



Protokoll zum Arbeitstreffen „Rechtliche Rahmenbedingungen für den Gütertransport im ÖPNV“ am 21. Juni 2021 per Webex

Begrüßung

Dr. Ralf Bammerlin, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

- Große Teilnehmerzahl unterstreicht das Interesse an den rechtlichen Fragestellungen zum Gütertransport im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Relevanz des Themas.
- Im November 2020 hatte auf Initiative und unter Leitung des Bundesministers Andreas Scheuer ein Runder Tisch „Warentransport via ÖPNV“ stattgefunden. Der Minister bezeichnete den Runden Tisch damals als Auftakt, um die wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Gütertransport im ÖPNV zu prüfen.
- Seitdem ist viel passiert. So wurde bspw. das Projekt LogIKTram in Karlsruhe auf den Weg gebracht und im Rahmen des Förderprogramms Städtische Logistik des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) werden derzeit mehrere Förderanträge für Machbarkeitsstudien zum Transport von Gütern im ÖPNV vorbereitet. Förderanträge können von Kommunen und Landkreisen bis zum 31.08.2021 eingereicht werden (weiterführende Informationen finden Sie [hier](#)).
- Die wirtschaftliche und technische Machbarkeit des Gütertransports im ÖPNV kann aus Sicht des BMVI nur vor Ort anhand konkreter Fallstudien und Pilotprojekte sinnvoll geprüft werden.
- Gleichzeitig sollten übergreifende Fragestellungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Gütertransports im ÖPNV aus Sicht des BMVI zentral erörtert werden. Dies spiegelt auch den Wunsch der Praktiker wider, die sich in dieser Angelegenheit an das BMVI gewendet haben.
- Bei der heutigen Veranstaltung sollen die relevanten rechtlichen Fragestellungen – und nicht bereits mögliche Antworten – im Mittelpunkt der Diskussion stehen.

Verbundvorhaben LogIKTram in Karlsruhe (s. [Foliensatz](#))

Ascan Egerer, Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH

- Das Projekt LogIKTram ist Teil der größeren Gesamtinitiative regioKArgo. Das Projekt hat zum Ziel, ein Logistikkonzept und eine IKT-Plattform für den Stadtbahn-basierten Gütertransport zu entwickeln.
- Folgende rechtliche Kernbereiche wurden bislang im Rahmen des Projektes identifiziert:
 - o Personenbeförderungsgesetz (PBefG) > Aufnahme des Güterverkehrs und Diskussion zugangsrechtlicher Voraussetzungen, Einfluss auf Beförderungspflicht (s. Folie 5)
 - o Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BOStrab) > Frage nach der Integration des Güterverkehrs, Fahrzeugbemessungen, Konstruktion der Fahrzeuge. Kann Güterverkehr nur mit straßenbahnähnlichen Fahrzeugen oder auch mit Eisenbahnfahrzeugen betrieben werden? Klares Regelwerk zum Bau von Anlagen für den Güterverkehr wünschenswert (s. Folie 6).

- Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) > Gleisanschlüsse finden bislang keine Erwähnung (s. Folie 7).
- Betriebsordnungen für Anschlussbahnen (BOA) > Einheitliche bundesweite Vorgaben wären hilfreich (s. Folie 8).
- Fahrzeugzulassung > Reglungsbedarf im Hinblick auf technische Gerätschaften für die automatisierte Be- und Entladung, die Ladungssicherung etc.; Brandschutzvorgaben für gemischten Betrieb, Vorgaben zum Transport von Gefahrgut ohne gleichzeitige Personenbeförderung mit Umschlag auf BOStrab-Infrastruktur (s. Folie 9)
- Infrastruktur > Anlagen, Bemaßungen, Abstandsregelungen etc. (s. Folie 10)
- Finanzierung und Förderfähigkeit > Förderfähigkeit von gemischtgenutzten Anlagen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) (s. Folie 11)
- Haftungsfragen > Unfallschutz bei zeitgleicher Beförderung von Menschen und Gütern, Haftung des Verkehrsunternehmens, Verantwortung des Fahrpersonals etc. (s. Folie 12)
- Weitere Rechtsbereiche: Beihilferecht, Kartellrecht, Arbeitsschutz, Verwendung von künstlicher Intelligenz (s. Folie 13)
- Grundsätzlich sollten folgende Konstellationen berücksichtigt werden: Beiladung und Massentransport (s. Folie 4).

Pilotprojekt LastMileTram in Frankfurt a. M. (s. [Foliensatz](#))

Prof. Dr. Domenik Wendt, Frankfurt University of Applied Sciences

- Das Konzept der LastMileTram wird auf den Folien 5 und 6 dargestellt.
- Folgende Lieferabschnitte sind rechtlich zu unterscheiden: 1) Transport mit der Straßenbahn (+ Aus- und Einladen), 2) Lagerung und 3) Auslieferung mit dem Lastenrad (s. Folie 7)
- Folgende Transportvarianten sind rechtlich zu unterscheiden: 1) Reine Güterstraßenbahn, 2) gemischter Transport von Gütern und Personen und 3) Anhänger für Güter (s. Folie 7)
- Folgende Akteure werden genannt: Straßenbahnbetreiber, Straßenbahnführer, Verloader, Fahrgast, Betreiber des Mirco-Hubs, Betreiber der Lastenradbelieferung, Lastenradfahrer, Empfänger, Dritte (s. Folie 7)
- Ein Überblick zu den Rechtsfragen zum Straßenbahntransport, zur Lagerung und zur Lastenradbelieferung findet sich auf Folie 9.
- Die Rechtsfragen sind auch von der Wahl der Transportvariante abhängig.
- Be- und Entladezeiten dürfen nicht die Beförderung von Personen beeinträchtigen.
- Betreibergesellschaften, die den ÖPNV in einer Stadt organisieren, dürfen nach den europarechtlichen Vorgaben nur den Personenverkehr organisieren > Mischmodelle müssten im EU-Recht geregelt werden. Ansonsten wären dem Transport von Gütern per Tram enge Grenzen gesetzt.
- Die Zuordnung zu unterschiedlichen Rechtsbereichen wird auf Folie 10 dargestellt.
- Einzelfallbetrachtungen sind mit Blick auf landesrechtliche Vorschriften und städtische Besonderheiten erforderlich.

Pilotprojekte kombiBUS Uckermark und kombiBAHN Nordhessen (s. [Foliensatz](#))

Anja Sylvester, LaLoG LandLogistik GmbH

Projekt kombiBUS Uckermark

- Der Betrieb des kombiBUS Uckermark startete 2012 und läuft bis heute. Im Rahmen des Projektes wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben mit der Fragestellung, ob das Projekt ohne Ausnahmegenehmigung oder Gesetzesänderung starten könne. Das juristische Gutachten tangierte dabei drei Bereiche:
 - o Darf ein kommunales Unternehmen wirtschaftlich tätig sein?
 - o Vergabe-, wettbewerbs- und gewerbe- sowie ordnungsrechtlicher Fragen zur Umsetzung
 - o Steuerliche Auswirkungen der Umsetzung des Projekts auf das Unternehmen
- Das Gutachten kam zu dem Schluss, dass eine separate Erlaubnis bzw. Ausnahmegenehmigung eigens für die Güterbeförderung nicht notwendig sei, da die Gütermitnahme zum Zwecke der Personenbeförderung erfolge (s. Folie 9).
- Die Durchführung wirtschaftlicher Aktivitäten in einem Verkehrsunternehmen in vollständiger oder teilweise öffentlicher Hand müsse jedoch im Rahmen enger Grenzen erfolgen. Das Unternehmen dürfe beispielsweise nicht für die Gütermitnahme seine Kapazitäten ausweiten (s. Folie 10).
- Auch die Kommunalverfassung und die Gemeindeordnung der Bundesländer sowie das Vergaberecht sind betroffen (s. Folien 11 und 12).

Projekt kombiBAHN Nordhessen

- Das Projekt besteht aus einer Machbarkeitsstudie zum Warentransport im schienengebundenen ÖPNV (s. Folien 4, 14 und 17).
- Die Infrastrukturnutzungsbedingung ist davon abhängig, wie die Risikobewertung der einzelnen Bahnhöfe abläuft (s. Folien 18 und 19) > Einflussfaktoren sind z. B. Brandschutz, Begleitung von Rollbehältnissen und Haftungsfragen.
- Zu Nutzungsrechten und Auswirkungen des Verkehrsvertrags s. Folien 20 und 21.

Paneldiskussion mit den Impulsgebern

- Allgemeine Feststellungen: Es muss differenziert werden zwischen Fragestellungen, die nur am konkreten Fallbeispiel geklärt werden können, und übergreifenden Rechtsfragen. Es spielen rechtliche Regelungen sowohl auf kommunaler, Landes-, Bundes- als auch auf EU-Ebene eine Rolle. Viele Fragestellungen betreffen das Vertragsrecht. Hier wären standardisierte Vorgehensweisen denkbar, die keine Änderungen des Bundesrechts notwendig machen.
- Herr Prof. Wendt plädiert für eine Anpassung bzw. Ergänzung des PBefG, um die Mitnahme von Gütern im ÖPNV gesetzlich zu verankern. Eine bestehende Experimentierklausel im PBefG sei keine langfristige Lösung. Er weist zudem erneut darauf hin, dass europarechtliche Fragestellungen, die einem Transport von Gütern im ÖPNV entgegenstehen, adressiert werden müssten. In diesem Zusammenhang könne auch geprüft werden, ob eine Überlassung bzw. Teilüberlassung im Rahmen des geltenden Europarechts möglich wäre.
- Herr Egerer weist darauf hin, dass die Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH ein kommunales Unternehmen in 100-prozentigem Besitz der Stadt Karlsruhe ist, das auch Güterverkehr betreiben und damit Einnahmen erzielen darf. Im Rahmen der Karlsruher Projekte stellt sich auch die Frage nach neuen Geschäftsmodellen/Dienstleistungen, die sich aus den Anforderungen zum nachhaltigen Transport ergeben könnten.

- Frau Sylvester unterstreicht, dass die Frage nach der Verwendung der Einnahmen aus der Güterbeförderung auf der Infrastruktur, die aus Steuergeldern für die Personenbeförderung finanziert worden ist, näher beleuchtet werden müsse.
- Herr Dr. Bammerlin folgert, dass die satzungsmäßige Zweckbestimmung der Betreibergesellschaften somit offenbar wesentlichen Einfluss auf deren Handlungsspielräume bei der Kombination von ÖPNV und Güterverkehr zu haben scheinen.

Diskussion mit allen Teilnehmenden

- Auch andere Teilnehmer weisen auf eine erforderliche Anpassung des PBefG hin.
- Es wird darauf verwiesen, dass für die Nutzung von Nebengleisen für den Verladevorgang eine Plangenehmigung oder ein Planfeststellungsverfahren erforderlich sind. Dies könne ein weiteres Nadelöhr darstellen, insbesondere wenn Anlieger betroffen sind.
- Ein Vertreter der Transportwirtschaft merkte an, dass eine Beförderung von Gütern durch kommunale Unternehmen auch mit Blick auf das Gemeindefachrecht diskutiert werden müsste. Außerdem wurde die Frage gestellt, wie die Güterverkehrsdienstleistungen (z. B. Be- und Entladung) ausgeschrieben bzw. vergeben werden müssten.
- Ein Teilnehmer weist darauf hin, dass auch ein Blick auf die rechtlichen Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten hilfreich wäre (z. B. Niederlande).
- Von mehreren Teilnehmern kommt der Hinweis, dass Standards für Behälter (Normung als rechtliches Thema) ebenfalls wichtig wären. Auch mit Blick auf den Digitalisierungsbedarf zur Automatisierung der Logistikprozesse verkehrsträgerübergreifender Transportketten und die in diesem Zusammenhang stehende Plattformökonomie wäre eine standardisierte Schnittstellen-Diskussion erforderlich.

Ausblick

Dr. Ralf Bammerlin, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

- Das BMVI wird den Teilnehmenden ein Protokoll des Arbeitstreffens zur Verfügung stellen und es über das Internet öffentlich zugänglich machen.
- Das BMVI wird im Nachgang des Arbeitstreffens – auch in Anlehnung an die Ergebnisse der heutigen Diskussion – die rechtlichen Regelungsbedarfe und offenen Fragen zum Gütertransport im ÖPNV systematisieren.
- Das BMVI wird die Akteure aus der Praxis auch weiterhin in seine Überlegungen einbinden.