WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Andreas Knie, Armin Raupbach, Anke Schmidt

# Kannibalisierung und Rosinenpickerei?

## Wie die On-Demand-Verkehre an die Kette des öffentlichen Verkehrs gebunden und damit teuer und unattraktiv wurden.

**Discussion Paper**

SP III 2026–304

September 2026

Forschungsschwerpunkt
**Digitalisierung und gesellschaftlicher Wandel**

Forschungsgruppe
**Globalisierung, Arbeit und Produktion**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den Autor:innen.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.
Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen Autor:innen wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Andreas Knie, Armin Raupbach, Anke Schmidt

**Kannibalisierung und Rosinenpickerei?**
**Wie die On-Demand-Verkehre an die Kette des öffentlichen Verkehrs gebunden und damit teuer und unattraktiv wurden.**

Discussion Paper SP III 2026–304
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2026)

## Zusammenfassung

Weniger Autos, mehr Busse und Bahnen: Kaum ein kommunales Mobilitätsleitbild kommt ohne dieses Versprechen aus. Doch zwischen Vision und Realität klaffte eine Lücke und genau die sollten On-Demand-Verkehre (ODV) schließen. Denn seit den 1990er Jahren ist Stand der gemeinsamen Erkenntnis, dass der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zwar allerseits als Backbone der Verkehrswende gehandelt wird, dies allein aber nicht schaffen kann.

Als ab 2016 On-Demand-Verkehre wie CleverShuttle, Berlkönig oder MOIA auf den Markt kamen, schien plötzlich möglich, woran der klassische Linienverkehr seit Jahrzehnten scheiterte: flexible Tür-zu-Tür-Mobilität, per Smartphone buchbar, und als geteilte Fahrten preislich zwischen ÖPNV und Taxi für viele erschwinglich. Gestartet als vornehmlich privatwirtschaftliche Initiativen, erkannte die ÖPNV-Branche das Potenzial dieses Angebotsmodells und trieb die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) aktiv voran. Damit war erstmals eine rechtliche Grundlage für den Betrieb von On-Demand-Verkehren gegeben. Zwischenzeitlich entstanden über 150 solcher Dienste, die über ganz Deutschland verteilt unterwegs waren.

Doch Ende 2026 wird ein Großteil wieder verschwunden sein. Die naheliegende Erklärung lautet: Der Personenkilometer ist viel zu teuer, es gibt zu wenig Nachfrage und zu wenig Wirkung im Mobilitätssystem. Den Analysen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) zufolge ist aber nicht die Idee des On-Demand-Verkehrs gescheitert, sondern ihre institutionelle Absicherung unter der Regie des ÖPNV. Die zentrale Frage lautet daher nicht, ob flexible Bedarfsverkehre wirtschaftlich sein können, sondern warum sie in Deutschland so organisiert wurden, dass ihre wichtigsten Effizienzvorteile weitgehend verloren gingen. Die Antwort führt mitten in das Zusammenspiel von Personenbeförderungsrecht, kommunaler Steuerungs- und Vergabepraxis. Im Ergebnis zeigt sich, dass aus einer potenziell disruptiven Mobilitätsinnovation ein domestizierter Bestandteil des bestehenden ÖPNV-Systems geworden ist: kleinteilig, ohne Aussicht auf Skalierung und praktisch schon am Ende, bevor es richtig losging.

# Inhaltsverzeichnis

**Einleitung und Überblick** ..... **5**

**On-Demand-Verkehre: zwischen Hoffnungsträger und Zuschussgeschäft** ..... **8**

**Warum Ausschreibungen teuer werden** ..... **12**

Kleine Ausschreibungsvolumina verschärfen das Problem ..... 12

Hohe Personalkosten durch unflexible Vorgaben ..... 13

Weitere Ausschreibungsvorgaben als Kostentreiber ..... 14

Investitions- und Vergaberisiken ..... 15

Eine fragmentierte Systemlandschaft verhindert Skaleneffekte ..... 16

**Was sich ändern müsste** ..... **18**

ODV (wieder) als eigenständiges Angebot denken ..... 18

Ergebnis statt Detailvorgaben ausschreiben ..... 19

Technische und betriebliche Standards schaffen ..... 20

Vergaberisiken reduzieren ..... 20

**Fazit und Ausblick** ..... **21**

**Literatur** ..... **24**

# Einleitung und Überblick

Wer in Deutschland den Transport von Personen gewerblich anbieten will, braucht dazu eine Genehmigung auf der Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Insbesondere für neue Marktteilnehmer stellen die bestehenden regulatorischen Rahmenbedingungen eine erhebliche Eintrittsbarriere dar, da notwendige Anpassungen des Rechtsrahmens oftmals einen mehrjährigen Zeitraum erfordern. Doch nachdem erste Angebote zunächst unter Rückgriff auf die Experimentierklausel des Gesetzes genehmigt werden konnten, kam die Novelle des PBefG erstaunlich schnell in Gang[1]. Im April 2021 wurde das Personenbeförderungsgesetz tatsächlich geändert (BGBI. I S. 822) und zum 1. August 2021 in Kraft gesetzt.

Kern der Reform war es, diese neuen Verkehrsformen als „Linienbedarfsverkehr" (§ 44 PBefG) sowie als „gebündelter Bedarfsverkehr" (§ 50 PBefG) neu einzuführen. „*Mit der Gesetzesnovelle verfolgte der Bundesgesetzgeber mehrere Ziele, v. a. durch moderne Bedienformen wie die On-Demand-Verkehre 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*" [2].

Konkret ging es damals darum, die neuen On-Demand-Verkehre[3] zu legalisieren und in die bestehende Angebotslandschaft zu integrieren – ohne dass die Ordnung ins Wanken geraten konnte. Die neuen Dienste wie CleverShuttle oder MOIA waren damals als Startups oder von Großkonzernen wie der Deutschen Bahn und der VW

[1] Vgl. Knie et al. 2020

[2] Vgl. Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen (BASt) 2025, S. 1- 3

[3] Typische Merkmale des On-Demand-Verkehrs siehe u. a. Agora Verkehrswende 2023 und Gies & Langer 2021; in der Literatur finden sich unterschiedliche Bezeichnungen wie „On-Demand-Ridehailing" (ODR) oder „On- Demand-Mobilitätsangebote (ODM), die aber letztlich alle synonym verwendet werden.

AG ins Leben gerufen worden, um jenseits von Taxi- und Mietwagen sowie Busse und Bahnen als Anrufsammeltaxis die Optionen der Digitalisierung neu zu nutzen. Mittels Smartphones konnten Ortungsdienste, Buchungs- und Bezahlformen in einer völlig neuen Qualität angeboten werden und durch das Pooling auch zu Preisen, die zwar oberhalb der ÖV-Tickets aber deutlich unter den Taxipreisen lagen.

Der Grund für die zügige gesetzliche Anpassung war damals die Angst vor der „Kannibalisierung" sowie der „Rosinenpickerei". Die Vertreter der Taxi- und Mietwagenbranche sahen in den neuen Unternehmen die Gefahr einer lästigen Konkurrenz. Die ÖPNV-Branche reklamierte, dass Busse und Bahnen überall fahren müssten, während sich die neuen Dienste nur die lukrativen Strecken heraussuchen würden[4].

Die Genehmigungsbehörden vor Ort konnten diese Dienste mit der Novelle legalisieren und erhielten weitreichende Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich Betriebszeiten, Betriebsgebiete und weiterer Angebotsparameter. Prinzipiell räumte das Gesetz zwei Optionen ein, diese On-Demand-Angebote dauerhaft zu betreiben: eigenwirtschaftliche Angebote nach § 50 PBefG oder gemeinwirtschaftlich finanzierte Angebote nach § 44 PBefG.

Unternehmen konnten eigene und selbst finanzierte Angebote erstellen (§ 50 PBefG), deren Betrieb zwar frei, aber an eine Reihe behördlicher Auflagen gebunden war (wie die unmittelbare Rückkehr zum Betriebssitz oder die Erfüllung von definierten Pooling Quoten). Zudem durften die Bediengebiete von der Genehmigungsbehörde mit Rücksicht auf die Belange des ÖPNV bewusst auf Schwachlastzeiten eingegrenzt werden. Voraussetzungen, die für Unternehmen unter normalen betriebswirtschaftlichen Umständen nicht zu erfüllen waren. Im Ergebnis gelang es dadurch, eine mögliche Wettbewerbssituation im Ansatz zu erschweren bzw.

[4] Abgeordnetenhaus von Berlin (2021): Plenarprotokoll 18/74, 74. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin, 25. Februar 2021, S. 8698.

unmöglich zu gestalten. Genehmigungen nach § 50 PBefG sind daher bis heute praktisch so gut wie nie erteilt worden[5].

Damit verlagerte sich die entscheidende Weichenstellung für diese neuen Dienste von der Genehmigungsebene auf die kommunale Ausschreibungspraxis. Denn die andere Option für ODV-Systeme war die gemeinwirtschaftliche Finanzierung unter der Obhut des ÖPNV auf der Basis von § 44 PBefG. Anstatt jedoch, dass diese neuen Dienste den ÖPNV erfolgreich verändert und digitalisiert hätten, wurden die Angebote sozusagen „ÖPNVisiert". Sie wurden eng in die bestehenden Betriebsstrukturen von Bussen und Bahnen gebunden und unterlagen fortan den gleichen Betriebszwängen wie die klassischen Angebotsformen.[6]

Das hierfür geeignete Instrument waren öffentliche Ausschreibungen, deren Organisation die Städte in der Regel dem zuständigen ÖPNV-Unternehmen übertrugen oder die sie zumindest einbezogen. Dieses Instrument musste aus vergaberechtlichen Gründen herangezogen werden, weil die neuen Angebote mit sogenannten Bruttoverträgen realisiert wurden: Die potenziellen Anbieter kalkulieren ihre Kosten und bekommen bei Zuschlag die Differenz für ein auskömmliches Tun erstattet. Wenn ein Unternehmen also erst einmal einen solchen Auftrag ergattert hat, ist der Betrieb betriebswirtschaftlich weitgehend abgesichert.

In der Regel wurden wesentliche Parameter der On-Demand-Angebote bereits im Rahmen der Ausschreibung durch den jeweiligen Aufgabenträger festgelegt. Dies betraf unter anderem das Bediengebiet, die Bedienungszeiten, die Tarifgestaltung sowie Anforderungen an Fahrzeuge, Buchungssysteme und die Integration in bestehende ÖPNV-Strukturen. Auch Umfang und Qualität der zu erbringende Verkehrsleistung konnten vertraglich definiert und im weiteren Betriebsverlauf kontrolliert werden. Die Erfahrungen aus der Region Hannover zeigen beispielhaft, dass die konkrete Ausgestaltung eines On-Demand-Angebots wesentlich durch die Anforderungen des kommunalen Aufgabenträgers und dessen Zielsetzung einer Integration

[5] Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) 2025, S. 1-3

[6] vgl. Gies & Langer 2021

in den bestehenden ÖPNV geprägt wurde.[7] Gleichzeitig bestanden bei der Ausgestaltung der frühen On-Demand-Angebote erhebliche Spielräume auf Ebene der jeweiligen Aufgabenträger. So mussten unter anderem Anforderungen an Tarifgestaltung, Angebotsqualität, Datenintegration und Betriebsorganisation jeweils für das konkrete Angebot entwickelt und in den Vergabeunterlagen spezifiziert werden. Einheitliche Standards für die Ausgestaltung und technische Integration von On-Demand-Verkehren waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht flächendeckend etabliert. [8]

## On-Demand-Verkehre: zwischen Hoffnungsträger und Zuschussgeschäft

Was ist nun nach gut fünf Jahren herausgekommen? Der von der Bundesregierung beauftragte Evaluationsbericht hält nüchtern fest: „*Die Integration der neuen Verkehrsformen in das Gesamtgefüge des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs ist […] weitgehend erfolgreich verlaufen. 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.*“[9]

Dabei sah das alles einmal anders aus: Jede Kommune, die ihren Bürgerinnen und Bürgern ein attraktives Mobilitätsangebot jenseits des eigenen Pkw machen wollte, kam nach der Reform des PBefG um On-Demand-Verkehre nicht herum. On-Demand-Verkehre haben sich in den vergangenen Jahren von innovativen Pilotprojekten zu einem festen Bestandteil moderner Mobilitätskonzepte entwickelt. Insbesondere in ländlichen Räumen und Stadtrandlagen sollten sie Angebotslücken des

[7] Vgl. ebd.; Region Hannover 2024
[8] Vgl. Gies & Langer 2021; Difu 2025

[9] Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) 2026, S. 1-3

klassischen Linienverkehrs schließen und eine flexible, bedarfsgerechte Mobilität für unterschiedliche Zielgruppen ermöglichen. Statt nach festen Fahrplänen verkehrten die Fahrzeuge nur dann, wenn tatsächlich Nachfrage bestand. Dadurch lassen sich Gebiete erschließen, in denen ein konventioneller Linienverkehr wirtschaftlich kaum vertretbar wäre[10].

Doch wie entwickelten sich diese Angebote im weiteren Verlauf tatsächlich? Die empirische Grundlage dieser Frage bildet die Auswertung von 156 Ausschreibungen für On-Demand-Verkehre verschiedener Größenordnungen im Zeitraum 2020 bis 2025 in Deutschland (vgl. Abbildung 1). Die Ausschreibungsunterlagen wurden jeweils zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung erfasst, hinsichtlich zentraler Angebots-, Betriebs- und Kostenparameter ausgewertet und vergleichend analysiert. Auf dieser Grundlage konnten zudem typische Kostenblöcke und Kostenstrukturen von On-Demand-Verkehren abgeleitet werden. Die Datengrundlage beruht ausschließlich auf öffentlich verfügbaren Vergabeunterlagen; eine zusätzliche Befragung von Aufgabenträgern oder Verkehrsunternehmen wurde nicht durchgeführt. Untersucht wurden insbesondere die geforderten Leistungsbestandteile, Organisationsvorgaben und Vertragsbedingungen.

[10] Vgl. Nikolić & Weber 2025

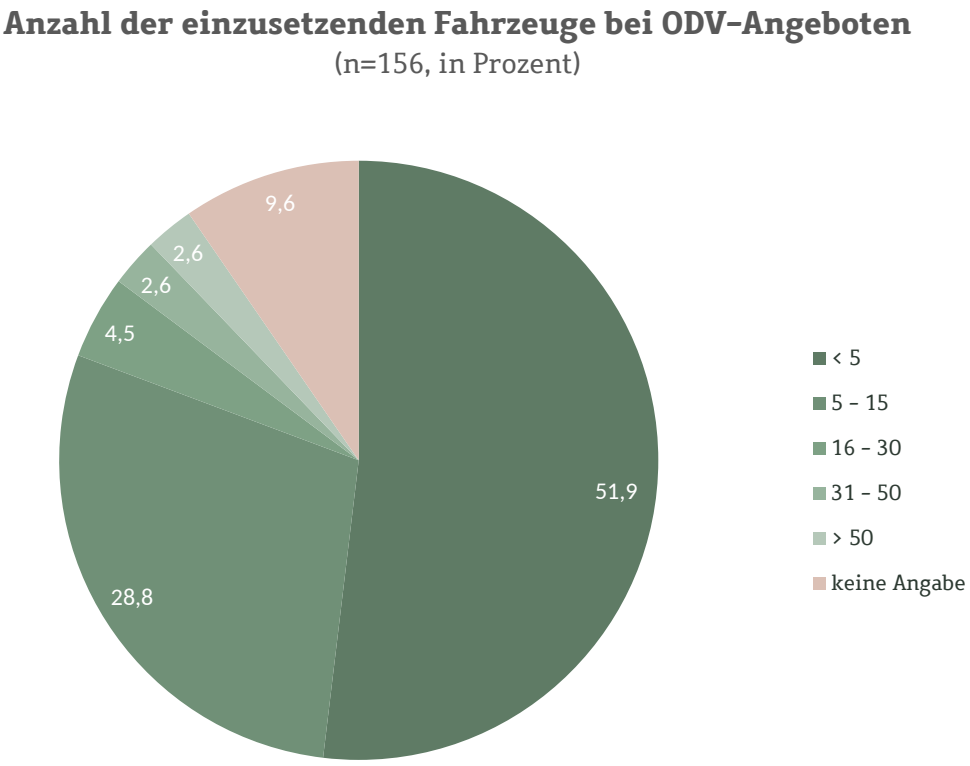


*Abbildung 1: Anzahl einzusetzender Fahrzeuge bei On-Demand-Verkehren laut Ausschreibungen der Jahre 2020–2025 in Prozent. (Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)*

Bund und Länder haben diese Entwicklung in den vergangenen Jahren mit umfangreichen Förderprogrammen unterstützt. Im Rahmen der „Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV“ wurden in zwei Förderaufrufen insgesamt 19 Projekte mit rund 320 Millionen Euro gefördert, wobei der zweite Förderaufruf insbesondere den ländlichen Raum im Fokus hatte[11]. Der Markt für On-Demand-Verkehre wuchs somit kontinuierlich[12], auch wenn die durchschnittliche Größe der ausgeschriebenen Leistungen nach einem volumenstarken Beginn ständig abnahm und sich der Fokus zunehmend auf kleinere, langfristig in den örtlichen ÖPNV integrierte On-Demand-

[11] Bundesministerium für Verkehr (BMV) 2026

[12] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) 2022

Verkehr-Systeme richtete. Gut die Hälfte der Ausschreibungen in den Jahren 2020 bis 2025 sah den Einsatz von weniger als fünf Fahrzeugen vor, insgesamt wurde der Einsatz von bis zu 1.202 Fahrzeugen gefördert (vgl. Abbildung 2). Gleichzeitig werden On-Demand-Verkehre immer häufiger als Bestandteil des öffentlichen Verkehrs ausgeschrieben und übernehmen dort die Funktion einer flexiblen Ergänzung zum Linienverkehr.

Viele Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger stehen damit aber vor einem Dilemma. Während die Nachfrage steigt und die Akzeptanz der Fahrgäste hoch ist, bleiben diese Angebote dauerhaft auf öffentliche Zuschüsse angewiesen. Gleichzeitig wurden die projektbezogenen Fördermittel mittlerweile deutlich zurückgefahren. On-Demand-Verkehre werden häufig primär unter dem Gesichtspunkt ihrer vergleichsweise hohen Betriebskosten und ihres öffentlichen Finanzierungsbedarfs bewertet[13]. Das greift zu kurz, denn generell gilt: kein Verkehrsmittel trägt sich tatsächlich selbst. Weder das private Auto noch das Fahrrad oder ganz generell der öffentliche Verkehr finanzieren sich vollständig aus eigenen Einnahmen[14]. Für Busse und Bahnen im Nahverkehr gibt selbst der eigene Branchenverband eine Eigenfinanzierungsquote mit gerade einmal 20 Prozent an[15]. Die eigentliche Herausforderung liegt daher nicht im Verkehrsangebot selbst, sondern in den Rahmenbedingungen, unter denen diese Leistungen ausgeschrieben und betrieben werden müssen. Immer dem ÖPNV dienend, um einen messbaren Mehrwert für diesen zu erzielen, wie oben bereits beschrieben.

[13] Vgl. VDV 2022

[14] Knie 2025

[15] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) 2026

## Warum Ausschreibungen teuer werden

Die Ursache für die Höhe der Kosten liegt dabei häufig nicht im Betriebskonzept selbst, sondern in der Art und Weise, wie On-Demand-Verkehre ausgeschrieben werden. Obwohl sich On-Demand-Verkehre grundlegend vom klassischen Linienverkehr unterscheiden, orientieren sich viele Ausschreibungsunterlagen weiterhin an den Anforderungen des ÖPNV. Dadurch entstehen Kostenstrukturen, die den eigentlichen Effizienzvorteil flexibler Bedienformen erheblich einschränken.

### Kleine Ausschreibungsvolumina verschärfen das Problem

Besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund der aktuellen Marktentwicklung. Die ausgeschriebenen On-Demand-Leistungen werden seit 2021 tendenziell kleiner, häufig umfassen sie nur noch drei bis fünf Fahrzeuge. Gerade bei dieser Größenordnung fallen die Fixkosten besonders ins Gewicht und Skaleneffekte lassen sich nur begrenzt realisieren.

Da die On-Demand-Verkehrs-Leistungen zunehmend gemeinsam mit klassischen Linienverkehren ausgeschrieben werden, haben sich die Vertragslaufzeiten inzwischen nahezu dem Niveau klassischer ÖPNV-Verträge angenähert. Damit werden die organisatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Linienverkehrs zunehmend auf eine Verkehrsform übertragen, deren Stärke gerade in ihrer Flexibilität liegt. Zwar sind längere Laufzeiten gut für die Stabilität der Angebotsform, aber die Kleinteiligkeit und Unterschiedlichkeit der erwünschten Leistungen bleibt für eine Senkung der Kosten unter diesen Bedingungen ein strategisches Problem, wenn es darum geht, Kosten zu senken und Skaleneffekte zu realisieren.

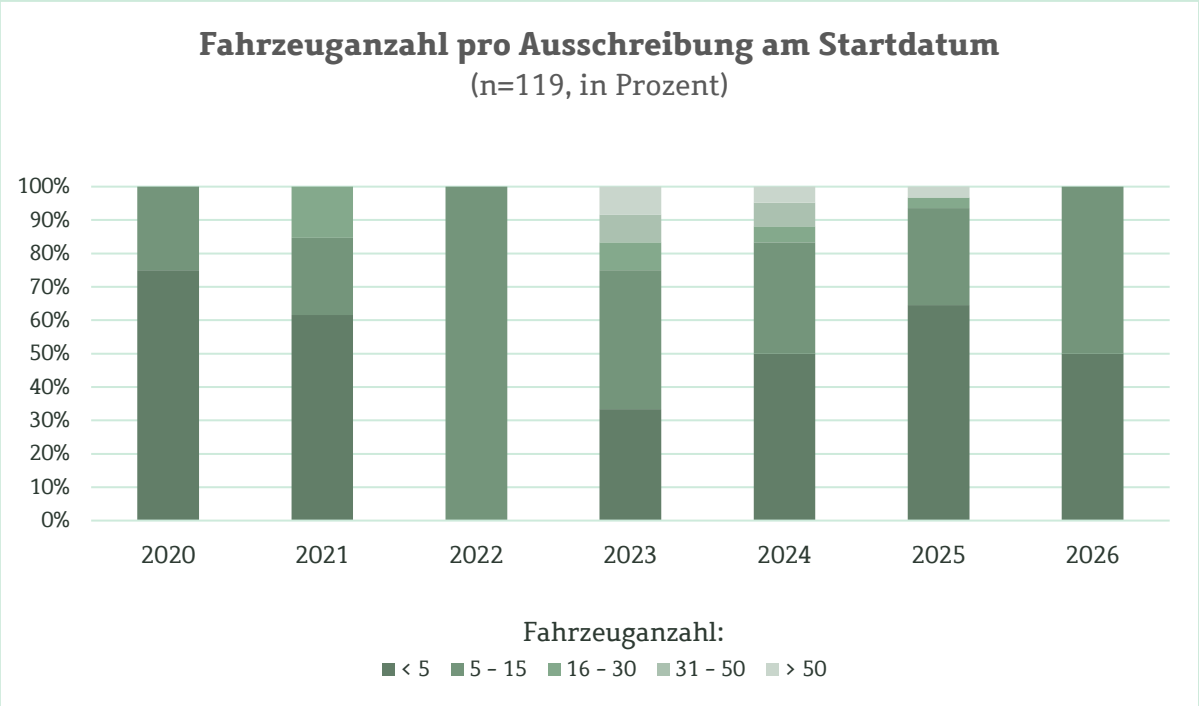


*Abbildung 2: Geforderte Fahrzeuganzahl (kategorisiert) pro Ausschreibung nach geplantem Startjahr (2020–2026) des Angebots. (Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)*

## Hohe Personalkosten durch unflexible Vorgaben

Besonders deutlich wird dies beim Fahrpersonal, das den größten Kostenblock eines On-Demand-Verkehrs ausmacht (vgl. Abbildung 3). On-Demand-Verkehrs-Angebote weisen aufgrund der schwankenden Nachfrage sehr unterschiedliche Einsatzzeiten auf. Fahrzeuge werden häufig nur während Spitzenzeiten eingesetzt oder mehrere Fahrzeuge verkehren an bestimmten Tagen lediglich wenige Stunden. Gleichzeitig sehen die Ausschreibungen teilweise explizit den Ersatz von spätabendlichen und nächtlichen Ruftaxi-Verkehren sowie den Ersatz von Busverkehrsleistungen an Sonn- und Feiertagen vor.

Werden unter diesen Voraussetzungen Vollzeitbeschäftigung, Tariftreue nach klassischen ÖPNV-Strukturen oder umfangreiche Zusatzqualifikationen

vorgeschrieben, entstehen erhebliche Leerlaufzeiten und Personalkosten, die mit dem tatsächlichen Betriebsbedarf kaum vereinbar und die finanziellen Ressourcen der Kommunen tatsächlich überfordern. 128 der 156 untersuchten Ausschreibungen geben explizite Vorgaben zum Fahrpersonal. Darunter fallen neben den genannten Aspekten auch Anforderungen an Mehrsprachigkeit und Vorgaben zur Dienstkleidung des Fahrpersonals.

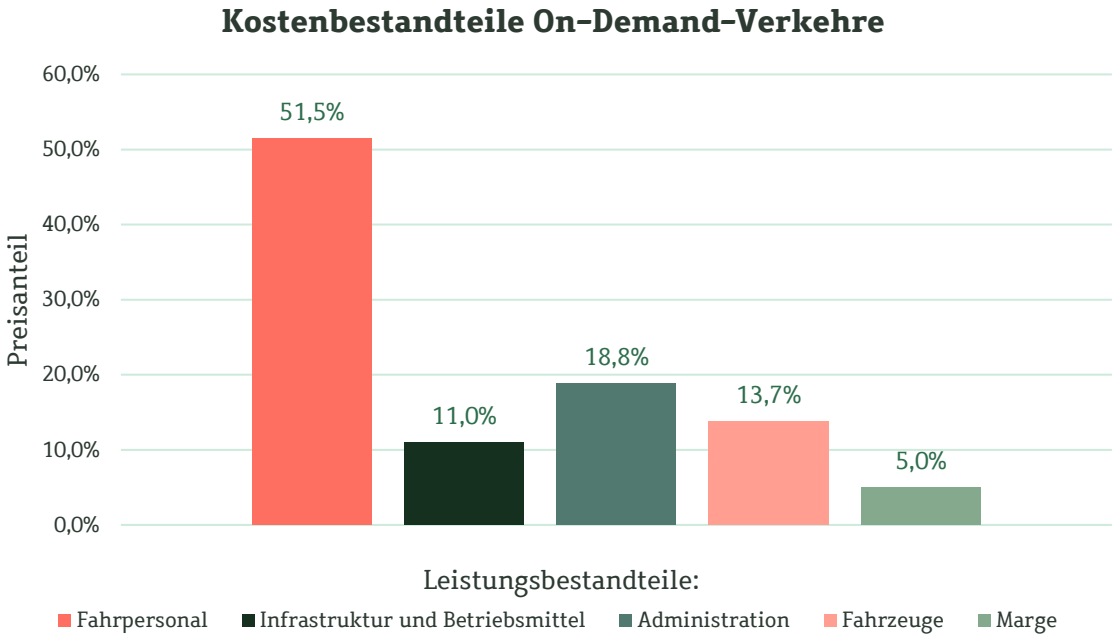


*Abbildung 3: Zusammensetzung der Kosten eines beispielhaften On-Demand-Verkehrs durchschnittlicher Größenordnung im Jahr 2026. (Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)*

## Weitere Ausschreibungsvorgaben als Kostentreiber

Auch zahlreiche weitere Ausschreibungsanforderungen (vgl. Abbildung 4) erhöhen die Kosten, ohne einen unmittelbaren Mehrwert für die Fahrgäste zu liefern. Dazu gehören umfangreiche Dokumentationspflichten, Vorgaben zu Ansprechpartnern und Reaktionszeiten, detaillierte Vorgaben zur Organisation des Betriebssitzes,

verpflichtende Vor-Ort-Verwaltung im Bediengebiet. Hinzu kommen hohe Anforderungen an Fahrzeugausstattung und die Vorhaltung von Ersatzfahrzeugen.

Weitere Vorgaben betreffen Sonderausstattungen der Fahrzeuge wie Kindersitze, Trennscheiben und automatische Türen sowie Anforderungen an das Fahrzeugbranding und kurze Reinigungsintervalle. Auch starre Vorgaben zur Ladeinfrastruktur, wie der Aufbau einer eigenen Ladeinfrastruktur oder die Nutzung von Ökostrom, können die Kosten erhöhen. Gleiches gilt für Vorgaben zur Lage des Betriebssitzes, die nicht ausreichend auf die örtlichen Gegebenheiten, etwa die vorhandene Energieversorgung, Rücksicht nehmen.

### Investitions- und Vergaberisiken

Zu den Vorgaben, die einen hohen Investitionsbedarf nach sich ziehen, kommen kurze Vorlaufzeiten zwischen Zuschlag und Betriebsaufnahme sowie Vertragsstrafen für Leistungsmerkmale, die der Betreiber nur eingeschränkt beeinflussen kann, beispielsweise die Einhaltung einer Mindestzahl an Fahrten pro Stunde.

Ein weiterer Punkt, der Vergaben unnötig verteuern kann, sind sehr spezifische Teilnahme- oder Referenzanforderungen. Beispielsweise wird verlangt, dass der Betreiber nachweisen muss, bereits mindestens fünf Fahrzeuge in einer Stadt mit mehr als 200.000 Einwohnern betrieben zu haben, obwohl sich die konkrete Ausschreibung auf einen ländlichen Raum bezieht. Solche Anforderungen können den Kreis potenzieller Anbieter unnötig einschränken und damit den Wettbewerb beeinträchtigen.

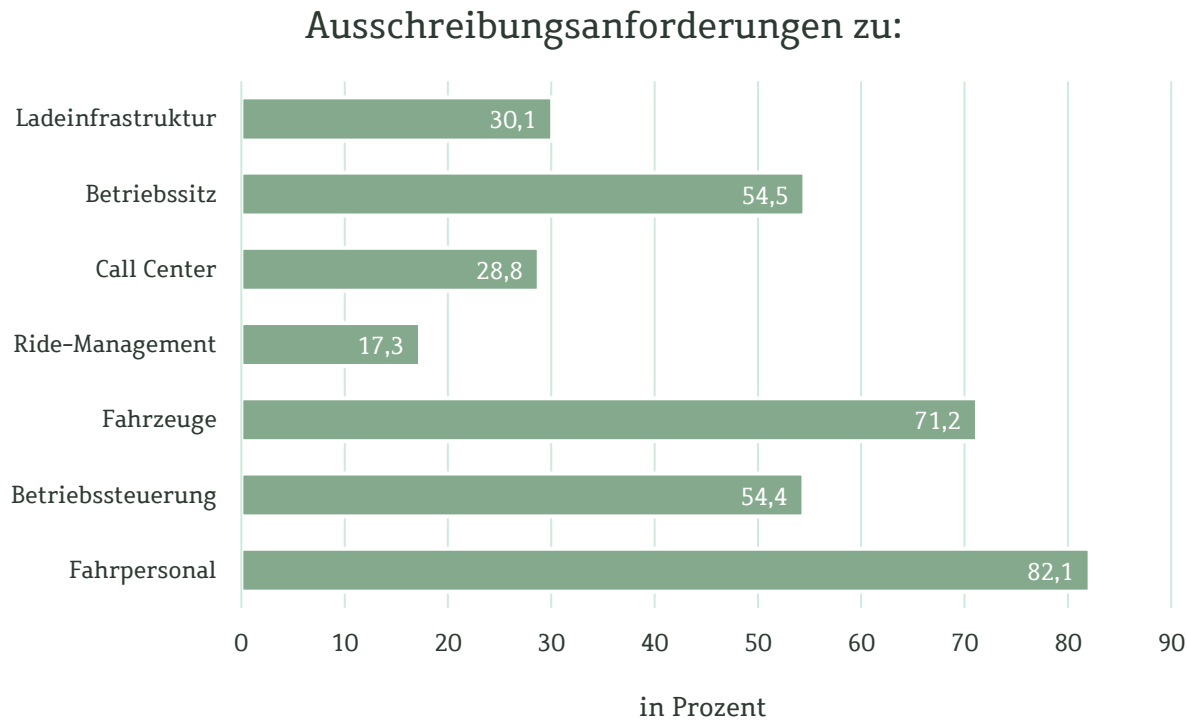


*Abbildung 4*: *Ausschreibungsanforderungen in den 156 untersuchten Ausschreibungen, 2020–2025. (Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)*

## Eine fragmentierte Systemlandschaft verhindert Skaleneffekte

Ein weiteres generelles Problem ist neben der Kleinteiligkeit der Mengen auch die Vielfalt der Systeme. Hier zeigt sich wieder, wie die On-Demand-Verkehre von den strukturellen Problemen der ÖPNV-Branche eingeholt wurden. Besonders deutlich wird dies bei der Wahl der Softwareanbieter. Die Poolingsoftware spielt zwar in der Wertschöpfungskette rein quantitativ nur eine geringe Rolle, ist aber für die Angebotsqualität von großer Bedeutung. Denn wie schnell ein Wagen verfügbar ist und wie hoch die Poolingquote ausfällt, hängt maßgeblich von der Qualität der eingesetzten Algorithmen ab.

Die Analyse der Betriebsstrukturen zeigt jedoch eine stark fragmentierte Systemlandschaft. Unterschiedliche Softwarelösungen (vgl. Abbildung 5), Abrechnungs-

und Fahrzeugsysteme erschweren die Standardisierung und verhindern, dass sich über mehrere Verkehrsangebote hinweg Synergien und Skaleneffekte entwickeln können. Erst seit kurzem wird versucht, dieser Vielfalt Herr zu werden. So hat Nordrhein-Westfalen beschlossen, solche Systeme nur noch auf einer landesweiten einheitlichen Plattform betreiben zu lassen[16].

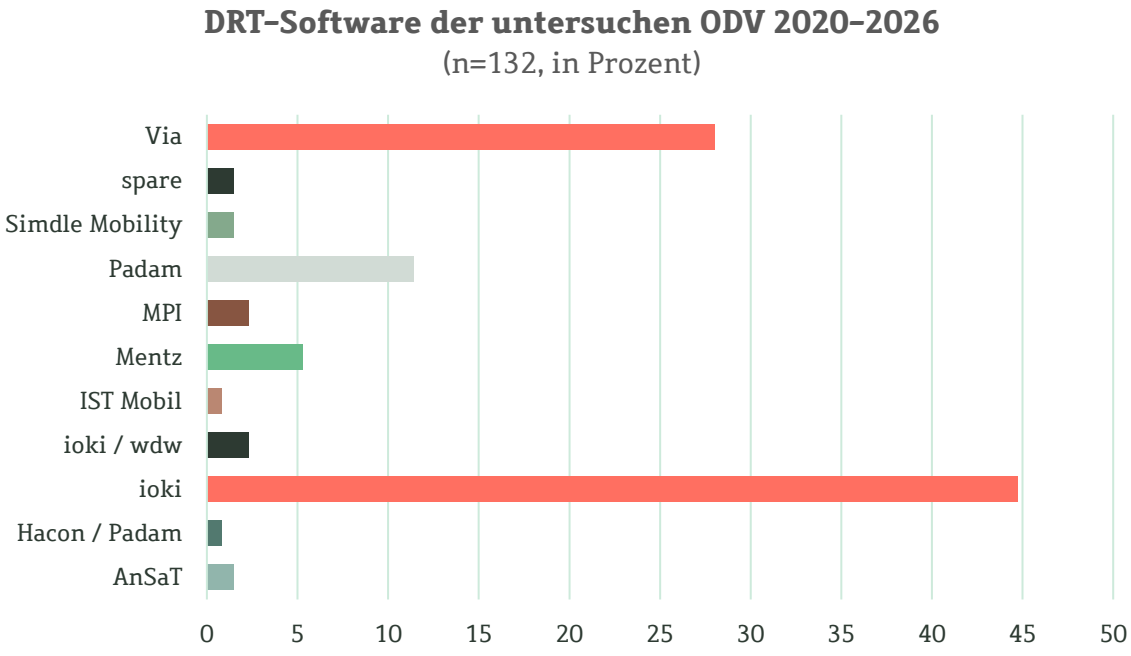


*Abbildung 5: DRT-Software der untersuchten Ausschreibungen zu ODV (n=132)*

Die Fragmentierung ist damit nicht nur ein technisches Problem, sondern Ausdruck einer kleinteiligen Vergabestruktur, die Effizienzgewinne durch größere Mengen, standardisierte Prozesse und gemeinsame technische Infrastrukturen einschränkt.

[16] Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV NRW) 2025, Kompetenzcenter Digitalisierung NRW (KCD NRW) 2026

## Was sich ändern müsste

### ODV (wieder) als eigenständiges Angebot denken

Soll On-Demand-Verkehr langfristig wirtschaftlich betrieben werden, müssen Ausschreibungen konsequent an den Besonderheiten dieser Verkehrsform und die Perspektive der Kundinnen und Kunden ausgerichtet werden.

CleverShuttle war anfangs unter anderem deshalb so erfolgreich, weil die Anmutung und Erscheinung als ein eigenständiges und unabhängiges Verkehrsangebot gelang und natürlich dank der Tatsache, in großen Städten vertreten zu sein. So konnten gerade deshalb Menschen für den Dienst gewonnen werden, die vorher keine Stammkund:innen des ÖV waren[17]. Dass dies auch ÖV-Unternehmen gelingen kann, demonstrierte das von der BVG gemeinsam mit Via betriebenen Ridepooling-Angebot „BerlKönig", das zwischen 2018 und 2022 in Teilen Berlins operierte und mehr als 1,8 Millionen Fahrgäste beförderte. Allerdings wurde das Angebot im Rahmen einer eigenwirtschaftlichen Forschungs- und Entwicklungskooperation zwischen der BVG und Via betrieben und war damit nicht Bestandteil des vom Land Berlin bestellten und finanzierten ÖPNV. Via übernahm dabei wesentliche Kosten des Fahrbetriebs sowie die Bereitstellung von Fahrzeugen und Software. Dies ermöglichte eine vergleichsweise eigenständige Ausgestaltung des Angebots außerhalb der etablierten Strukturen des öffentlichen Verkehrs. Die weitere Verstetigung des BerlKönig scheiterte unter anderem an der fehlenden Bereitschaft des Landes, die für einen dauerhaften bzw. ausgeweiteten Betrieb erforderlichen öffentlichen Zuschüsse bereitzustellen. Zugleich war das Angebot politisch umstritten, da insbesondere eine Konkurrenz zum bestehenden Taxigewerbe und eine

[17] Knie et al. 2020

mögliche Verlagerung von Nachfrage aus dem bestehenden ÖPNV diskutiert wurden[18].

Das Nachfolgeangebot Muva entsprach dann vollständig dem Zerrbild der On-Demand-Verkehre: Bruttovertrag, unübersichtliches Angebot mit intransparenten Konditionen in Gebieten, die völlig abseits lagen, zu extrem hohen Kosten. Dieser Dienst tat niemandem mehr weh, beförderte von 2022 bis 2026 gerade einmal 60.000 Kundinnen und Kunden und wurde wegen der fehlenden Resonanz komplett eingestellt.[19]

## Ergebnis statt Detailvorgaben ausschreiben

Aber auch bei den Produktionsbedingungen der Dienstleistungen könnte einiges geändert werden. Statt die Anforderungen des klassischen ÖPNV zu übernehmen, sollten Vergabevorgaben auf ihren tatsächlichen Nutzen überprüft werden. Ziel wäre nicht die Absenkung der Qualitätsstandards, sondern eine Fokussierung auf Anforderungen, die den Fahrgästen einen nachweisebaren Mehrwert bieten.

Gleichzeitig sollte die öffentliche Hand bei den Ausschreibungen stärker zwischen dem *Was* und dem *Wie* der Leistungserbringung unterscheiden. Die Aufgaben sollten möglichst präzise definieren, welche Verkehrsleistung, Verfügbarkeit und Qualitätsstandards erreicht werden sollen, den Betreibern aber größere Freiheiten bei der Frage lassen, wie diese Ziele wirtschaftlich erreicht werden. Ein wesentliches Effizienzpotenzial liegt darin, Personaleinsatz, Fahrzeuge und Betriebszeiten

[18] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2018, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin 2020

[19] Vgl. Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) 2022

flexibel an die Nachfrage anzupassen. Starre Vorgaben, die diese Flexibilität einschränken, müssen kritisch hinterfragt werden.

### Technische und betriebliche Standards schaffen

Des Weiteren wäre es sinnvoll, Standardkomponenten vorzuschreiben, die bereits am Markt verfügbar sind. Anstatt für jede einzelne Ausschreibung eigene technische Lösungen und spezifische Anforderungen zu definieren, könnten offene und interoperable Standards vorgegeben werden. Dies betrifft beispielsweise Schnittstellen zwischen Pooling-, Abrechnungs- und Fahrzeugsystemen, standardisierte Datenformate sowie technische Anforderungen an Fahrzeuge und Ladeinfrastruktur. Ziel sollte nicht sein, ein bestimmtes Produkt oder einen einzelnen Anbieter vorzuschreiben, sondern die Kompatibilität unterschiedlicher Systeme sicherzustellen. Das würde es verschiedenen Anbietern ermöglichen, auf bestehende technische Lösungen zurückzugreifen, anstatt für einzelne Verkehrsangebote individuelle Systeme entwickeln und betreiben zu müssen. Gleichzeitig könnten standardisierte Schnittstellen einen Anbieterwechsel erleichtern und damit die Abhängigkeit einzelner Aufgabenträger von bestimmten Systemanbietern reduzieren.

Ebenso sollten Betreiber bestehende Betriebsstätten und Infrastruktur mitnutzen dürfen, anstatt neue Standorte aufbauen zu müssen. Fahrzeuganforderungen können sich auf betriebsnotwendige Mindeststandards konzentrieren und Raum für wirtschaftliche Serienfahrzeuge lassen. Darüber hinaus sind Berichtspflichten, Dokumentationsanforderungen und organisatorische Vorgaben stärker auf das tatsächlich erforderliche Maß zu reduzieren.

### Vergaberisiken reduzieren

Auch die Ausgestaltung der Ausschreibung bietet erhebliche Potenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Längere Vorlaufzeiten zwischen Zuschlag und Betriebsaufnahme würden den Betreibern eine bessere Vorbereitung und Beschaffung

ermöglichen. Investitionsgerechte Vertragslaufzeiten könnten verhindern, dass hohe Anfangsinvestitionen über kurze Vertragszeiträume amortisiert werden müssen. Leistungskennzahlen sollten dahingehend überprüft werden, ob sie vom Betreiber beeinflusst werden können. Vertragsstrafen für Faktoren, die wesentlich von der Nachfrage abhängen, können falsche Anreize setzen und das wirtschaftliche Risiko erhöhen. Die konsequente Nutzung von Synergien zwischen bestehendem ÖPNV und On-Demand-Verkehrs-Angeboten könnte zu einer effizienteren Nutzung vorhandener Infrastruktur und organisatorischer Strukturen beitragen.

Damit rückt die eigentliche Fragestellung in den Mittelpunkt: Die Diskussion um die Wirtschaftlichkeit von On-Demand-Verkehren sollte weniger die grundsätzliche Finanzierbarkeit dieser Angebote infrage stellen als vielmehr die bestehenden Vergabekonzepte und politische Einbettung. Denn kaum eines der hier untersuchten Projekte konnte oder kann sich auf eine Regelfinanzierung stützen. Die On-Demand-Verkehre werden ausnahmslos durch Projektmittel finanziert bzw. in zwei Fällen durch Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften. Dies demonstriert auch den Stellenwert, den diese Dienste tatsächlich haben, nämlich ausschließlich gedacht, um Innovationsfähigkeit zu demonstrieren, ohne aber die Angebotsstrukturen zu verändern. Der bereits zitierte Evaluationsbericht der BASt bestätigt dies nachdrücklich[20].

## Fazit und Ausblick

Die Analyse zeigt, dass die zentrale Herausforderung von On-Demand-Verkehren nicht in einer fehlenden Nachfrage liegt. Die Auswertung der 156 Ausschreibungen lässt darauf schließen, dass wesentliche Kostentreiber bereits im Vergabeverfahren entstehen, wenn flexible Verkehrsangebote nach den Maßstäben eines klassischen Linienverkehrs ausgeschrieben werden. Damit entsteht ein struktureller Widerspruch: On-Demand-Verkehre sollen flexibel, nachfrageorientiert und effizient

[20] BASt 2025

sein, werden aber unter Rahmenbedingungen betrieben, die auf stabile Fahrpläne, dauerhafte Fahrzeugumläufe und standardisierte Betriebsstrukturen zugeschnitten sind. Die Folge sind hohe Fixkosten, geringe Skaleneffekte und eine starke Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen. Neue Kundinnen und Kunden können unter den Bedingungen nicht gewonnen werden, verkehrliche Wirkungen bleiben somit weitgehend aus.

Die eigentliche Pointe liegt dabei in der ursprünglichen Angst vor „Kannibalisierung" und „Rosinenpickerei". Aus Sorge, neue Anbieter könnten dem bestehenden ÖPNV die lukrativen Fahrgäste und Verbindungen entziehen, wurden On-Demand-Verkehre zunehmend als kontrollierte Ergänzung des bestehenden Systems konzipiert. Die Angebote sollten den ÖPNV ergänzen, aber nicht mit ihm konkurrieren. Damit wurde zwar der Status quo des öffentlichen Verkehrs geschützt, zugleich aber ein wesentlicher Teil des Innovationspotenzials der neuen Verkehrsform aufgegeben. On-Demand-Verkehre sollten nicht primär als eigenständiges Produkt positioniert werden, das mit dem privaten Pkw um Kundinnen und Kunden konkurriert, sondern als flexible Bedienform innerhalb des bestehenden ÖPNV. Genau dadurch gerieten sie in die Kosten- und Organisationsstrukturen eines Systems, dessen Effizienzprobleme sie ursprünglich überwinden wollten.

Soll On-Demand-Verkehr langfristig wirtschaftlich betrieben werden, muss daher weniger das Betriebskonzept als vielmehr der Vergaberahmen und die politische Einbettung weiterentwickelt werden. Ausschreibungen sollten die Besonderheiten flexibler Bedienformen berücksichtigen und Anforderungen konsequent auf ihren tatsächlichen Nutzen für Fahrgäste und Betrieb ausrichten. Technische Standards und größere Ausschreibungsvolumina müssen die Möglichkeit schaffen, Skaleneffekte zu realisieren, ohne die erforderliche Flexibilität der Angebote vor Ort aufzugeben. Erst wenn Ausschreibungen die Besonderheiten flexibler Bedienformen tatsächlich abbilden, kann aus dem heutigen Zuschussprojekt ein dauerhaft tragfähiger Bestandteil des Mobilitätssystems werden.

Dass dies sehr wohl möglich ist, demonstriert neben dem Leipziger „Flexa" das erfolgreiche Angebot „Sprinti" in der Region Hannover. Immer dann, wenn solche

Angebote als eigenständige Produkte wahrgenommen und betrieben werden, entfalten sie auch eine verkehrliche Wirkung[21]. Vor allem scheint es so, „*dass die Akzeptanz von On–Demand–Ridesharing (ODR) maßgeblich davon abhängt, wie sehr der Dienst Gefühle von Autonomie und Kompetenz vermittelt […]. Studien belegen hierbei, dass ODR in diesen Dimensionen deutlich besser abschneidet als der klassische Linienbus und in der wahrgenommenen Selbstbestimmung mit dem privaten Pkw konkurrieren kann*“[22].

Damit deutet sich eine andere Rolle für On-Demand-Verkehre an: nicht als kostengünstiger Ersatz für schwach ausgelastete Buslinien, sondern als eigenständiges Mobilitätsangebot, das die Stärken des öffentlichen Verkehrs mit der Flexibilität und Nutzerorientierung digitaler Dienste verbindet.

Die Ergebnisse lassen erahnen, dass On-Demand-Verkehre den ÖPNV tatsächlich bereichern und erfolgreicher machen können, aber eben anders als bisher praktiziert. Die digitalen Dienste sollten dazu genutzt werden, die eigenen Angebote neu aufzusetzen und den ÖV mutmaßlich deutlich zu verändern.

Die Kunst dürfte in einer intelligenten Orchestrierung der On-Demand-Verkehre in einem Hub-and-Spoke Format sein, dass die Vorteile der Großgefäße mit den flexiblen Bedienformen in eine neue Angebotsqualität puscht[23], die dann auch die Attraktivität hat, Autofahrende als neue Kundinnen und Kunden zu gewinnen. Dafür sind aber nicht nur die On-Demand-Verkehre neu aufzusetzen, sondern die gesamte ÖPNV-Landschaft müsste sich neu erfinden und Aufgaben und Funktionen an die existierenden gesellschaftlichen Realitäten anpassen.

[21] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2025

[22] Schrills, et al (2026), S. 61

[23] Vgl. Scheier et al. 2023

# Literatur

**Agora Verkehrswende** (2023): *Mobilitätsoffensive für das Land. Wie Kommunen mit flexiblen Klein–bussen den ÖPNV von morgen gestalten können*. Karlsruhe. Agora Verkehrswende. Online unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Bedarfsverkehr/92_Leitfaden-Bedarfsverkehr.pdf (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)** (2022): *BerlKönig geht, neue Angebote kommen*. Pressemitteilung vom 23.06.2022. Berlin. Online unter: https://www.bvg.de/de/unternehmen/medienportal/pressemitteilungen/berlkoenig-geht-neue-angebote-kommen (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)** (2025) *Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts: Neue Verkehrsformen gemäß § 44 und § 50 PBefG*. Forschungsprojekt FE 82.0806/2022. Bergisch Gladbach.

**Bundesministerium für Verkehr (BMV)** (2026): *Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV*. Berlin. Online unter: https://www.bmv.de/DE/Themen/Mobilitaet/OEPNV/Foerderprogramm-Staerkung-OEPNV/foerderprogramm-staerkung-oepnv.html (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Deutscher Bundestag** (2021): *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts.* Bundestagsdrucksache 19/26175, Berlin, S. 1–3. Online unter: https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926175.pdf (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)** (2025): *Mit On–Demand–Angeboten den ÖPNV ergänzen. ÖPNV–On–Demand.* Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. Online unter: https://difu.de/projekte/mit-on-demand-angeboten-den-oepnv-ergaenzen (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Gies, Jürgen / Langer, Victoria** (2021): *Mit On–Demand–Angeboten ÖPNV–Bedarfsverkehre modernisieren. Werkstattbericht zu Chancen und Herausforderungen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. Online unter:

https://repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/8bb905fb-3a0a-4a2d-95fd-3ec6ac5068ec/content (Abrufdatum 14.08.2026).

**Knie, Andreas / Ruhrort, Lisa / Gödde, 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 SP III 2020-601. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

**Knie, Andreas** (2025): *Woher kommen nur die vielen Autos*, Berlin: Alexander Verlag

**Kompetenzcenter Digitalisierung NRW (KCD NRW)** (2026): *On–Demand Plattform NRW.* Düsseldorf. Online unter: https://digitalemobilitaet.nrw/projekte/querschnitts-und-vdv-projekte/on-demand-plattform-nrw.html?utm_source=chatgpt.com (Abrufdatum: 14.08.2026)

**Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV NRW)** (2025): *Bessere Vernetzung und Flexibilität im ÖPNV: Kompetenzcenter Digitalisierung, VRR und Ministerium bringen On–Demand Ridepooling–Plattform auf den Weg*. Online unter: https://www.umwelt.nrw.de/bessere-vernetzung-und-flexibilitaet-im-oepnv-kompetenzcenter-digitalisierung-vrr-und-ministerium (Abrufdatum: 14.08.2026).

**Nikolić, Mona / Weber, Tom** (2025): *Mobilitätsarmut im ländlichen Raum – Was können On–Demand–Verkehre leisten?* Journal für Mobilität und Verkehr, Nr. 25, S. 39–45. DOI: 10.34647/jmv.nr25.id224.

**Ramboll Management Consulting** (Hrsg.): *Vom Piloten ins System – Empirische Befunde zur Wirkung von On–Demand–Verkehren im ÖPNV.* Hamburg, 2026. Online unter: www.ramboll.com/de-de/unternehmensberatung/verkehr-infrastruktur-mobilitat (Abrufdatum:14.08.2026).

**Scheier, Benedikt / Kurt, Filiz / David, Evnika / John, Tim Ole** (2023): *Analyse von On–Demand ÖPNV als Bahnhofszubringerverkehr im urbanen und ländlichen Raum*. In: Proff, H. (Hrsg.): Towards the New Normal in Mobility – technische und

betriebswirtschaftliche Aspekte. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 475–486. DOI: 10.1007/978-3-658-39438-7_28.

**Schrills, Tim / Bensler, Alexandra / Franke, Thomas / Geschwinder, Klaus / Höhnke, Carolin / Lietzke, Svante / Offermanns, Sebastian / Reichow, Victoria / Ruhrort, Lisa / Sieger, Marvin / Winzer, Luisa** (2026): *Wege zur Verstetigung des On–Demand–Ridepooling*, GAIA 35/1: 60 – 61

**Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)** (2022): *On–Demand–Verkehre im ÖPNV: Branchenumfrage 2022*. Köln: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Online unter: https://www.vdv.de/ondemandumfrage22.aspx?utm_source=chat-gpt.com (Abrufdatum 14.08.2026).

**Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV**) (2025): *Das Deutschlandangebot Transformationsfahrplan für modernen, effizienten und leistungsstarken ÖPNV für alle überall.* Köln: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen.

## Gesetze und Protokolle

**Abgeordnetenhaus von Berlin** (2019): *Verordnung über die Beförderungsentgelte und –bedingungen im Taxenverkehr* (Vorlage zur Beschlussfassung), Drucksache 18/172, Berlin.

**Abgeordnetenhaus von Berlin** (2021): Plenarprotokoll 18/74, 74. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin, 25. Februar 2021, S. 8698. Online unter: https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/PlenarPr/p18-074-wp.pdf (Abrufdatum: 11.09.2026).

**PBefG**: Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822).

**Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin** (2020): *Schriftliche Anfrage: Fahrdienst + barrierefrei: Bedeutung des BerlKönigs für die Berliner Behinderten*, Antwort vom 20.03.2020.