

Anlage 3

Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes – Kurzbewertung DST

1) Wesentliche Inhalte des Änderungsgesetzes

Mit dem Gesetz wird eine eigene Rechtsgrundlage für neue digitale Mobilitätsangebote/-dienste und Geschäftsmodelle geschaffen. Bisher wurden diese Verkehre nur auf Grundlage einer Auffangvorschrift bzw. einer Experimentierklausel genehmigt. Anbieter drängen aber mehr und mehr auf den Markt, bzw. sind schon am Markt tätig, z.B. zur Vermittlung von (Sammel-)Fahrten per App- bzw. Smartphone-Steuerung. Es war daher einvernehmliches Ziel, für diese Dienstleistungen eine eigene Rechtsgrundlage zu schaffen und mit der Gesetzesnovelle solche neuen Mobilitätsangebote regulär zuzulassen. Dabei wurde berücksichtigt, dass durch die Digitalisierung des Verkehrssektors neu entstehende Geschäftsmodelle eine bedarfsgerechte Vermittlung von Fahrdienstleistungen möglich wird, welche durch intelligente Bündelung mehrerer Personen mit unterschiedlichen Zielen unabhängig von Linienvorgaben angeboten werden können, und dadurch in der Regel auch eine bessere Auslastung der hierfür bereitgestellten Fahrzeuge erzielt werden kann.

Während neue Anbieter wirtschaftliche Sicherheit und Freiheit für neue Geschäftsmodelle beansprucht haben, haben Taxigewerbe und ÖPNV vor unfairen Wettbewerbssituationen gewarnt, wenn neue Angebote unreglementiert zugelassen werden. Die Kommunalen Spitzenverbänden haben insbesondere aus Sicht der Städte, Landkreise und Gemeinden als ÖPNV-Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden Stellung genommen und dabei den Beitrag des Gesetzes zu Klimaschutz und kommunaler Verkehrswende sowie höherer Verkehrseffizienz herausgestellt, aber auch vor möglichen Unklarheiten im Gesetz (unbestimmte Rechtsbegriffe), Überforderungen (Datenbereitstellung von Echtzeitdaten) und Einschnitten in die Tarifautonomie (nur pauschaler Zuschlag) gewarnt.

Herausgekommen ist ein politischer Kompromiss, der zwischen den Beförderungsformen einen fairen Ausgleich herstellen soll. Neue Mobilitätsanbieter und plattformbasierte Poolingdienste erhalten einen innovationsfreundlichen Rechtsrahmen, Taxen dürfen weiterhin als einzige spontan Fahrgäste aufnehmen (Wink- und Wartemarkt), Länder und Kommunen erhalten Steuerungsmöglichkeiten, u.a. um das Zusammenspiel vor Ort mit dem lokalen/regionalen ÖPNV effizienter zu gestalten. Dazu können sie die von den neuen Anbietern zu erfüllenden Standards festlegen.

Ziel dabei war

- die **Verbesserung der Mobilität** durch die reguläre Zulassung der neuen Mobilitätsangebote für die Menschen in Stadt und Land,
- **mehr geteilte Mobilität / weniger motorisierter Individualverkehr** in Städten und urbanen Ballungsräumen – als ein maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz.
- eine bessere **Versorgung der Menschen in Standortlagen und ländlichen Räumen** mit flexiblen Mobilitätsangeboten,
- der **Erhalt fairer Wettbewerbsbedingungen** zwischen den Verkehrsformen, z.B. durch grundsätzliche Beibehaltung der Rückkehrpflicht für Mietwagen zum Schutz des Taxigewerbes.
- Schaffung von **Steuerungsmöglichkeiten** durch die Behörden in den Ländern und Kommunen.

Dazu werden „Bedarfsgesteuerte Pooling-Dienste“ innerhalb des ÖPNV (sog. "Linienbedarfsverkehr") und außerhalb des ÖPNV (sog. "gebündelter Bedarfsverkehr" als neue Verkehrsformen mit eigenem Rechtsrahmen definiert.

Den Kommunen werden als ÖPNV-Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden verschiedene **Steuerungsmöglichkeiten und Kontrollinstrumente** an die Hand gegeben:

- Festlegung einer Bündelungsquote (Poolingquote) außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs.
- Kennzeichnungspflicht für Mietwagen.
- Rückkehrpflicht für Mietwagen / optional auch für gebündelten Bedarfsverkehr.
- In Gemeinden mit großer Flächenausdehnung bei weiten Entfernungen Möglichkeit, weitere **geeignete Abstellorte** festzulegen, um unnötige Verkehre zu vermeiden. Hierfür ist eine Mindestwegstrecke von fünfzehn Kilometern zwischen Betriebssitz und Abstellort oder bei mehreren Abstellorten zwischen diesen zu Grunde zu legen.
- Kontrolle anhand **übermittelter Mobilitätsdaten**.
- Vorgabe eines **Mindestbeförderungsentgelts** (Verhinderung von Lohndumping).
- **Sozialstandards** im gebündelten Bedarfsverkehr wie Regelungen zu Arbeitszeiten, Entlohnung und Pausen.
- Emissionsvorgaben und Vorgaben zur Barrierefreiheit bei Fahrzeugen.
- Verknüpfung zum Nahverkehrsplan und zur Vorabbekanntmachung.
- Öffnung für Taxen: Bei Beförderungen auf Bestellung können auch Regelungen über Mindest- und Höchstpreise und **Festpreise für bestimmte Fahrtstrecken** festgelegt werden (§ 51 Abs. 1 Satz 2 und 3).

2) Was wurde infolge von Bundesrat und Bundestagsausschuss zuletzt geändert?

Bis zuletzt – die Ausschussempfehlung datiert vom 03.03.2021 - wurden noch Änderungen am Gesetzentwurf vorgenommen (§§-Angaben beziehen sich – wenn nicht genannt – stets auf das PBefG):

- Der neue Grundsatz der „Umweltverträglichkeit“ (§ 1a) ist nun mit „**Klimaschutz und Nachhaltigkeit**“ überschrieben (Folgeänderungen auch in §§ 8, 50, 66).
- Die Datenbereitstellungsverpflichtung wird auch auf **Vermittler von Beförderungsdienstleistungen** ausgedehnt, im Übrigen aber zwischen dem reinen Vermittler (genehmigungsfrei) und dem Vermittler der auch Beförderer ist (genehmigungspflichtig) differenziert.
- Die **Vorschriften über Mobilitätsdaten** (§ 3a bis 3c neu) wurden überarbeitet (s. insbesondere Länderklausel in § 3a Abs. 5), Daten dürfen von den zuständigen kommunalen Stellen nach § 3 b Nr. 1 a) und b) sowie neu nach § 3 b Abs. 2 Nr. 2 auch für hoheitliche Aufgaben wie Verkehrslenkung und Klimaschutz (anonymisiert) verwendet werden. Grundsätze werden im Gesetz genannt, eine Mobilitätsdatenverordnung nach § 57 Abs. 1 Nr. 12 wird erst anschließend die Einzelheiten regeln.
- Für Genehmigungen, Erlaubnisse und Bescheinigungen wird durch § 5 die **elektronische Form** mit einer dauerhaft überprüfbaren Signatur gleichberechtigt eingeführt. Auch Anträge und dafür notwendige Dokumente können gemäß § 12 in elektronischer Form eingereicht werden.
- Beim **Personenfernverkehr** kann die Genehmigungsbehörde geeignete Unterlagen verlangen, aus denen sich ergibt, dass die zuständigen Stellen vor Ort beantragten Haltestellen zugestimmt haben.
- Der **Versagungsgrund** in § 13 Abs. 5a (gebündelter Bedarfsverkehr) wurde nicht den Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände folgenden verschärft (Ist-Versagungsgrund) und nicht gleichartig auf den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen erstreckt, dafür aber ein zusätzlicher Kann-Versagungsgrund in § 13 Abs. 5b aufgenommen für den Fall der Nicht-Einhaltung von Emissionsvorgaben (Taxen, Mietwagen, gebündelten Bedarfsverkehr) oder von Vorgaben der Barrierefreiheit (Taxen, gebündelter Bedarfsverkehr), die entsprechenden Vorgaben werden in § 50 Abs. 4 Nr. 4 und 5 nach Forderung des BR ergänzt.
- In § 44 Satz 4 die Beschränkung „nur höchstens ein **pauschaler Zuschlag pro Fahrt**“ gestrichen.
- Keine **Vorbestellfrist** für gebündelte Bedarfsverkehre, dafür aber eine **Städtesonderregelung** eingeführt: „In Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern kann die Genehmigungsbehörde zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen die in ihrem Bezirk geltenden Regelungen für den gebündelten Bedarfsverkehr auch auf den in ihrem Bezirk betriebenen Verkehr mit Mietwagen anwenden, wenn per App vermittelter Verkehr mit Mietwagen einen Marktanteil von 25 Pro-

zent am Fahraufkommen im Gelegenheitsverkehr mit Taxen, Mietwagen und gebündeltem Bedarfsverkehr überschreitet“.

- Die Ortskundeprüfung (Taxen) wird abgeschafft und durch einen einheitlichen „**kleinen Fachkundenachweis**“ (Taxen, Mietwagen und gebündelten Bedarfsverkehr) ersetzt, obwohl der Bundesrat wieder zu einer „kleine Ortskundeprüfung“ beim Taxi zurückkehren wollte.
- Mit dem Gesetz wird eine Änderung der Verordnung über die **Allgemeinen Beförderungsbedingungen** verknüpft wonach die besonderen Beförderungsbedingungen vorsehen können, dass das Verkehrsunternehmen nicht verpflichtet ist, an der Haltestelle oder im Fahrzeug einen Fahrausweiserwerb mit Bargeld zu ermöglichen, sofern auf andere Weise ein Fahrausweiserwerb angeboten wird.

3) Erste Bewertung DST-HGSt

Die Einführung der zwei neuen **Genehmigungstypen „Linienbedarfsverkehr“** und **„gebündelter Bedarfsverkehr“** erscheint grundsätzlich gelungen. Durch den „Linienbedarfsverkehr“ wird den Verkehrsunternehmen eine zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit des lokalen Angebots eingeräumt. Sie sollen in die Lage versetzt werden, nachhaltige, benutzerorientierte Mobilitätsangebote in Ergänzung zum klassischen Linienverkehr anzubieten und z. B. bislang schwach ausgelastete Linien effizienter bedienen zu können. Um auch außerhalb des ÖPNV eine reguläre Genehmigungsfähigkeit neuer Bedienformen im Bereich geteilter Nutzungen (Ride Pooling) sicherzustellen, wird die neue Gelegenheitsverkehrsform des „gebündelten Bedarfsverkehrs“ eingeführt. Dieser neuen Verkehrsform wird die Einzelsitzplatzvermietung ermöglicht, um Fahraufträge verschiedener Fahrgäste entlang ähnlicher Wegstrecken zu bündeln. Digitalbasierte Angebote für gebündelten Bedarfsverkehr dürfen ausschließlich den Bestellmarkt bedienen; sie unterliegen nicht der Betriebs- und Beförderungspflicht und haben grundsätzlich auch keine Pflicht zur Rückkehr zum Betriebsitz. Um die öffentlichen Verkehrsinteressen vor Ort zu schützen, erhalten die Kommunen zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten damit die Gelegenheit, die von den neuen Angeboten zu erfüllenden Standards selbst festzulegen.

Die **Handlungsinstrumente der Genehmigungsbehörden im Mietwagenverkehr** werden durch etliche Ergänzungen deutlich erweitert. So sollen diese zukünftig den Mietwagenverkehr stärker als bisher regulieren können, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen. Sie sollen dadurch in die Lage versetzt werden, passgenaue Modelle für die jeweilige Region zu genehmigen, und bei Fehlentwicklungen eingreifen können bis hin zum Entzug der Genehmigung. Ob dies mit allen Ermächtigungen gelingen wird, wird allerdings erst die Praxis zeigen, bei den Versagungsgründen hätten sich die Kommunalen Spitzenverbände ein schärferes Schwert gewünscht. Versagungen und einschränkende Auflagen haben etliches Potential für Rechtsstreitigkeiten mit den Anbietern.

Durch die Vielzahl an Steuerungsinstrumenten soll ein **fairer Ausgleich (Level Playing Field)** zwischen den unterschiedlichen Verkehrsformen gewahrt bleiben, um Taxi und ÖPNV nicht zu schwächen und so die Vielfalt im Angebot zum Vorteil der Nutzerinnen und Nutzer zu erhalten. Ob dies – wie beabsichtigt – von Seiten der Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger gelingt, wird die Praxiserfahrung mit den neuen Vorschriften zeigen.

Die **Rückkehrpflicht beim Mietwagen** kann durch Kennzeichnungspflicht, Datenbereitstellung und Festlegung alternativer Abstellorte besser kontrolliert werden.

Mit der möglichen Erstreckung von Regelungen für den gebündelten Bedarfsverkehr auch auf Verkehr mit Mietwagen erhalten Großstädte quasi eine **Notbremse**, falls der weitgehend unregelmäßige Mietwagenbereich auf Kosten der anderen Typen überhandnimmt. Die Städte können sich damit zukünftig aufgrund eigener Zuständigkeit auch gegen **im Umland von einer anderen Genehmigungsbehörde zugelassenen Verkehre** zur Wehr setzen, ohne auf deren Tätigkeit angewiesen zu sein.

Positiv wird die Streichung der zunächst vorgesehenen beschränkte Zuschläge (nur ein **pauschaler Zuschlag**) gesehen; dadurch wird der kommunalen **Tarifautonomie** Rechnung getragen. Das gilt auch für die Festlegung von Mindest- und Höchstpreisen. Auch die Flexibilisierungen für bestimmte Taxitarife werden begrüßt; diese werden allerdings auch eine Welle an Änderungen durch ggf. konkurrierende Preisgestaltung auslösen.

Die nun vorgenommene **Ausgestaltung der Mobilitätsdatenregeln** hat zusätzliche Klarheit gebracht. Einige Kritikpunkte der Kommunalen Spitzenverbände wurden aber nicht berücksichtigt. Zwar wurde eine vorrangige Datenbereitstellung an Ländersysteme in § 3a Abs. 5 ergänzt. Es bleibt aber bei der inversen Grundregel der Datenbereitstellung an eine Bundesstelle (Nationaler Zugangspunkt - NAP), von der aus alle anderen Weitergaben erfolgen. Der Bund erhält durch die Regelung ein Daten (zugangs)monopol und durch § 3b Abs. 2 Nr. 1 auch ein Wissenschaftsmonopol. Die Grundsystematik des Datenbereitstellungswegs beim Öffentlichen Verkehr im Rahmen von Delfi-Strukturen und der Roadmap Digitale Vernetzung sind nicht erkennbar und von einem Primat des NAP überlagert. Die Kontrollbehörden sind bezüglich des Bezugs von Mobilitätsdaten auf den Umweg über den NAP angewiesen. Das wird über den noch notwendigen Erlass einer Mobilitätsdatenverordnung nach § 57 Abs. 1 Nr. 12 hinaus weitere Nachbesserungen im PBefG erfordern, um volle Funktions-tüchtigkeit zu entfalten. Die Anforderungen zur unverzüglichen Datenlöschung nach § 3c werden eine eigene Herausforderung für die zuständigen Behörden darstellen und könnten insbesondere im Zusammenhang mit Widerruf und Rücknahme von Genehmigungen streitanfällig sein.

Generell kann aber gerade in Ballungsräumen die genaue **Kenntnis über Echtzeitverkehre** die Verkehre effizienter und nachhaltiger steuern als das bislang der Fall ist. Verspätungsmeldungen können zukünftig automatisch mit Algorithmen ausgewertet werden und die entsprechende Behörde kann diese z.B. für vereinbarte Vertragsstrafen nutzen. Insgesamt unterstützt die Datenbereitstellungspflicht damit unmittelbar die **neue Zielbestimmung** des § 1a PBefG hinsichtlich Klimaschutz und Nachhaltigkeit.

Die Änderung der Beförderungsbedingungsverordnung wurde vom Bundesrat aufgegriffen und vom Bundestag beibehalten, obwohl diese lt. Gegenäußerung der Bundesregierung formal verfassungswidrig ist (keine Folgeänderung einer Verordnung durch ein Gesetz) und bestimmte Gruppen tariflich benachteiligen könnte. Die Kommunalen Spitzenverbände hatten die vom VDV vorgeschlagene Änderung insbesondere als verfrüht bzgl. einer etwaigen **Abschaffung von Fahrscheinautomaten** kritisiert und werben für eine Anwendung der Regelung, die das bargeldlose Zahlen im Linienverkehr und die Abschaffung des Papiertickets unterstützen soll, nur mit Augenmaß.

Das zukünftig alle Anbieter der unterschiedlichen Verkehrsformen im Gelegenheitsverkehr einen einheitlichen **Nachweis der Fachkunde** vorlegen müssen, wird als Angleichung der Anforderungen begrüßt. Die Findungskommission hatte eine Ortskundeprüfung infolge von Navigationssystemen für überflüssig angesehen.