Genehmigung von bedarfsgesteuerten Sammelbeförderungsverkehren in der gewerblichen Personenbeförderung (Ridepooling-Verkehre) ermöglichen. Die Evaluation hat jedoch auch Hinweise dazu ergeben, dass der Bearbeitungsaufwand bei Genehmigungsanträgen zu Bedarfsverkehren gemäß §§ 44 und 50 PBefG im Vergleich zu Antragsverfahren für Linienverkehre nach § 42 PBefG höher sein könnte (s. Kapitel 5.2 und Kapitel 6.8).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vorteile der neuen Bedarfsverkehrsformen deren Nachteile überwiegen. Diese Erkenntnis ist förderlich für das Ziel des Bundesgesetzgebers, das Mobilitätsportfolio aus klassischem ÖPNV sowie Taxi- und Mietwagenverkehr durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen zu ergänzen.

6.4 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf den konventionellen ÖPNV

Es ist die Frage zu beantworten, welche Auswirkungen die neuen Verkehrsformen auf den konventionellen ÖPNV haben (z. B. Stärkung der Attraktivität versus Kannibalisierung).

Die Frage adressiert die folgenden Ziele des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- Ergänzung des klassischen ÖPNV sowie des Taxi- und Mietwagenverkehrs durch neue Mobilitätsangebote und moderne Bedienformen
- Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger für das lokale ÖPNV-Angebot durch Linienbedarfsverkehr
- faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen

Im Zeitraum der vorliegenden Evaluation (2023 bis 2025) hatten erwerbswirtschaftlich betriebene gebündelte Bedarfsverkehre gemäß § 50 PBefG im gewerblichen Straßenpersonenverkehr praktisch keine Bedeutung. Somit waren die meisten aktiven Bedarfsverkehrsangebote genehmigungsrechtlich Teil des ÖPNV-Angebots, und zwar ungeachtet dessen, ob sie als Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG oder nach einer bereits vor der PBefG-Novelle 2021 bestehenden Verkehrsform genehmigt waren. Die Gründe für diese Entwicklung sehen insbesondere die Bedarfsverkehrsanbieter zum einen in dem schmalen Marktsegment für erwerbswirtschaftliche Bedarfsverkehre und zum anderen in den zahlreichen Regulierungsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden beim gebündelten

Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG, die als Einschränkung ihrer unternehmerischen Spielräume betrachtet werden (s. Kapitel 6.2.2). Ziel des Bundesgesetzgebers war es hingegen, mit den Regulierungsinstrumenten des § 50 PBefG faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen zu schaffen. Aus Sicht des konventionellen ÖPNV wird dieses Ziel durch die Regelungen des § 50 PBefG bislang erreicht. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass diese Regelungen von potenziellen Bedarfsverkehrsanbietern als Benachteiligung des ohnehin kleinen Marktsegments der gebündelten Bedarfsverkehre gegenüber den ÖPNV integrierten Formen der Bedarfsverkehre (v. a. Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG) wahrgenommen wird (s. Kapitel 4.1).

Im Ergebnis der Evaluation schließen die neuen Bedarfsverkehre vor allem räumliche und zeitliche Bedienungslücken des konventionellen ÖPNV, übernehmen Zu- und Abbringerfunktionen für den konventionellen Linienverkehr und den SPNV oder sie ersetzen schwach nachgefragte Linienverkehre sowie traditionell organisierte flexible Bedienformen im ÖPNV (Rufbus, Anrufsammeltaxi usw.) (s. Kapitel 5.1.4). In vielen Fällen werden sie auch als zusätzliches Mobilitätsangebot parallel zum konventionellen ÖPNV-Angebot eingesetzt. Die Erkenntnisse aus der Evaluation lassen dabei den Schluss zu, dass zahlreiche kommunale ÖPNV-Aufgabenträger Linienbedarfsverkehre nutzen, um das konventionelle ÖPNV zu ergänzen und den örtlichen ÖPNV attraktiver zu gestalten, was wiederum der Intention des Bundesgesetzgebers bei der PBefG-Novellierung 2021 entspricht. Teilweise wurden auch konventionelle Linienverkehre durch flexible Linienbedarfsverkehre ersetzt, was das ÖPNV-Angebot aus Sicht der Nutzenden attraktiver macht (s. Kapitel 5.1.4). Hierbei nutzen die ÖPNV-Aufgabenträger offensichtlich ihre Steuerungsmöglichkeiten zur Koordination und Angebotsabstimmung der verschiedenen Verkehrsformen im ÖPNV. In den meisten Fällen erfolgt diese Steuerung über den räumlichen Zuschnitt der Bedienegebiete, die gegenseitige Abstimmung der Bedientage und -zeiten sowie Abstufungen im Beförderungstarif (z. B. Komfortzuschlag). Erkennbar wird dieses Bemühen der ÖPNV-Aufgabenträger um eine optimale Angebotskoordination auch aus der Bestandsaufnahme, die jeweils zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt wurde (04/2023, 02/2024, 01/2025) und die in vielen Fällen sukzessive Anpassungen bei der konkreten Ausgestaltung der Bedarfsverkehre im Hinblick auf die o. g. Angebotsmerkmale erkennen ließ (s. Kapitel 2.6).

Technischer Optimierungsbedarf besteht weiterhin bei der vollständigen Integration der neuen Bedarfsverkehre in bestehende ÖPNV-Informationssysteme (Beauskunftung, Fahrtbuchung und Bezahlung) (s. Kapitel 5.1.4). Aus der Fachliteratur ist bekannt, dass die Gründe hierfür vor allem in der bislang fehlenden technischen Kompatibilität zwischen den Reiseauskunftssystemen des konventionellen liniengebundenen ÖPNV und der Software, die für die Bestellung und Disposition der neuen digital gesteuerten Bedarfsverkehre verwendet wird, liegen. Erste technische Lösungen für dieses Problem zeichnen sich jedoch bereits ab.

Konkrete (d. h. quantifizierbare) und zugleich allgemeingültige Aussagen darüber, welche verkehrlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen die Einführung von Bedarfsverkehren auf konventionelle Linienverkehre haben, sind aufgrund fehlender Daten derzeit nicht möglich (s. auch Kapitel 6.1). In der Vergangenheit wurden in den Medien vereinzelt Nutzungszahlen veröffentlicht. Diese belegen für zahlreiche der neuen Bedarfsverkehrsangebote, dass diese von der Bevölkerung angenommen werden. Weitergehende Erkenntnisse, inwieweit sich die neuen Bedarfsverkehre positiv (Nachfragezuwachs durch Zubringerfunktion der Bedarfsverkehre) oder negativ (Kannibalisierung der Nachfrage) auf die Fahrgastnachfrage im konventionellen ÖPNV-Linienverkehr ausgewirkt haben, sind in diesem Zusammenhang bislang nicht veröffentlicht.

Dass keine nennenswerten Nachfrageverlagerungen zu beobachten sind, kann auch das Ergebnis einer konsequenten Anwendung der o. g. Steuerungsmöglichkeiten im Sinne des öffentlichen Verkehrsinteresses durch die ÖPNV-Aufgabenträger und Bedarfsverkehrsanbieter sein. Möglicherweise sind auch die im Vergleich zum Fahrgastaufkommen im konventionellen ÖPNV noch geringen Fahrgastzahlen im Bedarfsverkehr ein Grund dafür, warum sich dieser Effekt bislang kaum bemerkbar macht. Denn aus Fahrgastbefragungen der Bedarfsverkehrsanbieter und der Befragung von Bedarfsverkehrsnutzenden im Rahmen der vorliegenden Evaluation ergibt sich, dass jeweils deutlich mehr als ein Drittel der Bedarfsverkehrsnutzenden den konventionellen ÖPNV genutzt hätte, wenn kein Bedarfsverkehrsangebot verfügbar gewesen wäre (s. Kapitel 5.3.4). Dies deutet darauf hin, dass durchaus Nachfrageverlagerungen vom konventionellen ÖPNV zu Bedarfsverkehren stattfinden könnten. Die Frage, ob und, falls ja, in welchem Umfang Bedarfsverkehrsangebote die Nachfrage im konventionellen ÖPNV kannibalisieren, lässt sich daher zurzeit nicht eindeutig beantworten. Zudem lassen sich solche Nachfrageverlagerung zugunsten von Bedarfsverkehren auch als ein Indiz dafür sehen, dass Bedarfsverkehre aus Sicht der Fahrgäste im Vergleich zum Linienverkehr das attraktivere Mobilitätsangebot sind, was ÖPNV-Aufgabenträger bei der Konzeption ihrer ÖPNV-Angebote berücksichtigen können. Besteht dabei die Möglichkeit, konventionelle Linienverkehre entweder zu reduzieren oder vollständig durch Linienbedarfsverkehre zu ersetzen, lassen sich die Betriebskosten von Bedarfsverkehren zumindest teilweise über Kosteneinsparungen im konventionellen Linienverkehr kompensieren.

Im Hinblick auf die Wechselwirkung zwischen Bedarfsverkehren und dem konventionellen ÖPNV ergeben sich also sowohl Chancen als auch Risiken. Die oben genannten Ergebnisse der Evaluation zeigen aber auch, dass die verkehrlichen Wirkungen von Bedarfsverkehren bislang nicht ausreichend erforscht sind. Ein reines Zusammentragen von Nutzungszahlen aus bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten würde dabei zu kurz greifen. Ohne eine Kontextanalyse ist die Übertragung von Erkenntnissen aus einem konkreten Anwendungsfall auf andere Bedarfsverkehrsangebote oder Einsatzräume nur stark eingeschränkt oder gar nicht möglich (s. hierzu auch Kapitel 6.5). Vielmehr sind die Einflüsse der Raum-, Siedlungs- und Verkehrsstruktur im Bediengebiet sowie die konkreten Ausgestaltungen und Nutzungsbedingungen von konventionellen ÖPNV-Angeboten und Bedarfsverkehren auf die Fahrgastnachfrage im Bedarfsverkehr zu berücksichtigen. In vielen Fällen sind kontinuierliche Anpassungen bei in den ÖPNV integrierten Linienbedarfsverkehren zu beobachtenden (s. Kapitel 2.6), was ein Indiz dafür ist, dass es für die ÖPNV-Aufgabenträger und Betreiber der Bedarfsverkehrsangebote offenbar eine Herausforderung ist, die zur Verfügung stehenden Steuerungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung der verschiedenen Verkehrsformen auf Anhieb so zu justieren, dass ein zufriedenstellendes Ergebnis herauskommt.

Handlungsempfehlung: Grundlagenstudie zu den verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren – Schwerpunkt: Auswirkungen von Bedarfsverkehren auf konventionelle Linienverkehre

Einige der in den letzten Jahren entstandenen Bedarfsverkehre sind während ihrer Erprobungsphase wissenschaftlich begleitet worden, indem betriebliche Kennziffern erfasst und Befragungen von Nutzenden bzw. Nicht-Nutzenden durchgeführt wurden, u. a. zur Verkehrsmittelwahl. Eine Zusammenführung dieser Erkenntnisse sowie eine systematische Erfassung von Erkenntnislücken steht jedoch weiterhin aus.

Es wird daher empfohlen, die Wissensbasis zu den verkehrlichen Wirkungen von Bedarfsverkehren gezielt zu verbessern, in dem die bislang gewonnenen Erfahrungen strukturiert ausgewertet und für andere ÖPNV-Aufgabenträger und Bedarfsverkehrsanbieter nutzbar

gemacht werden. Hierzu eignet sich eine übergeordnete, über die vorliegende Evaluation hinausgehende Untersuchung, die es ermöglicht, Unterschiede, Muster und gegenseitige Abhängigkeiten bei der konkreten Ausgestaltung der Mobilitätsangebote und der verkehrlichen Wirkungen in unterschiedlichen Raumkontexten zu erkennen. Hieraus lassen sich dann detaillierte Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung und Integration von Bedarfsverkehren in den ÖPNV ableiten. Denkbar wäre beispielsweise eine Metastudie auf Basis von bereits vorliegenden Begleitforschungen sowohl zu aktiven als auch zu bereits wieder eingestellten Bedarfsverkehrsangeboten.

Untersuchungsschwerpunkt einer solchen Metastudie sollte generell die Analyse von Veränderungen des Verkehrsmittelwahlverhaltens sein, wobei ein Fokus auf der ÖPNV-Nutzung in Gebieten mit und ohne Bedarfsverkehrsangeboten liegen sollte, um die gesamthafte Wirkung eines integrierten ÖPNV (inkl. Bedarfsverkehre) bewerten zu können. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, auch die Wirkung der vorhandenen Steuerungsinstrumente zu untersuchen.

Um Synergien zu nutzen, empfiehlt es sich, den Themenschwerpunkt der o. g. Studie mit der Frage zu den mittel- und langfristigen Effekten von Bedarfsverkehrsangeboten auf das Mobilitätsverhalten (s. Handlungsempfehlung in Kapitel 6.5) in einer gemeinsamen Grundlagenstudie zu den verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren zusammenzuführen.

Da die Auswirkungen von Bedarfsverkehren auf den konventionellen Linienverkehr immer auch im Kontext der jeweiligen Angebotsgestaltungen und Rahmenbedingungen (u. a. Raumstruktur) bewertet werden müssen, sollte auch eine zumindest inhaltliche Verknüpfung oder eine vollständige Zusammenführung mit der praxisbasierten Studie zu den Erfahrungen mit innovativen Bedarfsverkehren (s. Handlungsempfehlung in Kapitel 6.2.1) geprüft werden.

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund und Länder

6.5 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf den Vernetzungsgedanken und die Stärkung von Intermodalität und Multimodalität

Es ist die Frage zu beantworten, welche Auswirkungen die neuen Verkehrsformen auf den Vernetzungsgedanken und die Stärkung von Intermodalität und Multimodalität haben.

Die Frage adressiert die folgenden Ziele des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen
- geteilte Mobilität: weniger motorisierter Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen als maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz

Bislang sind nur vereinzelt Nutzungszahlen von neuen Bedarfsverkehren veröffentlicht worden und wenn, dann zumeist nur für den kurzen Zeitraum unmittelbar nach der Etablierung des Bedarfsverkehrsangebots, der aus verkehrswissenschaftlicher Sicht für die Beurteilung von nachhaltigen Veränderungen des Verkehrsverhaltens der Bedarfsverkehrsnutzenden zu kurz ist. Zudem ist die realisierte Fahrgastnachfrage immer im Kontext der Raum-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen im Bediengebiet sowie der konkreten Ausgestaltung der Angebote (Bediengebiet und -zeit, Beförderungstarif usw.) zu interpretieren, da hier starke Interdependenzen zu den Nutzendenzahlen bestehen.

Auch die im Rahmen dieser Evaluation geschaffene Datenbasis erlaubt zum aktuellen Zeitpunkt noch keine allgemeingültige Einschätzung zu den Wirkungen von Bedarfsverkehren auf das Mobilitätsverhalten und den PKW-Besitz oder eine abschließende Quantifizierung ihrer verkehrlichen Wirkungen unter den Aspekten der Vernetzung von Mobilitätswerkzeugen und der Stärkung von Intermodalität und Multimodalität (s. auch Kapitel 6.1).

Dennoch belegen die wenigen veröffentlichten Fahrgastzahlen, dass die neuen Bedarfsverkehrsangebote in den meisten Fällen von der Bevölkerung angenommen werden, was sich auch mit der Wahrnehmung der interviewten Expertinnen und Experten deckt (s. Kapitel 4.3). Nur vereinzelt wurden hingegen Betriebseinstellung von Bedarfsverkehren laut Medienberichten mit zu geringen Nutzungszahlen begründet (s. auch Kapitel 6.2.3).

Auch Daten aus Fahrgastbefragungen in Bedarfsverkehren zum Mobilitätsverhalten der Fahrgäste sind bislang nur in Einzelfällen veröffentlicht und lassen sich aufgrund der sehr individuellen Ausgestaltung der Angebote (bezüglich Bediengebiet, Bedienzeiten, Fahrpreise usw.) und der unterschiedlichen Erhebungsdesigns nur sehr begrenzt miteinander vergleichen bzw. verallgemeinern. Dennoch sind Nutzungsmuster erkennbar:

- Bedarfsverkehrsangebote werden nach Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten von der Bevölkerung vor allem dort wahrgenommen, wo diese bei der Einführung durch begleitende Kommunikations- und Marketingmaßnahmen publik gemacht wurden (s. Kapitel 4.2). Um welche Bedarfsverkehrsform nach dem Personenbeförderungsgesetz es sich dabei handelt, ist für die Bevölkerung in der Regel nicht erkennbar, da sich der Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG und der gebündelte Bedarfsverkehr gemäß § 50 PBefG aus Sicht der Nutzenden in ihrer konkreten Ausgestaltung und bei den Buchungsprozessen mit Ausnahme der Fahrpreise üblicherweise kaum unterscheiden.
- Bedarfsverkehre werden insbesondere dann genutzt, wenn eine Mobilitätsalternative benötigt wird, beispielsweise wenn kein Pkw zur Verfügung steht oder keine passende ÖPNV-Verbindung verfügbar ist (s. Kapitel 5.3.4). Es zeigte sich zudem, dass Personen, die Bedarfsverkehre nutzen, in ihrem Umfeld häufiger Menschen haben, die solche Angebote zumindest kennen oder auch selbst nutzen (s. Kapitel 5.3.3 und 5.3.4). Die fehlende Wahrnehmung von Bedarfsverkehren oder der fehlende Bedarf für ein neues Mobilitätsangebot sind hingegen die Hauptgründe dafür, dass Bedarfsverkehr nicht genutzt werden (s. Kapitel 5.3.3). Deutlich wurde auch, dass Nutzende von Bedarfsverkehren über eine breite Palette an unterschiedlichen Mobilitätswerkzeugen verfügen, eine höhere PKW-Besitzquote je Haushalt haben und im Vergleich zu Nicht-Nutzenden von Bedarfsverkehren deutlich häufiger mit dem ÖPNV oder dem Fahrrad unterwegs sind, d. h. sie gestalten ihre Mobilität multimodaler als Nicht-Nutzende (s. Kapitel 5.3.2).
- Wer sich dafür entscheidet, Bedarfsverkehre zu nutzen, tut dies in der Regel mehrfach. Hierbei sind Personen in ländlichen Regionen im Durchschnitt häufiger mit Bedarfsverkehren unterwegs als Personen in städtischen Räumen, wobei die Bedarfsverkehre oftmals in Verbindung mit anderen öffentlichen Verkehrsangeboten genutzt werden, z. B. Bedarfsverkehre als Zu-/ Abbringer zum liniengebundenen ÖPNV (s. Kapitel 5.3.4).
- Insgesamt zeigt sich unter den Nutzenden eine hohe Zufriedenheit mit den jeweils genutzten Bedarfsverkehrsangeboten, insbesondere in Bezug auf die Themen Sicherheit, Einfachheit der Nutzung und Buchungsprozess (s. Kapitel 5.3.4). Die größte Unzufriedenheit besteht mit dem Zuschnitt der Bediengebiete. Deren Größe und Zuschnitt kann auch aus verkehrswissenschaftlicher Sicht einen starken Einfluss auf die Nutzbarkeit des Bedarfsverkehrsangebots und somit auf die Verkehrsmittelwahl haben (s. Kapitel 4.3).

Die Ergebnisse der Befragung von Nutzenden-/Nicht-Nutzenden im Rahmen dieser Evaluation lassen den Rückschluss zu, dass Bedarfsverkehrsangebote häufiger von Personen genutzt werden, die ein multimodales Mobilitätsverhalten aufweisen (s. Kapitel 5.3.3 und 5.3.4). So gaben bei der Befragung von Bedarfsverkehrsnutzenden im Rahmen der Evaluation 65 Prozent der Befragten an, dass sie aufgrund der Verfügbarkeit des Bedarfsverkehrsangebots nun „öfter ihren PKW stehen lassen“. Zudem haben sie im Vergleich zu den ebenfalls befragten Gruppen der Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden von Bedarfsverkehr deutlich seltener einen Führerschein, zeichnen sich jedoch bei allen anderen Mobilitätswerkzeugen (Motorrad, Bahncard, E-Scooter, S-Pedelec, ÖV-Zeitkarte) – mit Ausnahme des Fahrrads – über eine deutlich höhere Besitzquote aus. Auch die Alltagsmobilität der Nutzenden zeichnet sich im Gegensatz zu den anderen beiden Gruppen durch eine regelmäßige Nutzung des Fahrrads, des öffentlichen Nahverkehrs sowie sonstiger Verkehrsmittel aus (s. Kapitel 5.3.2). Dies zeigt, dass Personen, die Bedarfsverkehre nutzen, in ihrer Mobilität breiter aufgestellt und eine größere Affinität zu multimodaler Mobilität aufweisen, weil sie mehrere verschiedene Verkehrsmittel zur Verfügung haben und diese auch regelmäßig nutzen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass erst die dauerhafte und verlässliche Verfügbarkeit von Bedarfsverkehrsangeboten ausschlaggebend dafür sein kann, auf den eigenen PKW ganz zu verzichten oder zumindest auf den Zweit- oder Drittwagen im Haushalt (s. Kapitel 4.2 und 5.3.3).

Ebenfalls weisen die Ergebnisse der Befragung darauf hin, dass Bedarfsverkehre von den Befragten häufig als Zubringer zum konventionellen ÖPNV genutzt werden und somit Teil von intermodalen Wegen sind. Etwa 43 Prozent der Befragten nutzen die Angebote auf intermodalen Wegen mit dem Nah- bzw. Regionalverkehr, 16 Prozent als Zubringer zum Fernverkehr (s. Kapitel 5.3.4).

Die o. g. Erkenntnisse verdeutlichen das Potenzial von Bedarfsverkehren bei der angestrebten Verlagerung von Verkehrsnachfrage vom motorisierten Individualverkehr hin zur geteilten Mobilität, was eine wesentliche Intention des Bundesgesetzgebers bei der Einführung der Bedarfsverkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz war. Allerdings zeigen die Befragungen zur Verkehrsmittelwahl auch, dass sich in deutlich größerem Umfang auch Fahrten des Umweltverbunds (ÖPNV, Rad-/Fußverkehr, geteilte Verkehrsmittel) auf Bedarfsverkehre verlagern, was dem Ziel des Bundesgesetzgebers entgegensteht.

Für einzelne Bedarfsverkehre liegen bereits Ergebnisse aus Fahrgastbefragungen vor, die Erkenntnisse zu den Motiven der Befragten bei der Verkehrsmittelwahl liefern. Es ergeben sich auch Hinweise darauf, welche Voraussetzungen Bedarfsverkehre und deren Integration in den Umweltverbund aus erfüllen müssten, um eine nachhaltige Änderung des Mobilitätsverhaltens zu bewirken. Aufgrund der Abhängigkeit vom Raumkontext und der konkreten Angebotsausgestaltung lassen sich diese Erkenntnisse jedoch nicht uneingeschränkt übertragen. Hinzu kommt, dass die überwiegende Mehrzahl der Bedarfsverkehrsangebote im Sommer 2024 erst seit höchstens drei Jahren bestand, was nach verkehrswissenschaftlichen Erkenntnissen unter normalen Bedingungen (d. h. ohne disruptive Veränderung der Rahmenbedingungen, wie z. B. die Corona-Pandemie) ein zu kurzer Zeitraum ist, um feststellen zu können, ob sich das Mobilitätsverhalten dauerhaft verändert hat. Hinzu kommt der Umstand, dass die Angebotsausgestaltung und die Nutzungsbedingungen bei viele Bedarfsverkehrsangebote seit ihrer Etablierung mehrfach angepasst wurden, was wiederum Einfluss auf die Nutzungszahlen und das Nutzungsverhalten hat.

Soweit Bündelungsquoten zu bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten veröffentlicht sind, bleiben diese meist hinter den Werten zurück, die sich aufgrund der vorhandenen

Nachfragepotenziale in den Bediengemeinden erwarten ließen. Daher wird die mit der Fahrtwunschbündelung angestrebte Einsparung von Fahrleistungen im motorisierten Individualverkehr bislang kaum erreicht. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und könnten in den generellen Rahmenbedingungen im Verkehr (u. a. Mobilitätsalternativen), in der konkreten Ausgestaltung der Bedarfsverkehrsangebote, den erst kurzen Verfügbarkeiten dieser neuen Mobilitätsangebote oder in der technischen Reife der für die Fahrtwunschbündelung und Fahrzeugdisposition eingesetzten Software liegen. Anzunehmen ist, dass hier jeweils noch Optimierungspotenziale bestehen.

Um die positive Wirkung von Bedarfsverkehren auf das multimodale und intermodale Mobilitätsverhalten zu stärken, ist aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten eine weitere Ausweitung von Bedarfsverkehrsangeboten und deren Einbindung in ein Gesamtangebot aus öffentlich verfügbaren Mobilitätsangeboten (ÖPNV, Sharing-Angebote) und darüber hinaus die Verknüpfung mit dem Rad- und Fußverkehr erforderlich (s. Kapitel 4.3). Da sich Bedarfsverkehre in Deutschland unter den aktuellen Rahmenbedingungen in den meisten Fällen jedoch nicht kostendeckend oder gar gewinnbringend betreiben lassen, setzt dies deren Integration in die ÖPNV-Finanzierung und somit eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der zuständigen ÖPNV-Aufgabenträger voraus, zumal sich abzeichnet, dass die Mehrkosten von Bedarfsverkehren in der Regel nicht durch Einsparungen im konventionellen Linienverkehr kompensiert werden können.

Handlungsempfehlung: Förderung der Verbreitung und Verstetigung von Linienbedarfsverkehren

→ siehe Handlungsempfehlung in Kapitel 6.2.3

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund, Länder und Kommunen

Handlungsempfehlung: Grundlagenstudie zu den verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren – Schwerpunkt: mittel- und langfristige Effekte von Bedarfsverkehrsangeboten auf das Mobilitätsverhalten

Die Ergebnisse der Evaluation haben gezeigt, dass die verkehrlichen Wirkungen von Bedarfsverkehren noch nicht ausreichend erforscht sind. Erkenntnisse liegen bislang nur für einzelne Bedarfsverkehrsangebote vor; nur in einem Fall werden zumindest Kennwerte zu fünf verschiedenen Bedarfsverkehrsangeboten aus einem Bundesland gegenübergestellt.¹⁰ Daher wird empfohlen, diese Wissensbasis gezielt zu verbreitern und zu vertiefen.

Der Schwerpunkt der Studie sollte dabei auf der Analyse liegen, welche verkehrliche Wirkung Bedarfsverkehre auf PKW-Besitz und PKW-Nutzung sowie auf inter- und multimodales Mobilitätsverhalten haben und welche Effekte sich für den Umwelt- und Klimaschutz ergeben. Sowohl die Interviews mit Expertinnen und Experten als auch die Nutzenbefragungen im Rahmen dieser Evaluation haben gezeigt, dass sich Bedarfsverkehre als Zubringer zum konventionellen liniengebundenen ÖPNV bzw. zum SPNV eignen und zu diesem Zweck auch bereits eingesetzt werden; dieser Aspekt bietet ebenfalls Forschungsbedarf. Ausgangspunkt könnte eine synoptische Auswertung (Metastudie) von bereits vorliegenden Nutzenbefragungen aus verschiedenen Bedarfsverkehrsangeboten in unterschiedlichen Raumkontexten sein, die auch die verkehrlichen Wirkungen dieser Angebote erfassen, u. a. die

¹⁰ Prognos AG (Hg.) (2024): Begleitforschung zur Förderung von On-Demand-Verkehren –Endbericht; Basel. Studie im Rahmen des Strategiedialogs Automobilwirtschaft Baden-Württemberg

realisierte Nachfrage im Bedarfsverkehr, die erreichten Bündelungsquoten und Verkehrsverlagerungen von zuvor genutzten Verkehrsmitteln. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass zwischen der Einführung der Bedarfsverkehre und der Durchführung der Befragung in der Regel nur ein kurzer Zeitraum lag, der für eine Analyse von nachhaltigen Wirkungen eigentlich zu kurz ist. Um nachhaltige und dauerhafte Veränderungen des Mobilitätsverhaltens bewerten zu können, empfiehlt es sich, Bedarfsverkehrsangebote in unterschiedlichen Raumkontexten über einen längeren Zeitraum zu beobachten und zu analysieren, beispielsweise mittels einer langfristig angelegten Panel-Studie. Die Verknüpfung von Metastudie und Langzeitbeobachtung ermöglicht zum einen den Vergleich von beabsichtigtem und tatsächlich realisiertem Mobilitätsverhalten. Zum anderen ließen sich Aussagen über die mittel- und langfristigen Effekte von Bedarfsverkehrsangeboten auf das Mobilitätsverhalten und den PKW-Besitz treffen.

Um Synergien zu nutzen, bietet es sich an, den Themenschwerpunkt der o. g. Studie mit der Frage zu den Auswirkungen von Bedarfsverkehren auf konventionelle Linienverkehre (s. Handlungsempfehlung in Kapitel 6.4) in einer gemeinsamen Grundlagenstudie zu den verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren zusammenzuführen.

Da die verkehrlichen Wirkungen von Bedarfsverkehren im Kontext der jeweiligen Angebotsgestaltungen und Rahmenbedingungen (u. a. Raumstruktur) bewertet werden müssen, sollte auch eine zumindest inhaltliche Verknüpfung mit der vorgeschlagenen praxisbasierten Studie zu den Erfahrungen mit innovativen Bedarfsverkehren (s. Handlungsempfehlung in Kapitel 6.2.1) geprüft werden.

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund und Länder

6.6 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Es ist die Frage zu beantworten, ob die neuen Verkehrsformen signifikante Auswirkungen auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit haben.

Die Frage adressiert die folgenden Ziele des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- geteilte Mobilität: weniger motorisierter Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen als maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz
- mehr Mobilität bei weniger Verkehr in Städten und ländlichen Räumen

Grundsätzlich teilen die befragten Expertinnen und Experten die Einschätzung, wonach in Ihrer Wahrnehmung Bedarfsverkehre überall dort, wo sie angeboten werden, von der Bevölkerung wahrgenommen und auch angenommen werden (s. Kapitel 4.2. und 4.3). Maßgebende Indikatoren zur Bewertung der Klimaschutzwirkung und der Nachhaltigkeit von Bedarfsverkehren sind hierbei die eingesparten PKW-Fahrten sowie im Bedarfsverkehr die erzielten Bündelungsquoten, der Anteil der Umweg- und Leerfahrten an den Fahrleistungen und die Antriebsform der eingesetzten Fahrzeuge. Werte zu diesen Indikatoren sind allerdings nur vereinzelt veröffentlicht. Eine quantitative Bewertung, in welchem Umfang in der Praxis Verkehrsnachfrage vom motorisierten Verkehr auf Bedarfsverkehre verlagert wurde und wie viele PKW-Fahrten damit eingespart werden konnten, ist daher derzeit noch nicht möglich.

Wie bereits festgestellt wurde, sind Nutzende von Bedarfsverkehre in ihrer Mobilität breiter aufgestellt als Nicht-Nutzende, da sie meist mehrere verschiedene Verkehrsmittel zur Verfügung haben und somit eine größere Affinität zu multimodaler Mobilität aufweisen (s. Kapitel 5.3.2 und 6.5). Bei der Befragung von Bedarfsverkehrsnutzenden im Rahmen der Evaluation gaben 65 Prozent der Befragten an, dass sie aufgrund der Verfügbarkeit des Bedarfsverkehrsangebots nun „öfter ihren PKW stehen lassen“ (s. Kapitel 5.3.4). Zudem haben sie im Vergleich zu den ebenfalls befragten Gruppen der Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden von Bedarfsverkehren deutlich seltener einen Führerschein, zeichnen sich jedoch bei allen anderen Mobilitätswerkzeugen (Motorrad, Bahncard, E-Scooter, S-Pedelec, ÖV-Zeitkarte) – mit Ausnahme des Fahrrads – über eine deutlich höhere Besitzquote aus (s. Kapitel 5.3.2).

Bezogen auf konkret absolvierte Wege mit Bedarfsverkehren hätten 25 Prozent der Befragten den eigenen PKW als FahrerIn bzw. Fahrer und 18 Prozent der Befragten den PKW als MitfahrerIn bzw. Mitfahrer genutzt, wenn es das Bedarfsverkehrsangebot nicht gegeben hätte (s. Kapitel 5.3.4). Diese Ergebnisse stellen eine Momentaufnahme dar und bilden vor allem in ihrer quantitativen Ausprägung noch keine dauerhaften Verkehrsverlagerungseffekte ab. Sie sind dennoch ein Hinweis auf das Potenzial von Bedarfsverkehren bei der angestrebten Verlagerung von Verkehrsnachfrage vom motorisierten Individualverkehr hin zur geteilten Mobilität.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass in der o. g. Befragung von Bedarfsverkehrsnutzenden 46 Prozent der Befragten auch angaben, dass sie andere umweltfreundliche Verkehrsmittel wie den konventionellen ÖPNV-Linienvverkehr (39 Prozent) oder das Fahrrad (einschl. Pedelec und S-Pedelec) (17 Prozent) genutzt hätten oder zu Fuß gegangen wären (17 Prozent), wenn es das Bedarfsverkehrsangebot nicht gegeben hätte (s. Kapitel 5.3.4); in einer ähnlichen Größenordnung liegen auch die Ergebnisse aus eigenen Erhebungen des Gutachters der Bedarfsverkehrsanbieter. Dies deutet daraufhin, dass bei einer dauerhaften Veränderung des Mobilitätsverhaltens auch mit deutlichen Verkehrsverlagerungen innerhalb des Umweltverbunds, d. h. zwischen konventionellem ÖPNV, Bedarfsverkehren, geteilten Verkehrsmitteln und dem Rad- und Fußverkehr, zu rechnen ist, was dem Ziel des Bundesgesetzgebers eigentlich entgegensteht.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Hälfte der Befragten angegeben hat, dass sie den im Bedarfsverkehr zurückgelegten Weg ohne dieses Mobilitätsangebot nicht absolviert hätten. Dies zeigt, dass Bedarfsverkehre einerseits für die Bevölkerung mehr Mobilität und damit mehr gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, andererseits aber auch zusätzlichen Verkehr erzeugen, den es ohne Bedarfsverkehrsangebote nicht geben würde, auch wenn ein Teil dieser Wege nicht individuell, sondern als Sammelfahrt in einem idealerweise elektrisch angetriebenen Fahrzeug zurückgelegt wird.

Ein Hemmnis für die Nutzung von Bedarfsverkehren scheint offenbar deren bislang unzureichende Bekanntheit zu sein (s. Kapitel 5.3.3): 46 Prozent der befragten Nicht-Nutzenden gaben an, sich mit dem Angebot nicht beschäftigt zu haben. Auch zeigt sich, dass Bedarfsverkehre nicht immer passgenau auf die bestehende Mobilitätsbedürfnisse abgestimmt zu sein scheinen, denn fast ein Drittel der Befragten sah keinen Bedarf für das neue Mobilitätsangebot. Hinzu kommen Hürden wie ein als umständlich empfundener Buchungsprozess (21 Prozent). Insgesamt weisen Nicht-Nutzende eine geringe Neigung zur Nutzung des ÖPNV auf. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Sichtbarkeit und Bekanntheit der neuen Bedarfsverkehrsangebote offenbar verbesserungswürdig ist und dass

Nutzungshürden bei Bedarfsverkehrsangeboten gesenkt werden sollten, um deren Potenziale für größere verkehrliche Wirkungen zu erschließen.

Ein weiterer Aspekt im Zusammenhang mit der Bewertung der Klimaschutzwirkungen von Bedarfsverkehren ist die angestrebte Bündelung mehrerer Fahrtwünsche in einer Fahrzeugtour. Das Personenbeförderungsgesetz sieht die Vorgabe einer Bündelungsquote durch die Genehmigungsbehörde lediglich für gebündelte Bedarfsverkehre nach § 50 PBefG vor, nicht jedoch für Linienbedarfsverkehren nach § 44 PBefG. Aus der Befragung der Bedarfsverkehrsanbieter im Rahmen der Evaluation ergab sich eine (nicht repräsentative) durchschnittliche Bündelungsquote von 1,4, wobei die Bandbreite der Einzelwerte sehr groß ist (s. Kapitel 5.1.4). Vereinzelt sind für Bedarfsverkehrsangebote auch Bündelungsquoten veröffentlicht, vor allem dann, wenn eine Forschungsbegleitung erfolgt. Auch hier liegen die Werte im Bereich der o. g. durchschnittlichen Bündelungsquote, und zwar unabhängig davon, ob diese Angebote im urbanen oder im ländlichen Raum angesiedelt sind.

Maßgebliche Einfluss auf die Bündelungsquote haben Topografie, Siedlungsstruktur und Flächennutzungen, das Straßennetz sowie die Höhe der Nachfragepotenziale der örtlichen Bevölkerung, der Beschäftigten, der Gäste und der Besuchenden im Bediengebiet des Bedarfsverkehrs, welche zusammen mit den vorherrschenden Wegezwecken, die sich aus den Flächennutzungen ergeben, die räumliche und zeitliche Verteilung der Verkehrsnachfrage bestimmen. Darüber hinaus haben Bedarfsverkehrsanbieter verschiedene Möglichkeiten, um die Bündelungsquote über die Ausgestaltung des Angebots zu beeinflussen, z. B. mittels Festsetzung eines maximalen Umwegfaktors¹¹ oder über die Preisgestaltung des Beförderungstarifs. Geringe Bündelungsquoten sind vor allem dann zu erwarten, wenn die o. g. Einflussfaktoren in Summe so miteinander wirken, dass die Wahrscheinlichkeit für die zumindest teilweise räumliche und zeitliche Überlappung von Fahrtwünschen – eine notwendige Voraussetzung für die Fahrtwunschbündelung – gering ist.

Im Hinblick auf den Klimaschutz sind geringe Bündelungsquoten unbefriedigend, weil die mit der Fahrtwunschbündelung angestrebte Einsparung von Fahrleistungen im Straßenverkehr kaum erreicht wird. Gerade in ländlichen Regionen bieten Bedarfsverkehre zwar gute Möglichkeiten zur Ausweitung und qualitativen Verbesserung des ÖPNV-Angebots; aufgrund der dort typischen Raum- und Siedlungsstrukturen sind zeitliche und räumliche Überlappungen von Fahrtwünschen jedoch deutlich weniger wahrscheinlich als im städtischen und suburbanen Raumkontext, was die Bündelung von Fahrten erschwert. Daher sollte insbesondere in ländlichen Regionen das Ziel, möglichst hohe Bündelungsquoten im Sinne des Klimaschutzes zu erreichen, gegenüber dem gesamtgesellschaftlichen Mehrwert abgewogen werden, den Bedarfsverkehre als Instrument zur Ermöglichung von Mobilität und gesellschaftlicher Teilhabe für jene Bevölkerungsgruppen bringen können, die für ihre Mobilität keinen PKW zur Verfügung haben (d. h. vornehmlich Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, mobilitätseingeschränkte Personen).

In die Gesamtfahrleistung der in Bedarfsverkehren eingesetzten Fahrzeuge gehen auch Ein- und Aussetzfahrten zwischen dem Betriebsstandort der Fahrzeuge und dem ersten Einstiegspunkt bzw. dem letzten Ausstiegspunkt der Fahrgäste ein, die typischerweise Leerfahrten sind. Gerade in ländlichen Regionen mit oftmals dispersen Raum- und

¹¹ Faktor der entfernungsbezogenen Abweichung zwischen dem tatsächlichen und dem kürzesten Weg zwischen Zu- und Ausstiegspunkt

Siedlungsstrukturen und großen Distanzen kann der Anteil solcher Leerfahrten an der Gesamtfahrleistung höher sein als in dicht besiedelten Stadtregionen. Ein hoher Anteil an Leerfahrten wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Rentabilität von Bedarfsverkehre aus. Zudem können nicht betriebsnotwendige Leerfahrten negative Klimawirkungen haben, denen kein verkehrlicher Nutzen (Fahrgastbeförderung) gegenübersteht, wenn Genehmigungsbehörden von der in § 50 Absatz 4 PBefG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, eine Rückkehrpflicht zum Betriebssitz nach Ausführung von Beförderungsaufträgen anzuordnen.

Inwieweit Leerfahrten die Klimawirkungen von Bedarfsverkehren negativ beeinflussen, hängt u. a. von der Antriebsart der eingesetzten Fahrzeuge und bei Elektrofahrzeugen von der Art der Stromerzeugung ab. Zum Zeitpunkt der Befragung der Bedarfsverkehrsanbieter (06 – 07/2024) verfügten etwa zwei Drittel der eingesetzten Fahrzeuge über einen reinen Elektro- oder Hybrid-Antrieb (s. Kapitel 5.1.3). Damit lag die Elektrofahrzeugquote bei Bedarfsverkehren deutlich höher als im PKW-Verkehr, wo zu Beginn des Jahres 2025 lediglich 10,5 Prozent der Fahrzeuge mit reinen Elektro- oder Hybrid-Antrieben ausgestattet waren [KBA 2025]. Aufgrund von fehlenden Daten zur Verkehrsleistung der eingesetzten Bedarfsverkehrsfahrzeuge und zur Anzahl der PKW-Fahrten, die durch Bedarfsverkehre eingespart werden, lassen sich die Umwelteffekte (eingesparte Treibhausgasemissionen) bislang nicht quantifizieren.

In der Zusammenschau der o. g. Aspekte ergibt sich derzeit noch kein eindeutiges Fazit zu den Auswirkungen von Bedarfsverkehren auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Somit lässt sich auch insbesondere nicht quantitativ bewerten, ob und in welchem Umfang das Ziel des Bundesgesetzgebers erreicht wurde, durch das Ermöglichen von geteilter Mobilität in Form von Bedarfsverkehren den motorisierten Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen zu reduzieren und damit einen maßgeblichen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Dennoch verdeutlichen die bislang gewonnen Erkenntnisse, dass Verkehrsverlagerungspotenziale vom motorisierten Individualverkehr auf umweltfreundliche Bedarfsverkehre bestehen, die sich bei einer langfristig verlässlichen und flächendeckenden Etablierung von Bedarfsverkehren vermutlich verstetigen lassen. Gleichzeitig müssen noch Lösungen gefunden werden, um die sich andeutende, aber nicht gewünschte Verkehrsverlagerung vom Umweltverbund zugunsten von Bedarfsverkehre zu vermeiden oder zumindest stärker zu begrenzen.

Handlungsempfehlung: Optimierung der Bündelungsquoten in Bedarfsverkehren durch Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem motorisierten Individualverkehr

Sofern Daten zu Bündelungsquoten von Bedarfsverkehrsangeboten veröffentlicht wurden, sind diese meist sehr gering, was vermutlich für die Mehrzahl der Bedarfsverkehre gilt. Dies wird auch durch die Befragungsergebnisse der Bedarfsverkehrsnutzenden verdeutlicht. Etwa 28 Prozent der befragten Nutzenden erleben selten oder nie eine Bündelung, weitere 39 Prozent nur manchmal (s. Kapitel 5.3.4). Ein Grund hierfür kann sein, dass die Bedarfsverkehre die vorhandenen Nachfragepotenziale bei den verschiedenen Zielgruppen im Bediengebiet (Einwohnerinnen und Einwohner, Beschäftigte, Kundinnen und Kunden, Besuchende) bislang nur unzureichend ausschöpfen. Wenn es gelingt, die Ausschöpfungsquote zu verbessern, erhöht sich zugleich die Wahrscheinlichkeit für eine räumliche und zeitliche Überlappung der Fahrtwünsche, was wiederum die Chancen für eine Fahrtwunschbündelung steigen lässt, so dass weniger Leerfahrten entstehen.

Eine möglichst nahtlose Integration von Bedarfsverkehren in das Mobilitätsangebot des Umweltverbunds könnte ebenfalls zur Nachfragesteigerung beitragen; dies betrifft sowohl räumliche als auch organisatorische und beförderungstarifliche Aspekte.

Ein weiterer möglicher Ansatz zur Erhöhung der Potenzialausschöpfung ist die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen von Bedarfsverkehren gegenüber dem motorisierten Individualverkehr, indem Bedarfsverkehre als Teil des ÖPNV-Angebots gegenüber dem motorisierten Individualverkehr sowohl im ruhenden als auch im fließenden Verkehr in Bezug auf Erreichbarkeiten, Reisezeiten und Mobilitätskosten konsequent bevorrechtigt werden. Die Straßenverkehrsordnung bietet den Kommunen hierzu bereits eine Reihe von Handlungsoptionen in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsorganisation und Bepreisung von Mobilität, die entsprechend genutzt werden sollten.

Adressat der Handlungsempfehlung: Kommunen

Handlungsempfehlung: Optimierung der Bündelungsquoten in Bedarfsverkehren durch Optimierung der eingesetzten Softwarelösungen in Verbindung mit den Nutzungsbedingungen

Auch die für die Fahrtwunschdisposition und Tourenbildung verwendeten Softwarelösungen (Algorithmen) bieten in Verbindung mit hierauf abgestimmten Nutzungsbedingungen für Bedarfsverkehre (z. B. Mindestvorbuchungszeit, Kopplung von Fahrpreis und Umwegfaktor usw.) möglicherweise weitere Optimierungspotenziale. Fahrtvermittlungsanbieter, die eine entsprechende Software entwickeln, werden daher ermutigt, weitere Anstrengungen zur Optimierung ihrer Softwarelösungen mit dem Ziel einer effizienteren Betriebsorganisation zu unternehmen.

Adressat der Handlungsempfehlung: Fahrtvermittlungsanbieter

Handlungsempfehlung: Behutsamer Umgang mit den Steuerungsinstrumenten bei gebündelten Bedarfsverkehren

Ein hoher Anteil an Leerfahrten wirkt sich in der Regel negativ auf die Rentabilität und die Klimawirkung von gebündelten Bedarfsverkehren aus. Die Genehmigungsbehörden sollten diese Effekte bedenken, wenn in Erwägung gezogen wird, eine Rückkehrpflicht zum Betriebssitz nach Ausführung von Beförderungsaufträgen gemäß § 50 Absatz 4 PBefG anzuordnen. Hierzu ist die Genehmigungsbehörde gemäß § 1a PBefG auch verpflichtet. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein behutsamer Umgang mit diesem Steuerungsinstrument. Gemäß der durchgeführten Befragung – allerdings mit geringer Rücklaufquote – machen die Genehmigungsbehörden derzeit selten von der Anordnung einer Rückkehrpflicht Gebrauch zu machen (s. Kapitel 5.2.2).

Adressat der Handlungsempfehlung: Genehmigungsbehörden

Handlungsempfehlung: Angebotskonzeption auf Basis tatsächlicher Mobilitätsbedürfnisse sowie zielgruppengerechte Information über die Angebote

Nicht-Nutzende kennen Bedarfsverkehrsangebote häufig nicht genauer oder teilen mit, dass ihre Mobilitätsbedürfnisse bereits anderweitig abgedeckt seien. Um die gewünschte Verlagerungswirkung zu erzielen (d. h. insbesondere aktuell ÖPNV-ferne Personen für die Nutzung von Bedarfsverkehren zu gewinnen), sollte die potenzielle Nachfragegruppe über zielgruppengerechte Information zum Bedarfsverkehrsangebot angesprochen werden. Zudem sollten die Angebotskonzepte noch stärker auf die vor Ort benötigten

Mobilitätsbedürfnisse ausgerichtet werden. Um hierzu allgemeingültige Empfehlungen zu formulieren zu können, sollten die raumspezifischen Mobilitätsbedürfnisse untersucht und praxisgerecht dargestellt werden. Darüber hinaus könnte ein Best-Practice-Erfahrungsaustausch zwischen den Mobilitätsanbietern bzw. ÖPNV-Aufgabenträgern im Hinblick auf übertragbare Ansätze zu diesen Aspekten förderlich sein. Gemäß den Zuständigkeitsregelungen für die Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV sind die Länder bzw. Kommunen zuständig. Zusätzlich ist ein Erfahrungsaustausch auf Bundesebene ratsam, hierfür kommt u.a. die Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger (BAG ÖPNV), ein informelles Gremium von Praxisexpertinnen und -experten der drei kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) in Betracht.

Adressat der Handlungsempfehlung: primär: Länder und Kommunen, sekundär: Bund; Bedarfsverkehrsanbieter bzw. ÖPNV-Aufgabenträger

6.7 Auswirkungen der neuen Verkehrsformen auf die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten

Es ist die Frage zu beantworten, ob sich die Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten verbessert hat.

Die Frage adressiert das folgende Ziel des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- bessere Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen, nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten

Zwar wurde mit der PBefG-Novellierung 2021 ein entsprechender Rechtsrahmen für innovative Bedarfsverkehre geschaffen. Allerdings ist deren Marktdurchdringung in ländlichen Regionen bislang noch sehr unterschiedlich ausgeprägt (s. Kapitel 2.6). Deutlich mehr als die Hälfte der aktuellen Bedarfsverkehrsangebote befindet sich in kleinstädtischen, dörflichen Kommunen in ländlichen Regionen (Typ 77), ein weiteres gutes Viertel verteilt sich auf Zentrale Städte (Typ 75) und Mittelstädte bzw. städtische Gemeinden in ländlichen Regionen (Typ 76) oder auf kleinstädtische, dörfliche Gemeinden in Stadtregionen (Typ 74). Damit lag der Schwerpunkt der digital gesteuerten Bedarfsverkehrsangebote, die in den letzten Jahren entstanden sind, eindeutig auf ländlich geprägten Kommunen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Kommunen in den o. g. Raumtypen verfügen jedoch jeweils nur maximal 9 Prozent der Städte und Gemeinden je Raumtyp über Bedarfsverkehrsangebote, was auch der großen Zahl an den Gemeinden in diesen Raumtypen geschuldet ist (87 Prozent aller Gemeinden in Deutschland). Auch die Erschließungsquote durch Bedarfsverkehre bezogen auf die jeweilige Gesamtfläche (maximal 9 Prozent) und die jeweilige Gesamtbevölkerung (maximal 9 Prozent) ist in den genannten Raumtypen im Vergleich mit den größeren Städten ausgesprochen unterdurchschnittlich. Damit sind ländliche Regionen und kleinstädtisch-ländlich geprägte Räume in Stadtregionen bezogen auf den Bundesdurchschnitt und im Vergleich zu den übrigen Raumtypen in Stadtregionen bislang unterdurchschnittlich mit Bedarfsverkehren ausgestattet.

Im Hinblick auf die Marktentwicklung war mithilfe der drei Erhebungswellen bei der Bestandsaufnahme allerdings auch zu beobachten, dass Bedarfsverkehrsangebote in den kleinstädtisch-dörflich und ländlich strukturierten Räumen vermehrt von Erprobungs- in

Regelbetriebe überführt werden, wobei teilweise die Angebotsausgestaltung angepasst und mitunter sogar die Bedienggebiete ausgeweitet wurden (s. Kapitel 2.6). Dies ist in dieser Form für Bedarfsverkehre in größeren Städten nicht festzustellen; hier sind sogar vermehrt Betriebseinstellungen zu verzeichnen. Diese Entwicklung deckt sich mit der Einschätzung fast aller Expertinnen und Experten sowie der befragten Bedarfsverkehrsanbieter, die insbesondere in ländlichen Räumen ein großes Einsatzpotenzial zur Verbesserung des Mobilitätsangebots sehen, weil sich vor allem dort die Angebotsqualität und -verfügbarkeit im ÖPNV signifikant steigern lässt (s. Kapitel 4.3). Dies wiederum ermöglicht mehr gesellschaftliche Teilhabe und schafft somit einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert. Hiervon profitieren vor allem Personen, die keinen Pkw zur Verfügung haben, insbesondere Jugendliche (Ersatz für „Eltern-Taxi“), Seniorinnen und Senioren und mobilitätseingeschränkte Personen).

Die begrenzten Nachfragepotenziale in ländlichen Räumen sowie oftmals disperse Siedlungsstrukturen erschweren jedoch die Bündelung von Fahrtwünschen. Ein profitabler Betrieb von Bedarfsverkehren ist in diesen Räumen daher in der Regel nicht möglich. Bedarfsverkehre im ländlichen Raum erfordern daher im Allgemeinen eine Mitfinanzierung durch die ÖPNV-Aufgabenträger.

Das Ziel des Bundesgesetzgebers, mit der Einführung der neuen Verkehrsformen eine bessere Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit flexiblen, nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten zu erreichen, wurde daher bislang nur ansatzweise erreicht.

Handlungsempfehlung: Förderung der Verbreitung und Verstetigung von Linienbedarfsverkehren

→ siehe Handlungsempfehlung in Kapitel 6.2.3

Adressat der Handlungsempfehlung: Bund, Länder und Kommunen

6.8 Entwicklung der Genehmigungspraxis

Es ist die Frage zu beantworten, wie sich die Genehmigungspraxis (einschließlich der Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsinstrumente) bei den beiden neuen Verkehrsformen entwickelt hat.

Die Frage adressiert das folgende Ziel des Bundesgesetzgebers bei der Einführung neuer Bedarfsverkehrsformen in das PBefG:

- passgenaue Verkehrs- und Mobilitätslösungen vor Ort durch vielfältige Steuerungskompetenzen und -instrumente für die Genehmigungsbehörden

Die Unterscheidung zwischen einer in den ÖPNV integrierten und einer erwerbswirtschaftlichen Form von Bedarfsverkehren im Personenbeförderungsgesetz wird sowohl von den interviewten Mobilitätsanbietern als auch von den kommunalen Vertretern überwiegend positiv bewertet (s. Kapitel 4.4). Das zentrale Ansinnen des Bundesgesetzgebers, rechtssichere Genehmigungsformen für innovative Bedarfsverkehre unter Beachtung von fairen Wettbewerbsbedingungen im Markt der gewerblichen Personenbeförderung zu gewährleisten, ist somit erreicht.

Unter den derzeitigen Marktbedingungen in Deutschland scheint ein erwerbswirtschaftlicher Betrieb von Bedarfsverkehrsangeboten in vielen Fällen nicht möglich zu sein, weshalb fast ausschließlich Genehmigungen für Linienbedarfsverkehre nach § 44 PBefG beantragt

wurden. Die hohe Genehmigungsquote vor allem bei Linienbedarfsverkehren kann als Indiz dafür gewertet werden, dass sowohl die Antragsteller als auch die Genehmigungsbehörden sehr schnell ein gemeinsames Verständnis für die jeweils zu erfüllenden Anforderungen entwickelt haben. Zwar bewerteten einige der befragten Genehmigungsbehörden den Bearbeitungsaufwand für das Antragsverfahren bei Linienbedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG im Vergleich zu einem Linienverkehr gemäß § 42 PBefG aktuell noch als aufwändiger (s. Kapitel 5.2.1). Ob diese Einschätzung jedoch auf objektiv komplexere Verfahrensschritte zurückzuführen ist oder lediglich damit zu tun hat, dass bislang noch die Routine im Umgang mit den neuen Genehmigungsverfahren fehlt, lässt sich auf Grundlage der Befragungsergebnisse, die auf einer geringen Rücklaufquote basieren und daher auch nicht repräsentativ sind, nicht abschließend beurteilen.

Die regulatorischen Instrumente, die das Personenbeförderungsgesetz für die konkrete Ausgestaltung der beiden Verkehrsformen vorhält, wurden von den befragten Genehmigungsbehörden intensiv genutzt, vor allem in Form von Nebenbestimmungen (s. Kapitel 5.2.1, 5.2.2 und 5.2.3). Allerdings scheinen den Genehmigungsbehörden teilweise noch effektive Werkzeuge und Erfahrungswerte zu fehlen, um sinnvolle Festsetzungen zu den regulatorischen Vorgaben vornehmen und deren Einhaltung kontinuierlich überprüfen zu können (v. a. bei Vorgaben zu Bündelungsquoten). Die erreichbare Bündelungsquote bei Bedarfsverkehren wird einerseits von Umfang und Qualität der Angebote sowie von betriebsorganisatorischen Festlegungen bestimmt, die jeweils der Anbieter festlegt; andererseits sind auch raum- und siedlungsstrukturelle Randbedingungen im Bediengebiet von Bedeutung, auf die der Bedarfsverkehrsanbieter keinen Einfluss hat. Die Festlegung einer realistischen und diskriminierungsfreien Bündelungsquote für ganz bestimmte Betriebsbereiche und Betriebszeiten im Stadt- und Vorortverkehr ist von den Genehmigungsbehörden daher vermutlich nur schwer leistbar, weil empirisch belegbare Erfahrungswerte zurzeit noch fehlen.

Ansätze für eine Anpassung bestimmter gesetzlicher Vorgaben im Personenbeförderungsgesetz bei den §§ 44 und 50 PBefG, die von den befragten Expertinnen und Experten benannt wurden, zielen hauptsächlich auf eine Verbesserung der Kosteneffizienz ab und betreffen beim Linienbedarfsverkehr die Lockerung von Anforderungen an die Barrierefreiheit aller eingesetzten Fahrzeuge (§ 44 PBefG in Verbindung mit § 8 Absatz 3 PBefG) sowie beim gebündelten Bedarfsverkehr vor allem den Umgang der Genehmigungsbehörden mit Regulierungsinstrumenten wie der Möglichkeit zur Anordnung einer Rückkehrpflicht zum Betriebssitz durch die Genehmigungsbehörde (§ 50 Absatz 1 PBefG) oder den Regelfall der Beschränkung des Bediengebiets auf die Gemeinde des Betriebssitzes (§ 50 Absatz 2 PBefG) (s. Kapitel 4.4).

Handlungsempfehlung: Bedarfsermittlung für eine Handreichung zu Genehmigungsverfahren bei Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren

Einige der befragten Genehmigungsbehörden bewerteten den Bearbeitungsaufwand für das Antragsverfahren bei Linienbedarfsverkehren im Vergleich zu konventionellen Linienverkehren zumindest bislang noch als aufwändiger. Zudem fehlen Orientierungswerte für den Umgang mit den Steuerungsinstrumenten.

Den Bundesländern wird daher empfohlen, zunächst zu ermitteln, inwieweit bei den Genehmigungsbehörden generell Bedarf für eine Handreichung zu Genehmigungsverfahren bei Linienbedarfsverkehren und gebündelten Bedarfsverkehren besteht, insbesondere auch im Hinblick auf den Umgang mit Nebenbestimmungen in den Genehmigungsbescheiden. Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, dass sich die Marktchancen für gebündelte

Bedarfsverkehre mit der Verbreitung von automatisierten und vernetzten Fahrzeugen deutlich verbessern könnten, was wiederum eine steigende Zahl an Genehmigungsanträgen zur Folge haben könnte.

Sofern ein Bedarf festzustellen ist, sollte diese Handreichung das Ziel haben, die Genehmigungsbehörden

- a) mit den Besonderheiten von Bedarfsverkehren im Vergleich zu konventionellen Linienverkehren noch besser vertraut zu machen,
- b) über die möglichen Wirkungen der Steuerungsinstrumente in den Nebenbestimmungen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Bedarfsverkehren, die öffentlichen Verkehrsinteresse und den Umweltschutz aufzuklären,
- c) mit Orientierungswerten für sachgerechte quantitative Festlegungen in Nebenbestimmungen auszustatten (z. B. realistische Bündelungsquoten) und
- d) eine landesweit einheitliche Genehmigungspraxis für Bedarfsverkehre zu etablieren.

Die Handreichung könnte beispielsweise auch ein (analoges oder digitales) Formular für die regelmäßige Meldung der erreichten Bündelungsquote durch den Bedarfsverkehrsanbieter an die Genehmigungshörde enthalten, womit sich sukzessive Erfahrungswerte für realitätsnahe Bündelungsquoten sammeln ließen, falls bundesweite Orientierungswerte (noch) nicht zur Verfügung stehen. Ebenfalls könnte einer solchen Handreichung eine verkehrswissenschaftliche Untersuchung zur Eignung der Bündelungsquote als vorrangiges Steuerungsinstrument bei gebündelten Bedarfsverkehren vorgeschaltet werden.

Aus Synergiegründen sollte geprüft werden, ob die eine solche Handreichung im Zusammenhang mit der Handlungsempfehlung für eine Grundlagenstudie zu den mittel- und langfristigen Effekten von Bedarfsverkehrsangeboten auf das Mobilitätsverhalten (s. Kapitel 6.6) erarbeitet werden kann. Ferner sollte geprüft werden, ob sich aus den vorliegenden Daten gegebenenfalls raumtypspezifische Bandbreitenwerte für angemessene Bündelungsquoten ableiten lassen.

Adressat der Handlungsempfehlung: Länder

7 Resümee

Im Rahmen dieser Evaluation wurde untersucht, welche Wirkung die Einführung der neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) zeigt und inwieweit die Ziele, die der Bundesgesetzgeber mit der PBefG-Novelle verfolgt hat, bereits erreicht sind. Hierzu wurden im Zeitraum 02/2023 bis 06/2025 Bestandsaufnahmen sowie qualitative und quantitative Befragungen relevanter Stakeholdergruppen durchgeführt, deren Ergebnisse thematisch zusammengeführt und bei Bedarf durch Handlungsempfehlungen ergänzt wurden. Hierbei zeigte sich, dass die Datenlage ausreichend war, um fundierte, allgemeingültige Aussagen zur Beurteilung der Verfügbarkeit der neuen Bedarfsverkehrsformen und deren Integration in das Gesamtgefüge der gewerblichen Personenbeförderung treffen zu können. Bei der Beurteilung der verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren zeigten sich jedoch größere Daten- und Informationslücken, so dass hier nur qualitative Einschätzungen zu Tendenzen möglichen waren.

So lässt das Ergebnis der Evaluation den Schluss zu, dass die Integration der neuen Bedarfsverkehrsformen in den Markt des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs generell sowie insbesondere in das ÖPNV-Angebot gelungen ist. So hatte Anfang 2025 rund ein Siebtel der Bevölkerung in Deutschland einen direkten Zugang zu einem der erfassten 130 Bedarfsverkehrsangebote, vor allem in größeren Städten. Hierbei schließen die Bedarfsverkehre vor allem Lücken im öffentlich verfügbaren Mobilitätsangebot oder sie fungieren als Zu- bzw. Abbringer des konventionellen liniengebundenen ÖPNV bzw. des SPNV, ohne dass dies in nennenswertem Maße zulasten etablierter ÖPNV-Anbieter und Taxiunternehmen geht.

Bei den Verkehrsformen dominiert der Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) deutlich vor den bereits vor der PBefG-Novelle für Bedarfsverkehre genutzten Verkehrsformen des Linienverkehrs, während der gebündelte Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) weitgehend bedeutungslos zu sein scheint. Das Ziel des Bundesgesetzgebers, mit den Regulierungsinstrumenten des § 50 PBefG faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zwischen den Verkehrsformen zu schaffen, wird aus Sicht des konventionellen ÖPNV und des Taxigewerbes somit erreicht. Die im Personenbeförderungsgesetz vorgesehene Unterscheidung zwischen einer in den ÖPNV integrierten und einer erwerbswirtschaftlichen Form von Bedarfsverkehren außerhalb des ÖPNV wurde sowohl von den befragten Mobilitätsanbietern als auch von den befragten Kommunalvertretenden überwiegend positiv bewertet.

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Bedarfsverkehre und das mit der PBefG-Novelle verfolgte Ziel, mehr Mobilität in Städten und ländlichen Räumen zu ermöglichen, sahen die befragten Expertinnen und Experten die Notwendigkeit, zukünftig eine angemessene finanzielle Ausstattung der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger zu gewährleisten. Große Bedeutung wurde hierbei der Automatisierung und Vernetzung der eingesetzten Fahrzeuge zugebilligt, die geringere Betriebskosten bei Bedarfsverkehren erwarten lässt und die zugleich dem zunehmenden Fachkräftemangel beim Fahrpersonal entgegentritt.

Bei der Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile, die die neuen Verkehrsformen für die Fahrgäste, andere Beförderungsunternehmen und den Verkehr allgemein mit sich bringen, zeigte sich, dass deren Vorteile die Nachteile überwiegen. So ermöglichen die neuen

Verkehrsformen mehr Mobilität, indem sie räumliche und zeitliche Bedienungslücken im ÖPNV schließen. Zudem erhöhen sie das Komfortniveau im ÖPNV, weil sie sich stärker auf die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Fahrgäste ausrichten lassen, und als Zu- bzw. Abbringerverkehre stärken sie den liniengebundenen ÖPNV und den SPNV. Kritisch zu hinterfragen ist jedoch, ob die angestrebte Verringerung des Verkehrsaufkommens im motorisierten Verkehr mit den neuen Verkehrsformen erreicht werden kann (s. u.).

Mit Blick auf die Wirkungen der neuen Verkehrsformen auf den konventionellen ÖPNV lässt sich feststellen, dass mit der Integration des Linienbedarfsverkehr in den ÖPNV einerseits und den Regulierungsinstrumenten für den gebündelten Bedarfsverkehr andererseits aus Sicht des konventionellen ÖPNV faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field) bestehen. Zugleich wurde deutlich, dass zahlreiche kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger Linienbedarfsverkehre nutzen, um das konventionelle ÖPNV-Angebot zu ergänzen und den örtlichen ÖPNV attraktiver zu gestalten. Technischer Optimierungsbedarf besteht aktuell noch bei der vollständigen Integration der neuen Bedarfsverkehre in bestehende ÖPNV-Informationssysteme. Die Frage, ob und falls ja, in welchem Umfang diese den konventionellen ÖPNV möglicherweise kannibalisieren, lässt sich aufgrund fehlender Daten zurzeit nicht eindeutig beantworten. Bislang sind zumindest noch keine Erkenntnisse zu nennenswerten Nachfrageverlagerungen vom konventionellen ÖPNV zu neuen Bedarfsverkehren veröffentlicht worden.

Zu bewerten war auch, welche Auswirkungen die neuen Verkehrsformen auf den Vernetzungsgedanken und die Stärkung von Intermodalität und Multimodalität haben. Befragungen von Nutzenden und Nicht-Nutzenden zeigten sowohl, dass Bedarfsverkehrsangebote teilweise für eine intermodale Verknüpfung von Wegen genutzt werden, als auch, dass Bedarfsverkehrsnutzende über mehr Mobilitätswerkzeuge verfügen. Dies kann darauf hindeuten, dass Nutzende ihr Verkehrsverhalten tendenziell multimodaler gestalten als Nicht-Nutzende, gleichwohl könnten auch Personen mit multimodaler Mobilität offener für die Nutzung von Bedarfsverkehren sein.

Die Frage, inwieweit Bedarfsverkehre als eine Form von geteilter Mobilität dazu beitragen, den motorisierten Individualverkehr in Städten und urbanen Ballungsräumen zu reduzieren und damit einen maßgeblichen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten, lässt sich derzeit nicht eindeutig beantworten und insbesondere nicht quantifizieren. Zwar deuten die gewonnen Erkenntnisse darauf hin, dass Verkehrsverlagerungspotenziale vom motorisierten Individualverkehr auf umweltfreundliche Bedarfsverkehre bestehen, die sich bei einer langfristig verlässlichen und flächendeckenden Etablierung von Bedarfsverkehren vermutlich verstetigen lassen. Andererseits zeigt sich auch eine nicht gewünschte Verkehrsverlagerung vom Umweltverbund zugunsten von Bedarfsverkehren und das Zurücklegen von zusätzlichen Wegen, was nicht der Intention des Bundesgesetzgebers entspricht.

Ein zentrales Anliegen bei der Einführung der neuen Verkehrsformen war die bessere Versorgung der Menschen in ländlichen Räumen mit Mobilitätsangeboten. Dieses Ziel wurde bislang nur ansatzweise erreicht. Zwar ist die Mehrzahl der in den letzten Jahren entstandenen digital gesteuerten Bedarfsverkehrsangebote in ländlichen Regionen entstanden. Dennoch ist die Erschließungsquote (Fläche, Einwohner) durch Bedarfsverkehre dort bislang deutlich geringer als in größeren Städten.

Mit Blick auf die Genehmigungspraxis zeigt sich, dass die Steuerungsmöglichkeiten und die regulatorischen Instrumente des Personenbeförderungsgesetzes für die konkrete Ausgestaltung der beiden Verkehrsformen von den befragten Genehmigungsbehörden zwar intensiv genutzt werden. Zugleich deutet sich an, dass diesen effektive Werkzeuge und Erfahrungswerte fehlen, um sinnvolle Festsetzungen zu den regulatorischen Vorgaben vornehmen

und deren Einhaltung kontinuierlich überprüfen zu können (v. a. zu Bündelungsquoten). Inwieweit diese Erkenntnisse jedoch verallgemeinerbar ist, lässt sich in Anbetracht der geringen Rücklaufquote bei der Befragung der Genehmigungsbehörden nicht sagen.

Insgesamt zeigen die Evaluationsergebnisse, dass die verkehrlichen und ökonomischen Wirkungen von Bedarfsverkehren auf den konventionellen ÖPNV noch nicht ausreichend erforscht sind, so dass derzeit keine quantifizierbaren, allgemeingültigen Aussagen zu den wirtschaftlichen und Klimaschutzrelevanten Auswirkungen von Bedarfsverkehren möglich sind.

Literatur

[BMDV 2024]: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hg.), 2024. Die Zukunft fährt autonom – Strategie der Bundesregierung für autonomes Fahren im Straßenverkehr, Berlin.

[HEINZE et al. 2014]: Heinze, Christian; Fehling, Michael; Fiedler, Lothar H.: Personenbeförderungsgesetz – Kommentar, 2. Auflage 2014, C.H.Beck (Verlag).

[KNIE 2020]: Knie, Andreas; Ruhrort, Lisa; Götde, Jan; Pfaff, Theresa, 2020. Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr. Nachfragemuster und Nutzungsmotive am Beispiel von "CleverShuttle" - eine Untersuchung auf Grundlage von Buchungsdaten und Kundenbefragungen in vier deutschen Städten. WZB Discussion Paper, No. SP III 2020-601

[KBA 2025]: Kraftfahrt-Bundesamt (KBA). Fahrzeugzulassungen (FZ) – Bestand an Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen, 1. Januar 2025 (FZ 13), Flensburg.

[SAXINGER et al. o. J.]: Saxinger, Andreas / Winnes, Michael. Recht des öffentlichen Personenverkehrs – Kommentar, 21. Lieferung

[ZIJLSTRA 2020]: Zijlstra, Toon; Durand, Anne; Hoogendoorn- Lanser, Sascha; Harms, Lucas, 2020. Early adopters of Mobility-as-a-Service in the Netherlands. In: Transport Policy, Ausgabe 97, Seiten 197-209.

Bilder

Bild 1: Übersicht zu den wesentlichen Systemmerkmalen des Linienbedarfsverkehrs und gebündelten Bedarfsverkehrs in Abgrenzung untereinander und zum Taxiverkehr	21
Bild 2: Anzahl und Anteil von Gemeinden mit Bedarfsverkehrsangeboten (Stand: 02/2025)	32
Bild 3: Anteil der Bevölkerung/Fläche der Bedienggebiete von Bedarfsverkehren nach RegioStaR-7-Typ an der Gesamtbevölkerung bzw. der Gesamtfläche des RegioStaR-7-Typs (Stand: 02/2025)	32
Bild 4: Anteil der Bevölkerung/Fläche der BV-Bedienggebiete an der Bevölkerungszahl/Landesfläche des Bundeslands (Stand: 02/2025)	34
Bild 5: Anteil der Betriebstagprofile nach Betriebstagen und RegioStaR-7-Typ an allen erfassten Bedarfsverkehren (Stand: 02/2025)	35
Bild 6: Anteile der Wochentage an den zu den dargestellten Tageszeiten operierenden Bedarfsverkehre (Stand: 02/2025)	36
Bild 7: Anteile der Fahrzeuggrößen (links) und Anteile der Fahrzeugantriebsarten (rechts) an der Gesamtzahl der eingesetzten Fahrzeuge (Stand: 02/2025)	37
Bild 8: Durchschnittlicher Anteil barrierefreier Fahrzeuge an den Fahrzeugflotten von Bedarfsverkehren nach RegioStar-7-Typ (Stand: 02/2025)	38
Bild 9: Anteil der Tarifarten bei den erfassten Bedarfsverkehren nach RegioStaR-7-Typ (Stand: 02/2025)	39
Bild 10: Beispielhafte Darstellung des Choice-Experiments in der Online-Befragung der Nutzenden und Nicht-Nutzenden	52
Bild 11: Räumliche Verteilung der Bedarfsverkehre der Befragungsteilnehmenden nach Bundesländern	78
Bild 12: Aktuelle Verteilung der Bedarfsverkehre auf die Verkehrsformen nach PBefG	79
Bild 13: Verteilung der Größenklassen der eingesetzten Fahrzeugflotten in Bedarfsverkehren	80
Bild 14: Bestandsdauer der bestehenden Linienbedarfsverkehre (§ 44 PBefG) oder vergleichbarer in den ÖPNV integrierter Verkehrsformen	81
Bild 15: Funktionen der bestehenden Linienbedarfsverkehre (§ 44 PBefG) (Mehrfachnennungen waren möglich)	82
Bild 16: Auswertung vorliegender Fahrgastbefragungen: alternativ zum Linienbedarfsverkehr genutzte Verkehrsmittel (Mehrfachnennungen waren möglich)	85
Bild 17: Verbreitung von Mobilitätswerkzeugen zwischen Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden	91

Bild 18: Kundenkonten bei Mobilitätsdiensten zwischen Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden	92
Bild 19: Pkw-Besitz von Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden	92
Bild 20: Übliche Verkehrsmittelnutzung von Nutzenden, Nicht-Nutzenden und Nicht-Kennenden	93
Bild 21: Gründe der Nicht-Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nicht-Nutzenden)	95
Bild 22: Faktoren für mögliche Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nicht-Nutzenden).....	96
Bild 23: Nutzung im sozialen Umfeld (Gruppe der Nicht-Nutzenden)	96
Bild 24: Anzahl der absolvierten Fahrten pro Person (Gruppe der Nutzenden)	97
Bild 25: Häufigkeit der Nutzung von Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden)	98
Bild 26: Gründe für die Nutzung (Gruppe der Nutzenden)	100
Bild 27: Zufriedenheit mit Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden)	101
Bild 28: Aussagen zu Bedarfsverkehren (Gruppe der Nutzenden).....	102
Bild 29: Bekanntheit und Nutzung im sozialen Umfeld (Gruppe der Nutzenden)	103
Bild 30: Uhrzeit (Stunde) der letzten Fahrt (Gruppe der Nutzenden)	104
Bild 31: Gewähltes Verkehrsmittel, wenn auf der letzten Fahrt der Bedarfsverkehr nicht zur Verfügung gestanden hätte (Gruppe der Nutzenden)	105

Tabellen

Tabelle 1: Evaluationsrelevante Daten entsprechend der Mobilitätsdatenverordnung zur Bewertung der Angebots- und Marktentwicklung bei Bedarfsverkehren gemäß § 44 PBefG	29
Tabelle 2: Evaluationsrelevante Daten entsprechend der Mobilitätsdatenverordnung zur Bewertung der Angebots- und Marktentwicklung bei Bedarfsverkehren gemäß § 50 PBefG	29
Tabelle 3: Räumliche Verbreitung von Bedarfsverkehren nach Bundesländern (Stand: 02/2025)	33
Tabelle 4: Anzahl der je Bundesland befragten Genehmigungsbehörden	49
Tabelle 5: Anteile der Betreiber/Vermittler von Bedarfsverkehrsangeboten an Befragungsteilnehmenden	77
Tabelle 6: Ziele bei der Einführung des Linienbedarfsverkehrs und Bewertung der Zielerreichung durch die Befragungsteilnehmenden	84
Tabelle 7: Ergebnisse der Modellschätzung zur Nutzung von Bedarfsverkehren	107