

ARGUMENTATIONSPAPIER PBefG-NOVELLE

Innovationen ermöglichen, öffentlichen Verkehr stärken, Kundeninteressen berücksichtigen

Erstellt im Auftrag des ADAC e.V.

Nürnberg/Hamburg, 6. März 2019

Rödl & Partner GbR PMC
Wirtschaftsprüfer Steuerberater Rechtsanwälte
Äußere Sulzbacher Straße 100
90491 Nürnberg

joerg.niemann@roedl.com

julia.blatt-vonraczeck@roedl.com

040 229 297 733

INHALTSVERZEICHNIS

1. AUSGANGSLAGE	3
2. CHANCEN NUTZEN, RISIKEN VERMEIDEN	5
3. ZIELSETZUNG	10
4. STATIK DER PBEFG-REGULIERUNG	12
4.1 GESTALTUNGSPRINZIP: REGULIERTER WETTBEWERB (§ 2 PBEFG)	12
4.2 ECKPFEILER: TYPENZWANG UND GENEHMIGUNGSVORBEHALT (§§ 2, 42 - 49 PBEFG)	15
4.2.1 Sinn und Zweck des Typenzwangs	15
4.2.2 RECHTE UND PFLICHTEN DER VERKEHRSTYPEN	16
4.2.3 DEFINITION DES LINIENVERKEHRS	17
4.2.4 FLEXIBLE BEDIENUNGSFORMEN ALS LINIENVERKEHRE	18
4.2.5 AUSWEITUNG DES LINIENVERKEHRS	19
4.2.6 GENEHMIGUNG FÜR TYPENGEMISCHTE VERKEHRE	20
4.2.7 ANWENDUNGSDEFIZITE IN DER GENEHMIGUNGSPRAXIS	21
4.2.8 LÖSUNGSANSATZ	21
5. ANFORDERUNGEN AN DIE NEUGESTALTUNG	22
5.1 FLÄCHENVERKEHR ALS NEUE VERKEHRSFORM EINFÜHREN (§ 44 PBEFG NEU)	22
5.2 RECHTE UND PFLICHTEN DES FLÄCHENVERKEHRS DEFINIEREN (§§ 21FF. PBEFG)	24
5.3 „VERKEHRSEFFIZIENZ“ ALS NEUER BELANG EINFÜHREN	28
5.4 PLANUNGSPFLICHTEN DES AUFGABENTRÄGERS EINFÜHREN (§ 8 ABS. 3PBEFG)	29
5.5 VERKEHRSEFFIZIENZ IM WETTBEWERB (§ 13 ABS. 2 S.1 NR. 3; 2A; ABS. 4; 5 PBEFG)	30
5.6 TAXENVERKEHR DEREGULIEREN (§ 47 PBEFG)	31
5.7 RÜCKKEHRPFLICHT BEI MIETWAGEN BEIBEHALTEN (§ 49 ABS. 4 PBEFG)	32
5.8 GEFÄLLIGKEITSFAHRTEN AUSWEITEN (§ 1 ABS. 2 NR. 1 PBEFG)	34
5.9 SPEZIFIKATIONEN ANPASSEN (BOKRAFT)	35
5.10 BARRIEREFREIHEIT GEWÄHRLEISTEN (§ 8 ABS. 3 SATZ 3 PBEFG)	36

1.

AUSGANGSLAGE

Mit der technischen Entwicklung der Vernetzung und Automatisierung entstehen neue Verkehrsformen, welche als Ride-Pooling, Ride-Sharing oder auch als On-Demand-Verkehre bezeichnet werden. Sie sind durch eine vorherige Anmeldung eines Fahrtwunsches – zumeist über eine webbasierte Plattform – gekennzeichnet und verknüpfen die Mobilitätsnachfrage mit den Mobilitätsangeboten. Hierdurch können gleichgerichtete Fahrtwünsche gebündelt (gepoolt) werden, so dass ein sog. Sammelverkehr entsteht.

Das Personenbeförderungsgesetz unterscheidet die Verkehrsarten des Linienverkehrs und Gelegenheitsverkehrs. Andere, als die im Gesetz geregelten Verkehrsarten und -formen, sind nicht genehmigungsfähig. Da für die gewerbmäßige oder entgeltliche Personenbeförderung eine Genehmigung erforderlich ist, spricht man vom Typenzwang des Personenbeförderungsgesetzes.

Die neuen Mobilitätsangebote sind den gesetzlichen Typen nicht eindeutig zuzuordnen (sog. Grauer Bereich). Sofern Genehmigungsanträge für neue Mobilitätsangebote nicht eindeutig einer der gesetzlichen Typen zuzuordnen sind, ist – statt einer Versagung – der Antrag nach der Verkehrsart bzw. Verkehrsform zu genehmigen, denen der Verkehr am meisten entspricht (sog. typengemischte Verkehre). Dabei entstehen komplexe Zuordnungsfragen, die zu langen im Vorhinein kaum überschaubaren Genehmigungsverfahren führen. Zudem besteht zwischen den ca. 60 Genehmigungsbehörden in Deutschland eine divergierende Anwendungspraxis. Vergleichbare Anwendungsschwierigkeiten bestehen für sog. flexible Bedienungsformen, welche in den letzten Jahren einen Anteil von mehr als zehn Prozent der neu genehmigten Linienverkehre ausmachen.

Mit dem Einsatz der neuen Mobilitätsangebote ist die Erwartung verbunden, dass durch die digitale Vermittlung von Angebot und Nachfrage eine höhere Effizienz des Verkehrs (Verkehrseffizienz) erreicht werden kann. Auch wenn der Nachweis hierfür bislang noch aussteht, sind entsprechende Potentiale nicht zu leugnen.

Die mit den neuen Mobilitätsformen verbundenen Vorteile finden im Rahmen der Genehmigungserteilung keine Berücksichtigung. Das Personenbeförderungsgesetz, welches in seinen Grundzügen bis zum Jahr 1934 zurückreicht, ist als Sektorengesetz auf den Schutz der Fahrgäste (Ziel) ausgerichtet.

Rödl & Partner

Der Schutz der Verbraucher¹ soll durch den Schutz der gesetzlichen Verkehrsformen und der vorhandenen Verkehre vor übermäßiger Konkurrenz (Mittel) erreicht werden. Weitere Schutzgüter, wie etwa eine effiziente Verkehrsbedienung – welche zugleich auch dem Schutz von Umwelt, und des öffentlichen Raums dient – oder das Interesse der Kunden an einer bequemen Verkehrsbedienung, kennt das Gesetz nicht.

Regulative Anreize zur Förderung neuer Mobilitätsangebote fehlen, Innovationen drohen an einem tradierten Rechtsrahmen zu scheitern.

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige aller Geschlechter.

2.

CHANCEN NUTZEN, RISIKEN VERMEIDEN

Das Gesamtsystem Mobilität steht vor einem evolutionären Sprung. Die zukünftige Entwicklung wird durch die Trends der Individualisierung und Digitalisierung bestimmt werden. Neue Angebote wie Sharing, oder technische Entwicklungen wie Automatisierung, Vernetzung und der Einsatz alternativer Elektromobilität verändern die Mobilität der Menschen. Aus der Verknüpfung dieser Entwicklungen ergibt sich ein enormes Verstärkungspotential.

- **Neue Gestaltungspotentiale nutzen**

Mit der Kombination der Trends werden überwiegend Wachstums- und Wohlstandschancen verbunden. Erforderlich dafür ist, dass eine emissionsfreie Mobilität (Elektromobilität) mit autonomen Roboter-Taxen und Kleinbussen (Automatisierung) eine Tür-zu-Tür-Bedienung durch Bündelung ähnlicher Fahrtwünsche (Vernetzung) ermöglichen kann und verschiedene Mobilitätsangebote miteinander kombiniert (Multimodalität) und geteilt genutzt werden können (Sharing). Die Vernetzung über Mobilitätsplattformen ist daher ein wesentlicher Baustein im Rahmen der weiteren Entwicklung. Zugleich gehen aber auch Ängste der Menschen vor dem Verlust von Arbeitsplätzen mit der Entwicklung einher.

- **Verkehrseffizienz steigern**

Die neuen Mobilitätsangebote basieren auf dem Einsatz digitaler Plattformen. Sie ermöglichen die Auskunft, Buchung und Bezahlung von neuen Mobilitätsformen sowie die Vernetzung individueller und öffentlicher Angebote. Sie bieten potentielle Vorteile für Verbraucher und Mobilitätsunternehmen. Durch sie können Angebot und Nachfrage hocheffizient in Echtzeit zusammengeführt werden, sodass die Fahrzeuge eine höhere Auslastung erhalten, was wiederum zu einer umweltfreundlicheren Mobilitätsentwicklung beitragen kann. Die Vernetzung kann dabei sowohl zur Steigerung der Attraktivität des Individualverkehrs als auch des öffentlichen Verkehrs führen.

Rödl & Partner

- **öffentlichen Verkehr stärken**

Die klassischen Angebote im öffentlichen Personennahverkehr können durch den Einsatz von Mobilitätsplattformen ergänzt und optimiert werden. Mobilitätsangebote können für die Fahrgäste transparenter (Fahrplanauskunft, Routing, Angebote) und Bezahlvorgänge einfacher gestaltet werden. Neue bargeldlose Preis- und Abrechnungsmodelle können entstehen, wie z. B. die Abrechnung des günstigsten Tarifs am Ende des Tages, der Woche oder des Monats (Best-Price-Modelle). Ride-Pooling-Verkehre verbinden insofern das Versprechen individueller und spontaner Mobilität für Jedermann und ermöglichen durch die Bündelung von Fahrtwünschen eine effizientere Leistungserbringung. Diese neue Mobilitätsformen haben das Potential, Anteile vom Individualverkehr zu gewinnen und den öffentlichen Verkehr zu ergänzen und damit zu stärken.

- **Klima-/Umweltziele erreichen**

Nach Einschätzung der Mineralöl- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung kann allein durch einen höheren Besetzgrad im Personenverkehr 5 bis 10 Prozent an CO₂ bis 2030 eingespart werden. Im Vergleich soll durch eine Elektrifizierung der Personenfahrzeuge lediglich einen Beitrag von 5 Prozent zu erreichen sein. Die Prognose spricht daher dafür, das Bündeln von Fahrtwünschen (poolen) zu vereinfachen. Nach der derzeitigen Regelung ist dies dem Linienverkehr vorbehalten. Die starren Anforderungen des Linienverkehrs an eine regelmäßige Bedienung zwischen Anfangs- und Endpunkten entsprechen aber nicht den betrieblichen Anforderungen, um divergierende Verkehrswünsche und -angebote zu bündeln. Die Vorteile der neuen Verkehrsform können daher nur unzureichend im bestehenden System der gesetzlichen Verkehrsarten genutzt werden.

- **Nachweis der Verkehrseffizienz einfordern**

Für den wirtschaftlichen Erfolg neuer, vernetzter Mobilitätsangebote ist maßgeblich, dass hierzu eine ausreichend große Anzahl an Beförderungskapazitäten mit einer entsprechenden Anzahl an Fahrzeugen im relevanten örtlichen Markt vertreten ist (kritische Masse). Eine Mitfahrt wird nur dann eine echte Alternative zur Selbstfahrt sein, wenn Hin- und Rückfahrt möglich und in Hinsicht auf die Planungssicherheit sogar garantiert sind.

Rödl & Partner

Bislang sind entsprechende Geschäftsmodelle zunächst nur mit wenigen Fahrzeugen erprobt worden, sodass belastbare Ergebnisse bislang noch ausstehen. Erste Studien aus den USA legen indes den Schluss nahe, dass das Verkehrsaufkommen durch das Angebot von On-Demand-Diensten in den Hauptverkehrszeiten und an den Knotenpunkten ansteigt (Deutsch, Straßenverkehrstechnik, 11.2018).

- **Gefahren der Monopolbildung begrenzen**

Der Einsatz von digitalen Plattformen kann zu Monopolbildung führen. Digitale Plattformen etablieren sich als Intermediäre zwischen Anbietern und Nachfragern. Sie greifen in etablierte Austauschprozesse und Dienstleistungsketten ein und erobern sich exklusive Zugänge zu den Kunden. Ohne geeignete Rahmenbedingungen kann sich dieser Effekt bei der Bildung von Monopolen aus Verbrauchersicht negativ auf Qualität, Preis und Angebot auswirken. Zur Vorbeugung von Missbräuchen muss sichergestellt werden, dass der Wettbewerb funktioniert und ein differenziertes Angebot entstehen kann. Ähnliche Fragestellungen bestehen auch bei anderen digitalen Vermittlungsdiensten. Eine branchenunabhängige Regulierung scheint insoweit sinnvoller zu sein, als eine Ergänzung des Personenbeförderungsrechts. Hierfür ist eine Überprüfung der kartell- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen und die Festlegung von möglichst einheitlichen, branchenübergreifenden Standards von Zugangsrechten, Haftungsregeln und Auskunftsrechten notwendig.

- **Rebound-Effekte vermeiden**

Mit der Automatisierung der Beförderung werden sich bestehende Verkehrs- und Geschäftsmodelle vollständig verändern (Mitteilungen der Kommission, COM (2018) 283 final). Bestehende Strukturen und Organisationen werden vom Markt verschwinden und durch andere, erfolgreichere Ansätze ersetzt werden. Solche Veränderungen werden als disruptive Effekte (Disruption) beschrieben. Durch die Automatisierung, Vernetzung und Elektrifizierung können Verkehrsleistungen deutlich preiswerter erbracht werden als heute. Hierdurch kann es zu einem Anstieg der Beförderungsleistung kommen. Kunden, welche bislang den öffentlichen Personennahverkehr genutzt haben, könnten auf die kleineren und flexibleren Fahrzeuge umsteigen und hierdurch mehr Verkehr schaffen. Verkehrsteilnehmer im Individualverkehr erhalten eine preiswerte Mobilitätsoption zum selbstgenutzten Fahrzeug.

Rödl & Partner

Dies kann einen Fehlanreiz zugunsten längerer Reisewege und zusätzlicher Mobilität sowie einer Zunahme des Bereitstellungsverkehrs setzen. Im Ergebnis kann nicht ausgeschlossen werden, dass die mit den Veränderungen erwarteten Einsparpotenziale und Effizienzsteigerungen zu mehr statt zu weniger Verkehr und im Ergebnis zu höheren Belastungen für Mensch und Umwelt führen (sog. Rebound-Effekte). Um solchen Rebound-Effekten vorzubeugen, sind vor allem integrierte stadt- und verkehrsplanerische Maßnahmen gefordert. Diese stecken den Rahmen für den Straßenverkehr ab. Allerdings könnten auch über das Personenbeförderungsgesetz Steuerungseffekte genutzt werden. Denkbar ist es zum Beispiel, dass eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung nur erteilt wird, wenn die Fahrtsteuerung den kommunalen Vorgaben entspricht. Hierzu wäre eine Harmonisierung der Algorithmus gestützten Fahrzeugsteuerung mit den kommunalen Vorgaben notwendig.

- **Entstehung geringfügiger Beschäftigungsverhältnis vermeiden**

Durch den Einsatz von On-Demand-Verkehren steigt der Bedarf an Fahrern an. Dies dürfte den Mangel an Berufskraftfahrern mit Personenbeförderungsschein verschärfen und zu einer Zunahme an Nebenerwerbsfahrern für On-Demand-Verkehre führen. Es droht die Entstehung zahlreicher neuer geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Gleichzeitig treten die Fahrer in eine weisungsähnliche Beziehung durch die Abhängigkeit von der Vermittlung über die App. Hieraus können sich komplexe Fragen zur Abgrenzung der Scheinselbständigkeit ergeben.

- **Sicherheit und Servicequalität erhalten**

Gleichzeitig sind diese Nebenerwerbskraftfahrer weniger erfahren, sodass hierdurch auch für Sicherheit und Servicequalität Einbußen entstehen können. Zur Vermeidung dieser Schwierigkeiten sind **Zulassungsfragen** zu prüfen. Indes erscheint es nicht mehr sachgerecht in Zeiten digitaler Routenplaner eine Ortskundeprüfung zu fordern. Wichtiger ist die Gewährleistung von Servicequalität und Sicherheitsaspekten.

Rödl & Partner

- **sektorübergreifende Betrachtung ermöglichen**

Die PBefG-Novelle ist im Kontext der möglichen Veränderungen und Auswirkungen zu gestalten. Bisher trifft das Personenbeförderungsrecht keine Aussagen zu Vermittlungstätigkeiten.

Die Einbindung von On-Demand-Verkehren, die Nutzung des öffentlichen Raums, Maßnahmen zur Verkehrssteuerung und -lenkung, die Berücksichtigung von Umweltbelangen. Anforderungen, die auf die Qualität, den Umfang und die Art und Weise des Verkehrs der Zukunft maßblichen Einfluss haben können, können daher nur unzureichend im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden. Notwendig ist daher eine Modernisierung des Rechtsrahmens, welche eine sektorübergreifende Betrachtung ermöglicht. Notwendig ist ein regulatives Gesamtkonzept. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Standards vom Aufgabenträger vor Ort festgelegt werden oder ob entsprechende Gemeinwohlziele durch den Bundesgesetzgeber normiert werden.

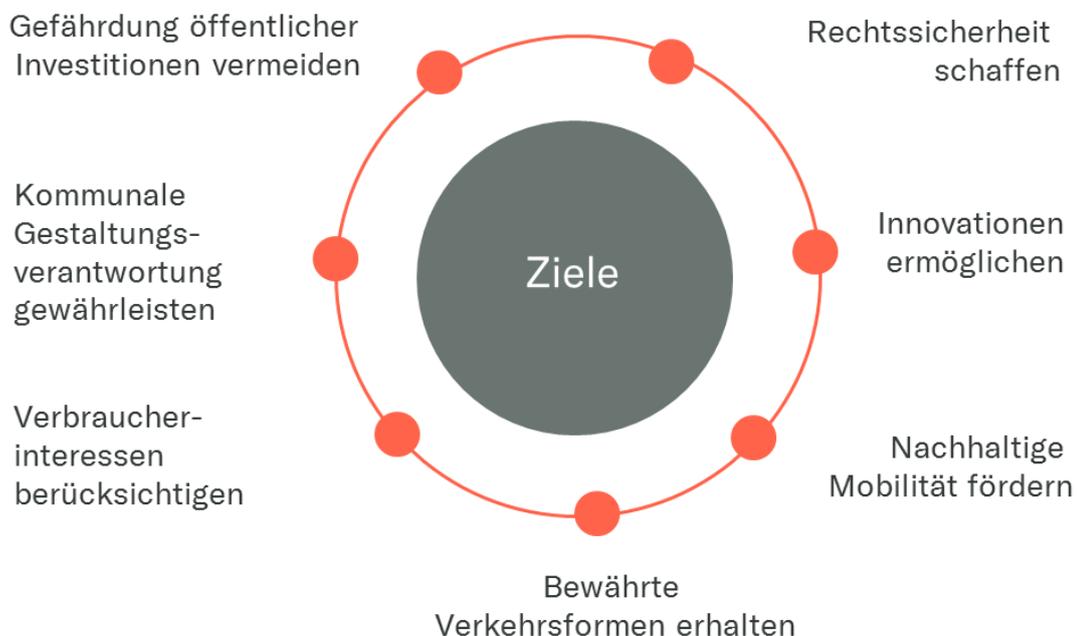
- **Evolution statt Revolution**

Die fachliche und rechtliche Diskussion um die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes ist aktuell von der Unsicherheit geprägt, dass empirische Ergebnisse zur Akzeptanz und den Marktauswirkungen von Shared Mobility Services bislang fehlen. Weder liegen belastbare Erkenntnisse zur Nutzerakzeptanz für die Inanspruchnahme vernetzter Verkehrsangebote und autonomen Fahrzeugen vor, noch können die verkehrlichen Verlagerungseffekte und Marktauswirkungen belastbar abgeschätzt werden. Der Gesetzgeber hat daher einen Spagat zu machen, zwischen einer maßvollen Fortschreibung und der Notwendigkeit eines ganzheitlichen Vorschlags. Da bereits punktuelle Veränderungen die gesamte Statik des Gesetzes gefährden können, erscheint eine kontinuierliche Fortschreibung in Abhängigkeit zu den gewonnenen Erkenntnissen empfehlenswert.

3.

ZIELSETZUNG

Ziel einer Neuregelung ist es, Innovationen zu ermöglichen. Zudem sollte nachhaltige Mobilität gefördert, bewährte Verkehrsformen erhalten, kommunale Gestaltungsverantwortung zur Bewältigung der mit der Mobilität verbundenen Herausforderungen gewährleistet, eine Gefährdung öffentlicher Investitionen vermieden und Rechtssicherheit geschaffen und – nicht zu Letzt – die Interessen der Verbraucher im Blick behalten werden.



Die Zielsetzungen stehen erkennbar in einem Spannungsverhältnis zueinander. Sie müssen im Rahmen einer Regulierung „mit Augenmaß“ bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Zudem müssen unterschiedliche Anforderungen zwischen Stadt und Land mit unterschiedlichen Prioritäten berücksichtigt werden, was ein regulatives Austarieren weiter erschwert. Die gesetzliche Regulierung erfasst immer das Gesamtsystem. Daher sind unterschiedliche gesetzliche Instrumente, welche nach Stadt und Land differenzieren, skeptisch zu betrachten. Dies gilt etwa für die Einführung eines Kleinunternehmerprivilegs für ländliche Räume.

Rödl & Partner

Verkehrsbedürfnisse reichen über bestimmte Räume hinaus. Daher wären eine räumlich-geografische bzw. sozioökonomische Abgrenzungen zu treffen. Grenzfälle wären zu entscheiden. Der Kontrollbedarf würde steigen. Ein Missbrauch wäre kaum zu verhindern.

- Als Leitbild des Verkehrs in den Städten ist ein flüssiger Verkehr anzustreben, der bedarfsgerecht, sicher und bezahlbar und zugleich nachhaltig organisiert ist und die gemeinschaftlichen Ressourcen der öffentlichen Räume und der Infrastruktur effizienter nutzt, als dies in der bisherigen Dualität von individuellem und öffentlichen Verkehr möglich ist.
- In ländlichen Regionen steht hingegen die Erreichbarkeit und Bezahlbarkeit der Mobilitätsangebote im Vordergrund.

Die Regulierung muss geeignet sein, die Erreichung beider Leitbilder zu fördern. Regulierungsansätze, welche wiederum die Anordnung von Bannmeilen (Hauptbahnhöfen, Messen, Flughäfen) und Sperrzeiten (Hauptverkehrszeiten) erfordern, erscheinen weniger geeignet zu sein.

4.

STATIK DER PBefG-REGULIERUNG

4.1 Gestaltungsprinzip: regulierter Wettbewerb (§ 2 PBefG)

Dem Personenbeförderungsgesetz liegt ein gewerberechtlicher Ansatz mit wettbewerblichen Elementen zugrunde. Der Wettbewerb wird beschränkt durch die Genehmigungspflicht (Vorbehalt des Gesetzes, § 2 Abs. 1 PBefG), die genehmigungsrechtliche Beschränkung auf bestimmte Verkehrstypen (Typenzwang, §§ 42 bis 49 PBefG) und den mit der Genehmigung gewährten besonderen Rechte zum Schutz vor Konkurrenz (Verbot der Mehrfachgenehmigung, § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3; Abs. 4 PBefG).

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mit den Mehrfachgenehmigungsklauseln (PBefG 1934 und PBefG 1955) zu befassen. Danach durfte eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn ein (positives) Verkehrsbedürfnis festgestellt wurde. Die Regelungen wurden als unzulässige objektive Berufszulassungsregelung bewertet, da diese nur zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig sei. Die aktuelle Fassung der Mehrfachgenehmigungsklausel (PBefG 1960) ist als subjektive Berufszulassungsregelung ausgestaltet. Danach darf eine beantragte Genehmigung nur abgelehnt werden, wenn durch den neubeantragten Verkehr „öffentliche Verkehrsinteressen“ beeinträchtigt werden. Die gesetzliche Regelung wurde bislang verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Sie berücksichtigt den Schutz vor ruinösem Wettbewerb und die Möglichkeiten zum Marktzugang für Dritte (BVerfG, Beschl. v. 7.4.1964, 1 BvL12/63 - BVerfGE 17, 306). Eine vergleichbare Regelung besteht in § 13 Abs. 4 PBefG für den Taxenverkehr. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Rahmen der Überprüfung auch nicht die Notwendigkeit einer Genehmigung (§ 2 PBefG) und die Bindung an bestimmte gesetzliche Typen (§§ 42 - 49 PBefG) beanstandet. Diese Regelungen bestimmen aktuell den Marktzugang, sie gewährleisten eine wirtschaftliche Betätigung und schützen die Allgemeinwohlinteressen.

Durch die zeitlich befristete Genehmigung kann ein Neubetreiber in der Regel nur zum Zeitpunkt der Wieder- oder Neuerteilung in den Markt eintreten. In diesem Moment findet ein „Wettbewerb um den Markt“ statt.

Rödl & Partner

Die zeitlich-befristete Genehmigung verschafft dem Inhaber jedoch kein pauschales Abwehrrecht. Ein Neubetreiber kann auch während der Genehmigungslaufzeit eine Genehmigung erhalten, wenn öffentliche Verkehrsinteressen hierdurch nicht beeinträchtigt werden. Somit ist auch während der Geltungsdauer der Genehmigung ein „Wettbewerb im Markt“ möglich. Dieser ist derzeit jedoch stark eingeschränkt.

Eine Neuordnung hat die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten. Danach ist jede Form der behördlichen Bedarfsprüfung ausgeschlossen. Vorgaben von Kontingenten dürften ebenfalls an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, da sie nur zum Schutz „überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter“ zulässig sind. Neue Mobilitätsangebote müssen sich daher im Wettbewerb behaupten. Das System des „Wettbewerbs um den Markt“ bietet hierfür den regulativen Rahmen. Dieser Ansatz ermöglicht die Gewährleistung von gesamtgesellschaftlichen Zielen und die Verfolgung von Freiheitsrechten.

In Deutschland ist das Recht zur Durchführung der entgeltlichen oder gewerbsmäßigen Beförderung als gewerberechtliche Erlaubnis ausgestaltet. Für den Zugang zum Markt bedarf es einer Genehmigung. Die Genehmigung ist an die Beförderung von Personen in näher bestimmten Fahrzeugarten geknüpft. Sie wird von der Genehmigungsbehörde erteilt. Bei der Genehmigungserteilung berücksichtigt die Behörde die Anforderungen des jeweiligen Aufgabenträgers. Aus dem Gewerberecht folgt, dass neben dem Gebot der Gleichbehandlung ein Anspruch auf Genehmigung besteht, sofern keiner der gesetzlich vorgesehenen Versagungsgründe eingreift (BVerwG, Urt. v. 6.4.2000- 3 C 6.99).

Auch die EU bekennt sich zu einer Marktorganisation mit einem Wettbewerb um den Markt. Im Weißbuch vom 12.09.2001 wird als ein Hauptziel der europäischen Verkehrspolitik die Gewährleistung von Personenverkehrsdiensten genannt, die zahlreicher, sicherer, effizienter, höherwertiger oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes hervorbrächte. Dieses Ziel soll durch einen **Wettbewerb um den Markt** erreicht werden.

Hintergrund des von der Kommission favorisierten Leitbilds des regulierten Wettbewerbs waren die schlechten Erfahrungen, die mit dem System des freien Wettbewerbs in Großbritannien gemacht wurden. Angesichts sinkender Fahrgastzahlen und steigender Subventionen wurden auf der Grundlage des Transport Act von 1985 die Regional- und Nahverkehrsbusbetriebe seit Oktober 1986 vollständig dereguliert und privatisiert.

Rödl & Partner

Dies war ein in Europa einzigartiger Vorgang, da hierdurch ein direkter Wettbewerb auf der Straße und eine freie Preisgestaltung möglich wurden. Die Marktkräfte reichten jedoch allein nicht aus, um in allen Fällen die Bedarfsdeckung und eine ausreichende Qualität der Verkehrsdienste zu gewährleisten. Die Erreichung grundlegender Ziele der Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik drohten zu scheitern.

Die EU hat aus diesen Erfahrungen Konsequenzen gezogen. Sie favorisierte einen regulierten Wettbewerb, bei dem im Wege der Ausschreibung zeitlich befristete Konzessionen vergeben werden. Hierdurch kann nach Auffassung der EU am besten ein Ausgleich zwischen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der Gewährung von Anreizen zur Qualitätsverbesserung und Rentabilitätssteigerung erreicht werden. Besonders wichtig ist der EU, dass die für die Fahrgäste unerlässliche **Systemintegration** gefördert und auf die Einhaltung von Qualitätskriterien geachtet wird.

Unterschiede zwischen dem nationalen und den EU-rechtlichen Anforderungen bestehen darin, dass die EU von einem Wettbewerb um (vergaberechtlichen) Konzessionen ausgeht, wohingegen das nationale System als Wettbewerb um (gewerberechtliche) Erlaubnisse geprägt ist. Die Marktwirkungen sind vergleichbar. Gleichwohl bestehen Unterschiede in Bezug auf die Rechtsstellung des Unternehmers. Während im EU-rechtlichen System der „Bieter“ nur einen **Anspruch auf Gleichbehandlung** im Rahmen des Vergabeverfahrens hat, besteht im gewerberechtlichen Ansatz des Personenbeförderungsgesetzes für den „Antragssteller“ ein **Anspruch auf die Genehmigungserteilung**. Nur sofern mehrere Genehmigungsanträge vorliegen, wandelt sich der Anspruch auf Genehmigung in einen Anspruch auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung um. Zudem erfolgt in Deutschland der Zugang zum Markt durch unternehmerische Initiative (**unternehmensinitiierte Verkehre**), wohingegen der EU-rechtliche Ansatz stets eine Vergabe auf Initiative eines öffentlichen Auftraggebers voraussetzt (**Aufgabenträger-initiierte Verkehre**). Die gewerberechtliche Ausgestaltung verleiht dem Unternehmer im nationalen Recht daher eine stärkere Stellung als dem Bieter im EU-rechtlichen System der Vergabe.

Insgesamt bietet das System des regulierten Wettbewerbs Vorteile gegenüber einem freien Wettbewerb, und sollte deshalb beibehalten werden.

Rödl & Partner

4.2 Eckpfeiler: Typenzwang und Genehmigungsvorbehalt (§§ 2, 42 - 49 PBefG)

Das Personenbeförderungsrecht unterscheidet bestimmte Verkehrstypen, welche durch bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen definiert sind und mit denen bestimmte Rechte und Pflichten verbunden sind.

Die gesetzlichen Verkehrstypen sind abschließend (Numerus Clausus der Verkehrsformen). Im Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes sind abweichende Verkehrsformen nicht genehmigungsfähig. Da die Personenbeförderung ohne Genehmigung untersagt ist, spricht man auch vom „Typenzwang des PBefG“.

Verkehrsarten		
	Linienverkehr, §§ 42, 43 PBefG	Gelegenheitsverkehr, § 46 ff. PBefG
Verkehrsformen	 Linienverkehr, § 42 PBefG	 Verkehr mit Taxen, § 47 PBefG
	 Sonderlinienverkehr, § 43 PBefG (Berufsverkehr, Schülerverkehr, etc.)	 Ausflugsfahrten und Ferien-Reisen, § 48 PBefG
		 Verkehr mit Mietomnibussen (§ 49 Abs. 1-3 PBefG) Mietwagen (§ 49 Abs. 4 PBefG)

4.2.1 SINN UND ZWECK DES TYPENZWANGS

Der Typenzwang und die damit verbundenen Pflichten dienen dem Schutz der Fahrgäste. Dies soll über die Absicherung der Existenz und der Funktionsfähigkeit des Linien- und Taxenverkehrs in der bestehenden Form gewährleistet werden. Über die Differenzierung in Verkehrstypen soll eine optimale Deckung des unterschiedlichen Bedarfs des öffentlichen Linien- und Individualverkehrs erreicht und zugleich die Wirtschaftlichkeit jeder Art und jeder Form gewährleistet werden. Zu diesem Zweck müssen die verschiedenen Verkehrsarten und -formen gegen Wettbewerb geschützt werden.

Rödl & Partner

Das Ziel dabei ist die Bewirtschaftung knapper, für die Beförderungsleistung benötigter Ressourcen, im Allgemeinwohlinteresse zu sicherzustellen. Der Typenzwang soll die bestehenden Verkehrstypen daher nicht nur vor neuen Verkehrsformen schützen, sondern dient auch der eindeutigen Abgrenzung der Verkehrsarten untereinander sowie einer „Grundversorgung“ mit öffentlich zugänglichen Verkehrsangeboten. Die Genehmigungsinhaber sollen nicht jederzeit mit Abwanderung von Fahrgästen als Folge hinzutretender Konkurrenz rechnen müssen. Andernfalls müssten Unternehmer höhere Preise oder höhere öffentliche Kostendeckungsbeiträge oder geringere Leistungen einplanen. Das Verbot schützt den genehmigten Verkehr vor Beeinträchtigungen der Wettbewerbslage durch hinzutretende Konkurrenz.

4.2.2 RECHTE UND PFLICHTEN DER VERKEHRSTYPEN

Der Typenzwang beschreibt zunächst nur die tatbestandlichen Voraussetzungen. Aus der Einordnung und Zuordnung zu einem Verkehrstyp folgen sodann bestimmte Rechte und Pflichten.

	Linienverkehr  	Taxen 	Mietomnibussen / Mietwagen 
<ul style="list-style-type: none"> • Anfang- Endhaltestelle • Ein-Ausstieg an Haltestelle • Regelmäßigkeit 	X		
<ul style="list-style-type: none"> • Pkw-Bereithalten an zugelassenen Stellen 		X	
<ul style="list-style-type: none"> • Anmietung im ganzen • Bestimmung der Fahrt durch den Mieter • Kein Taxenverkehr 			X
Betriebspflicht	X	X	
Beförderungspflicht	X		
Fahrplanpflicht	X	X	
Tarifpflicht	X	X	
Kontingentierung		X	
Rückkehrpflicht			X
Verbot der Mehrfachgenehmigung	X	X	
Sammeln	X	X	
Umsatzsteuerermäßigung	X	X	

Rödl & Partner

So unterliegt der Linienverkehr der Betriebs-, Beförderungs-, Fahrplan- und Tarifpflicht. Ähnlich ist der Taxenverkehr ausgestaltet, der in der Regel noch einer Kontingentierung unterliegt. Mit der Einordnung als Mietwagenverkehr geht indes nur die Verpflichtung einher, nach der Durchführung der Fahrt zum Betriebssitz zurückzukehren (sog. Rückkehrpflicht). Anforderungen und Beschränkungen und deren Unterschied im Vergleich mit anderen Verkehrsarten und -formen bedarf als Beschränkung der Berufsfreiheit einer Begründung durch ein übergeordnetes Interesse des Allgemeinwohls (BVerfGE 65, 237; BVerfGE 11, 158).

Die Rückkehrpflicht sichert die Unterscheidung der Verkehrsformen zwischen Taxen- und Mietwagenverkehr und zugleich deren Bestand im Sinne des Allgemeinwohls. Die Regelung stellt daher keine „regulative Bürde“ oder „ökonomischer Unsinn“ dar. Im Gefüge der Verkehrsarten und -formen gewährleistet das Merkmal der Rückkehrpflicht den regulativen Abstand zum Taxenverkehr. Würde im Rahmen der Novelle der Mietwagenverkehr von der Rückkehrpflicht befreit, stünde das stark regulierte Taxengewerbe im Wettbewerb mit dem sodann deregulierten Mietwagenverkehr. Der Mietwagenverkehr hätte keine gesetzlichen Verpflichtungen zum Tarif, zur Betriebszeit und zur Beförderungspflicht wie der Taxenverkehr zu erfüllen (vgl. 5.7).

Die scheinbar eindeutige tatbestandliche Beschreibung der Verkehrsarten und -formen ist in der Praxis stark aufgeweicht worden. Unklarheiten bestehen bei der Zuordnung, wenn bei einem beantragten Verkehr einzelne oder bestimmte Tatbestandsmerkmale nicht vorliegen. In diesen Fällen liegt ein sog. „**grauer Verkehr**“ (BVerwG, Urt. v. 12.12.2013 – 3 C 30.12) oder auch „typengemischter Verkehr“ genannt (§ 2 Abs. 6 PBefG) vor. In diesen Fällen richtet sich die Genehmigung, nach der Verkehrsform, dem der Antrag am meisten entspricht. Die Genehmigungsbehörde hat durch Auflagen das Abstandsgebot der Verkehrstypen sicherzustellen.

4.2.3 DEFINITION DES LINIENVERKEHRS

Die rechtliche Einordnung der Beförderung als Linienverkehr erfolgt anhand örtlicher und zeitlich Vorgaben. Danach muss die Beförderung durch eine gewisse Bestimmtheit des örtlichen Verlaufs der Fahrtstrecke durch Anfangs- und Endpunkte, Zwischenhalte oder durch örtlich festgelegte Haltestellen erfolgen und zeitlich durch eine gewisse Regelmäßigkeit geprägt sein. In Bezug auf den konventionellen Linienverkehr werden diese Merkmale regelmäßig erfüllt sein.

Rödl & Partner

Rechtliche Zuordnungsfragen haben sich aber bereits mit dem Entstehen bedarfsgesteuerter Bedienungsformen ergeben. Diese betreffen sowohl die für den Linienverkehr örtlich prägende Begrenzung der Fahrtstrecke, als auch die Regelmäßigkeit der Fahrt.

- Die örtliche Begrenzung der Fahrtstrecke erfordert eine zuvor vom Verkehrsunternehmen festgelegten Verlauf der Strecke.
- Regelmäßigkeit der Fahrt setzt nach der Gesetzesbegründung voraus, dass die Fahrten in einer erkennbaren zeitlichen Ordnung wiederholt werden und dass die Fahrgäste sich auf das Vorhandensein einer Verkehrsbedienung einrichten können (BT Drs. 3/2450, S. 8).

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urt. v. 12.12.2013 - 3 C 30.12) hat eine Einordnung als Linienverkehr nach § 42 PBefG für den Fall verneint, dass der Zu- und Ausstieg der Fahrgäste zwar an den vom Unternehmen eingerichteten Haltestellen erfolgt. Wenn sich aber die Streckenführung nach dem vom Fahrgast für die jeweilige Beförderung vorher anzumeldenden Fahrtwunsch richtet, läge kein Linienverkehr vor. In diesem Fall würde der Fahrtverlauf für das hierbei zum Einsatz kommende Kraftfahrzeug individuell durch den Fahrgast festgelegt.

4.2.4 FLEXIBLE BEDIENUNGSFORMEN ALS LINIENVERKEHRE

Gleichwohl bestehen bereits heute zahlreiche Verkehre (flexible Bedienungsformen) welche nicht mehr eindeutig einer Verkehrsformen zugeordnet werden können. Offenkundig besteht ein praktischer Bedarf an einer Verkehrsform, welche höhere Flexibilisierungsgrade aufweist, als dies die gesetzliche Ausgestaltung vorsieht. Den flexibleren Angeboten ist gemein, dass die Fahrt nur im Falle einer vorherigen Anmeldung (Bedarfsverkehre) erfolgt und die Fahrgäste an allen vorgesehenen Stellen aufgenommen und an allen vorgesehenen Stellen aussteigen können. Zum Teil erfolgt die Bedienung entlang eines Linienverlaufs (Anruflinienbetrieb) oder in einem zuvor definierten räumlichen Korridor (Anruflinienbetrieb) oder sternenförmig (Anrufsternbetrieb) oder in einem definierten Sektor, ohne dass eine konkrete Fahrtrichtung festgelegt wäre (Anrufflächenbetrieb).

Durch diese Ausprägungen kommt es bereits heute zu einer Annäherung der Verkehrsarten und -formen, so dass in der Genehmigungspraxis eine klare Typisierung kaum mehr möglich ist (siehe nächste Grafik ‚großer Kasten‘). Unterschiede bestehen derzeit – faktisch – nur noch bei der Zulässigkeit des Bündelns von Fahrtwünschen (siehe nächste Grafik ‚kleiner Kasten‘).

Rödl & Partner

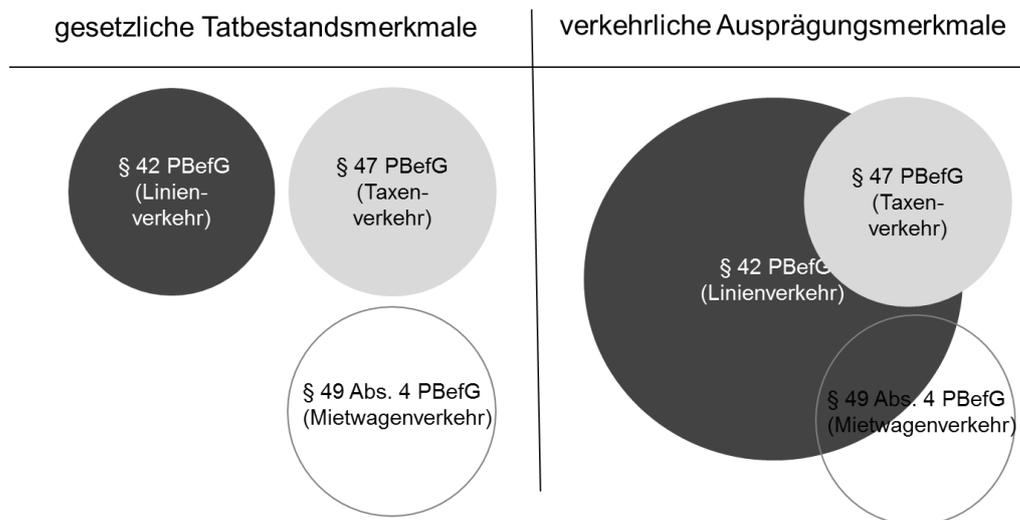
	Linienerkehr	Typengemischte Linienerkehr	Verkehr mit Taxen	Verkehr mit Mietomnibussen / Mietwagen
Anmeldung	ohne	mit	mit	mit
Fahrplan	ja	nein	nein	nein
Zugang	Haltestelle	Haustür	Haustür	Haustür
Abgang	Haltestelle	Haustür	Haustür	Haustür
Sammeln	ja	ja	Ja (mit Zustimmung)	nein

Insgesamt fehlt es – trotz zahlreicher Bemühungen zur Strukturierung – weiterhin auch an einer einheitlichen Terminologie. Das Gesetz beschreibt weder die konkreten verkehrlichen Ausprägungen noch definiert es die Betriebsformen. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen unterscheidet TaxiBus, Anruf-Sammel-Taxi und RufBus (VDV Flexible Bedienungsformen – Genehmigung und Rechtsfolgen, Thesenpapier zur Fachtagung am 3. Februar 2015).

4.2.5 AUSWEITUNG DES ANWENDUNGSBEREICHS DES LINIENERKEHRS

Während die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale von einer klaren Typenautonomie ausgehen, zeigt sich in der verkehrlichen Ausgestaltung der flexiblen Bedienungsformen, eine deutliche Ausweitung des Linienerkehrs. Hierdurch kommt es zu Schnittmengen mit den Verkehrsformen des Taxen- und Mietwagenverkehrs. Zugleich zeigen sich Schwächen in der Kontrolle der sog. Rückkehrpflicht des Mietwagenverkehrs. Die tatsächliche Entwicklung hat dazu geführt, dass das ursprünglich vom Gesetzgeber vorgegebene Abstandsgebot der Verkehrsarten und -formen zunehmend verwischt. Die Folge ist das Entstehen von Konkurrenz zwischen den Verkehrsarten und -formen. Diese Konkurrenz wird unter anderem in genehmigungsrechtlichen Auseinandersetzungen in Bezug auf die sog. typengemischten Verkehre nach § 2 Abs. 6 PBefG ausgetragen.

Rödl & Partner



4.2.6 GENEHMIGUNG FÜR TYPENGEMISCHTE VERKEHRE

Um die mit Typenzwang begründete Eingrenzung der genehmigungsfähigen Verkehrstypen zu lösen, wurde 1965 (BGBl I S. 906) in Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 17, 306 (311f)) eine Regelung für sog. typengemischte Verkehre eingeführt, welche nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt. In diesem Fall ist statt einer Versagung die Genehmigung nach der Verkehrsart- oder -form zu erteilen, denen der Verkehr am meisten entspricht. Voraussetzungen ist, dass öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

§ 2 Abs. 6 PBefG war ursprünglich als Ausnahmeregelung ausgestaltet. Danach sollte nur „in besonders gelagerten Einzelfällen“ statt einer Versagung eine Genehmigung erfolgen können. Mit der Novellierung im Dezember 2012 wurde die Regelung in § 2 Abs. 6 PBefG überführt und der Ausnahmecharakter gestrichen. Damit hat der Gesetzgeber faktisch eine Verkehrsform geschaffen, ohne deren Anforderungen normativ zu regeln. Die konkrete genehmigungsrechtliche Ausprägung typengemischter Verkehre ergibt sich aus der verkehrlichen Ausprägung des beantragten Verkehrs, welche den genehmigungsrechtlichen Merkmalen zuzuordnen ist. Aufgrund der fehlenden Kongruenz von Tatbestandsvoraussetzungen (z.B. Haltestellenbedienung) und verkehrlichen Merkmalen (z.B. Tür zur Tür-Bedienung) gerät diese Zuordnung zu einem komplexen und kaum überschaubaren Unterfangen. Nach der Novelle von 2012 können flexible Bedienformen nunmehr zwar in größerem Umfang genehmigt werden. Aufgrund des Abstandsgebots stoßen sie aber im Einzelfall sehr schnell an rechtliche Grenzen. Der Antragssteller hat darzulegen, welcher Verkehrsart- oder -form der Antrag zuzuordnen ist.

Rödl & Partner

Stellt die Genehmigungsbehörde fest, dass nicht alle Merkmale erfüllt sind, kann sie durch Bedingungen und Auflagen Vorgaben treffen, um das Abstandsgebot zu wahren. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde, welche im Vorhinein kaum abgeschätzt werden kann.

Mit Einführung von Shared Mobility Services werden die bisherigen Verkehrstypen noch weiter aufgeweicht und der typengemischte „graue Verkehr“ ausgeweitet. Spätestens mit der Automatisierung und der Ausweitung von Sharing-Angeboten kann sodann kaum mehr zwischen privater Nutzung und genehmigungspflichtiger Personenbeförderung unterschieden werden.

4.2.7 ANWENDUNGSDEFIZITE IN DER GENEHMIGUNGSPRAXIS

Erhebungen bei den Genehmigungsbehörden zeigen eine divergierende Genehmigungspraxis bei typengemischten Verkehren auf (FOPS LEA-Bus, Zwischenbericht Rödl & Partner 2018). Gleiche verkehrlich-betriebliche Konzepte werden von den Genehmigungsbehörden unterschiedlich behandelt. Die Unterschiede können dabei nicht allein auf die Besonderheiten vor Ort zurückgeführt werden. Das Fehlen bzw. die Häufung der Nennung von gesetzlichen und verkehrlichen Merkmalen in einzelnen Bundesländern deutet vielmehr auf ein unterschiedliches Verständnis und eine divergierende Interpretation zwischen den Genehmigungsbehörden in den einzelnen Bundesländern hin.

4.2.8 LÖSUGSANSATZ

Notwendig ist eine Erweiterung der bisherigen Verkehrstypen um eine neue Verkehrsform, welche dem Verkehrsbedürfnis nach einer flexiblen Bedienung entspricht ohne die vorhandenen Verkehrsarten und -formen in ihrem Bestand zu gefährden. Die Schaffung eines eigenständigen Genehmigungstatbestandes begründet Typenklarheit und damit auch Rechts- und Planungssicherheit.

5.

ANFORDERUNGEN AN DIE NEUGESTALTUNG

5.1 Flächenverkehr als neue Verkehrsform einführen (§ 44 PBefG NEU)

Problemskizze:

Mit der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung entstehen neue verkehrliche Angebote. Diese lassen sich kaum mehr den bisherigen Verkehrsarten und -formen eindeutig zuordnen. Rechts- und Planungsunsicherheit sind die Folge. Mögliche Innovationen drohen am regulativen Rahmen zu scheitern. Die mit der Innovation verbundenen Vorteile für Umwelt und Fahrgäste können nicht oder nur unzureichend genutzt werden.

Lösungsvorschlag:

Notwendig ist die Schaffung eines eigenständigen Genehmigungstatbestandes. Dieser ist durch verkehrliche Merkmale gekennzeichnet: eine vorherige Anmeldung (Bedarfsverkehr), die Bedienung in der Fläche (Flächenverkehr) und dem Ein- und Ausstieg an bestimmten definierten Punkten, ohne dass es dafür fester (physischer) Haltestellen bedarf sowie der Bündelung von Fahrtwünschen (Pooling).

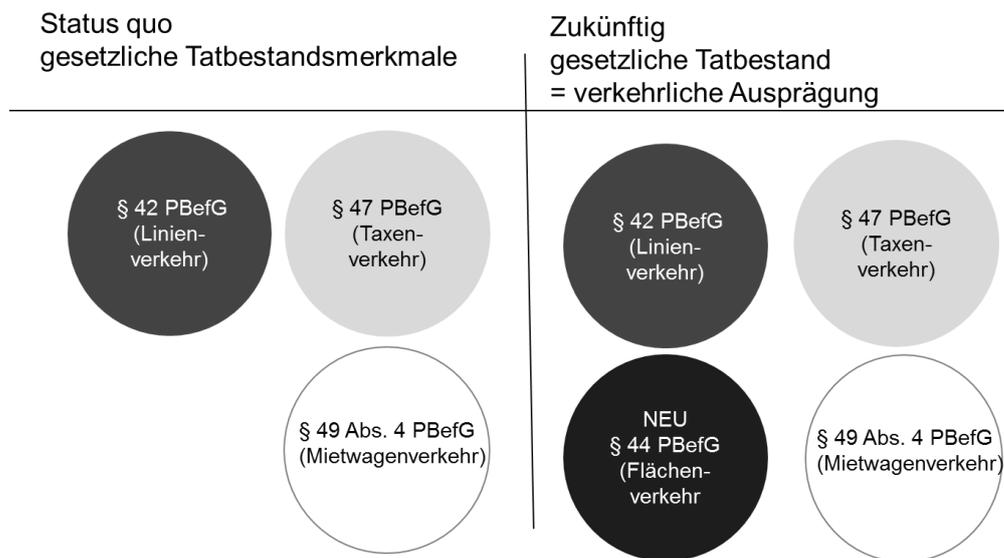
Begründung:

Die neue Entwicklung erfordert einen neuen Verkehrstyp. Dieser ist entsprechend seiner verkehrlichen Ausprägung als Flächenverkehr zu beschreiben. Er sollte als Sonderform des Linienverkehrs geregelt werden. Denkbar ist eine Regelung unter § 44 PBefG NEU, welche derzeit nicht belegt ist.

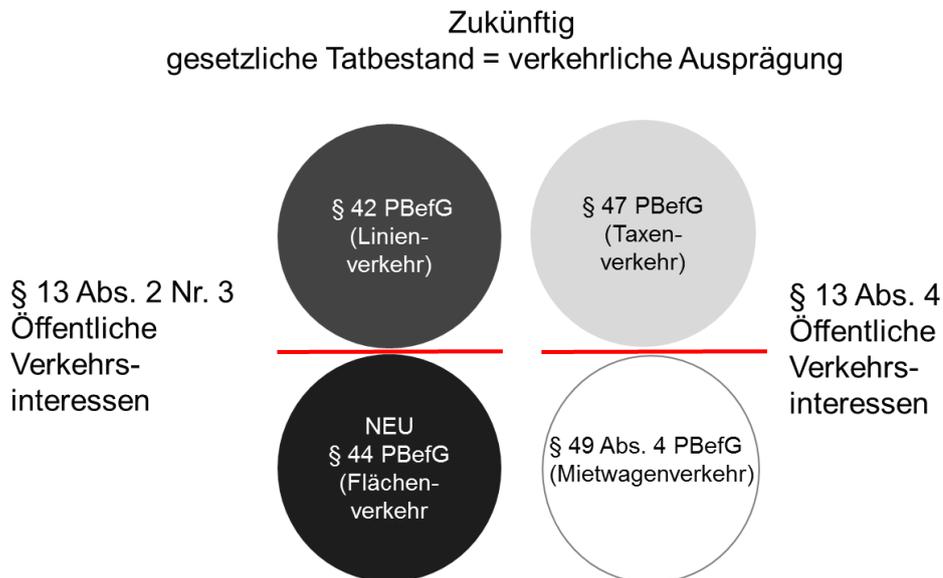
„Flächenverkehr ist eine, in einem bestimmten Gebiet eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, bei dem Fahrwünsche gebündelt werden und bei dem Fahrgäste an zuvor definierten Punkten ein- und aussteigen können. Der Verkehr unterliegt bestimmten Betriebszeiten und ergänzt den Linienverkehr.“

Rödl & Partner

Durch die Einführung der neuen Verkehrsform wird Rechtssicherheit in Bezug auf die Genehmigungserteilung geschaffen. Rechtssicherheit schafft Planungssicherheit und ermöglicht insoweit planbare Investitionen für flexible Bedienformen und Shared Mobility Services. Zugleich begründet die Verkehrsform für alle flexiblen Verkehrsangebote ein genehmigungsrechtliches Präjudiz. Mit der neuen Verkehrsform ist die Einhaltung bestimmter Versorgungspflichten verbunden. § 2 Abs. 6, 7 PBefG bleiben unverändert.



Die Verkehrsarten und -formen sind – wie bisher – durch die öffentlichen Verkehrsinteressen geschützt. Danach kann eine Genehmigung eines Flächenverkehrs versagt werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dem entgegenstehen. Die Regelungen des § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PBefG (Linienverkehr) und § 13 Abs. 4 PBefG (Taxenverkehr) bleiben unverändert.



5.2 Rechte und Pflichten des Flächenverkehrs definieren (§§ 21ff. PBefG)

Problemskizze:

Die Systematik des Gesetzes unterscheidet den Tatbestand der Verkehrsformen und knüpft daran bestimmte Anforderungen. Die tatbestandliche Definition des Flächenverkehrs bedarf der weiteren Ausgestaltungen mit entsprechenden Anforderungen und Beschränkungen. Diese bedürfen einer Begründung durch übergeordnete Interessen des Allgemeinwohls.

Lösungsvorschlag:

Notwendig ist die Festlegung von Anforderungen und Beschränkungen, welche dem Schutz des Linienverkehrs dienen und trotzdem Innovationen ermöglichen. Flächenverkehre sollten daher mit einer Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht ausgestaltet werden. Die Betriebspflicht ist zeitlich und räumlich zu definieren und sollte Vorgaben für die einzusetzenden Fahrzeug- und Beförderungskapazitäten enthalten. Über die Beförderungspflicht wird die Allgemeinzugänglichkeit sichergestellt.

Rödl & Partner

Die Beförderungspflicht ist jedoch in Abhängigkeit zur Bereitstellungs-/Wartezeit zwischen Anmeldung und Aufnahme der Beförderung zu gestalten. Die Tarifpflicht ist auf die Festlegung von Höchst- und Mindesttarifen zu beschränken. Der Höchstarife sollte dem des örtlichen Taxengewerbes entsprechen. Der zu genehmigende Mindesttarif sollte eine ausreichende Verzinsung des Anlagekapitals ermöglichen.

Begründung:

Die neue Verkehrsform des Flächenverkehrs ähnelt dem Linienverkehr. Hierfür spricht, dass bereits heute die meisten typengemischten Verkehre als Linienverkehre beantragt und erbracht werden. Insoweit liegt es nahe, die Verkehre auch weiterhin ähnlich dem Linienverkehr auszugestalten. Hierfür spricht auch die verkehrliche Funktion dieser Verkehre. Der Verkehr erschließt die Fläche, ohne an einen festen Fahrplan oder bestimmte Haltestellen gebunden zu sein. Er ergänzt den Linienverkehr. Dort, wo kein Linienverkehr besteht, kann er den Linienverkehr ersetzen.

Der Flächenverkehr unterliegt bestimmten Anforderungen (Pooling) und Beschränkungen (Pflichten) und wird im Gegenzug vor übermäßiger Konkurrenz geschützt. Die Auferlegung bestimmter Pflichten ist notwendig, da bislang der Nachweis nicht erbracht ist, dass durch die Vernetzung die Verkehrseffizienz soweit gesteigert werden kann, so dass ein rein erwerbswirtschaftliches Angebot (quasi von selbst) entsteht, welches dem Allgemeinwohlinteresse entspricht.

Die EU-Kommission geht unter Bezugnahme einer Studie der Bank UBS (COM (2018) 283 final, v. 17.5.2018, S. 1) davon aus, dass durch die Vernetzung und Elektrifizierung der Preis von Fahrdienstvermittlern um ca. 10% sinken wird, erst im Falle der Automatisierung soll der Preis um 70% sinken. Im jetzigen Entwicklungsstadium ist daher eine Regulierung in Ergänzung zum Linienverkehr notwendig.

Der Flächenverkehr ähnelt in seiner Ausprägung der verkehrlichen Ausgestaltung der flexiblen Bedienungsformen. Deren Einsatz wird bislang an Tages- und Randlagen zur Ergänzung des ÖPNV gesehen. Um eine bestmögliche Verzahnung der neuen und bestehenden Angebote zu gewährleisten, sind die Betriebszeiten aufeinander abzustimmen und die Kompatibilität der Tarife zu gewährleisten. Entsprechend sind die neuen Angebote als Feederfunktion auszugestalten.

Rödl & Partner

- Die **Betriebspflicht** des Flächenverkehrs nach § 21 PBefG bedarf einer Festlegung nach Inhalt, Umfang und Gebiet. Die Betriebspflicht hat die Beförderung des Fahrgastes während der Betriebszeit innerhalb einer definierten Fläche und unter Wahrung der Bereitstellungs-/Wartezeit zwischen Anmeldung des Fahrwunsches und Beginn der Beförderung zum Gegenstand. Mit der Bereitstellung des Dienstes wird der Betrieb zur Pflicht. Der Pflichtfahrbereich ist als Flächengenehmigung zu definieren. Notwendig hierfür ist die Festlegung durch den Aufgabenträger. Innerhalb der Betriebszeit und des Pflichtfahrbereichs dürfen Unternehmen die Beförderung im Flächenverkehr nicht unter Hinweis auf eine andere Beförderungsoption und nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen ablehnen.
- Die **Beförderungspflicht** des § 22 PBefG sichert die Allgemeinzugänglichkeit der Angebote. Die Beförderungspflicht erfordert die Bereitstellung einer Beförderungsoption innerhalb der definierten Bereitstellungs-/Wartezeiten. Erste Erfahrungen in Großstädten zeigen, dass nur ein Bruchteil der Fahrtwünsche innerhalb der vom Anbieter definierten Verfügbarkeitszeiten und -räumen in eine konkrete Beförderung vermittelt werden kann. Die Bereitstellungs-/Wartezeiten sollten daher als maximale Zeiten gestaltet werden. Deren Anforderungen dürfen nicht höher sein, als die Mindestbedienungsstandards des Linienverkehrs. Alternativ kann die Einhaltung einer Mindestbeförderungsquote bestehend aus der Verkehrsnachfrage und der tatsächlichen Beförderungsleistung erwogen werden. Jedoch dürfen sodann die Allgemeinzugänglichkeit im Sinne einer kontinuierlichen, regelmäßigen Beförderungsleistung für die Allgemeinheit in Frage stehen.
- Die **Tarifpflicht** nach § 39 PBefG bedarf ebenfalls einer Festlegung nach Art und Umfang. Es erscheint sinnvoll, den Tarif als Höchst- und Mindesttarif zu reglementieren. Danach sollte der Höchstattarif durch den jeweils genehmigten Tarif des örtlichen Taxengewerbes beschränkt werden. Da im Taxenverkehr eine Bündelung von Fahrtwünschen nur mit Zustimmung des Fahrgastes möglich ist, ist davon auszugehen, dass der genehmigte Taxitarif grundsätzlich eine wirtschaftliche Betätigung erlaubt. Zur Absicherung des Bestandes des Flächenverkehrs kann ggf. durch die örtliche Behörde auch ein Mindesttarif erwogen werden. Ein auskömmlicher Mindesttarif gewährleistet auch kleineren Unternehmen einen wirtschaftlichen Einsatz von Flächenverkehren; ein „Wettbewerb der Konzerne“ kann so begrenzt werden. Im Rahmen der Tarifpflicht können zur Integration in die (vorhandene) Verkehrsbedienung auch Vorgaben für Übergangs- und Anerkennungstarife zum ÖPNV geregelt werden.

Rödl & Partner

- Eine strenge **Fahrplanpflicht** nach § 40 PBefG mit bestimmten Haltestellenvorgaben besteht nicht. Um gleichzeitig aber die Sicherheit der Fahrgäste zu gewährleisten ist der Zu- und Ausstieg auf zuvor definierten Punkten (virtuelle Haltestellen) zu beschränken. Die Regelungen des § 40 PBefG sind entsprechend anzupassen.
- Die Festlegungen der Verpflichtungen bedürfen nach Art und Umfang einer Ausgestaltung durch den Aufgabenträger. Der Bundesgesetzgeber hat sich auf einen bundeseinheitlichen Rahmen zu beschränken. Der Ausgestaltung der Anforderungen vor Ort muss der Aufgabenträger im Rahmen seiner Planungen nachkommen (siehe dazu nachfolgend Ziffer 4.7). Hierzu bietet sich das Planungsinstrument des Nahverkehrsplans an.

5.3 „Verkehrseffizienz“ als neuen Belang einführen

Problemskizze:

Das Personenbeförderungsgesetz zielt auf die Sicherstellung einer sicheren und ausreichenden Beförderung von Personen ab. Es ist entsprechend als sektorspezifisches Gesetz ausgestaltet. Es verfolgt keine sektorübergreifende Belange, wie etwa die Erreichung von Umweltzielen. Mit dem derzeitigen regulativen Ansatz werden die Chancen nicht genutzt, welche der öffentliche Personenverkehr zur Lösung der Umweltherausforderungen leisten kann.

Lösungsvorschlag:

Notwendig ist die Erweiterung der Schutzziele des Personenbeförderungsrechts. Denkbar ist die Einführung der „Verkehrseffizienz“ als abwägungsrelevanter und interpretationsbedürftiger Belang, welcher durch den Aufgabenträger auszugestalten ist. Die Ausgestaltung sollte im Rahmen der Festsetzungen des Nahverkehrsplans erfolgen (Ziffer 5.4) und sodann bei der Genehmigungserteilung durch die Genehmigungsbehörde berücksichtigt werden (Ziffer 5.5).

Begründung:

Mit dem Einsatz der neuen Verkehrsform sind Erwartungen zur Steigerung der Verkehrseffizienz verbunden. Die Verkehrseffizienz ist bislang kein abwägungserheblicher Belang im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Sie ist daher als bundeseinheitliches Ziel im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes zu verankern.

Die Verlagerung vom individuellen zum öffentlichen Verkehr wird aktuell als eine Lösung zur Erreichung von Umweltzielen gesehen. Eine regulative Steuerung des öffentlichen Verkehrs zur Erreichung dieser Ziele über das Genehmigungsrecht erfolgt derzeit nicht. Regulative Anreize fehlen. Daher erscheint es notwendig, die bisherige Regelungssystematik des Personenbeförderungsrechts um sektorübergreifende Belange zu erweitern. Hierdurch kann auch innerhalb des öffentlichen Verkehrs eine Steuerung im Sinne eines ressourcenschonenden Einsatzes ermöglicht werden. Der öffentliche Personenverkehr würde dann doppelt zur Lösung beitragen können.

5.4 Planungspflicht des Aufgabenträgers einführen (§ 8 Abs. 3 PBefG)

Problemskizze:

Die Anforderungen an die Verkehrseffizienz als neuer abwägungserheblicher Belang und der Flächenverkehr als neue Verkehrsform sind durch den Aufgabenträger auszugestalten. Dies betrifft sowohl die Festlegung von Einsatzgebieten für den Flächenverkehr, als auch die Festlegung der Ziele und Mittel zugunsten einer sektorübergreifenden Betrachtung. Diese erfolgt bislang nicht, da der Regulierung lediglich eine sichere Beförderung bezweckt.

Lösungsvorschlag:

Der Aufgabenträger muss eine Planungs- und Ausgestaltungsverantwortung ausüben. Zu prüfen ist eine Planungspflicht des Aufgabenträgers, wie diese bereits in § 8 Abs. 4 PBefG in Bezug auf die Ausgestaltung der Barrierefreiheit normiert ist. Die Planungspflicht hat der Aufgabenträger bei der Erstellung/Fortschreibung des Nahverkehrspläne auszuüben. Der Aufgabenträger hat sich im Rahmen seiner Planung mit den Möglichkeiten zur Steigerung einer effizienten, sozialen und umweltgerechten Mobilität zu befassen und Vorgaben für die Zielerreichung zu treffen. Dabei sind objektiv berufsregelnde Vorgaben zu vermeiden.

Begründung:

Die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung obliegt dem Aufgabenträger. Hierzu steht ihm das Instrument des Nahverkehrsplans zur Verfügung. Dieser ist im Rahmen der Genehmigungsentscheidung von der Genehmigungsbehörde zu berücksichtigen. Hierzu muss der Aufgabenträger die Genehmigungsbehörde in die Lage versetzen, über die Anforderungen der Verkehrsbedienung hinaus, sektorübergreifende Anforderungen zu berücksichtigen. Notwendig ist daher, dass der Aufgabenträger die Anforderungen an den Flächenverkehr im Kontext der ausreichenden Verkehrsbedienung und die Verkehrseffizienz definiert.

Der Terminus „Verkehrseffizienz“ ist interpretationsbedürftig. Effizienz ist ein Beurteilungskriterium, mit der sich beschreiben lässt, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel in einer bestimmten Art und Weise zu erreichen. Insoweit bedarf es neben der Zieldefinition auch einer Beschreibung des Mittels, „wie“ (bestimmte Art und Weise) das Ziel erreicht werden soll.

Die genehmigungsrechtliche Anwendung des Belangs der Verkehrseffizienz setzt die Ausgestaltung des Aufgabenträgers im Nahverkehrsplan voraus. Sinnvoll kann die Festlegung einer Planungspflicht des Aufgabenträgers sein. Der Gesetzgeber kann hierzu im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz Vorgaben treffen, mit welchen Anforderungen sich der Aufgabenträger im Rahmen seiner Planungsausgestaltung zu befassen hat. Dies können Maßnahmen zur Erreichung von unmittelbaren Umweltzielen (CO₂-Reduktion, NO_x-Reduktion) oder mittelbare Umweltziele (Verbesserung des Personenbesetzungsgrades, Vermeidung von Verkehr) sein. Dem Aufgabenträger obliegt die konkrete Ausgestaltung vor Ort.

5.5 Verkehrseffizienz im Wettbewerb berücksichtigen (§ 13 Abs. 2b, Abs. 2 Nr. 3; Abs. 4, 5 PBefG)

Problemskizze:

Im Falle einer (echten) Antragskonkurrenz hat die Genehmigungsbehörde eine Auswahlentscheidung zugunsten eines Antrages zu treffen (Wettbewerb um den Markt). Derzeit richtet sich die Entscheidung nach der besseren Verkehrsbedienung (§ 13 Abs. 2b PBefG); beim Verkehr mit Taxen nach dem Prioritätsprinzip (§ 13 Abs. 5 PBefG). Sofern genehmigte Verkehre bestehen (Wettbewerb im Markt), sind diese vor Konkurrenz durch die sog. Mehrfachgenehmigungsklausel (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3; Abs. 4 PBefG) geschützt, sofern durch den neuen Antrag die öffentlichen Verkehrsinteressen bzw. die Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes betroffen sind. Ein Markteintritt Dritter ist während der Laufzeit der Genehmigung stark eingeschränkt. Im Falle gleichwertiger verkehrlicher Anträge können neue, effizientere Verkehrsangebote keine privilegierte Berücksichtigung finden. Im Falle des Taxenverkehrs gilt derzeit der Prioritätsgrundsatz.

Lösungsvorschlag:

Im Falle von gleichwertigen Anträgen, die „um den Markt“ und „im Markt“ konkurrieren, soll dem Antrag mit einer effizienteren Bedienung der Vorrang eingeräumt werden. Die Schutzregelungen des § 13 Abs. 2b, Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PBefG bzw. § 13 Abs. 4, 5 PBefG sollten um den Aspekt der Verkehrseffizienz erweitert werden.

Begründung:

Bei einer Antragskonkurrenz (Wettbewerb um den Markt) ermöglicht die erweiterte Zieldefinition eine sektorübergreifende Abwägungsentscheidung. Nach § 13 Abs. 2b PBefG ist heute bei mehreren Anträgen, die sich ganz oder zum Teil auf die gleiche oder im Wesentlichen gleiche Verkehrsbedienungsbeziehung beziehen, die Auswahl danach vorzunehmen, wer die beste Verkehrsbedienungsbeziehung anbietet. Hierbei sind insbesondere die Festlegung des Nahverkehrsplans zu berücksichtigen. Der Flächenverkehr muss danach zumindest die Erschließungsqualität des Linienverkehrs sicherstellen, um verkehrlich gleichwertig zu sein. Die neue Verkehrsform bietet indes Vorteile, welche in der höheren Verkehrseffizienz begründet sind. Insoweit sollte dieser Belang – neben dem der „besten Verkehrsbedienungsbeziehung“ – eingeführt werden, um der Genehmigungsbehörde eine entsprechende Abwägung zu ermöglichen. Bei gleicher Erschließungsqualität wäre daher der effizienteren Verkehrsform der Vorzug zu geben.

Für den Fall bestehender genehmigter Verkehre und einem Neuantrag (Wettbewerb im Markt) ist dieser auch zu versagen, wenn der Verkehr keine höhere Verkehrseffizienz erfüllt. Die bisherigen Regelungen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 3; § 13 Abs. 4 PBefG) sind zwar geeignet ruinösen Wettbewerb zu verhindern. Sie führt nach der Genehmigungserteilung aber zu einer Zementierung des Verkehrs. Der Schutz der vorhandenen Verkehre vor ruinösem Wettbewerb darf aber nicht zu einem Bestandsschutz vor einer effizienten Leistungserbringung führen. Auch diese ist im öffentlichen Interesse.

5.6 Taxenverkehr deregulieren (§ 47 PBefG)

Problemskizze:

Der Typenzwang und das System des regulierten Wettbewerbs hat zu einer Zementierung der bestehenden Verkehrsangebote geführt. Innovationen wurden nicht oder nur sehr zögerlich vollzogen. Dies betrifft insbesondere den Taxenverkehr. Er ist nach seiner tatbestandlichen Ausgestaltung im Besonderen auf die Sicherstellung der Verkehrsbedienungen in der Fläche ausgerichtet. Der Unternehmer kann nach Ausführung einer Fahrt, einen neuen Auftrag annehmen. Zudem besteht bereits heute – nach Zustimmung des Fahrgastes – die Möglichkeit zur Bündelung von Fahrtwünschen. Der Taxenverkehre sind daher – de lege lata – schon heute in der Lage, Ride-Pooling-Dienste anzubieten.

Rödl & Partner

Es überrascht, dass dies bislang nur in sehr geringem Umfang praktiziert wird. Sinnvoll erscheint daher eine Deregulierung des Taxenverkehrs.

Lösungsvorschlag:

Die Kontingentierungspflicht ist aufzuheben und die Tarifbindung durch die Festlegung eines Höchst- und Mindestpreises zu ersetzen.

Begründung:

Ein Vergleich zwischen Städten ohne Kontingentierung (Hamburg) und solchen mit Kontingentierung (Bremen, Hannover) weist keine gravierenden Qualitätsunterschiede auf. Maßgeblich ist die Durchführung und Einhaltung von Kontrollroutinen. Daher ist das Instrument der Kontingentierung nicht mehr notwendig, um die Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes und den Schutz des Fahrgastes zu gewährleisten. Durch die Einführung des Tatbestandes des Flächenverkehrs, welche ebenfalls nur einer Höchsttarifpflicht unterliegt, muss das Taxengewerbe in die Lage versetzt werden, durch Preisnachlässe auf die Konkurrenz des Flächenverkehrs zu reagieren. Zur Vermeidung von Preisdumping ist ein Mindestpreis festzulegen. Flächen- und Taxenverkehr werden insoweit gleich reguliert.

5.7 Rückkehrpflicht bei Mietwagen beibehalten (§ 49 Abs. 4 PBefG)

Problemskizze

In der politischen Diskussion wird die Streichung der Rückkehrpflicht gefordert. In diesem Fall bräuchte der Unternehmer nach der Durchführung der Fahrt nicht zum Betriebssitz zurückkehren, sondern könnte einen weiteren Auftrag nach Beendigung der Fahrt annehmen und durchführen. Die Streichung ist nur plausibel, wenn dem Unternehmen zugleich das Bündeln genehmigungsrechtlich gestattet wird. Erst hierdurch können positive Effekte erzielt werden. Eine solche Deregulierung des Mietwagenverkehrs ist abzulehnen, da hierdurch der Bestand des Taxenverkehrs gefährdet und eine Zunahme an deregulierten Mietwagenverkehren begründet würde. Verkehre mit Versorgungsauftrag (Linien- und Taxenverkehr) stünden sodann im Wettbewerb mit Verkehren ohne Versorgungsauftrag (Deregulierter Mietwagenverkehr). Notwendig ist die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrstypen.

Lösungsvorschlag:

Die heutigen Regelungen des Mietwagenverkehrs bleiben unverändert: keine Streichung der Rückkehrpflicht, keine Gestattung zum Bündeln von Fahrtwünschen, sondern Einführung des Flächenverkehrs mit Versorgungsauftrag und maßvolle Deregulierung des Taxenverkehrs.

Begründung:

Die Rückkehrpflicht des Mietwagenverkehrs und das Recht zum Bündeln begründen den regulativen Schutz zwischen den Verkehrsarten mit und ohne Versorgungsauftrag. Die Rückkehrpflicht ist die einzige Pflicht des sog. Mietwagenverkehrs. Sie sichert den Abstand zwischen Taxen- und Gelegenheitsverkehr, in dem sie den Mietwagenverkehr regulativ beschränkt. Der Abstand zum Linienverkehr wird regulativ darüber begründet, dass dem Linienverkehr das Recht zum Bündeln von Fahrtwünschen vorbehalten ist. Beide Regelungen (Rückkehrpflicht und Bündelungsprivileg) sichern somit den Abstand von Verkehren mit Versorgungsauftrag (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) zum Mietwagenverkehr ohne Versorgungsauftrag. Würde die Rückkehrpflicht gestrichen und zugleich das Recht zum Bündel gewährt, ginge die Schutzwirkung des Typenzwangs insgesamt verloren. Die Statik des Personenbeförderungsrechts würde nicht mehr tragen. Die Verkehrsformen stünden in einem Wettbewerb zwischen Ungleichen, der voraussichtlich zugunsten deregulierten Mietwagenverkehrs und zulasten der Allgemeinwohlinteressen ausginge.

Im Falle einer Deregulierung des Mietwagenverkehrs würde eine Verkehrsform entstehen, welche frei von Beschränkungen am Markt agieren könnte. Dieser Verkehr hätte mit dem ursprünglichen (exklusiven) „Chauffeurdiensten“ keine Gemeinsamkeiten mehr. Vielmehr ist mit der Entstehung eines Massenmarkts zu rechnen, da Beförderungsleistungen aufgrund der Vernetzung und Automatisierung deutlich preiswerter als bislang angeboten werden können. Während der Taxenverkehr weiterhin Pflichtfahrgebiete bedienen und Betriebszeiten einhalten müsste, könnte der (deregulierte) Mietwagenverkehr seine Leistungen auf ertragreiche Gebiete (Verkehrsknoten, wie Hauptbahnhöfe) und Hauptverkehrszeiten konzentrieren. Dem Taxenverkehr bliebe die unwirtschaftliche Bedienung in der Fläche bzw. die Beförderung auf Kurzstrecken. Die Mischkalkulation entfiere und die Erhöhung der Fahrpreise wäre die Folge. Der Schutz des Taxenverkehrs, welcher im Gegenzug zur Erfüllung von Gemeinwohlinteressen derzeit gewährt wurde, würde durch die Deregulierung des Mietwagenverkehrs faktisch aufgehoben. Etwaige Erleichterungen als Gegengewicht zur Deregulierung des Mietwagenverkehrs (Privilegierung im sog. Winkverkehr) dürften untauglich sein, um ein regulatives Gleichgewicht der Verkehrsformen wiederherzustellen.

Voraussichtlich würde auch der Linienverkehr Fahrgäste an den deregulierten Mietwagenverkehr verlieren. Mehrverkehr wäre die Folge. Die mit den neuen Verkehrsform erwartete höhere Verkehrseffizienz kann daher nicht durch eine Deregulierung erreicht werden. Notwendig ist eine Integration der neuen Angebote unter Auferlegung von Pflichten und/oder - wie hier vertreten - durch die regulative Neugestaltung als Flächenverkehr und die Einbindung in bestehende Angebote.

5.8 Gefälligkeitsfahrten ausweiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG)

Problemskizze:

Im Modal Split entfallen 14 Prozent aller Wege auf Pkw-Mitnahmen. Sie haben damit einen höheren Anteil am Gesamtverkehr als der öffentliche Nahverkehr (einschließlich des Personenfernverkehrs). Sofern das Entgelt für die Mitnahme die Kosten nicht deckt (sog. Gefälligkeitsfahrten) unterfallen diese nicht dem Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (§ 1 Abs. 2 lit. 1 PBefG). Jedoch sind die Regelungen zur Bemessung des Gesamtentgelts unzureichend. Unklar ist, wie und in welchem Umfang die Bemessung des Entgelts erfolgt. Die Höhe des Entgelts variiert zwischen den Genehmigungsbehörden.

Lösungsvorschlag:

Zur Bestimmung der Gesamtentgelts ist eine Regelung zur Ermittlung der Betriebskosten notwendig (§ 1 Abs. 2 lit 1 PBefG). Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist abzuwarten. Zu empfehlen ist eine bundeseinheitliche Regelung (Verordnung) zur Festlegung des Gesamtentgelts.

Begründung:

Durch die Neuregelung kann Rechtsklarheit für die Anwender geschaffen und durch einen bundeseinheitlichen Vergütungssatz (Gesamtentgelt) ein Anreiz für die Ausweitung sog. Gefälligkeitsfahrten begründet werden. Das Gesamtentgelt ist dabei so zu bemessen, dass die Kosten der Fahrt auch bei der Mitnahme von mehreren Personen nicht gedeckt werden. Zur Förderung einer möglichst emissionsfreien Beförderung könnten ggf. auch differenzierte Entgelte gebildet werden.

5.9 Spezifikationen anpassen (BOKraft)

Problemskizze:

Wer Menschen befördert, hat eine besondere Verantwortung. Dieser Verantwortung muss die gesamte Branche durch persönliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und fachliche Qualifikation der Fahrerinnen und Fahrer gerecht werden. Die Anforderungen an die Qualifikation der Fahrer muss deshalb grundsätzlich zum Schutz der Fahrgäste gesetzlich geregelt werden.

Lösungsvorschläge:

Die Ortskundeprüfung sollte reformiert und den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Insbesondere könnten Inhalt und Umfang der Fahrerlaubnisprüfung zur Fahrgastbeförderung vor dem Hintergrund des Einsatzes von Navigationsgeräten überdacht werden. Ausreichend erscheint ein Mindestmaß an Ortskunde.

Auch sollte die Abschaffung der Einbaupflicht von Alarmanlagen (Änderung § 25 Abs. 2 BOKraft) sowie die Pflicht zum Einbau eines Wegstreckenzählers (§ 30 Abs. 1 BOKraft) überdacht werden.

Begründung:

Nach einem Bundesratsbeschluss (Bundesrat-Drucksache 417/17) entfällt für Mietwagenfahrer und Krankenwagenfahrer die bisher in Orten mit mehr als 50.000 Einwohnern bestehende Pflicht zur Ortskundeprüfung nach § 48 Abs. 4 FeV (Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung). Dies sollte entsprechend auch für alle anderen Beförderungsformen gelten, die als entgeltliches oder gewerbliches Angebot unter das PBefG fallen. Im Gegenzug sollten verbindliche Vorgaben für die technische Ausstattung der Navigationsgeräte geprüft werden. Ebenfalls sollte über die Ausweitung qualitativer und sicherheitsrelevanter Schulungsbestandteile als Prüfungsteil nachgedacht werden, die dem Dienstleitungsgedanken entsprechen. Hohe Fahrleistung und hoher Kurzstreckenbetrieb führen zu erheblicher Beanspruchung der Fahrzeuge. Deshalb ist eine regelmäßige, verkürzte Frist zur Hauptuntersuchung weiterhin sinnvoll.

5.10 Barrierefreiheit gewährleisten (§ 8 Abs. 3 S. 3 PBefG)

Problemskizze:

In der letzten Novelle des PBefG hat der Gesetzgeber auch eine politische Zielbestimmung zur Barrierefreiheit im PBefG getroffen. Die Aufgabenträger sind nach § 8 Abs. 3 S. 3 PBefG verpflichtet, in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, bis 2022 die Barrierefreiheit im gesamten ÖPNV zu gewährleisten. Im Zuge der Umsetzung wird auch eine Ausdehnung des Ziels auf den Taximarkt diskutiert. Allerdings erscheint eine rechtliche Verpflichtung angesichts des stark von Kleinunternehmen geprägten Markts schwierig. Zudem kann der On-Demand-Verkehr sinnvollerweise nur mit Kleinfahrzeugen wirtschaftlich erbracht werden.

Lösungsvorschläge:

Es ist eine geeignete Anreizstruktur zur Anschaffung barrierefreier Fahrzeuge zu schaffen. Der Beschluss der EU-Kommission in der Sache *Île-de-France* (Beschluss (EU) 2017/1470, 2.2.2017) zeigt Möglichkeiten einer EU-konformen Fahrzeugförderung ohne vorherige Notifizierungspflicht auf. Diese sind zu nutzen. Die höchste Rechtssicherheit kann durch eine vorherige Notifizierung eines entsprechenden Förder- und Anreizverfahrens geschaffen werden. Sofern der Einsatz barrierefreier Fahrzeuge nicht möglich ist, wären Privilegien – z.B. beim Abschluss von Sondervereinbarungen mit Krankenkassen oder Pflegeeinrichtungen – zu diskutieren.

Begründung:

Der Flächenverkehr ist dem Öffentlichen Personennahverkehr nach § 8 Abs. 1 PBefG zuzuordnen. Folgerichtig unterliegt der Verkehr den Anforderungen der Daseinsvorsorge und der Barrierefreiheit. Sofern praktisch-technisch aktuell keine Möglichkeiten bestehen, den Daseinsvorsorgeauftrag einer barrierefreien Beförderung zu ermöglichen, sind alternative Möglichkeiten zu entwickeln. In jedem Fall sollte auf die Ermöglichung einer inklusiven Mobilität hingewirkt werden.