Deutscher Bundestag Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur Ausschussdrucksache

19(15)458-B

Stellungnahme zur 100. Sitzung -Öffentl. Anhörung am 22.02.2021



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts

durch

RA Herwig Kollar

für den

Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V.

Dorotheenstraße 37 10117 Berlin

Berlin, 18. Februar 2021



Die nachfolgende Stellungnahme dient der Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestags am 22. Februar 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (Drucksache 19/26175). Die Stellungnahme konzentriert sich auf drei wesentliche Aspekte des Gesetzesentwurfs (optionale Vorausbuchungsverpflichtung für Mietwagen, Genehmigungspflicht für Vermittlungsplattformen und soziale Mindeststandards). Zur Ergänzung wird auf die ausführliche Stellungnahme des Bundesverbandes Taxi und Mietwagen gegenüber dem Bundesverkehrsministerium vom 04. Dezember 2020 verwiesen (abrufbar unter Bundesverband.taxi)

Der Sachverständige, Herr RA Herwig Kollar, ist Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands Taxi und Mietwagen e.V.. Der Bundesverband repräsentiert seit 1947 das Taxi- und Mietwagengewerbe mit derzeit 36.000 Unternehmen und rund 250.000 Beschäftigten. Der Sachverständige berät und vertritt seit mehr als drei Jahrzehnten Taxiverbände und -unternehmen mit dem Schwerpunkt in personenbeförderungsrechtlichen Fragen. Für die Taxi Deutschland eG hat der Sachverständige die prozessrechtliche Vertretung in mehreren Gerichtsverfahren gegen Uber und andere Plattformbetreiber übernommen.

Einleitung

Taxis sind Teil der Daseinsvorsorge und des Öffentlichen Personennahverkehrs. Als solches sind sie verpflichtet Beförderung für Jedermann, rund um die Uhr, flächendeckend und zu festen Preisen anzubieten. Um diese besondere Funktion auch weiterhin erfüllen zu können, müssen sie aktiv vor unfairem Wettbewerb geschützt werden. Anspruch der PBefG-Novelle muss es daher sein, die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen, die Verlässlichkeit der Personenbeförderung zu erhalten und gute Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Dieser Anspruch erfährt seine Konkretisierung im Koalitionsvertrag Bundesregierung stützenden Parteien sowie in den Beschlüssen der Findungskommission zum PBefG.

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht derzeit weder dem Koalitionsvertrag noch den Eckpunkten der Findungskommission. In seiner jetzigen Form lehnt der Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. den Gesetzesentwurf ab.



Zu begrüßen sind das grundsätzliche Festhalten an Tarifpflicht, Beförderungspflicht und Betriebspflicht für Taxis, die Stärkung des Zugangs für Taxis zu Regionalisierungsmitteln zur Aufrechterhaltung eines ausreichenden Mobilitätsangebots in ländlich geprägten Gebieten, die Kennzeichnungspflicht für alle Formen des Gelegenheitsverkehrs sowie die eindeutige Regelung zur genehmigungsfreien Mitnahme. Darüber hinaus unterstützt der Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. die Aufnahme der Umweltverträglichkeit als Ziel des PBefG sowie die Vorgaben zur Herstellung von Barrierefreiheit.

Bundesverband sieht iedoch noch erheblichen Korrekturbedarf, insbesondere im Bereich des Gelegenheitsverkehrs, um mit der PBefG-Novelle einen wirksamen Rahmen für fairen Wettbewerb und die Mobilität von morgen zu schaffen. Wird der Entwurf nach aktuellem Stand Gesetz, ist das Taxi und damit die staatlich garantierte Mobilitätsversorgung der Menschen durch eine "Flucht in den Mietwagen" unmittelbar bedroht, während Plattformen frei von jeder Verantwortung für die öffentlichen Verkehrsinteressen und ausreichende Sozialstandards den deutschen Markt erobern können. Insbesondere ist festzustellen, dass kein fairer Ausgleich zwischen den verschiedenen Beförderungsformen erreicht wird.. Dem von den Koalitionsparteien und der Findungskommission aestellten Anspruch, Plattformbetreiber selbst Verantwortung zu nehmen, wird der Gesetzesentwurf nicht gerecht. Vielmehr schafft der Entwurf ein System organisierter Verantwortungslosigkeit zulasten von Verbrauchern und Fahrern. Schließlich greift der Gesetzentwurf zu kurz bei den angestrebten Anti-Dumping-Regelungen und versäumt es, den Kommunen eine angemessene Vielzahl effektiver Instrumente gegen Dumping-Verkehre an die Hand zu geben.

I. Fairer Ausgleich zwischen den Beförderungsformen: Optionale Vorbestellfrist für Mietwagen

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 wurde vereinbart:

"Neue plattformbasierte digitale Mobilitätsangebote brauchen eine rechtssichere Grundlage für ihre Zulassung. Dabei achten wir darauf, dass ein fairer Ausgleich (level playing field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen gewahrt bleibt."



Das Taxi als Teil des ÖPNV sichert verlässliche Mobilität für alle. Die konkrete Ausgestaltung soll nach den vorliegenden Plänen stärker in die Hände der Kommunen gelegt werden. Im Vergleich der Regulierung der verschiedenen Verkehrsformen fällt auf, dass insbesondere der Mietwagenverkehr durch Kommunen kaum gestaltbar ist. Und dass, obwohl ihnen die volle Verantwortung für den kommunalen Verkehrsmarkt obliegt. Um Wildwuchs durch Vermittlungsdienste vermittelte über Mietwagen, die taxiähnlichen Verkehr anbieten, entgegenzuwirken, brauchen Kommunen neue und starke Instrumente. Hierzu brauchen sie die Möglichkeit, eine Vorausbuchungsverpflichtung für Mietwagen einführen können.

Der Verkehrsausschuss des Bundesrates empfiehlt hierzu die Einführung einer "Vorausbuchungsverpflichtung" als optionales, kommunales Steuerungselement für den Mietwagenverkehr. Die optionale Vorausbuchungsverpflichtung spiegelt den Geist der PBefG-Novelle wider. Der rote Faden der Novelle ist die Verlagerung von Verantwortung auf die kommunale Ebene. Wenn das gewünscht ist, müssen die Behörden vor Ort auch ein entsprechend schlagkräftiges Instrumentarium zu Verfügung haben, um das Mobilitätsangebot vor Ort wirksam ausgestalten zu können.

Wenn Kommunen feststellen, dass sie der Lage nicht mehr Herr werden und - wie in mehreren Großstädten schon zu beobachten ist - von der Plattform-Ökonomie überrannt werden, dann brauchen sie die Vorausbuchungsverpflichtung als wichtiges Instrument zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes (vgl. § 13 Abs. 4 PBefG) im öffentlichen Verkehrsinteresse und um das Primat der kommunalen Mobilitätsangebot Verkehrspolitik auch beim wirksam durchzusetzen. Es muss Anspruch kommunalen Verkehrspolitik und Verwaltung vor Ort bleiben, maßgeblich das Mobilitätsangebot planen und beeinflussen zu können. Die Vorausbuchungsverpflichtung ist die Garantie dafür.

Die Ausgestaltung der Vorausbuchungsverpflichtung als kommunale Option steht im Einklang mit den Beschlüssen der Findungskommission. Diese hatte sich zwar gegen eine pauschale Vorbestellfrist ausgesprochen, sich generell aber für kommunale Steuerungsoptionen positioniert.

Die optionale Vorausbuchungsverpflichtung kann nicht schaden, wenn sie nur als optionales Angebot an die Kommunen formuliert ist. Nur dort, wo ein Wildwuchs an Mietwagenverkehr (sog. taxiähnlicher Mietwagenverkehr) die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt, wird eine Kommune den



Mietwagen eine solche Verpflichtung auferlegen. In kleinen Kommunen mit unzureichendem Mobilitätsangebot wird die Vorausbuchungsverpflichtung keinen Schaden anrichten, weil sie gar nicht eingeführt wird. In Großstädten und Ballungsräumen kann sie Schaden abwenden, wenn sie den politischen Entscheidungsträgern als Teil des Instrumentenmix geeignet erscheint.

Die Einführung einer optionalen Vorausbuchungsverpflichtung ist auch notwendig, um die Abgrenzung der Verkehrsformen Taxi und Mietwagen (wieder) herzustellen. Die auftragslose Bereithaltung von Pkw im öffentlichen Verkehrsraum zur individuellen Personenbeförderung im "Tür-zu-Tür"-Verkehr für Ad-hoc-Beförderungen ist nach dem Ordnungssystem des PBefG ausschließlich dem Taxiverkehr vorbehalten. Gem. § 47 Abs. 1 PBefG ist es nur dem Taxiverkehr erlaubt, sich (auftragslos) an behördlich genehmigten Stellen zur Auftragserteilung bereit zu halten. Die einzuführende Vorausbuchungsverpflichtung hat, wie die vom BVerfG ausdrücklich gebilligte Rückkehrpflicht für auftragslose Mietwagen, den Zweck, die zunehmend zu beobachtende auftragslose Bereithaltung von Mietwagen zur Ausführung von Ad-hoc-Beförderungen zu unterbinden. Diese berufsausübende Einschränkung Mietwagenunternehmerinnen und -unternehmern ist zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes wegen des überragenden öffentlichen Interesses an einem funktionierenden Taxiangebot zulässig und erforderlich.

Das gilt insbesondere deshalb, weil die in Echtzeit vermittelten Fahrtbestellungen durch die Mietwagenplattformen die unterschiedlichen Verkehrsfunktionen von Taxis und Mietwagen in Ballungsgebieten bedeutungslos werden lassen. In der Praxis führt das Echtzeit-Vermittlungsmodell der Mietwagenplattformen zu einer Bereithaltung von auftragslosen Mietwagen, die dem potenziellen Fahrgast sogar in der App angezeigt werden.

Ohne eine in der Praxis funktionierende Abgrenzung zwischen Taxis und Mietwagen werden die für den Taxiverkehr notwendigen kommunalen Steuerungselemente, wie z.B. die Zulassung von neuen Taxigenehmigungen gem. § 13 Abs. 4 PBefG oder verlässliche, die öffentlichen Verkehrsinteressen berücksichtigenden Taxitarife, weitgehend nutzlos.



II. Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung

Eckpunkte der Findungskommission vom 19. Juni 2020 – Gliederungspunkt 11:

"Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung: Klarstellung der Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung im PBefG einschließlich der Verantwortung der Plattformbetreiber auch für die Einhaltung der Standards und der kommunalen Regeln durch ihre Fahrdienstleister (Genehmigungspflicht besteht für den Fall, dass der Vermittler maßgeblichen Einfluss auf die Bedingungen der ausgeführten Fahrt nimmt oder aus Kundensicht als Vertrags-partner erscheint)."

Wer wie Uber & Co. als Fahrtenvermittler auftritt, der muss auch gegenüber Verbrauchern und Arbeitnehmern haften. Es ist erklärtes Ziel der Novelle, die großen Plattformen umfassend in die Verantwortung zu nehmen. Diesem Anspruch wird der aktuelle Entwurf nicht gerecht. Denn: im bisherigen Entwurf ist weder eine Legaldefinition für Vermittlungsdienste im Gelegenheitsverkehr enthalten, noch wird aus dem Entwurf ersichtlich, wie eine Genehmigung von Vermittlungsdiensten erfolgen soll. Zudem lässt die aktuelle Regelung konkrete Konsequenzen im Hinblick auf die rechtlichen Folgen für die Vermittlungsdienste nicht erkennen.

Der aktuelle Gesetzesentwurf zum PBefG sieht keinen eigenen Genehmigungstatbestand für Vermittlungsdienste vor, obwohl Vermittler/Vermittlungsdienste als Begrifflichkeit in § 1 PBefG erstmals neu eingeführt werden. Um eine Begrifflichkeit im luftleeren Raum zu vermeiden, muss ein eigener Genehmigungstatbestand geschaffen werden. Andernfalls entsteht Rechtsunsicherheit und das Ziel, Vermittlungsdienste in die Pflicht zu nehmen, wird verfehlt.

Um Vermittlungsdienste wie angestrebt zu regulieren, bedarf es eines eigenen Genehmigungstatbestandes mit klar definierten Rechten und Pflichten der Vermittlungsdienste. Dieser gibt Antworten auf entscheidende Fragen, die ansonsten offenbleiben:

- Wann und in welcher Form bedürfen Vermittlungsdienste einer Genehmigung für ihre Aktivitäten?
- In welchem Verhältnis steht diese zur Genehmigung der die Beförderung durchführenden Unternehmen?
- Welche Auskunftspflichten und Kontrollbefugnisse der Genehmigungsbehörden bestehen?
- Welche Anforderungen muss ein Genehmigungsantrag erfüllen?



 Welche Maßnahmen zur Sanktionierung können verhängt werden?

Der aktuelle Gesetzesentwurf definiert in § 1 Abs. 1 PBefG lediglich, dass Vermittlungsdienste unter das PBefG fallen, versäumt es aber, Klarheit über die Rechtsfolgen herzustellen. Lediglich mit Blick auf die Bereitstellung von Mobilitätsdaten erwächst eine ausdrückliche Verpflichtung der Vermittlungsdienste aus dem PBefG. Weitere Konkretisierungen zu den Vermittlungsdiensten sind in dem Entwurf nicht enthalten. Insbesondere die vorgeschlagene Regelung in § 1 Abs. 1a PBefG regelt keine konkreten Verpflichtungen von Vermittlungsdiensten. Hier wird lediglich die bisherige Rechtsprechung zum PBefG übernommen, "Vermittlungsdienst" wonach ein unter bestimmten Voraussetzungen als Beförderungsunternehmen einzuordnen ist.

Notwendig ist aber, dass Vermittlungsplattformen mit konkreten Pflichten gegenüber den Nutzern (Fahrgäste und Mietwagenfahrer) belegt werden können. So können Vermittlungsdienste für Verstöße gegen Sozialstandards und kommunale Regeln durch die vermittelten Fahrdienstleister nach dem aktuellen Entwurf nicht in die Verantwortung genommen werden, selbst wenn das Geschäftsmodell auf derartigen Verstößen beruht.

Die Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs nach § 1 Abs. 1 PBefG auf Vermittlungsdienste ohne in den folgenden Vorschriften eine Genehmigungspflicht für diese zu regeln, ist im Übrigen personenbeförderungsrechtlichen systemwidrig. Die vom sachlichen Geltungsbereich betroffenen Normadressaten werden in § 2 PBefG sämtlich einer Genehmigungspflicht unterworfen, deren Voraussetzungen in den folgenden Vorschriften für jeden spezifischen Normadressaten detailliert geregelt werden. In dieses System müssen die aus verkehrswirtschaftlichen Vermittlungsdienste politischen Gründen eingefügt werden, wenn das PBefG auch zukünftig die öffentlichen Verkehrsinteressen sachgerecht bedienen soll.

Die Genehmigungspflicht und der Genehmigungstatbestand sind auch insbesondere deshalb notwendig, um die Funktionsfähigkeit des ÖPNV sowie des örtlichen Taxiverkehrs auch zukünftig zu gewährleisten. Die Verbreitung der app- und internetbasierten Vermittlungsdienste im Mietwagenverkehr in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass die Abgrenzung zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr praktisch bedeutungslos geworden ist. Funktional bedienen beide Verkehrsformen die individuellen Beförderungswünsche von Fahrgästen im "Tür-zu-Tür"-Verkehr.



Die standardisierten Beförderungsangebote der Vermittlungsdienste im Mietwagenverkehr erfordern keine Verträge mehr, die zwischen den Fahrgästen und dem Beförderungsunternehmen ausgehandelt werden. Die Vermittlungsdienste entscheiden (unreguliert) über die Zulassung und den Ausschluss der Nutzer (Fahrgäste und Mietwagenfahrer). Selbst die Preisbildung wird von den Vermittlungsdiensten übernommen.

Der unregulierte Marktzutritt von Vermittlungsdiensten im Mietwagenverkehr hat in den letzten Jahren zu systematischen Rechtsverletzungen geführt. Die Einführung einer Genehmigungspflicht mit eigenem Genehmigungstatbestand für Vermittlungsdienste ist deshalb notwendig, damit die Genehmigungsbehörden Gelegenheit erhalten, die Einhaltung der Marktregulierungsbestimmungen bei der Organisation der Beförderungen durch die Vermittlungsdienste überprüfen und überwachen zu können.

III. Anti-Dumping-Regelungen: Sozialstandards im Mietwagenverkehr

Eckpunkte der Findungskommission vom 19. Juni 2020 – Gliederungspunkt 5.4:

"Den Kommunen wird die Möglichkeit eingeräumt, Anti-Dumping-Regelungen (z.B. Mindestpreise) festzulegen."

Nach dem aktuell vorliegenden Regierungsentwurf zum PBefG soll die neue Regelung zu On-Demand-Diensten Sozialstandards beinhalten. Dies ist jedoch ausschließlich für gebündelte Bedarfsverkehre und nicht für Mietwagenverkehre geplant. Das ist unverständlich, da vor allem bei vermittelten Mietwagen durch Vermittlungsplattformen wie z.B. Über regelmäßig prekäre Subunternehmer- und Beschäftigungsverhältnisse und fehlende Sozialstandards beklagt werden.

Vermittlungsplattformen für taxiähnlichen Mietwagenverkehr arbeiten in der Hauptsache mit "selbständigen" Unternehmern (Subunternehmer) zusammen, die wirtschaftlich und organisatorisch völlig abhängig von den Vorgaben und Bedingungen der Plattform sind.

Insbesondere bei der Preisbildung und der Entgeltabrechnung für die vermittelten Fahrten wird die wirtschaftliche Abhängigkeit der "selbständigen" Unternehmer deutlich. Die von der Vermittlungsplattform vorgegebenen Preise dürfen von den Subunternehmen nicht überschritten werden. So regeln z.B. die



Vertragsbedingungen von Uber ausdrücklich, dass der Subunternehmer die von Uber "vorgeschlagenen" Fahrpreise nur unterschreiten darf (bei Aufrechterhaltung der vollen Provisionszahlung für Uber nach dem "vorgeschlagenen" Fahrpreis). Die Fahrtentgelte werden obligatorisch von Uber eingezogen und unter Abzug der Eigenprovision an den Subunternehmer ausbezahlt.

Die von Uber verlangte Provision beträgt 25% des Fahrtentgeltes zuzüglich der niederländischen(!) Umsatzsteuer. Das entspricht einer Gesamtbelastung für den Subunternehmer von annähernd 30% des Fahrtentgeltes.

Die Beförderungspreise für die von Uber vermittelten Fahrten reichen von 0,90 € je Beförderungskilometer (für München) bis 1,10 € je Beförderungskilometer (z.B. Frankfurt am Main, Köln, Düsseldorf).

Diese Dumpingpreise führen dazu, dass die Subunternehmer nicht einmal einen Verdienst erzielen können, der dem gesetzlichen Mindestlohn entspricht. Dies lässt sich durch eine einfache Kalkulation nachweisen:

In den Großstädten (Uber ist fast ausschließlich in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern tätig) ist mit dem Auto im Durchschnitt eine Verkehrsleistung von ca. 20 km je Stunde erreichbar. Selbst unter günstigsten Voraussetzungen erreicht der Mietwagenfahrer nur eine Auslastung von ca. 70% der gefahrenen Kilometer als Personenbeförderungskilometer (Der Rest sind Leerkilometer für die Anfahrt zum nächsten Kunden). Im Ergebnis werden dem Subunternehmer also lediglich 14 (Beförderungs-)km je Stunde vergütet, was einem Km-Erlös je Stunde zwischen 12,60 € und 15,40 € entspricht. Von diesem Erlös ist die Provision für Uber (ca. 30%) und die in Deutschland anfallende USt (19%) abzusetzen. Der km-Erlös-Rohertrag für den Subunternehmer beträgt je Stunde nach Abzug dieser beiden Kostenpositionen ca. 6,50 € bis 7,50 €. Von diesem Rohertrag sind jedoch noch die Betriebskosten des Mietwagens abzusetzen, die der Subunternehmer selbst zu tragen hat. Selbst wenn man die Grundpreise für die Beförderung (2,00 € je mitberücksichtigt, wird deutlich, dass bei dieser Preiskalkulation der Subunternehmer keinen ausreichenden Verdienst erzielen kann.

Die Zunahme von Vermittlungsplattformen, bzw. die Ausweitung der Marktanteile der Vermittlungsplattformen in Großstädten im Bereich des taxiähnlichen Mietwagenverkehrs (so hat Über in den USA bereits einen Marktanteil von ca. 70%) führt unter den



vorstehenden Bedingungen unweigerlich zur Verdrängung des Taxiverkehrs und zur wirtschaftlichen Ausbeutung und prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Zudem werden die in dem Regierungsentwurf geplanten Sozialstandards nicht verhindern, dass Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse in den Sektor Einzug erhalten. Weder der zulässige Inhalt sozialer Vorgaben durch die Genehmigungsbehörde noch Kontrollregime und Sanktionsmöglichkeiten sind ausreichend definiert und geregelt, um Wirkung entfalten zu können. Verantwortungsumfang und Pflichten von Vermittlungs-Plattformen bleiben nebulös und werden Gegenstand von Gerichtsverfahren sein, sofern die Kommunen den neuen Anforderungen überhaupt personell und finanziell gewachsen sind und tatsächlich Vorgaben implementieren.

Trotz der Forderung Gewerkschaften, Kommunen, von Umweltverbänden Taxigewerbes und des sieht Regierungsentwurf keine Sozialstandards für die Beschäftigten im Mietwagenverkehr vor. Mietwagenverkehre werden nicht weiter eingeschränkt, obwohl die gängige Praxis zeigt, dass diese gerade in Ballungsräumen taxiähnlichen ad-hoc-Verkehr anbieten und nicht als ganzer Wagen auf Vorbestellung zum Beispiel als Limousinen-Service bestellt werden. Der Verzicht auf geeignete Sozialstandards zeigt sich bei solch einer Art des Dumping-Verkehrs gar als doppelt unverständlich. Genau diese Lücke nutzen Vermittlungsplattformen, die in einigen Großstädten inzwischen zusammen mit Personaldienstleistern Mietwagenflotten aufgebaut haben und die Behörden vor die nicht zu bewältigende Aufgabe der Kontrolle der Regeleinhaltung stellen. Durch den fehlenden Genehmigungstatbestand für Vermittlungsdienste im PBefG ist ein Vollzug selbst bei vorbildlicher Kontrolle durch die Genehmigungsbehörden nahezu unmöglich.

Die Schaffung von Sozialstandards im Mietwagenverkehr ist somit unverzichtbar. Besonders, weil es keinen rechtlichen Grund gibt, der Sozialstandards für gebündelte Bedarfsverkehre rechtfertigt, aber für Mietwagenverkehre nicht. Beiden Verkehrsformen müssen im Sinne eines sozialverträglichen PBefG Sozialstandards auferlegt werden.

Mit freundlichen Grüßen,

RA Herwig Kollar