

Nachhaltige Mobilität in der Praxis

Endbericht

Programmsteuerung:

Klima- und Energiefonds

Programmabwicklung:

Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC)

1 Projektdaten

Projekttitle	Recht: Hemmnis, Grundlage und Beschleuniger für Transformationsprozesse in der nachhaltigen Mobilität	
Projektnummer	C161738	
Programm	Nachhaltige Mobilität in der Praxis Ausschreibung 2020	
Beauftragter	Technische Universität Wien Institut für Raumplanung Forschungsbereich Rechtswissenschaften Projektleiterin: Univ.Prof. Dr.iur. Dragana Damjanovic, LL.M.	
Projektpartner	-	
Projektstart und Dauer	Projektstart: 01.10.2021	Dauer: 12 Monate (geplant), Verlängerung bis 31.10.2022

Synopsis: Im Projekt wurde die Rolle des Rechts als Hemmnis, Grundlage und Beschleuniger für Transformationsprozesse zur nachhaltigen Mobilität anhand der rechtlichen Rahmenbedingungen für die „alternativen“ Mobilitätsdienste Sharing, Pooling und Mikro-ÖV strukturiert erfasst und aufgearbeitet. Es wurde untersucht, ob und inwieweit die rechtliche Einordnung dieser Mobilitätsdienstleistungen und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen ein Hindernis für das Entstehen und die Etablierung dieser Dienste am Markt darstellen. Die zentralen Fragestellungen, die im Projekt untersucht wurden, waren die rechtliche Definition dieser Mobilitätsdienste, die Regelungen des Marktzugangs, die Pflichten bei der Ausübung, die arbeitsrechtliche Stellung der Fahrer:innen sowie mögliche Bevorrechtigungen im Straßenverkehr. Daraus abgeleitet wurde der Handlungsbedarf für eine Reform des Rechtsrahmens für die jeweiligen Mobilitätsdienste formuliert und mögliche Handlungsoptionen für eine Neuordnung des Rechtsrahmens im Gesamten aufgezeigt. Diese sollen als Grundlage für politische Entscheidungsträger:innen dienen, um die aus dem Recht folgenden Hemmnisse abzubauen und das Recht zielgerichtet als Grundlage und Beschleuniger für die Marktdurchdringung nachhaltiger Mobilitätslösungen einzusetzen.

[Kurzbeschreibung des Projektes und der wichtigsten Inhalte und Ergebnisse](#)

2 Inhaltliche Beschreibung des Projektes

2.1 Kurzfassung (max. 2 Seiten)

Die rechtsdogmatische Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die alternativen Mobilitätsdienstleistungen hat ergeben, dass der geltende Rechtsrahmen die neuen Mobilitätsdienstleistungen nicht adäquat erfassen kann. Oftmals ist nicht klar, ob die Marktzugangs- und -ausübungsregelungen des GelverkG oder KfLG anwendbar sind, vielfach passt keines der beiden Regelungsregime: das KfLG deswegen nicht, weil es nur für liniengebundene Mobilitätsdienste gilt; das GelverkG wiederum gilt nur für die erwerbswirtschaftliche Erbringung (= am Markt) und hier wiederum nur in bestimmten Formen (Taxi, Anrufsammeltaxi, ...). Vielfach werden die neuen Mobilitätsdienstleistungen aber nicht als klassische Leistung am Markt erbracht, sondern in der Regel öffentlich subventioniert und zum Teil durch gemeinnützige Vereine und freiwillig Tätige, weshalb die Einordnung erwerbswirtschaftlich – nicht-erwerbswirtschaftlich generell schwierig ist. Die Konsequenz ist, dass Personenbeförderung, die weder unter das KfLG noch das GelverkG subsumiert werden kann (anderes gilt für Sharing, wo nur eine Bereitstellung von Fahrzeugen vorliegt):

- entweder als rechtlich unzulässig gilt, wenn sie erwerbswirtschaftlich erfolgt, oder
- wenn sie nicht-erwerbswirtschaftlich erfolgt, betreffend des Marktzugangs nicht spezifisch reguliert wird und im Hinblick auf die Marktausübung (Beförderungspflichten, Haftung, etc.) dem allgemeinen Zivilrecht unterliegt. Auf Grundlage des allgemeinen Zivil- und insb. Vertragsrechts ist aber oft unklar, was gilt (oftmals lässt sich das konkret nur für den Einzelfall beurteilen); zum Teil sind die Regelungen des allgemeinen Zivilrechts auch überschließend (= strenger als nach KfLG und GelverkG). Wenn Fahrer:innen als Freiwillige tätig werden, unterliegen sie nicht den Schutzbestimmungen wie Arbeitnehmer:innen – oftmals ist aber nicht eindeutig klar, ob sie als Freiwillige oder Arbeitnehmer:innen einzustufen sind.

Für alternative Mobilitätsdienstleistungen gelten auch keine spezifischen Regelungen (zB Bevorrechtigungen) bei der Nutzung des Straßenraums, weil sich die StVO nur auf das KfLG und die Kategorie „Taxi“ nach GelVerkG bezieht.

Es besteht daher Handlungsbedarf dahingehend, für Pooling (= die nicht-erwerbswirtschaftliche Mitbeförderung) und für Mikro-ÖV (=Personenbeförderung gegen Entgelt, die nicht erwerbswirtschaftlicher Individualverkehr und nicht Linienverkehr ist) eigene Marktzugangs- und entsprechend Beförderungsregelungen zu schaffen, die auf die jeweiligen Spezifika und Besonderheiten dieser Dienste Bedacht nehmen. Zusätzlich ist zu überlegen, ob für im Mobilitätsbereich tätige Freiwillige gesetzlich spezifische Schutzbestimmungen festgelegt werden sollen und ob es – abseits des allgemeinen Arbeitsrechts - einer gesetzlichen Klarstellung bedarf, wie die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmer:innen und Freiwilligen erfolgen soll. Schließlich ist die StVO dahingehend anzupassen, dass eine klare Rechtsgrundlage für die exklusive Zuweisung von Sharing

Parkplätzen geschaffen wird, sowie um Ausnahmen von bzw. reduzierte Gebühren in der Kurzparkzone vorsehen zu können. Dem sind flankierend Regelungen für die Kennzeichnung vorzusehen, um diese Bevorrechtigungen umsetzen zu können. Gleichermaßen ist zu überlegen, ob und in welchem Umfang Bevorrechtigungen im Straßenverkehr auch für Pooling und Mikro-ÖV gelten sollen und es daher auch einer besonderen Kennzeichnung dieser Mobilitätsdienste bedarf. Um den oben für die jeweiligen Dienstleistungen und rechtlichen Fragestellungen identifizierten rechtlichen Handlungsbedarf umzusetzen, besteht die Möglichkeit:

- einer gesamthaften Lösung in Form eines neuen Mobilitätsdienstleistungsgesetzes, dass sämtliche Mobilitätsdienstleistungen regeln würde, also neben der Personenbeförderung auch die (in diesem Bericht nicht behandelte) Güterbeförderung und das bloße Bereitstellen von Fahrzeugen (zB in der Form von Sharing); oder
- ein neues PersonenbeförderungsG zu erlassen, das die Regelungen des derzeit bestehenden GelverkG und des KfLG zusammenzieht und neue Regelungstatbestände und entsprechend Vorschriften für das Pooling und den Mikro-ÖV vorsieht. Die neuen Kategorien sollten dabei aber nicht allzu kasuistisch festgelegt werden (wie dzt bei Rufbussen und Anrufsameltaxis erfolgt). Die Umschreibung sollte anhand von Charakteristika und Funktionalität, welche bestimmte Regelungserfordernisse eröffnen, erfolgen: zB Mitbeförderung, Personenbeförderung gg Entgelt, welche kein erwerbswirtschaftlicher Individualverkehr und kein Linienverkehr ist. Die notwendigen Neuregelungen zum Sharing würden dann in einem eigenen CarsharingG erfolgen (wie in DE) oder könnten – da sie in erster Linie die Nutzung des Straßenraums betreffen – auch in die StVO integriert werden. Die Güterbeförderung wäre dann weiterhin in einem eigenen Gesetzestext – das GüterbeförderungsG – geregelt.
- einer minimalen Lösung, die auch am KfLG und GelverkG festhält und diese so anpasst, dass sie auch Pooling und Mikro-ÖV erfassen. Nachdem aber beide Gesetzestexte – wie oben ausgeführt – für die Erfassung der neuen Mobilitätsdienstleistungen nicht passend erscheinen, und daher ohnehin umfangreicherer Anpassungen bedürften, wird eine der oben Genannten größeren Lösungen empfohlen.

2.2 Projektinhalte und Resultate

1. Ausgangssituation / Motivation

Die alternativen bzw. „neuen“ Mobilitätsdienstleistungen Sharing, Pooling, Mikro-ÖV werden als zentrale Bausteine der die Transformationsprozesse zu nachhaltigen Mobilitätslösungen betrachtet. Diese Formen der Mobilität sollen den ÖPNV ergänzen und für eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs förderlich sein. In der Praxis erweist sich jedoch der derzeit geltende rechtliche

Rahmen im Bereich der Mobilität in Österreich, insbesondere die Regulierung der Personenbeförderungsdienstleistungen, häufig als unzulänglich, um eine Einordnung dieser Dienste vorzunehmen und somit deren Etablierung am Markt zu fördern. Das Recht stellt insofern mitunter ein Hemmnis für nachhaltige Transformationsprozesse im Mobilitätssektor dar.

2. Projektziele

Ziel des Projekts war es, die mit der Bereitstellung der „alternativen“ Mobilitätsdienste Sharing, Pooling und Mikro-ÖV in Zusammenhang stehenden rechtlichen Fragen strukturiert zu erfassen und die relevanten Gesetzesmaterien umfassend und gesamthaft zu untersuchen, auch und vor allem im Kontext zu klassischen Mobilitätsdienstleistungen. Dabei sollte herausgearbeitet werden, ob und inwieweit die bestehenden rechtlichen Vorschriften (dh die rechtliche Einordnung dieser Dienstleistungen und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen) ein Hindernis für das Entstehen und die Etablierung dieser alternativen Mobilitätsdienste am Markt darstellen. Aus dem rechtlichen Status quo abgeleitet sollte der Handlungsbedarf für eine Reform des Rechtsrahmens formuliert werden. Auf dieser Grundlage sollten dann mögliche Handlungsoptionen für eine Neuordnung des Rechtsrahmens für die einzelnen Fragestellungen und im Gesamten aufgezeigt werden. Diese sollten in weiterer Folge als Diskussionsgrundlage für den Gesetzgeber bzw. die politischen Entscheidungsträger:innen dienen, vor allem um aufzuzeigen, welche gesetzlichen Maßnahmen zu setzen sind, um zum einen die aus dem Recht folgenden Hemmnisse abzubauen, und zum anderen, das Recht zielgerichtet als Grundlage und Beschleuniger für die Marktdurchdringung nachhaltiger Mobilitätslösungen einzusetzen.

3. - 6 Tätigkeiten im Rahmen des Projektes inklusive methodischem Zugang

Die ausführliche Untersuchung der Fragestellungen und die im Detail ausgeführten Projektergebnisse finden sich im **beiliegenden Endbericht**. Die dafür herangezogene Methodik war eine rechtswissenschaftliche Analyse der bestehenden rechtlichen Vorschriften, deren Kategorisierung und Strukturierung nach den relevanten rechtlichen Fragestellungen, für die ein Handlungsbedarf gesehen wird und daraus abgeleitet die rechtspolitische Formulierung von Handlungsoptionen.

7. Beschreibung und Begründung von Abweichungen zum Antrag

Auf ausdrücklichen Wunsch des Fördergebers wurde die Untersuchung auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sharing, Pooling, Mikro ÖV als Hemmnis für die Transformation im Mobilitätsbereich eingeschränkt. Dementsprechend wurde das weitere Arbeitsprogramm des Projekts dieser Schwerpunktsetzung angepasst.

2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus den Resultaten

- Welche Schlussfolgerungen kann das Projektteam ziehen?

Es besteht Handlungsbedarf dahingehend, für Pooling (= die nicht-erwerbswirtschaftliche Mitbeförderung) und für Mikro-ÖV (=Personenbeförderung gegen Entgelt, die nicht erwerbswirtschaftlicher Individualverkehr und nicht Linienverkehr ist) eigene Marktzugangs- und entsprechend Beförderungsregelungen zu schaffen, die auf die jeweiligen Spezifika und Besonderheiten dieser Dienste Bedacht nehmen. Zusätzlich ist zu überlegen, ob für im Mobilitätsbereich tätige Freiwillige gesetzlich spezifische Schutzbestimmungen festgelegt werden sollen und ob es – abseits des allgemeinen Arbeitsrechts - einer gesetzlichen Klarstellung bedarf, wie die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmer:innen und Freiwilligen erfolgen soll. Schließlich ist die StVO dahingehend anzupassen, dass eine klare Rechtsgrundlage für die exklusive Zuweisung von Sharing Parkplätzen geschaffen wird, sowie um Ausnahmen von bzw. reduzierte Gebühren in der Kurzparkzone vorsehen zu können. Dem sind flankierend Regelungen für die Kennzeichnung vorzusehen, um diese Bevorrechtigungen umsetzen zu können. Gleichermaßen ist zu überlegen, ob und in welchem Umfang Bevorrechtigungen im Straßenverkehr auch für Pooling und Mikro-ÖV gelten sollen und es daher auch einer besonderen Kennzeichnung dieser Mobilitätsdienste bedarf.

Ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß sich alternative Mobilitätsdienste entwickeln können, wird nicht nur davon abhängen, wie der ordnungs-, haftungs- und straßenverkehrsrechtliche Rahmen für die Dienste ausgestaltet ist. Maßgeblich wird im Besonderen auch sein: 1) ob besondere Infrastrukturvorrichtungen für diese Dienste geschaffen werden (wie zB. Mobility Hubs oder Car-Sharing-Lösungen bei Bahnhöfen), und wer diese wo errichten soll und wie der Zugang zu diesen geregelt ist. 2) Relevant ist freilich auch, inwieweit es einer öffentlichen Finanzierung der alternativen Mobilitätsdienste bedarf, damit sie sich breit etablieren können und tatsächlich zu einer guten Ergänzung des klassischen Öffentlichen Verkehrs werden. Daher ist über Finanzierungsstrukturen und die Möglichkeit der Integration dieser Dienste in das System der Organisation und Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs nach dem ÖPNRV-G nachzudenken. 3) Ein relevanter Faktor wird zudem sein, wie gut es gelingt, diese alternativen Mobilitätsdienste in die mit dem Verkehrssektor eng verwandten Sektoren zB des Wohnens (etwa im Zuge neuer Stadtentwicklungen oder Quartierssanierungen) oder des Arbeitens (zB durch entsprechende steuerrechtliche Anreize oder klare Pflichten für Unternehmen) zu integrieren.

- Welche weiteren Schritte werden durch das Projektteam anhand der Resultate gesetzt?

Die relevanten Ergebnisse werden mit den politischen Entscheidungsträger:innen nochmals diskutiert. Die noch offenen Fragestellungen werden in einem neuen Projekt „SLIMobility“ in einem Konsortium mit anderen Disziplinen und der Praxis weiterbearbeitet.

- Welche anderen Zielgruppen können relevante und interessante Schlussfolgerungen aus den Projektresultaten ziehen und wer kann auf die Projektresultate aufbauend weiterarbeiten?

Neben den politischen Entscheidungsträger:innen und dem Gesetzgeber, die für die Rechtsgestaltung in diesem Bereich zuständig sind, sind im Besonderen die Detailergebnisse zum bestehenden Rechtsrahmen (wie dieser derzeit etwa die Beförderungsbedingungen festlegt) für sämtliche Anbieter von alternativen Mobilitätsdiensten von Relevanz.

2.4 Ausblick

Die Projektergebnisse dienen als Grundlage für eine weitergehende, interdisziplinäre und stakeholderorientierte Erforschung der nachhaltigen Mobilität im Projekt „SLIMobility“.

3 Auswertung

– Publikationen:

Auf Grundlage des Endberichts sind derzeit die folgenden Publikationen in Bearbeitung:

- Der Endbericht soll in Buchform (es sind bislang Anfragen an facultas und Linde gestellt worden) als kompaktes, übersichtliches Kompendium erscheinen. Damit kann der rechtliche Rahmen für die Bereitstellung der alternativen Mobilitätsdienste Sharing, Pooling und Mikro-ÖV in der erforderlichen Detailtiefe dargestellt werden und der Themenkomplex umfassend abgebildet werden.
- Die Kernaussagen und die im Bericht identifizierten Handlungsbedarfe werden zudem als Artikel in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) erscheinen.

– Vorträge:

Das Projekt wurde bei folgenden Veranstaltungen und Konferenzen präsentiert:

- Präsentation des Projekts beim Vernetzungstreffen „Nachhaltige Mobilität in der Praxis“ des Klima- und Energiefonds durch Univ.-Prof. Dr. Dragana Damjanovic, LL.M. am 31.05.2022 in Wien.

- Vortrag zur Rolle des Rechts im Transformationsprozess zur nachhaltigen Mobilität von Mag. Oliver Peck am 26.07.2022 beim AESOP Kongress 2022 in Tartu, Estland.
- Vortrag „Der rechtliche Rahmen für alternative Mobilitätsformen – was ist zu tun?“ von Univ.-Prof. Dr. Dragana Damjanovic, LL.M. beim ZVR Verkehrsrechtstag am 18.10.2022 in Wien.

– Stakeholder Meetings:

Das Projektteam war im Zuge des Projekts im engen und laufenden Austausch mit dem BMK. Neben dem Kick-Off am 7.10.2021 und der Zwischenpräsentation am 08.03.2022, an denen auch die Vertreter:innen des BMK teilgenommen haben, gab es noch weitere gesonderte Termine mit dem BMK, wie etwa am 11.11.2021, 30.11.2021 und 25.03.22, bei denen die relevanten Fragestellungen und vorläufigen Ergebnisse des Projekts präsentiert und diskutiert wurden. Von Seiten des BMK waren Vertreter:innen insbesondere aus der Abteilung für Personenverkehr und der Sektion Intelligente Verkehrssysteme & Digitale Transformation involviert.

– Workshop:

Der im Projekt geplante Workshop wird am 10.11.2022 in Verbindung mit dem ersten Gremiumsmeeting zum Projekt SLIMobility stattfinden. Daran werden Expert:innen aus Forschung und Praxis sowie politische Entscheidungsträger im Verkehrsbereich teilnehmen, wie etwa das MOVE (Technische Universität Wien), die Mobilitätsverbünde, die Urban Innovation, das VOR, das BMK und die Probst & Consorten Marketing-Beratung. Im Rahmen des Workshops werden die Ergebnisse des Projekts als Grundlage für das aufbauende Projekt SLIMobility vorgestellt und besprochen.

– Sonstige Disseminationen:

Das Projekt wurde auf der Webseite des Forschungsbereichs Rechtswissenschaften der TU Wien (<https://www.tuwien.at/ar/rechtswissenschaften/forschung/laufende-projekte/remo>) und auf der Webseite des aspern.mobil LAB (<https://www.mobillab.wien/renamo-hemmnis-grundlage-und-beschleuniger-fuer-transformationsprozesse-in-der-nachhaltigen-mobilitaet/>) vorgestellt.

– Weitere Dokumente:

Der ausführlicher Endbericht liegt diesem Dokument bei.

4 Unterschrift

Hiermit wird bestätigt, dass der Endbericht vollständig ist und von den Projektpartnern freigegeben wurde sowie vom Auftraggeber veröffentlicht werden kann.



Wien, 04.11.2022

Ort, Datum

Unterschrift und Stempel des Beauftragten

Achtung: das Dokument muss in .doc Format sowie unterfertigt eingescannt im .pdf Format übermittelt werden!

Der Auftragnehmer und alle Partner stimmen ausdrücklich zu, dass sämtliche Inhalte uneingeschränkt durch den Auftraggeber veröffentlicht werden können.