

Sebastian Gebauer

Eine landesweite *Mobilitätsplattform*
zur Effektuierung des straßengebundenen
ÖPNV

Eine Untersuchung anhand des Freistaates Sachsen



Nomos

Schriften zum Verkehrsmarktrecht

herausgegeben von

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

Band 12

Sebastian Gebauer

Eine landesweite Mobilitätsplattform
zur Effektuierung des straßengebundenen
ÖPNV

Eine Untersuchung anhand des Freistaates Sachsen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Speyer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Diss., 2023

ISBN 978-3-7560-1229-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-1792-2 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Coco und Günni

Vorwort

Vorliegende Schrift wurde im Sommersemester 2023 als Dissertation von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand der Abgabe (Frühling 2023).

Zunächst sei meinem Doktorvater, Prof. Dr. Stefan Korte, Dipl.-Kfm., gedankt, der mir nicht nur die Freiheit ließ, die Schrift innerhalb meines Zeitplans anzufertigen, sondern vielmehr stand er mir mit seiner umfangreichen fachlichen Expertise zur Seite und vermochte durch kritische Nachfragen undeutliche Gedankengänge zu entflechten.

Weiterhin bin ich meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, der Bereitschaft zur zeitnahen mündlichen Prüfung und natürlich auch für Kritik und Anregungen zum Dank verpflichtet. Hinsichtlich der mündlichen Prüfung sei an dieser Stelle auch dem Vorsitzenden der Prüfungskommission, Prof. Dr. Mario Martini, gedankt.

In persönlicher Hinsicht durfte ich mich über den Rückhalt und die Unterstützung im privaten Umfeld freuen. Ohne das Verständnis meiner Familie wäre vorliegende Schrift nur schwerlich entstanden. Insbesondere meine Frau ermunterte mich regelmäßig – auch zu unüblichen Zeiten – die aufgekomenen Gedanken und Argumente niederzuschreiben. Meinen Eltern sei speziell für die Grundlagen der Dissertation gedankt, indem sie mir die Aufnahme des notwendigen Studiums ermöglichten.

Sebastian Gebauer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	23
Erstes Kapitel: Einleitung	31
A. Der gegenwärtige ÖPNV-Markt	32
B. Potenziale einer landesweiten Mobilitätsplattform	33
C. Rechtsrahmen des ÖPNV	35
D. Gang vorliegender Untersuchung	37
I. Plattformen	37
1. Forschungsstand zu Plattformen	37
2. Untersuchte Aspekte von Plattformen	38
3. Grenzen der Untersuchung	39
II. Daseinsvorsorgeauftrag ÖPNV	39
1. Forschungsstand zum Daseinsvorsorgeauftrag ÖPNV	40
2. Untersuchte Aspekte des Daseinsvorsorgeauftrags	41
3. Grenzen der Untersuchung	41
III. Eine landesweite Mobilitätsplattform im ÖPNV	44
1. Gegenwärtiger Forschungsstand	44
2. Untersuchte Aspekte	45
3. Grenzen der Untersuchung	45
IV. Finanzierung einer landesweiten Mobilitätsplattform	46
V. Rechtsschutz gegenüber einer landesweiten Mobilitätsplattform	46
Zweites Kapitel: Plattformen	47
A. Plattformdefinition	48
I. Legaldefinitionen	49
1. „Online-Vermittlungsdienste“ – Art. 2 Nr. 2 P2B-VO	49
2. „Online-Plattformen“ – Art. 3 Buchst. i DSA	49
II. Die Definition des Bundeskartellamts	51

B. Ökonomische Plattformgrundlagen	51
I. Plattformen als Intermediäre	52
1. Intermediäre als zentrale Bindeglieder	52
a) Interaktionen zwischen Marktseiten	53
b) Marktseiten als Oberbegriff	53
c) Plattformen in Abgrenzung zu klassischen Absatzmittlern	54
2. Plattformen und Datenaggregation	54
a) Statische und dynamische Daten	54
b) Datennutzung als Wertschöpfungsfaktor	55
3. Plattformen und Skalierung	56
4. Plattformen und Informationsasymmetrien	57
II. Netzwerkeffekte und Monopolisierungstendenzen	58
1. Netzwerkeffekte und Plattformgröße	59
a) Netzwerkeffekte und Wachstum	59
b) Abgrenzung von Plattformen zu Börsen	61
2. Netzwerkeffekte und Monopolisierung	61
3. Gefahren durch Monopole	64
a) Überhöhte Preise	64
b) Sinkende Qualität	66
c) Verhinderung von Fortschritt	66
d) Spezifische Gefahren einer staatlichen Plattform	67
4. Konsequenzen für die Untersuchung	67
C. Phänomenologie einer Plattform im ÖPNV	68
I. Betrachtung Mobil.NRW	68
1. Leistungsumfang	69
2. Betreiber	71
3. Beteiligte Marktseiten	72
4. Finanzierung	73
II. Rechtliche Zulässigkeit einer Mobilitätsplattform	74
1. Generelle Möglichkeit der Plattformentablierung	74
a) Kommunales Unternehmen als Betreiber	74
b) Landesweite Mobilitätsplattform	76
2. Mobilitätsplattform und §§ 3a ff. PBefG	78
a) Erfasste Daten – § 3a PBefG	79
b) Nutzung der Daten – § 3b PBefG	82

III. Plattformrelevanz trotz „Deutschlandticket“	84
1. Das „Deutschlandticket“	84
2. Folgen der Einführung des „Deutschlandtickets“	85
3. Vorteile einer Mobilitätsplattform	87
D. Zwischenergebnis	87
Drittes Kapitel: Daseinsvorsorgeauftrag ÖPNV	89
A. Grundlagen der Daseinsvorsorge	89
I. Die Problematik der Daseinsvorsorge	90
II. Der Wandel zum Gewährleistungsstaat	92
B. ÖPNV als Daseinsvorsorge	93
I. Beförderung von Personen	94
1. Zugehörigkeit der Mobilitätsplattform zum ÖPNV	95
2. Randnutzung im ÖPNV – Paketbeförderung	95
3. Rechtliche Zulässigkeit der Paketbeförderung im ÖPNV	96
a) Ausschließliche Paketbeförderung	96
b) Kombinierte Paket- und Personenbeförderung	97
aa) Eröffnung sachlicher Geltungsbereich – § 1 PBefG	97
bb) „Beförderung von Personen“ – § 8 Abs. 1 Satz 1 PBefG	98
(1) Wortlaut	98
(2) Historie	99
(3) Telos	99
(4) Gesetzssystematik	100
(a) Vergleich mit § 2 RegG	100
(b) Bestehende Sachbeförderung im ÖPNV	101
(c) Randnutzung als Grenze der Sachbeförderung	103
(5) Zwischenergebnis	104
II. Allgemeine Zugänglichkeit	105
III. Erschließungsfunktion	107
1. Städte als Ausgangspunkt	108
2. Vom Stadt- zum Regionalverkehr	110
3. Anwendungsfälle der Zweifelsregelung – § 8 Abs. 1 Satz 2 PBefG	111

IV. Verkehrsarten im ÖPNV	111
1. Die einzelnen Verkehrsmittel im ÖPNV	112
a) Straßenbahnen	112
aa) Generelle Plattformanforderungen	113
bb) Plattformanforderungen und Randnutzung	113
cc) Örtliche Einschränkungen	114
b) Obusse	116
c) Kraftfahrzeuge	116
aa) Personenkraftwagen und Kraftomnibusse	117
bb) Lastkraftwagen	118
2. Der Linienverkehr	118
a) Bedeutung des Linienverkehrs für die Verkehrsmittel	118
b) Das Merkmal des Linienverkehrs	119
aa) Örtliche Komponente	119
bb) Zeitliche Komponente	121
cc) Zwischenergebnis	122
c) Linienbedarfsverkehr	123
3. ÖPNV-Zweifelsfälle	123
a) Taxen und Mietwagen	124
aa) Linienführung als Ausgangspunkt	124
bb) Verdichtung, Ersetzung, Ergänzung	125
cc) Zwischenergebnis	126
b) Gebündelter Bedarfsverkehr	127
C. Der Daseinsvorsorgeauftrag ÖPNV	128
I. Sicherstellungsverantwortliche – Aufgabenträger	128
II. Inhalt des Daseinsvorsorgeauftrags	129
1. Existenz des ÖPNV	130
2. Kooperative Vorgaben	132
a) Kooperation der Aufgabenträger	132
b) Kooperation der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden	133
c) Kooperation der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen	134
d) Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen untereinander	135
3. Planerische Vorgaben	135
a) Mobilitätsplattform und Nahverkehrspläne	136

b) „Ausreichende Verkehrsbedienug“ – § 8 Abs. 3	
Satz 1 PBefG	136
aa) Bestimmende Faktoren	137
(1) Angebotsstruktur	137
(2) Nachfragestruktur	138
(3) Verfassungsrechtlicher Ansatz	139
bb) Folgerungen für die Plattform	140
c) „Vorhandene Verkehrsstrukturen“ – § 8 Abs. 3a	
Satz 2 PBefG	141
aa) Auslegung des Merkmals „Verkehrsstruktur“	141
(1) Wortlaut	141
(2) Historie	142
(3) Systematik	142
(4) Telos	143
(a) Inhalt von Nahverkehrsplänen	143
(b) Verkehrsstrukturen und Nahverkehrspläne	145
bb) Plattform als Verkehrsstruktur	146
cc) Folgerungen für den Daseinsvorsorgeauftrag	146
d) Wirtschaftliche Verkehrsgestaltung	147
e) Klimaschutz und Nachhaltigkeit	148
f) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	149
g) Vorrangigkeit des SPNV	151
4. Operative Vorgaben	151
a) Barrierefreiheit	151
aa) Inhalt der Barrierefreiheit	152
bb) Barrierefreiheit und eine Mobilitätsplattform	153
b) Betriebspflicht – § 21 PBefG	155
c) Beförderungspflicht – § 22 PBefG	156
D. Zwischenergebnis	156
Viertes Kapitel: Eine landesweite Mobilitätsplattform im ÖPNV	159
A. Kooperative Plattformnutzung	159
I. Gegenwärtige Kooperation der Aufgabenträger	160
1. Verkehrsverbände und der Daseinsvorsorgeauftrag	161
a) Zweckverbände	162
b) Kommunale Arbeitsgemeinschaft	163

c) Zweckvereinbarungen	164
2. Plattform zur Kooperation der Aufgabenträger	164
a) Zusammenarbeit der Verkehrsverbände	165
b) Plattform anstatt Zweckverbände	166
c) Plattform und die Aufgabenerfüllung	168
aa) Verfahren der Einnahmenaufteilung	169
(1) Vorüberlegungen	170
(2) Bisherige Verfahren	171
(3) Verbesserungen mittels einer Plattform	173
bb) Einnahmenaufteilung und digitale Tickets	174
(1) Digitales Ticket für Gelegenheitsfahrer	174
(2) Rechtliche Barrieren	175
(a) Personenbeförderungsrechtliche Zulässigkeit – eezy.sachsen	176
(b) Datenschutzrechtliche Zulässigkeit	177
(aa) eezy.sachsen und DS-GVO	177
(bb) Einnahmenaufteilung und DS-GVO	179
(c) Erfassung von Monatsabonnenten	180
cc) Zwischenergebnis	181
II. Zusammenarbeit Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen	181
1. Zwangsweise Veränderungen von Marktseiten	181
a) TeilnehmERAusschluss	182
aa) Benutzungsanspruch der Teilnehmer	182
(1) Die Plattform als Anstalt des öffentlichen Rechts	183
(2) Die Plattform als öffentliche Einrichtung.	183
bb) Verfassungsrechtliche Vorgaben	186
(1) Ausschluss von kommunalen Verkehrsunternehmen	186
(a) Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG	186
(b) Selbstverwaltungsgarantie – Art. 28 Abs. 2 GG	189
(aa) Kommunale Verkehrsunternehmen	189
(bb) Gemeinden und Gemeindeverbände	190
(2) Ausschluss von privaten Verkehrsunternehmen	192
(a) Ausschluss von klassischen ÖPNV-Verkehren	192

(b)	Ausschluss von Taxen als auch Mietwagen	194
(aa)	Schutzbereich der Berufsfreiheit	195
(bb)	Eingriff in die Berufsfreiheit	195
(c)	Ausschluss des Linienbedarfsverkehrs	197
(aa)	Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG	197
(bb)	Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG	198
i)	Festlegung des Prüfungsmaßstabs	198
ii)	Rechtfertigungsprüfung	199
cc)	Wettbewerbsrechtliche Vorgaben	199
(1)	Anwendbarkeit wettbewerbsrechtlicher Vorschriften	200
(a)	Ausschluss wegen Sicherstellungsauftrag	201
(b)	Ausschluss wegen fehlender Einnahmen	202
(c)	Beschränkter Prüfungsmaßstab – § 8 Abs. 3b PBefG	203
(d)	Verhältnis unionaler zu nationalen Regelungen	204
(2)	Wettbewerbsrechtliche Prüfung	206
(a)	§§ 18 ff. GWB	206
(aa)	§ 19 Abs. 1 GWB	207
i)	Marktbeherrschung	207
ii)	Missbräuchliche Verhaltensweise	207
(bb)	§ 19a GWB	209
(b)	Art. 102 AEUV	209
(c)	Art. 101 AEUV	209
dd)	Sonstige Vorgaben	212
ee)	Zwischenergebnis	212
b)	Zwangweise Einbindung anderer Teilnehmer	213
aa)	Plattformteilnahme als Genehmigungsvoraussetzung – § 13 PBefG	213
(1)	Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen	214
(a)	Klassischer Linienverkehr	214
(b)	Linienbedarfsverkehr	215
(2)	Plattformteilnahmepflicht in Nahverkehrsplänen	216

(3) Plattformteilnahme und Taxen – § 13 Abs. 4 Satz 1 PBefG	216
bb) Plattformeinbindung und § 21 Abs. 3 Satz 1 PBefG	217
c) Zwischenergebnis	217
2. Plattform und § 8 Abs. 3 Satz 6 PBefG	218
a) Vorhandene Unternehmer	218
aa) Merkmal „Vorhandene Unternehmer“	219
bb) Merkmal „Beteiligung“	220
b) Behindertenbeiräte	221
3. Plattformen und öffentliche Dienstleistungsaufträge	221
a) Grundlagen des öffentlichen Dienstleistungsauftrags	222
b) Einsatz einer Plattform	224
aa) Plattform als Betreiber – Art. 2 Buchst. d VO (EG) 1370/2007	224
bb) Plattform als Auszahlungsstelle	226
(1) Sukzessive Auszahlung	227
(2) Kürzungen von Auszahlungen	227
cc) Plattformbewertungen als Vergabekriterien	228
(1) Anwendbare Vorschriften	229
(2) Zuschlagskriterien	230
(3) Zuschlagskriterium Plattformdaten	231
III. Zwischenergebnis	233
B. Planerische Plattformnutzung	233
I. Plattform und Nahverkehrspläne	234
1. Substitution von Nahverkehrsplänen	234
a) Formvorschriften für Nahverkehrspläne	235
b) Plattformvorgaben als Nahverkehrsplan	236
2. Ergänzung von Nahverkehrsplänen durch Plattform	237
II. Nahverkehrsplanung mittels Plattformdaten	238
1. Daten für Nahverkehrspläne	239
a) Daten des Nationalen Zugangspunkts	239
b) Eigene Daten	241
2. Daten und § 8 Abs. 2 PBefG	242
III. Zwischenergebnis	242
C. Operative Plattformnutzung	242
I. Zahlungsabwicklung über Plattform	243
1. ÖPNV gemäß § 8 Abs. 1 PBefG	243

2. Taxen und Mietwagen	244
II. Plattform und On-Demand-Verkehre	245
1. Der Linienbedarfsverkehr – § 44 PBefG	246
a) „Virtuelle Haltestellen“ – Haltepunkte	247
b) Bestimmung der Haltepunkte	248
c) Festlegung von Synergiehaltepunkten	250
aa) Synergiepunkte durch Linienbedarfsverkehrsunternehmer	250
bb) Synergiepunkte durch Mobilitätsplattform	251
d) Bündelung von Fahrgastwünschen	253
aa) Wortlaut	253
bb) Historie	253
cc) Systematik	254
dd) Telos	254
ee) Zwischenergebnis	254
2. Linienbedarfsverkehr und der Daseinsvorsorgeauftrag	255
a) Daseinsvorsorgerechtliche Grenzen des Einsatzes	256
b) Landesrechtliche Grenzen	258
aa) Verdichtete Räume	258
bb) Ländliche Räume	259
III. Anschlussgarantie	260
1. Klassischer ÖPNV	261
2. Linienbedarfsverkehr	262
3. Taxen- als auch Mietwagenverkehr	262
IV. Plattform zur Sitzplatzreservierung	263
V. ÖPNV und additive Paketbeförderung	265
1. Anwendbarkeit PostG	266
a) PostG und Pakete	266
b) PostG und Plattform	267
2. Strukturelle Separierung	269
a) Anwendbarkeit von § 10 Abs. 1 PostG	269
b) „Andere Märkte“ im Sinne von § 10 Abs. 1 PostG	271
c) Marktbeherrschung	273
aa) Vorüberlegungen Marktbeherrschung	273
bb) Klassischer ÖPNV	274
cc) Linienbedarfsverkehr	275
dd) Taxen und Mietwagen	277
3. Paketstationen an Haltestellen	278

VI. Haftung des Plattformbetreibers	279
D. Zwischenergebnis	281
Fünftes Kapitel: Finanzierung einer landesweiten Mobilitätsplattform	285
A. Zulässigkeit von Vermittlungsentgelten	285
I. Straßenbahnen und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen	286
II. Taxenverkehr	287
III. Mietwagenverkehr	288
B. Zulässigkeit von Beihilfen	289
I. Anwendbarkeit Art. 107 AEUV	289
1. Sekundärrechtliche Regelungen – VO (EG) 1370/2007	290
a) Plattformen und Ausgleichsleistungen	290
b) Sonstige Finanzmittel und die VO (EG) 1370/2007	291
2. Plattform und Art. 106 Abs. 2 AEUV	292
a) Kommunales Verkehrsunternehmen als Plattformbetreiber	293
b) Eigenständiger Plattformbetreiber	294
II. Prüfung Art. 107 AEUV	295
1. Vorliegen einer Beihilfe	295
a) Staatliche Mittel	296
b) Vorteilsgewährung	296
c) Selektivität	298
d) Wettbewerbsverfälschung	298
e) Handelsbeeinträchtigung	299
f) Zwischenergebnis	299
2. Zulässigkeit der Beihilfe	299
C. Zwischenergebnis	301
Sechstes Kapitel: Rechtsschutz gegenüber einer landesweiten Mobilitätsplattform	303
A. Rechtsschutz staatlicher Akteure	303
I. Widmung unter Ausschluss von Aufgabenträgern	304
1. Zuständigkeit BVerfG	305
a) Kommunale Verfassungsbeschwerde	305
b) Landesinterne Streitigkeit	306

2. Eröffnung Verwaltungsrechtsweg – § 40 Abs. 1 Satz 1	
VwGO	306
a) Streitentscheidende Normen	307
b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	308
3. Zuständigkeit Sächsischer Verfassungsgerichtshof	309
II. Ausschluss von Aufgabenträgern trotz Widmung	309
III. Mangelnde Berücksichtigung kommunaler Verkehrsunternehmen	310
B. Rechtsschutz privater Akteure	310
C. Zwischenergebnis	311
Siebtens Kapitel: Fazit	313
Literaturverzeichnis	317

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Mittlerfunktion, eigene Darstellung; $n \in \mathbb{N}$.

52

Abkürzungsverzeichnis

∈	Element von
N	Natürliche Zahlen
a. E.	am Ende
AA/aA	Anderer Ansicht/anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AER	The American Economic Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ARL	Akademie für Raumentwicklung
Art.	Artikel
AT	Antitrust
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern
BB	Betriebs-Berater
BBankG	Bundesbankgesetz
Bbg	Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BefBedV	...Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

Abkürzungsverzeichnis

BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKartA	Bundeskartellamt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BörsG	Börsengesetz
BOKraft	..Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BOStrab	Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Brem	Bremen
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DAX	Deutscher Aktienindex
DB	Der Betrieb
Ders./ders.	Derselbe/derselbe
DMA	Digital Markets Act
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSA	Digital Service Act

DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
ECRL	e-commerce-Richtlinie
EG	Europäische Gemeinschaft
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
Erg. Lfg.	Ergänzungslieferung
EStAL	European Stat Aid Law Quarterly
et al.	et alia
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fn.	Fußnote
FrStllgVO	Freistellungsverordnung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hes	Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
HO	Haushaltsordnung
HRB	Handelsregister Abteilung B
Hrsg.	Herausgeber
I. Erg.	Im Ergebnis
i. V. m.	in Verbindung mit
IR	Infrastrukturrecht
IT	Informationstechnologie
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
JA	Juristische Arbeitsblätter
JEEA	Journal of the European Economic Association
JEL	Journal of Economic Literature
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Km	Kilometer
KO	Kommunalordnung
KommJur	Kommunaljurist
KommP	Kommunalpraxis
KomZG	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KV	Kommunalverfassung
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund
MDVO	Mobilitätsdatenverordnung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MMR	Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung
MobG BE	Berliner Mobilitätsgesetz
MüKo	Münchener Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N&R	Netzwirtschaften & Recht
Nds	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVG	Nahverkehrsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
P2B-VO	„Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten“
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PostG	Postgesetz
RD <i>i</i>	Recht Digital
RdTW	Zeitschrift für das Recht der Transportwirtschaft
RegG	Regionalisierungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

RFC	Request for Comments
RJE	The RAND Journal of Economics
RL/RLen	Richtlinie/Richtlinien
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
S. a./s. a.	Siehe auch/siehe auch
Saarl	Saarland
Sachs	Sachsen
SächsKrGebNG	Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz
SächsLPIG	Landesplanungsgesetz Sachsen
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Sächsisches Verfassungsgerichtshofsgesetz
SaubFahrzeug-BeschG	Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz
SH	Schleswig-Holstein
SLT-Drs.	Sächsischer Landtag – Drucksache
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StrG	Straßengesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TATuP	Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis
Thür	Thüringen
TMG	Telemediengesetz
TranspR	Transportrecht
UAbs.	Unterabsatz
UStG	Umsatzsteuergesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
V+T	Verkehr und Technik

Var.	Variante
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VMS	Verkehrsverbund Mittelsachsen
VO/VOen	Verordnung/Verordnungen
VO-ÖPNV	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Aufstellung von Nahverkehrsplänen für den ÖPNV
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkungen
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VVDStrRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe
VVV	Verkehrsverbund Vogtland
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WuV	Wirtschaft und Verwaltung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Z'GuG	Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Abkürzungsverzeichnis

ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVertriebsR	Zeitschrift für Vertriebsrecht
ZVON	Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien
ZVV	Zweckverband Öffentlicher Personennahverkehr Vogtland
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Erstes Kapitel: Einleitung

Angetrieben von der politisch geforderten Verkehrswende¹ wollen die Bundesländer verstärkt Mobilitätslösungen anbieten und potenzielle Neu- sowie Bestandskunden zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bewegen². Die Politik hat erkannt, dass der CO₂-Ausstoß zum Schutz der Natur reduziert werden muss; dabei erweist sich der Verkehrssektor als das Sorgenkind³. Neben dem Einsatz von Fahrzeugen mit niedrigeren Emissionswerten, wie es unter anderem im SaubFahrzeugBeschG⁴ vorgesehen ist, spielt die Digitalisierung eine entscheidende Rolle. Fahrtrouten können mit ihrer Hilfe optimiert und Fahrten selbst auf konkrete Nachfragesituationen beschränkt werden; effiziente Prozesse führen zudem zur Einsparung von Ressourcen. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik verbessert sowohl die Kommunikation und Interaktion mit dem Kunden als auch die unternehmensinternen Kernprozesse⁵.

Plattformen kommt im Rahmen der Digitalisierung eine entscheidende Bedeutung zu. Sie verändern nicht nur traditionelle Geschäftsfelder, indem neue digitale Marktteilnehmer als Konkurrenten entstehen, sondern die expansive Digitalisierung der Zugangsmöglichkeiten zu analogen Märkten selbst strukturiert ganze Branchen neu – es kommt zur „digital disruption“⁶. Welcher Einzelhändler fühlt sich nicht durch *Amazon* bedroht? Auch in der Personenbeförderung kam es bereits zu wegweisenden Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Plattformunternehmen *Uber*, weil sich bestehende Verkehrsunternehmen durch den neuen digitalen

1 Kipke, V+T 2022, 25, 26; siehe bereits die Überlegungen bei: *Fehling*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, § 10 Rn. 15.

2 Kahle, Mobilität in Bewegung, S. 52 ff.

3 Monheim, IR 2017, 236, 236; VDV, Jahresbericht 2019/2020, S. 10; s. a.: Hofmann, in: Knauff (Hrsg.), Neuerungen im Rechtsrahmen für den ÖPNV, S. 49.

4 Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, BGBl. I (2021), S. 1691; siehe hierzu: Knauff, in: ders. (Hrsg.), Neuerungen im Rechtsrahmen für den ÖPNV, S. 119 ff.

5 BMWi, Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2018, S. 6.

6 Scheer, IS 2016, 275, 275 f.; Skog/Wimelius/Sandberg, Business & Information Systems Engineering 2018, 431, 431; Veuve, in: VDV (Hrsg.), Digitale Transformation des ÖPNV, S. 21 f.; s. a.: McAfee/Brynjolfsson, Machine, Platform, Crowd, S. 154.

Giganten in ihrer Stellung bedroht sahen und weiterhin sehen⁷ – eine ernstzunehmende Gefahr mit Blick darauf, dass Plattformunternehmen wegen ihrer herausragenden Marktstellung mittlerweile die wertvollsten Wirtschaftsakteure darstellen⁸. So weist *Amazon* (Stand 15.02.2023) einen Marktwert von rund 933 Milliarden Euro auf, wohingegen alle Dax-Unternehmen⁹ zusammen auf „nur“ knapp 1,6 Billionen Euro kommen. *Uber* verfügt über eine Kapitalisierung in Höhe von 65 Milliarden Euro, also circa 85 % des Marktwertes von *Volkswagen*¹⁰.

A. Der gegenwärtige ÖPNV-Markt

Weniger relevant sind Plattformen bisher in einem Teilbereich der Personenbeförderung, nämlich dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dabei suggerieren die Zahlen zunächst einen großen und lukrativen Markt: Im Jahr 2020 nutzten 7,1 Milliarden Fahrgäste – überwiegend Schüler und Berufstätige¹¹ – den ÖPNV¹². Dies entspricht rund 19,5 Millionen Fahrgästen pro Tag, die dabei 58 Milliarden Personenkilometer¹³ zurücklegten¹⁴. Diese Zahlen können nicht verbergen, dass der Nahverkehr in seiner Gesamtheit defizitär ist¹⁵. Im ÖPNV musste die öffentliche Hand bei steigender Tendenz bisher rund 9,4 Milliarden Euro im Jahr zur Finanzierung beitragen¹⁶. Allein durch die negativen Auswirkungen der Coronapandemie

7 Siehe zum Beispiel: BGH, GewArch 2019, 157, 157 ff.

8 *Paul/Wollny*, Instrumente des strategischen Managements, S. 302.

9 Der Dax ist ein Index und umfasst unter anderem Adidas, Allianz, BASF, BMW, Deutsche Post, Mercedes-Benz Group, Porsche, SAP, Siemens und Volkswagen.

10 S. a.: *Demary/Rusche*, IW-Kurzbericht 56/2018, S. 2, welche nicht börsennotierte Unternehmen betrachten.

11 *Schmitz*, in: VDV (Hrsg.), Digitale Transformation des ÖPNV, S. 26; s. a. den Überblick bei: *Elste*, in: VDV (Hrsg.), Verkehrsverbünde, S. 70; VDV, Jahresbericht 2019/2020, S. 61.

12 <https://www.vdv.de/daten-fakten.aspx> [abgerufen 02.11.2022].

13 (Anzahl Personen) x (Tarifkilometer), siehe: *VDV-Akademie*, Grundwissen Personenverkehr und Mobilität, S. 346.

14 <https://www.vdv.de/daten-fakten.aspx> [abgerufen 02.11.2022].

15 *Knauff*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, § 28 Rn. 10; *Möstl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 87e Rn. 138.

16 <https://www.vdv.de/daten-fakten.aspx> [abgerufen 02.11.2022]; s. a.: *Becker*, IR 2017, 151, 151; v. *Hirschhausen/Walter*, IR 2008, 275, 275; *Knauff*, in: ders. (Hrsg.), Rechtsanwendung und Finanzierung im ÖPNV, S. 141; *Schade/Scherf*, in: *Knauff* (Hrsg.),

hinsichtlich der Fahrgastzahlen¹⁷ mussten die Verkehrsunternehmen und der Staat in 2020 Mindereinnahmen an Fahrgeldern in Höhe von knapp 3,2 Milliarden Euro abfangen¹⁸.

Aufgrund dieser wirtschaftlichen Besonderheit dringen Plattformunternehmen nur auf einen Teilmarkt der Personenbeförderung vor. Im Fokus stehen bisher insbesondere der Taxen- als auch Mietwagenverkehr¹⁹, weil in beiden Fällen die Kosten der Fahrt inklusive des angestrebten Gewinns durch entsprechende Fahrpreise abgedeckt werden. Zwar gelten beide Verkehrsformen²⁰ unter bestimmten Bedingungen als Teil des ÖPNV²¹, doch eine über den Taxen- und Mietwagenverkehr hinausgehende Marktdurchdringung seitens privater (Plattform-)Akteure, beispielhaft seien *Uber*²², *Talixo*²³ oder *Free Now*²⁴ genannt, ist nicht erkennbar. Vielmehr versuchen vorwiegend die kommunalen Verkehrsunternehmen die Entwicklung digitaler Mobilitätslösungen voranzutreiben, um die Kundenbedürfnisse möglichst individueller und zugleich kostengünstiger Fortbewegungsmöglichkeiten zu befriedigen.

B. Potenziale einer landesweiten Mobilitätsplattform

Im Kontext der Digitalisierung wird ein entscheidender Akteur bisher weitestgehend ausgeklammert. Gemeint sind die Aufgabenträger, in Sachsen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG Sachs²⁵ grundsätzlich die Landkreise und

ÖPNV als Bestandteil und Gegenstand der Verkehrswende, S. 79 f.; *Waßmuth/Wolf*, Verkehrswende – Ein Manifest, S. 58.

17 *Schade/Scherf*, in: Knauff (Hrsg.), ÖPNV als Bestandteil und Gegenstand der Verkehrswende, S. 73.

18 VDV, Statistik 2020, S. 34; s. a.: *Busch/Arndt/Dziallas et al.*, Der Nahverkehr 2022, 42, 43; *Kuttig/Bülles*, ÖPNV-Report 2020/2021, 5, 6; *Muth*, ÖPNV-Report 2020/2021, 22, 23 ff.; *Nohroudi* in: VDV (Hrsg.), Digitale Transformation im ÖPNV, S. 178.

19 S. a. die Aufzählungen bei: *Fehling/Schröter*, Die Verwaltung 2020, 381, 382 f.; *Haack/Dathe*, ZRP 2019, 81, 82; *Krämer/Weiss/Benz*, Der Nahverkehr 2019, 52, 53 ff.; *Meyer*, Der Nahverkehr 2016, 50, 50 f.; *Nohroudi*, in: VDV (Hrsg.), Digitale Transformation im ÖPNV, S. 175 ff.; *Rees*, Digitalisierung in Mobilität und Verkehr, S. 27 ff.

20 *Fromm/Sellmann/Zuck*, Personenbeförderungsrecht, § 10 Rn. 1.

21 Siehe das dritte Kapitel, Abschnitt B.IV.3.a).

22 <https://talixo.de/> [abgerufen am 13.12.2022].

23 <https://www.uber.com/de/de/> [abgerufen am 13.12.2022].

24 <https://www.free-now.com/de/> [abgerufen am 13.12.2022].

25 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen, GVBl. Sachs (1995), S. 412; zuletzt geändert durch Art. 36 Gesetz vom 27.01.2012, GVBl. Sachs (2012), S. 130.

kreisfreien Städte, denen aufgrund von § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG²⁶ die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV obliegt²⁷. Das den Aufgabenträgern zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehende Instrumentarium wird weitestgehend analog gespielt. Dies umfasst Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich von Planungsprozessen bis hin zur Erbringung der konkreten Personenbeförderungsleistungen. Dabei wäre es wünschenswert, dass auch die staatliche Seite von der in §§ 3a ff. PBefG normierten Digitalisierung in Form einer Übermittlungspflicht an den Nationalen Zugangspunkt²⁸, die zum Beispiel Fahrpläne oder Störungen seitens der Verkehrsunternehmen umfasst, profitieren könnte. Eine landesweite Mobilitätsplattform im ÖPNV könnte an diese vom Gesetzgeber geschaffene Grundlage zur Digitalisierung anknüpfen²⁹.

Eine landesweite Plattform im ÖPNV böte zunächst die Möglichkeit bisher analoge Verfahren durch digitale Gegenstücke zu ersetzen, indem zum Beispiel die Einbindung von Verkehrsunternehmen in den Planungsprozess plattformgestützt stattfindet oder Aufgabenträger die Plattform als Ausgangspunkt für ihre Zusammenarbeit nutzen. Die sodann vorliegenden Daten könnten automatisch verarbeitet werden, was den Zeit- und damit Kosteneinsatz aller beteiligten Akteure senken kann. Zusätzlich wären Interaktionen zwischen den Marktteilnehmern direkt mittels der Plattform möglich, was nicht nur erneut die erforderliche Zeit für Planungs- und Entscheidungsprozesse verkürzen kann, sondern auch die Einbindung individueller Mobilitätslösungen ermöglicht oder eine Randnutzung im ÖPNV möglich macht, beispielsweise zur additiven Güterbeförderung. Insbesondere die Fahrgäste könnten mit Hilfe der Plattform auf Verkehrslösungen Einfluss nehmen, indem sie etwa Haltestellen bestimmen oder Fahrstrecken und -zeiten selbst festlegen. Eine derartige Mobilitätsplattform, nicht nur verstanden als Buchungsinstrument für die Fahrgäste, sondern als Sicher-

26 Personenbeförderungsgesetz, BGBl. I (1990), S. 1690; zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 16.04.2021, BGBl. I (2021), S. 822; ein kurzer Überblick zu den Grundstrukturen findet sich bei: *Kment*, NVwZ 2020, 366, 367.

27 Zu den Details siehe das dritte Kapitel, Abschnitt C.

28 <https://mobilithek.info/> [abgerufen am 13.02.2023]; s. a. das zweite Kapitel, Abschnitt C.II.2.

29 S. a.: *Ackermann*, in: VDV (Hrsg.), *Digitale Transformation des ÖPNV*, S. 135; *Becker*, *Der Nahverkehr* 2002, 12, 13; *Kagermeier*, in: *Mager/Klühspies* (Hrsg.), *Verkehr in der Forschung*, S. 32; *Nohroudi* in: VDV (Hrsg.), *Digitale Transformation im ÖPNV*, S. 176; *Schmöe*, *Öffentlicher Personennahverkehr in kleinen und mittelgroßen Kommunen*, S. 45.